

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ครั้งนี้ เป็นการศึกษาการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาล ตลอดจนการศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายนี้ ผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา รวมทั้งเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเรื่องนโยบายแบบประชานิยม
3. นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะหรือนโยบายรัฐบาลเป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดทิศทาง ในการพัฒนาประเทศและเป็นกรอบในการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือประกาศไว้กับรัฐสภาก่อนการเข้ารับหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละชุด โดยยึดประโยชน์สูงสุดของสาธารณชน สำหรับนโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐบาลในประเทศไทย มีปรากฏให้เห็นหลายรูปแบบ โดยพบเห็นตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศของรัฐบาล 4 ปี แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเด็กและสตรี

นอกจากนั้นนโยบายรัฐบาลยังปรากฏในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติต่าง ๆ นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนี้เป็นทางเลือกที่รัฐบาลตัดสินใจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา บรรเทาปัญหา หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภารกิจที่รัฐบาลกำหนด (ศุภชัย ยาวะประภา, 2548, หน้า 4)

ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

กลุ่มที่ 1 นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ ดังนี้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550, หน้า 3-5) กล่าวถึง ความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยหยิบยกหนังสือของ ดาย (Dye) เรื่อง Understanding Public Policy ซึ่งปรากฏความหมายของนักวิชาการจำนวนหนึ่ง แต่ได้สรุปนโยบายสาธารณะในทัศนะของตนไว้ ทั้งนี้ เรื่องวิทย์ มีความเห็นสอดคล้องกับ ริชาร์ดสัน (Richardson) ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นการนำความรู้ความคิดที่มีเหตุผล และตั้งใจเพื่อนำไปแก้ปัญหา เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ เพื่อนำไปแก้ปัญหา เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์

เพื่อการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ

ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์ (2540, หน้า 18) นิยามคำว่า นโยบายสาธารณะว่าเป็น แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบันหรือป้องกันปัญหาในอดีต หรือก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลต้องมีความจริงจังและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือลบก็ได้

สมพร เพ็ญจันทร์ (2539, หน้า 6) นิยามว่า นโยบายไม่ใช่การกระทำ นโยบายเป็นข้อความโดยอาจเขียนอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาลในขณะนั้น จะมีความหมายและทำให้มีความหมายโดยผ่านทางกรกระทำทางนโยบาย เช่น ตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นแผนงานอย่างหนึ่ง เป็นโครงการ กฎ ระเบียบ ภาษีและการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐบาล รัฐบาลดำเนินงานผ่านมาตรการเหล่านี้เท่านั้น จึงจะเรียกว่าเป็นการดำเนินนโยบายและบรรลุผลสำเร็จหรือประสบความสำเร็จล้มเหลวในการบรรลุความต้องการของประชาชน นโยบายสาธารณะ เป็นผลรวมของการตัดสินใจ เงื่อนไขและการกระทำที่บุคคลที่มีอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของระบบรัฐบาล กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกระทำโดยนโยบายนั้น ๆ

สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ (2553, หน้า 142-143) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้มีขึ้นโดยบังคับถึงเป้าหมายและหรือปัญหาในสังคม และวิธีการเพื่อให้บรรลุ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ แก่สังคมส่วนรวม ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นการกำหนดขอบเขตของรัฐบาล และเขตแดนของหน่วยงานราชการและองค์การสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในสังกัดภาครัฐบาล

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐกระทำอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

อมร รักษาสัตย์ (2520, หน้า 1-2) มีความเห็นว่านโยบาย มาจากคำว่า นโยบาย + อุปาย คือ อุปายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ภาษาอังกฤษมาจากคำว่า Policy มีความหมายว่า แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือหมู่ชน จึงน่าจะหมายถึง อุปายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด นอกจากนั้น อมรยังกล่าวว่านโยบายน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบอย่างน้อย 3 ประเด็นคือ การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการทำ การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ คือ อาจรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ กลวิธี อันเป็นเครื่องชี้แนวปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลตามนโยบายนั้นได้ แต่ถ้าจะให้นับใจได้ว่านโยบายนั้นมีทางที่จะนำไปปฏิบัติได้จริงก็อาจจะรวมถึงองค์ประกอบอีกข้อหนึ่งคือ การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ การกำหนดปัจจัยสนับสนุนนี้อาจจะคิดขึ้นก่อนการกำหนดเป้าหมายและแนวทางก็ได้

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2557, หน้า 21-23) ศึกษาความหมายของนักวิชาการชาวต่างประเทศ และสรุปเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะว่า เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรร กิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม เป็นการตัดสินใจกระทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, หน้า 10-11) ศึกษาความหมายของนักวิชาการต่างประเทศ และชาวไทย และสรุปเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะองค์ประกอบร่วมกันของนโยบายสาธารณะว่า ประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ คือ นโยบายสาธารณะประกอบด้วย การตัดสินใจโดยรัฐในการเลือก แนวทางที่พึงประสงค์ คือแนวทางที่เกิดจากการตัดสินใจ จะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนิน กิจกรรมของรัฐบาล และการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

แก้วคำ ไกรสมพงษ์ (2548, หน้า 1-3) ศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะของ นักวิชาการต่างประเทศ โดยสรุปว่า คำจำกัดความโดยทั่วไปของนโยบายสาธารณะจะรวมความไปถึง แนวทางการดำเนินการ หรือนิยามความหมายของนโยบายโดยเน้น ไปที่เรื่องการกระทำ หรือนโยบาย ประกอบด้วยโครงข่ายของการตัดสินใจและการดำเนินการที่เป็นการแบ่งสรรคุณค่า ในขณะที่ นักวิชาการบางคนเน้นไปที่การเลือกเป้าหมาย และวิธีการที่จะสามารถบรรลุเป้าหมาย ตลอดจน นักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายว่าเป็นการเลือกที่จะไม่ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นการยากที่จะ สรุปว่า คำจำกัดความใดให้ความหมายของคำว่านโยบายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุมที่สุด

มยุรี อนุมานราชธน (2547, หน้า 4-6) ศึกษาความหมายของนักวิชาการต่างประเทศ และ สรุปว่า นโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้สองมิติ มิติแรกหมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของ รัฐบาล และมิติที่สอง หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล ในความหมายที่กว้างนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือ กระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง

วรเดช จันทรศร (2547, หน้า 43) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546, หน้า 4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะดังนี้

แอนเดอร์สัน (Anderson, 2011, p.2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทาง การปฏิบัติของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างและติดตามด้วยผู้กระทำหรือการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะปฏิบัติโดยคน ๆ เดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์
2. เป็นแนวทางปฏิบัติ
3. การปฏิบัติจะต้องเกิดขึ้นจริง
4. การปฏิบัติจะเป็นไปในเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้

อีสตัน (Easton, 1965, p.3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรผลประโยชน์หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ทั้งนี้อีสตันได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่า การตัดสินใจนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล จะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ ระบบการเมือง หมายถึง กลุ่มของสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันที่ทำหน้าที่ในการแจกจ่ายคุณค่าทางสังคมตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเรียกร้อง ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งจากระดับปัจเจกบุคคลหรือระดับกลุ่มและการสนับสนุน ซึ่งก็เป็นไปได้ทั้งระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่มที่แสดงออกมา ในรูปของการเลือกตั้ง การเชื่อฟังกฎหมาย การจ่ายภาษี และการยอมรับในการตัดสินใจนโยบาย โดยข้อเรียกร้องและการสนับสนุนนั้นเป็นแรงกดดันที่สำคัญมาก จากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่เข้าไปสู่ระบบการเมือง ระบบการเมืองจะทำการรับเอาความต้องการที่แตกต่างหลากหลายเข้ามา และทำการเปลี่ยนให้ออกมาเป็นปัจจัยนำออก (output) ซึ่งก็คือ การตัดสินใจและนโยบายสาธารณะ ซึ่งปัจจัยนำออกนี้นั้นอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบในเชิงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม และอาจเพิ่มการเรียกร้องให้มากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการป้อนกลับ (feedback) เพื่อนำเอาข้อเรียกร้องนั้น ๆ เข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง จุดเด่นของตัวแบบระบบ คือ การมองการกำหนดนโยบายค่อนข้างเป็นระบบ คือ มองนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ระบบการเมืองผลิตขึ้น และที่สำคัญยังให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง ว่าจะเอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ให้มีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด

จุดด้อย คือ ความไม่ชัดเจนของกระบวนการภายในของสิ่งที่เรียกว่า “ระบบการเมือง” เพราะโดยทั่วไปมักจะถือกันว่า รัฐบาลเป็นบทบาทสำคัญในกระบวนการแปรรูป (conversion process) ในระบบการเมืองเป็นการเสนอความคิดของ David Easton (1965, p.6) อันเป็นความคิดดั้งเดิมแต่ก็เป็นที่ยอมรับและนิยมมาใช้เป็นแม่แบบ (classic model) เป็นการศึกษาบทบาทของรัฐบาลที่ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการปฏิบัติงานของรัฐบาลเท่านั้น เพราะอาจจะรวมไปถึงผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อีกด้วย

ดาย (Dye, 2002, p.1-3) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือก ที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคมในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย และยังได้กล่าวถึงคุณสมบัติเป้าหมายของนโยบายสาธารณะเพิ่มอีก ดังนี้

1. สามารถทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อนโยบายได้
2. สามารถวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายขบวนการทางการเมือง
3. สามารถตรวจสอบผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากนโยบายที่เป็นผลมาจากกระบวนการเมือง
4. สามารถทำการประเมินผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อสังคมทั้งในเชิงที่คาดคิดประมาณ

การไว้แล้ว และผลที่จะเกิดโดยไม่ได้คาดคิด

ไฟรตริช (Friedrich, 1963, p.70) ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐภายใต้สิ่งแวดล้อม ที่ประกอบไปด้วยปัญหาอุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนดนโยบายนั้นมีได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน แต่่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอน ซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย

อายส์โตน (Eyestone, 1984, p.18) ได้ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะ คือความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งเป็นความหมาย ที่ค่อนข้างกว้าง และยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การก็อาจมีหลายลักษณะ

ลาสส์เวลล์ และคาเพลน (Lasswell and Kaplan, 1970, p.71) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่แผนงานหรือโครงการของรัฐ

ที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำ ให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของลาสเวลล์จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบาย สาธารณะพอสมควร

โฟรฮ็อก (Frohock, 1979, p.129) ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจใน การจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมดและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาล ตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุปว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นไว้ ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางรอบความคิดขึ้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

วิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในทุกสังคมล้วนได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐทั้งสิ้น อาทิเช่น นโยบายการศึกษาภาคบังคับ กำหนดให้เยาวชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาตามที่รัฐกำหนด โดยรัฐหวังว่าการศึกษจะเป็นกระบวนการสำคัญในการกล่อมเกล่าให้เยาวชนรู้จักคิดอย่างมีเหตุผล สามารถจำแนกระหว่างความดีและความชั่วร้าย เพื่อจะได้ยึดมั่นในการประพฤติดี ปฏิบัติดี สังคมจะได้ มีสันติสุข และประการสำคัญการศึกษาจะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับประชาชนในการเสริมสร้างชีวิต ที่ดีและมีความสุข นโยบายการศึกษาภาคบังคับ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับประชาชนในการ เสริมสร้างชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีนโยบายสาธารณะที่สำคัญอีกหลายประการที่มี ผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งการกระจายรายได้ อย่าง เป็นธรรม นโยบายการรักษาความสงบภายในประเทศ นโยบายสาธารณสุข นโยบายความยากจน และนโยบายการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนา ประเทศและการเสริมสร้างความกินดีอยู่ดี แก่ประชาชนโดยทั่วไป นโยบายสาธารณะคืออะไร ถูกกำหนดขึ้นอย่างไรและการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร ล้วนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสนใจของ ประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคมทั้งสิ้น เพราะประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ทาง หนึ่งจากนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการ ทางการเมือง และสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะจะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหา ต่าง ๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหา เหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่าง ประชาชน (public) พรรคการเมือง (political parties) รัฐสภา (congress) ตุลาการ (courts) ระบบราชการ (bureaucracy) ระบบบริหาร (executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (local governments) เป็นต้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวมีบทบาทหรือ ส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร และมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับ

กันทั่วไปว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง และนโยบายสาธารณะจะส่งผลกระทบทางใดทางหนึ่ง ต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน อาทิเช่น สิ่งที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำเกี่ยวกับปัญหามลพิษ ปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัว ปัญหาการจราจรหรือปัญหาความปลอดภัยของสาธารณะ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นหรือเลวลง สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายสาธารณะมิได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดทุกกรณี ในทางตรงกันข้าม นโยบายสาธารณะบางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์ อาทิเช่น นโยบายเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเขื่อน ในกรณีนี้ ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อนย่อมได้รับผลกระทบทางลบ ถึงแม้จะได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลบ้าง แต่อย่างไรก็มิผลทำให้ต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนจะได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำจากเขื่อน เมื่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว เป็นต้น แต่ในบางกรณีประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น นโยบายสาธารณสุขของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เป็นต้น ความแตกต่างของผลกระทบเหล่านี้ล้วนเป็นผลผลิตของระบบการเมืองทั้งสิ้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2557, หน้า 3-5)

นอกจากนั้น นโยบายสาธารณะยังแสดงถึงเจตจำนง (will) ของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งส่วนมากจากผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เจตจำนงของผู้กำหนดนโยบาย จะอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานาว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นนี้ จะยังประโยชน์แก่ประชาชนและบริหารประเทศ ช่วง พ.ศ.2544-2549 และเมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารประเทศช่วงปี พ.ศ. 2554-2557 ก็ได้ผลิตนโยบาย ซึ่งส่วนมากเป็นนโยบายประชานิยมที่ต่อยอดมาจากรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และถือได้ว่านโยบายโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทุกเมล็ดในราคา 15,000 บาทต่อตัน เป็นนโยบายที่ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด และเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2554-2557

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่า Harold Lasswell เป็นหนึ่งในบุคคลที่ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะในยุคแรก ๆ (Peters and Pierre, 2006, p.16) และยังเป็นบุคคลที่มีการศึกษาครอบคลุมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ในปี ค.ศ. 1956 การศึกษาของ Lasswell จะกล่าวถึงขั้นตอน (stages) ซึ่งหมายถึง ชุดของขั้นตอนการแบ่งแยกและจัดลำดับ (a set of separate and successive steps) จากจุดเริ่มต้นของการก่อตัวและการตัดสินใจนโยบายไปถึงการประเมินผลและบทสรุปของนโยบาย จุดสำคัญคือ Lasswell ได้แยกแยะขั้นตอนเป็น 7 ขั้นตอน (7 stages) ของกระบวนการตัดสินใจ (the decision process) ไว้อย่างชัดเจน โดยประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล (intelligence) การเสนอแนะนโยบาย (recommendation) การอนุมัตินโยบาย (prescription) การกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย

(invocation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (application) การประเมินคุณค่าของนโยบาย (appraisal) การสิ้นสุดนโยบาย (termination)

หลังจากนั้น นักวิชาการหลายคน ก็ได้มุ่งความสนใจไปยังกระบวนการนโยบายมากขึ้น แม้ว่าหลายคนจะยอมรับถึงจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นจาก Lasswell แต่ความพยายาม ในการอธิบายการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายนั้น ก็ยังมีการจำแนกขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น

Theodoulou (1995, p.87) แบ่งขั้นตอนของนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน คือ การรับรู้ถึงประเด็นปัญหา (problem recognition and issue identification) การกำหนดเป็นวาระนโยบาย (agenda setting) การกำหนดเป็นนโยบาย (policy formulation) การพัฒนานโยบาย (policy adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย (policy analysis and evaluation)

Bullock, Anderson และ Brady (1983, pp.4-9) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้เป็น 6 ขั้นตอน กล่าวคือ การก่อตัวของปัญหา (problem formation) วาระนโยบาย (policy agenda) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การยอมรับนโยบาย (policy adoption)

โดยในการศึกษาค้นคว้าวิจัยได้ปรับกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะเป็น 5 ขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (policy formation)

การที่นโยบายหนึ่ง ๆ จะถูกกำหนดออกมาย่อมมีที่มาจากประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประเด็นปัญหาที่จะได้รับความสำคัญและสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดเป็นนโยบายออกมานั้นขึ้นอยู่กับสภาพความรุนแรงของปัญหาและการรับรู้ถึงความสำคัญของปัญหานั้น ๆ จึงจะเข้าสู่กระแสของปัญหา ซึ่งจะต้องเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขเพราะนโยบายตามความหมายของ Thomas Dye หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำและอะไรคือ ความแตกต่างที่รัฐบาลทำ (Dye, 2002, p.1) นั้นหมายความว่าสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำล้วนเป็นนโยบายทั้งสิ้นสำหรับปัญหาที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้น ยังจะต้องได้รับความสำคัญจากกระแสการเมืองด้วย เช่น ค่านิยมของผู้นำความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ความเห็นและความรู้สึกของสาธารณะ ตลอดจนกระแสนโยบาย เช่น แนวทางการแก้ปัญหาที่เสนอก่อนหน้านั้น ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาซึ่งเมื่อปัญหานั้น ๆ ได้รับความสำคัญและมีการผลักดันในการแก้ปัญหาโอกาสที่ปัญหานั้นจะเข้าสู่วาระนโยบายก็มีมากขึ้น

ในสังคม ย่อมต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบ ทั้งด้านบวกและด้านลบ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา แต่การที่จะกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะที่ควรจะได้รับการแก้ไข จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดกรองปัญหาที่หลากหลายในระบบเสียก่อน เพราะ

ทุกประเด็นปัญหาที่ได้ก่อตัวขึ้น มิใช่ว่าทุกปัญหาจะได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกออกมาเป็นวาระนโยบาย (policy agenda) ดังที่ Theodoulou (1995, p.88) กล่าวว่า โอกาสที่ประเด็นปัญหาจะกลายมาเป็นวาระนโยบายได้นั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้และเข้าใจภายในระบบการเมือง นั่นหมายถึงปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาสาธารณะจนสามารถเข้าไปสู่กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายได้ ต้องขึ้นอยู่กับการรับรู้และการเข้าใจของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (individual recognition) และระดับสถาบัน (institution recognition) และต้องมีเงื่อนไขของปัญหาบางประการ เช่น เป็นประเด็นที่เป็นความขัดแย้งหรือวิกฤต เป็นประเด็นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ หรือได้รับการสนับสนุนจากระบบราชการ ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายนี้ ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะประกอบด้วย การวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาสาธารณะให้มีความชัดเจนในมิติต่าง ๆ เช่น ปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหาอะไร เกี่ยวข้องกับใคร เกิดผลอย่างไรบ้าง และหากจะมีการแก้ไข จะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง น่าจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นคนได้ประโยชน์ ใครเป็นคนเสียประโยชน์ และจะส่งผลกระทบอย่างไรกับใคร เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

ปัญหาต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้เองแต่จะต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายขึ้นมาได้แก่ ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนเองยังสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อสรุปจากส่วนต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการสร้างวาระนโยบาย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสถาบันสำหรับแก้ไขปัญหา และกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะมีตามมา ซึ่งการเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาต้องประกอบด้วยกลไกกระตุ้น (triggering mechanism) หรือแรงขับเคลื่อน (driver) หรือกระแส (stream) โดยตัวกระตุ้นให้เกิดนโยบายมีสองปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัจจัยภายใน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐ และความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ลักษณะของปัญหาที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาลนั้น เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างขอบเขต (scope) ได้แก่ จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ ความเข้มข้น ได้แก่ ระดับความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหาและเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหานั้น ๆ อยู่ในความสนใจของสาธารณะ (Gerston, 1997, pp.22-49) การกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นจากกระแส (stream) ของรายละเอียดในสามด้านที่ต่างเป็นอิสระ ต่อกัน แต่มาพบโดยพร้อมกัน ได้แก่ (Kingdon, 2003, pp.90-164)

1) กระแสปัญหา (problem stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาของสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยนโยบายเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในการที่จะให้ได้มาซึ่งการให้ความสำคัญว่าปัญหาใดควรให้ความสนใจนั้น มีหลายวิธีการ และหลายกระบวนการ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการติดตามข้อมูลข่าวสาร

ทางสังคม เป็นต้น และโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่นำมาให้คำจำกัดความนั้น มักจะนำมาให้คำจำกัดความในรูปของค่านิยมที่อาจจะเป็นค่านิยมในเชิงอนุรักษ์นิยมหรือเชิงเสรีนิยมก็ได้ กระแสปัญหาจึงได้แก่ช่วงเวลาปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหา และผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา

2) กระแสการเมือง (political stream) เป็นกระแสที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหาโดยมีประเด็นของปัญหาที่ควรจะได้รับแก้ไขอยู่แล้ว ซึ่งประเด็นหรือปัญหาเหล่านี้จะก่อตัวหรือได้รับการกำหนดขึ้นมาโดยเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญต่าง ๆ ในสังคม เช่น อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (public mood) อำนาจอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และการเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของปัญหาจะพบเห็นได้ตามสถานที่สาธารณะทั่วไป (visible cluster) ซึ่งอาจจะได้แก่ ฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาและได้รับความเห็นพ้องต้องกันได้นั้นมักจะเกิดจากการต่อรองระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมดังกล่าว กระแสการเมือง จึงได้แก่ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์

3) กระแสนโยบาย (policy stream) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกที่ใช้สำหรับการตัดสินใจดังกล่าวให้แก่ผู้กำหนดนโยบายนั้น มักจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง (hidden cluster) ซึ่งได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ปรึกษา สำนักงบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น กระแสนโยบาย ได้แก่ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมาย หรือเทคโนโลยี ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา เมื่อใดที่กระแสทั้งสาม คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย มาพบโดยพร้อมกัน ก็จะเป็นที่มาของนโยบาย เพราะเป็นโอกาสที่ทำให้หน้าต่างนโยบาย (window policy) เปิดออก ซึ่งการจัดระเบียบวาระนโยบายนั้นเป็นผลหรือขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อมีโอกาสมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย คือ ทั้งสามกระแสมาพบโดยพร้อมกันถึงแม้ว่าหน้าต่างแห่งโอกาส (window of opportunity) จะเปิดออกให้ประเด็นปัญหาได้รับการยอมรับเข้าสู่วาระของรัฐบาลได้นั้น ทั้งสามกระแสจะต้องมาพบโดยพร้อมกัน แต่อย่างไรก็ตามกระแสทั้งสามประการดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน โดยมีบริบทหรือสภาพการณ์ทางสังคมที่มีอยู่ก่อน (societal predisposition) เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง และโครงสร้างรัฐธรรมนูญ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของรัฐบาล

2. การกำหนดนโยบาย (policy formulation)

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ดังที่ Soren C. Winter กล่าวใน Hand Book of Public Policy (2006, p.155) ว่าชุดของปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติอันดับแรก คือ การกำหนดนโยบายและการออกแบบนโยบาย

ในขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์ที่เป็นผู้นำเสนอทางเลือกนโยบายต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต้องทำการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มี โดยต้องแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม และต้องตระหนักว่าการกำหนดทางเลือกนโยบายจะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของผู้ตัดสินใจนโยบายว่า สิ่งที่ยังตัดสินใจ นโยบายต้องการจะกระทำให้สำเร็จนั้น คืออะไร และต้องจำแนกให้เห็นความเหมาะสมของทางเลือกนโยบายอย่างชัดเจน และครบทุกด้าน เพราะการกำหนดนโยบายเป็นงานที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก

หลังจากการแสวงหาทางเลือกนโยบาย จะเกิดกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบาย เพื่อให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสมรรถนะของทางเลือกนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ต้องมีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่มี การเปลี่ยนแปลง และมีความปลอดภัยจากการตัดสินใจใช้ทางเลือกดังกล่าว โดยกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบายนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำซ้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าทางเลือกนโยบายที่จะเลือกมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการมากที่สุด ซึ่งนั่นก็คือ การประเมินผลทางเลือกนโยบายนั่นเอง ซึ่งจำให้นักวิเคราะห์ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าทางเลือกที่พิจารณาอยู่นั้นดีกว่าหรือด้อยกว่าทางเลือกนโยบายอื่นอย่างไร เพื่อนักวิเคราะห์นโยบายจะได้มีโอกาสในการดัดแปลงทางเลือกที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสม

3. การตัดสินใจนโยบาย (policy decision)

การตัดสินใจนโยบาย เป็นกระบวนการตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่เลือกกระทำ อาจอยู่ในรูปของกฎหมายโดยรัฐสภา หรือในรูปมติคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจด้านนโยบายเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การตัดสินใจด้านนโยบายมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ในงานวิจัยชิ้นนี้จะพูดทฤษฎีการตัดสินใจแบบทฤษฎีการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วน (rational comprehensive theory) และทฤษฎีการตัดสินใจแบบปรับเพิ่ม (the incremental theory) โดยจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในหัวข้อต่อไป

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานานแต่ขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าไม่มีความสำคัญทางวิชาการ จนถึงปี ค.ศ.1970 ได้มีผู้ศึกษาเชิงเจาะลึกเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น ตั้งแต่นั้นมาได้มีนักวิชาการ ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันได้มีการอภิปรายโต้เถียงเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ว่าจะมีวิธีการนำไปสู่การปฏิบัติหรือมีรูปแบบการบริหารใด จึงจะประสบผลสำเร็จ และในที่สุดนำไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่บางนโยบายไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ และจากจุดนี้เองได้นำไปสู่การสร้างผลงานด้านการนำ

นโยบายไปปฏิบัติหลากหลายมากมาย ขณะเดียวกันได้มีการสร้างความเข้าใจในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการนโยบายที่มีความสำคัญถึงผลสำเร็จของนโยบายว่าการกำหนดนโยบายขึ้นมานั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังมีผู้อธิบายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

Pressman and Wildavsky (1984) ได้เน้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้นจึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

Sabatier and Mazmanian (1979, pp.5-6) นิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำการตัดสินใจของนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปกติกำหนดรูปพระราชบัญญัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามธรรมดากระทำผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หลายชั้น เริ่มตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติไปจนถึงเกิดการทำตามโดยหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการทำตามของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนเกิดผลกระทบที่เป็นไปตามที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ และท้ายที่สุด มีการแก้ไขหรือพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิลเลียม (William, 1975, p.551) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจและการปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยการพัฒนาแนวปฏิบัติหรือออกแบบคุณสมบัติ จากนั้นก็เคลื่อนไปสู่ขั้นตอนที่ค่อนข้างจะยาวนานในการทำงาน ซึ่งเผชิญกับปัญหาอันหลากหลายและเป็นปัญหาใหม่ ๆ เช่น ปัญหาทางเทคนิค การบริหาร บุคคล และสถาบันการทำงานนี้จบลงเมื่อเริ่มมองเห็นว่าพร้อมที่จะทดสอบการทดลอง หรือถ้าไม่ได้เป็นการทดลอง ก็จบลงด้วยดุลพินิจที่คิดว่าการปฏิบัตินั้นสมบูรณ์แล้ว ขั้นตอนนี้บางทีก็มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อนำข้อมูลไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่อีก

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายคนด้วยกัน เช่น

วรเดช จันทรศร (2531, หน้า 68) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์การบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548, หน้า 90) มีความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองได้สองประเด็น คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้ว

เลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั้ยกซ้อน แต่เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

ส่วนสมบัติ อรรถธัญวงศ์ 2557, (หน้า 481-482) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องกระทำควบคู่ไปกับการประเมินผลนโยบายจึงจะเป็นหลักประกันสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ให้เกิดความล้มเหลว

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/ แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระ ในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ หน่วยงานระดับสูง และหน่วยงานระดับล่าง โดยมีรายละเอียดดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2562, หน้า 164-186)

1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างหน้านโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2) หน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้วก็จะกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro implementation)

5. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)

เมื่อกล่าวถึงการประเมินผล (evaluation) เป็นเรื่องที่สำคัญมากต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ (public policy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารภาครัฐด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ (new paradigm) ที่มุ่งเน้นการบริหารเชิงนโยบายแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result base management) เป็น การมองการบริหารแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญ ทั้งเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation) ซึ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว จะสามารถสะท้อนภาพให้ผู้ กำหนดนโยบาย และผู้ดำเนินงาน ได้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยกระบวนการด้านการประเมินผล ดังนั้น บทบาทของการประเมินผลจึงยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากการเป็นส่วนหนึ่งของ ขั้นตอนตามกระบวนการทางนโยบายแล้ว ยังเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนภาพความสำเร็จหรือความ ล้มเหลวของการดำเนินนโยบายในระดับต่าง ๆ ในเชิงประสิทธิภาพประสิทธิผล ผลสัมฤทธิ์ความคุ้มค่า และผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในมิติต่าง ๆ เพื่อนำจุดบกพร่องกลับมาปรับปรุงแก้ไขการ ดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ (decision making) ของผู้กำหนดนโยบาย ในกรณีที่ต้องการดำเนินนโยบายในลักษณะที่ใกล้เคียงกันในอนาคตอีกด้วย

การประเมินผลที่ดีจำเป็นจะต้องได้รับความเข้าใจและการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นทางการ ซึ่งผู้ประเมินจะต้องมีทัศนคติที่ดี มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติและสามารถ เลือกใช้ข้อมูลสนับสนุนทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณรวมถึงการเลือกใช้แนวคิดทฤษฎี ตัวชี้วัด (KPI) ที่เหมาะสมสำหรับการประเมินในแต่ละประเภทตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผู้ ดำเนินงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการประเมินผลสามารถดำเนินการได้ในทุกระดับของกระบวนการดำเนิน นโยบายทั้งการประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินงาน การประเมินผลในภาพรวม หรือการประเมินผลการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก็คือการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ/กิจกรรม นั่นเอง

ประเภทของการประเมินผลสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลัก ๆ ตามช่วงระยะเวลาของการประเมินประกอบด้วย (จุมพล หนิมพานิช, 2552, หน้า 18-20)

1. การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินการ (preliminary evaluation) เป็นการศึกษาความเป็นไปได้อีกก่อนเริ่มดำเนินการ (feasibility study) เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของกลไกและ กระบวนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของงานผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมไปถึงการศึกษาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการดำเนินงาน อาทิ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งการประเมินผลในลักษณะนี้มีประโยชน์อย่างมาก ในการพิจารณาความคุ้มค่าต่อการลงทุน และผลกระทบที่คาดว่าจะตามมาจากการดำเนินงาน

2. การประเมินผลในระหว่างการทำงาน (formative/implementation evaluation) โดยการประเมินผลประเภทนี้เป็นการประเมินผลในระหว่างที่โครงการหรือกิจกรรมยังไม่สิ้นสุด ซึ่งจะมีการดำเนินงานควบคู่ไปกับการติดตามผลความคืบหน้า (monitoring) ในแต่ละงาน

กิจกรรมที่สำคัญ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้ในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงสิ่งที่กำลังดำเนินงานอยู่ให้ดียิ่งขึ้น โดยไม่ปล่อยไว้จนกระทั่งการดำเนินงานแล้วเสร็จ เนื่องจากจะส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความเสียหาย และยากที่จะแก้ไขได้

3. การประเมินผลเมื่อการดำเนินการได้เสร็จสิ้นไปแล้ว (summative evaluation) สำหรับการประเมินผลในประเภทนี้ มักจะเป็นการประเมินผลกระบวนการดำเนินงานทั้งระบบ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารงานในการดำเนินงานที่อาจจะต้องมีความต่อเนื่องในอนาคตหรือพัฒนารูปแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าในเชิงนโยบายการประเมินผลก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารงานที่จำเป็นต้องตัดสินใจบนข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงและเป็นปัจจุบันมีข้อมูลครบถ้วนในมิติต่าง ๆ ของการดำเนินงาน เพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์คุ้มค่าต่อการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐมากที่สุด

การตัดสินใจทางนโยบาย

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งคือ การตัดสินใจเลือกนโยบาย (policy decision) เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้แนวคิดการเลือกนโยบายมีหลายแนวคิด แต่แนวคิดที่น่าสนใจและผู้วิจัยเลือกมาศึกษามีดังนี้

1. ทฤษฎีการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วน (rational comprehensive theory) Quade (1982, p.305) ได้กล่าวถึงการใช้แนวคิดนี้ในการตัดสินใจด้านนโยบายว่าจะช่วยลดความไม่สอดคล้องกันในการตัดสินใจหรือระบุสิ่งต่าง ๆ จากการแยกระหว่างการตัดสินใจ และการวิเคราะห์

การตัดสินใจ คือ ศิลปะของการเลือกทางเลือกที่สมเหตุสมผล จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบท (context) ในการตัดสินใจครั้งนั้น ๆ การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลเป็นความตั้งใจที่จะให้ผลลัพธ์จากการตัดสินใจออกมาสอดคล้องกับบริบท และขึ้นอยู่กับการให้คุณค่า (value based) ส่วนการวิเคราะห์ (analysis) นั้น เป็นศาสตร์ของการปรับใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจ (decision rule) ที่มีเหตุผล และขึ้นอยู่กับมาตรฐานที่เหมาะสม การวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลมีความเป็นตรรกะ (logic) สมบูรณ์ (valid) เป็นเหตุเป็นผล (reliable) และผ่านการทดสอบเชิงประจักษ์ (empirically test) โดยทั้งหมดต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีความยากในการแยกระหว่างคุณค่า (values) และความจริง (facts) ที่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางภูมิปัญญาในการพิจารณา

การตัดสินใจที่ไม่มีเหตุผล (irrational decision) คือ การตัดสินใจที่เลือกใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจที่ไม่สมเหตุสมผล ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจสร้างเขื่อนในแม่น้ำแยงซี หากใช้เงื่อนไขว่าด้วย

ผลประโยชน์โดยรวม (net social benefit) การคงตัดสินใจออกนโยบายให้มีการสร้างเขื่อน แต่ถ้าใช้เงินไป ไม่มีการสูญเสีย no losers การตัดสินใจสร้างเขื่อนคงถูกเลื่อนออกไป ซึ่งการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลของการกำหนดนโยบาย ต้องประกอบไปด้วยการมีเงินไปการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล และการใช้เหตุผลที่เหมาะสมกับเงินไปนั้น

หน้าที่ในการตัดสินใจและวิเคราะห์ ถูกแบ่งแยกออกจากกันเนื่องจากขนาด และความซับซ้อนของสังคมปัจจุบัน และเมื่อแยกหน้าที่แล้ว โอกาสที่นักวิเคราะห์ตรวจสอบการตัดสินใจของคนตัดสินใจว่าการตัดสินใจนั้น ๆ ถูกต้องหรือไม่ก็จะน้อยลง เช่นเดียวกัน คนตัดสินใจก็ไม่ทำงานร่วมกับนักวิเคราะห์ในการหาความสมเหตุสมผลในการปรับใช้และตัดสินใจในแต่ละครั้ง ดังนั้นการใช้เหตุผล และความสมเหตุสมผลในการตัดสินใจด้านนโยบายจะมีผลสัมฤทธิ์ที่ดี จึงขึ้นอยู่กับ การสื่อสารกันของ คนตัดสินใจและนักวิเคราะห์

ความเหมาะสม (appropriate) ถูกนำมาใช้เพื่อตรวจสอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยเราต้องการทราบว่า การเลือกใช้กรอบเงินไปการตัดสินใจ เหมาะสมกับบริบทในขณะตัดสินใจหรือไม่ และเราจะรู้ได้อย่างไรว่า นักวิเคราะห์ใช้ตรรกะ และมาตรฐานที่ถูกต้องสมเหตุสมผลและเหมาะสมกับการวิเคราะห์การตัดสินใจนั้น ๆ การที่จะกำหนดความเหมาะสมก็คือ การใช้การตัดสินใจโดยสังคม (socially determined) ผู้ตัดสินใจและผู้วิเคราะห์ต้องสร้างการสื่อสารกับคนในสังคม และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมในการตัดสินใจด้านนโยบาย

Anderson (2011, p.127) ได้กล่าวถึง แนวคิดการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วนว่าเป็นการใช้มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจด้านนโยบาย มีมุมมองที่มีเหตุผลมากขึ้น การใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วน ควรนำมาใช้กับกระบวนการตัดสินใจที่มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างดีแล้ว เพื่อช่วยให้เป้าหมายประสบความสำเร็จมากขึ้น

ทฤษฎีการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วนมีองค์ประกอบดังนี้

1. ปัญหาที่นำมาตัดสินใจ ต้องสามารถแบ่งแยกจากปัญหาอื่น ๆ ได้ หรืออย่างน้อยต้องสามารถพิจารณาคุณค่าของแต่ละปัญหาเพื่อเปรียบเทียบกันได้
2. เป้าหมาย (goals) คุณค่า (values) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) คือ สิ่งที่จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจทราบ และเกิดความชัดเจนในแนวทางการตัดสินใจ และช่วยจัดลำดับความสำคัญของสิ่งที่ตัดสินใจได้
3. ต้องมีการพิจารณาตรวจสอบ (examined) ตัวเลือกต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาแต่ละเรื่อง
4. จะต้องมีการพิจารณาผลลัพธ์จากแต่ละทางเลือกที่คาดว่าจะเกิดด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ต้นทุน และผลที่ได้รับ (cost and benefits) ข้อได้เปรียบ เสียเปรียบ (advantages and disadvantages)

5. ไม่มีทางเลือกไหนที่ถูกต้องที่สุด ดังนั้นต้องมีการนำผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกมาเปรียบเทียบกัน เพื่อหาทางเลือกที่ดีกว่า

6. ผู้ตัดสินใจด้านนโยบายจะต้องเลือกทางเลือกที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ตามกรอบของเป้าหมาย คุณค่า และวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ผลจากขั้นตอนดังกล่าวจะทำให้การตัดสินใจเป็นการตัดสินใจที่ใช้เหตุและผลอย่างครบถ้วน ซึ่งถือว่าเป็นวิธีที่ให้ผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำให้การตัดสินใจนั้นเกิดความเป็นไปได้ที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การตัดสินใจตามทฤษฎีนี้ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่และเป็นพื้นฐานและขอบเขตของแนวนโยบายของรัฐได้

แนวคิดเรื่องนโยบายแบบประชานิยม

ประชานิยม (populism) เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ซึ่ง Acemoglu, Egorov and Sonin (2012, p. 771) อธิบายถึงลักษณะนโยบายประชานิยม ว่าเป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่ประชาชนหวาดกลัวต่อการเมืองที่อำนาจทางการเมืองนั้น ตกอยู่กับชนชั้นนำหรือกลุ่มการเมืองแนวคิดอนุรักษนิยมที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนาน ความหวาดกลัวต่อการเมืองนี้ ประกอบไปด้วยความกลัวที่ชนชั้นนำจะมีอำนาจมากเกินไป หรือกลัวการทุจริต ปรากฏการณ์ทางการเมืองลักษณะนี้ ทำให้นักการเมืองประชานิยมที่มุ่งเน้นการชูนโยบายประชานิยมเสนอตัวเข้ามาเป็นทางเลือกให้ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในขณะที่ Gyurkocza (2011, p.1) อธิบายแนวคิดเรื่องประชานิยมว่าเป็นการแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายขวาที่เป็นตัวแทนกลุ่มอุดมคติทางเศรษฐกิจหรือการเมืองค่อนข้างไปทางอนุรักษนิยมกับฝ่ายซ้ายที่เป็นตัวแทนกลุ่มคนที่มีอุดมคติทางเศรษฐกิจหรือการเมืองโน้มเอียงไปทางนิยมการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และรุนแรง หรือกลุ่มที่นิยมลัทธิสังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ นักการเมืองประชานิยมจะนำเสนอนโยบายที่เน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนที่เกิดความเบื่อหน่ายต่อการเปลี่ยนแปลงที่ช้า อันเนื่องจากการบริหารภายใต้กลุ่มฝ่ายขวา

ความหมายของประชานิยม “ประชานิยม” เป็นคำแปลมาจากคำว่า Populism ในภาษาอังกฤษ และคำว่า “Populism” มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า Populus ซึ่งแปลได้ว่าประชาชนซึ่งแรกเริ่มเดิมทีนั้น คำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศ ที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ ๆ พวกเขา รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า “พรรคประชาชน” (People’s Party) (ชาติชาย มุกสง, 2547)

ในประเทศไทยแต่เดิมนักวิชาการมักจะใช้ทับศัพท์ว่า “ป๊อปปูลิสม์ หรือ พ็อพพิวลิสซึม” (populism) ก่อนจะเปลี่ยนมาใช้คำศัพท์ “ประชานิยม” โดยปรากฏคำว่า “ประชานิยม” เป็นภาษา

เขียนครั้งแรกในบทความที่เขียนโดยเกเชียร เตชะพีระ ที่ลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 และ “ประชานิยม” ก็ใช้กันอย่างกว้างขวางใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณเป็นหลัก (ชาติชาย มุกสง, 2547)

แนวคิดทางการเมืองของประชานิยม ยังคงมีการโต้แย้งและไม่มีข้อสรุปในนิยามหลักเพื่อใช้อ้างอิงทั่วไป แต่ทั้งนี้ประชานิยมมักแสดงในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (people) กับผู้นำ (leader) (Crick, 2005)

ปรากฏการณ์ทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (people) กับผู้นำ (leader) นั้น เป็นปรากฏการณ์ที่ผู้นำจะให้ความสำคัญต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ที่จะเป็นตัวแทนประชาชนในการปกครอง หากให้ความสำคัญต่อความต้องการดังกล่าว จะได้รับการสนับสนุนให้เป็น “ผู้นำทางการเมือง” ทั้งนี้รูปแบบดังกล่าวจะไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติเท่ากับการที่ตัวแทนประชาชนที่เป็นผู้นำทางการเมืองสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชน (Kamdao Boonyarataphan, 2008)

ความหมายข้างต้นนั้น สอดคล้องกับความหมายที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549, หน้า 23-49) ได้ศึกษาความหมายของประชานิยม โดยสรุปความหมายของประชานิยมไว้ 2 แบบ คือ ความหมายแบบกว้าง หมายถึง การทำอะไรที่น้ำหนักให้ความสำคัญหรือให้ความสนใจกับประชาชนซึ่งมักจะหมายถึงคนชั้นล่าง หรือสามัญชน ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้รับความนิยมและการสนับสนุนจากคนยากจนหรือกลุ่มคนธรรมดา และบางครั้งมีการวิพากษ์วิจารณ์คนชั้นปกครอง ชั้นสูง คนร่ำรวย และรวมถึงคนชั้นกลาง แบบที่สองคือ ความหมายแบบแคบหรือที่เจาะจงตามลักษณะที่ปรากฏขึ้นจริงในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ดังนี้

1. ความหมายแบบรัสเซียและอเมริกา (ช่วง ค.ศ.1860s-1880s) คือ ขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมจากล่างขึ้นบน ซึ่งมีผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ พรรคการเมือง ปัญญาชน หรือมวลชน ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสังคมและการเมือง เพื่อให้ความสำคัญและให้ประโยชน์แก่เกษตรกร คนยากจนในชนบทเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนในที่นี้คือ เกษตรกรและคนชั้นล่างในชนบท โดยในรัสเซีย ปัญญาชนและนักศึกษาได้เข้าสู่ชนบท เพื่อพัฒนาภาคชนบทด้วยการรื้อฟื้น และพัฒนาสหกรณ์ ส่วนในอเมริกาเป็นการกำหนดนโยบายของพรรคประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในภาคเกษตรกรรมมากเป็นพิเศษ

2. ความหมายแบบละตินอเมริกา (ตั้งแต่ช่วง ค.ศ.1920-ปัจจุบัน) เป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง โดยอาศัยความโดดเด่นของผู้นำและแนวนโยบายของพรรค ซึ่งเป้าหมายของการสนับสนุนมาจากการลงคะแนนเสียงของกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจนในเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะประชาชนในชนบทเพียงกลุ่มเดียวโดยงานวิจัยนี้ยังกล่าว พวกที่มีนโยบายประชานิยมในละตินอเมริกานี้พอใจในการให้มีคนยากจนหรือคนระดับรากหญ้าอยู่ต่อไปในสังคมตราบนานเท่านานด้วยคนเหล่านี้

เป็นฐานเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง การช่วยเหลือจึงเป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้น และประชาชนเหล่านั้นยังคงต้องพึ่งพารัฐหรือพรรคนั้นต่อไป เช่น การให้เงินกู้จำนวนไม่มาก การให้มีค่าโดยสารราคาต่ำ การสร้างงานง่าย ๆ ให้ทำการตั้งงบประมาณปรับปรุงชุมชนการจัดการศึกษาและการจัดสวัสดิการในยามเจ็บป่วย ให้แก่คนทั่วไป โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

3. ความหมายแบบยุโรปตะวันตกในปัจจุบัน คือ ขบวนการที่ผู้นำและพรรคนำพาคนชั้นกลาง ธรรมดาคนสามัญชน ที่เคยเป็น “เสียงเงียบ” ไปออกเสียงสนับสนุนนโยบายที่เน้นการดูแลคนชั้นล่าง วัฒนธรรมต่างเชื้อชาติ ต่างวัฒนธรรม และต่างศาสนาให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชาติและอารยธรรมแบบตะวันตกเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ คำว่า ประชาชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงคนชั้นล่าง และคนยากจน หากแต่หมายถึงคนส่วนใหญ่ ซึ่งก็คือ คนชั้นกลางนั่นเอง ที่เคยเงียบเสียงจำยอมต่อนโยบายของพรรคเสียงข้างมาก แต่ต่อไปนี้ต้องกล้าออกมาเรียกร้องรัฐบาลให้เอาจริงเอาจังเรื่องการสร้างชาติให้เป็นปึกแผ่นให้มากขึ้น

4. ความหมายในโลกแห่งการพัฒนา หมายถึง แนวการพัฒนาในโลกที่สาม ที่เน้นการให้ประชาชน ซึ่งหมายถึง เกษตรกรและคนยากชนในภาคเกษตรในโลก ที่สามารถพึ่งพิงตนเองได้ด้วยการเน้นการทำเกษตรแบบครอบครัว และชุมชน หักถถรรรมในครัวเรือน รวมถึงอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งถือเป็นการให้ความสนใจในภาคเกษตรและเกษตรกรให้มากขึ้น ให้มีความเชื่อมั่นต่อภูมิปัญญาเดิมของสังคมอีกด้วย ไม่ใช่สนใจเพียงแค่ปรัชญาและศาสตร์แบบตะวันตกแต่เพียงอย่างเดียว ในอีกด้านหนึ่งนั้น การพึ่งพิงตนเองนี้ถือเป็นการปลดแอกประเทศตนจากกระแสนิยมและโลกาภิวัตน์

5. ความหมายในการถกเถียงเรื่องประชาชน นักการเมืองลงประชาชน และประชาธิปไตย ที่มีมาตลอดในตะวันตก นับแต่ยุคกรีกและโรมันโบราณ จนถึงปัจจุบัน ประชาชนในความหมายนี้ก็คือ คนชั้นล่าง คนธรรมดา คนส่วนใหญ่ คนยากไร้ คนที่อ่อนด้อยความรู้ และการถกเถียงก็มีประเด็นที่ว่า ประชาชนพร้อมหรือยัง หรือพร้อมแค่ไหน ในการปกครองตนเอง ประชาชนมีความสามารถและความรับผิดชอบหรือไม่ ที่จะเข้ามามีส่วนในกิจการของบ้านเมือง

นอกจากนี้ ธีรยุทธ บุญมี (2554, หน้า 22-23) ยังได้ให้ความหมายของประชาชนนิยมว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ชนิดหนึ่ง เพียงแต่เปลี่ยนจากการอุปถัมภ์ของชนชั้นสูงมาเป็นรัฐบาลอุปถัมภ์ หรือการอุปถัมภ์ด้วยนโยบาย ซึ่งหมายถึงการใช้นโยบายที่อุปถัมภ์หรืออุ้มชูประชาชนในกลุ่มที่ตนต้องการ

จากการรวบรวมความหมายคำว่า ประชาชนนิยม ของนักวิชาการหลายท่านอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนนิยม หมายถึง การเอาใจหรือให้ความสำคัญกับประชาชนคนธรรมดาสามัญและคนยากจน ไม่ให้ความสำคัญกับคนชั้นสูงหรือคนรวย โดยการให้ความสำคัญกับคนระดับล่างนี้เป็นการสร้างฐานเสียง ดังนั้นการกำหนดหรือดำเนินนโยบาย รวมถึงการแก้ปัญหาจึงเป็นเหมือนการเลี้ยงไข้หรือการแก้ปัญหาในระยะสั้น กล่าวคือ เป็นการสร้างการอุปถัมภ์ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถยืดหยัดได้ด้วยตนเอง เพราะการมีคนระดับรากหญ้าต่อไปเป็นการคงระดับฐานเสียงหรือคะแนนนิยมให้กับพรรค

คุณค่าหลักและลักษณะเด่นของแนวคิดประชานิยม รูปแบบหรือแนวคิดประชานิยม มีคุณค่าหลัก (core value) และลักษณะเด่นร่วมกันหลายประการ ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนไหวของประชานิยม (populist movement) ระบอบประชานิยม (populist regimes) และความเป็นผู้นำที่เป็นประชานิยม ได้แก่ (Kosuke Mizuno and Pasuk Phongpaichit, 2009)

1. การหลอกลวงหลายทางสติปัญญา (wisdom lie) ที่มีในประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจทางการเมือง ประชาชนได้รับสติปัญญานี้ เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพื่อการคิดวิเคราะห์ สติปัญญาดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเด่นที่ต่อต้านความเฉลียวฉลาดและความรู้ทางการเมืองที่เป็นส่วนสำคัญต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. การไม่มีความขัดแย้งในประชาชน (there is no conflict among the people) การปราศจากซึ่งชนชั้น และการกลมเกลียวกันเป็นหนึ่งในของสังคม

3. การที่ชนชั้นนำทางปกครองมีความเห็นแก่ตัวและปราศจากศีลธรรม the ruling elite are selfish and morally corrupted) ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำกับประชาชนที่ไม่เป็นเพียงความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ แต่รวมไปถึงทางด้านคุณธรรม

4. สังคมอุดมคติจะเป็นจริงเป็นเมื่อประชาชนร่วมกันขับไล่ศัตรู (once the people eject their enemies, and ideal society will be realized) ดังนั้น จึงไม่ต้องการการเมืองซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ในสังคม นอกจากนี้ประชานิยมจะปฏิเสธความสำคัญของสถาบันทางการเมือง และให้ความสำคัญต่อผู้นำที่เข้มแข็ง

ประชานิยมในประเทศไทย การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดประชานิยมในประเทศนั้น นักวิชาการให้ความเห็นว่าเริ่มต้นขึ้นสมัยรัฐบาลของนางสาว รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งสืบทอดนโยบายบางส่วนมาจากพี่ชาย และกำหนดนโยบายใหม่บนฐานแนวคิดเดียวกัน โดยจัดว่านโยบายส่วนใหญ่เป็นนโยบายประชานิยมแบบละตินอเมริกา ซึ่งประชานิยมแบบดังกล่าวมีลักษณะ 6 ประการ (อนุกูลเกียรติยศ, 2549, หน้า 23-49; Kosuke Mizuno and Pasuk Phongpaichit, 2009) ดังนี้

1. มีผู้นำที่โดดเด่น เป็นการบริหารนโยบายโดยอาศัยผู้นำที่โดดเด่นเป็นขวัญใจประชาชน เข้าถึงซึ่งอารมณ์ความรู้สึก หยั่งรู้ได้ถึงความต้องการอันแท้จริงของคนหรือคนชั้นล่างในภาคชนบทได้

2. มุ่งเน้นนโยบายเพื่อการหาเสียงสนับสนุน เช่น นายทักษิณ ชินวัตรหรือพรรคไทยรักไทย และพรรคเพื่อไทย ใช้นโยบายที่ให้ความสำคัญกับฐานเสียงจากคนบางกลุ่มหรือกลุ่มระดับรากหญ้า เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนอย่างมาก ซึ่งไม่ใช่เพียงเงินหรือการอุปถัมภ์ด้วยผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายบุคคลเท่านั้น นโยบายเหล่านี้ ได้แก่ 30 บาทรักษาทุกโรค พักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้าน โค้ชส่วนตัว โครงการ SML โครงการบ้านเอื้ออาทร ฯลฯ ต่อมาในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน สมัยของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ยังคงมีนโยบายประชานิยม เช่น พักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านละสองล้าน บัตรเครดิตเกษตรกร โครงการจำนำข้าว ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท เป็นต้น

3. มีลักษณะเป็นการสงเคราะห์คนชั้นล่างหรือคนยากจน โดยเฉพาะในชนบทแต่ก็รวมทั้งคนจนในเมืองด้วย ซึ่งนักวิจารณ์ปัญญาชน คนชั้นกลาง จำนวนมากเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งการสงเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงและกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งผลให้คนชั้นล่างมีหนี้มากขึ้น อย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายประชานิยมในสมัยนายกทักษิณไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การหาเสียงจากกรรมกร สหภาพแรงงาน และคนจนในเมืองอย่างที่ทำกันอยู่แพร่หลายในทวีปอเมริกาใต้ แต่ในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้พัฒนาโยบายประชานิยมให้ครอบคลุมมากขึ้น ถึงกลุ่มคนขับแท็กซี่และกลุ่มแรงงานที่ทำงานในบริษัทต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานในเมือง

4. มุ่งเน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและรัฐกับประชาชนโดยตรง นายทักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตัดทอนหรือลดการให้ความสำคัญแก่ตัวแทนหรือตัวเชื่อม แต่มุ่งติดต่อสัมพันธ์และสื่อสารกับประชาชนโดยตรง ซึ่งพิจารณาได้จากการพูดกับประชาชนทุกวันเสาร์ผ่านวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย

5. เน้นคุณค่าประชาชน โดยจะเห็นได้จากคำขวัญ คำพูด คำปราศรัย หนังสือ เอกสารของ นายทักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ให้ความสำคัญและคุณค่าของประชาชนมากกว่า นายกรัฐมนตรีและพรรคใด ๆ ที่ผ่านมา โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังเคยให้คำมั่นสัญญาอย่างน่าเชื่อมั่นว่า ผมจะทำให้คนจนหมดไปภายในเวลา 6 ปี การพูดในลักษณะนี้เป็นการชวนให้ประชาชนเชื่อว่าผู้นำให้คุณค่าแก่ประชาชน ซึ่งประชาชนก็จะให้คะแนนสนับสนุนด้วยความชื่นชม

6. เป็นนโยบายที่ไม่ใช้ทุนนิยมและสังคมนิยม เช่นนายทักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีลักษณะผสมผสานระหว่างทุนนิยมและสังคมนิยม ไม่ถือว่าการสนับสนุนงบประมาณต่าง ๆ ให้แก่คนจนนั้นเป็นการต้องขูดรีดจากคนรวย ในส่วนที่เป็นทุนนิยม คือ การมีนโยบายที่มุ่งเปลี่ยนเศรษฐกิจไปเป็นระบบตลาดให้ได้มากขึ้น แต่รัฐบาลมีความเป็นสังคมนิยม คือ การเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจอย่างไม่เคยมีมาก่อน รวมถึงการใช้เงินนอกงบประมาณของรัฐ เพื่อสงเคราะห์และช่วยเหลือคนชั้นกลางและโดยเฉพาะคนชั้นล่างไปจำนวนมาก ดังเช่น กรณีการเพิ่มค่าแรง 300 บาท บัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549, หน้า 23-49)

นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยได้นำเสนอนโยบายประชานิยมในด้านต่าง ๆ ต่อประชาชน หนึ่งในนโยบายประชานิยมที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ การรับจำนำข้าวเปลือก โดยได้นำเสนอว่าจะรับข้าวเปลือกเจ้าเกวียนละ 15,000 บาท และรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นผู้นำ

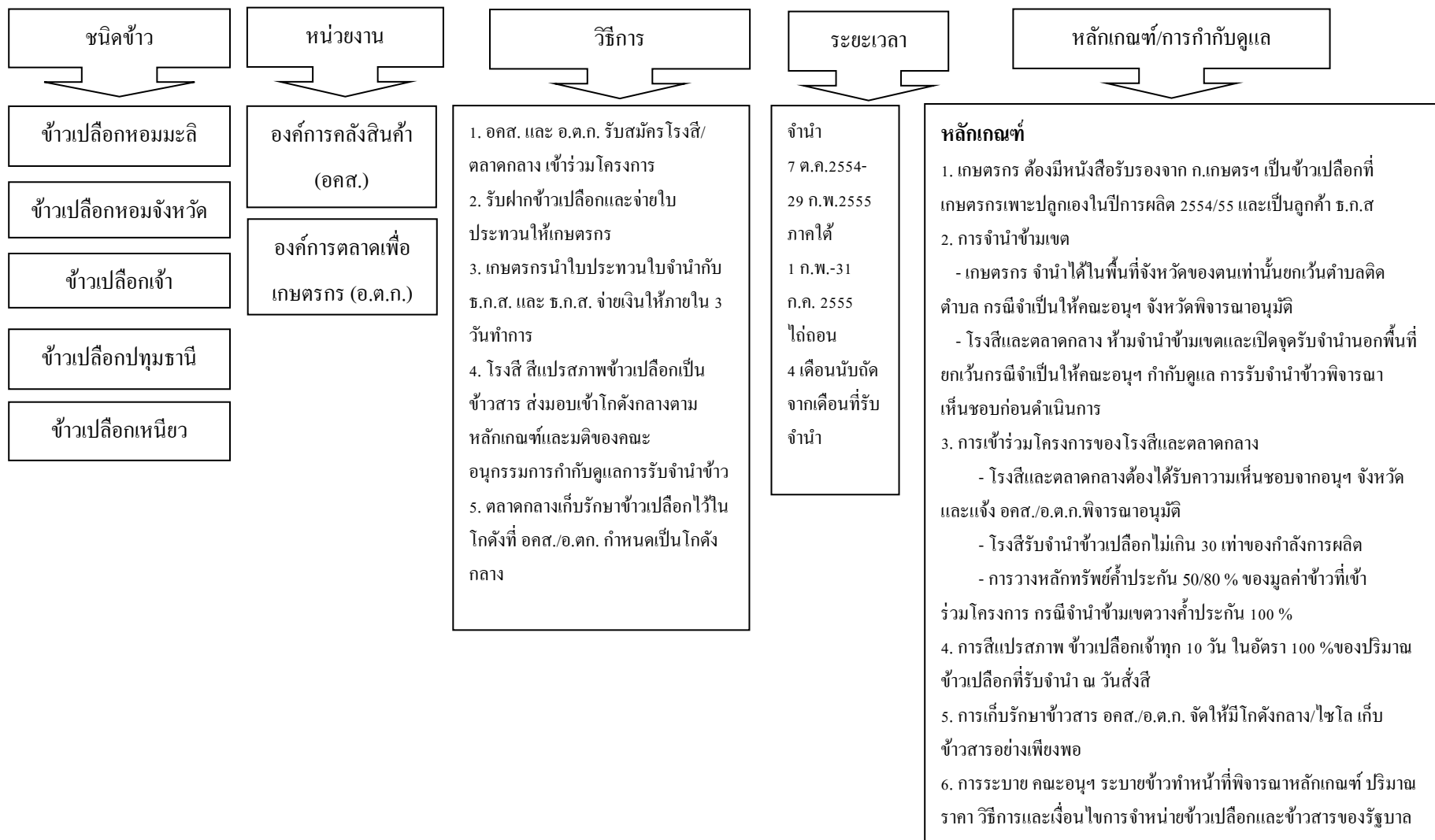
จัดตั้งรัฐบาล และได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2554 ได้นำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก ตามที่ได้ตรวจหาเสียงไว้กับประชาชนมาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก โดยมีรายละเอียดดังนี้ (วิกานดา วรรณวิเศษ, 2554, หน้า 1-7)

1. นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ ให้เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร (สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2554)

2. วิธีดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

หลังจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายรัฐสภาแล้วได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่แถลงไว้โดยมอบหมายให้คณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) รับผิดชอบในการดำเนินการกำหนดกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข การรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/พ.ศ.2555 ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติอนุมัติกรอบชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข การรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ.2554/พ.ศ.2555 เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2554 และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2554 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบ และให้ดำเนินการรับจำนำได้โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, หน้า 24-25)



ภาพที่ 2.1 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ.2554 พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน. 2554.

จากภาพที่ 1 สามารถอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/2555 ของรัฐบาล ได้ดังนี้ (กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน, 2554)

ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/2555 ข้าวเปลือกที่รับจำนำมีเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้า โดยแต่ละชนิดมีราคารับจำนำที่แตกต่างกัน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/2555

หน่วย : บาท/ตัน	
ชนิดข้าว	จำนำใบประทวน
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 100%	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	14,800
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	14,600
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	14,200
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	13,800

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน, 2554.

สรุปขั้นตอนโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีดังนี้

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าว มีระยะเวลาการดำเนินโครงการตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2554 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2557 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการรับจำนำข้าว ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายการรับจำนำโดยไม่จำกัดปริมาณข้าว เปิดรับจำนำปีละ 2 ครั้งต่อแปลงต่อราย โดยไม่แยกนาปีและนาปรัง กำหนดให้เกษตรกรไถ่ถอนข้าวได้ 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ซึ่งมีขั้นตอนการรับจำนำข้าวตามความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยสังเขป ดังนี้

1. การออกหนังสือรับรองเกษตรกร เกษตรกรต้องไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอในพื้นที่ที่เกษตรกรมีพื้นที่เพาะปลูก และผ่านการทำประชาคมจาก (5 เสือ) ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ผู้แทน ธ.ก.ส. และเกษตรตำบล ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรับรองร่วมกัน เมื่อผ่านขั้นตอนการทำประชาคม เกษตรอำเภอจะออกหนังสือรับรองผู้ปลูกข้าวให้กับเกษตรกร

2. เกษตรกรนำข้าวเปลือกในแปลงนาที่เพาะปลูก หนังสือรับรองเกษตรกร ในขั้นตอนแรก และแสดงสมุดบัญชีลูกค้า ธ.ก.ส. ไปที่จุดรับจำนำ เพื่อคำนวณปริมาณข้าวหลังหักลดความชื้น สิ่งเจือปนที่ตรวจสอบได้ ซึ่งจะออกใบประทวนให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ ซึ่งในขั้นตอนนี้ รับผิดชอบโดยองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ซึ่งเจ้าหน้าที่กำกับ ณ จุดรับจำนำ (5 สิ่ง) ประกอบด้วย ลูกจ้าง อคส. หรือ อ.ต.ก. ตัวแทนเกษตรกร 3 คน ตัวแทนภาคราชการ 1 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน อีกทั้งจุดรับจำนำต้องติดกล้องวงจรปิด หรือกล้อง CCTV

3. เกษตรกรนำไปประทวนที่ได้รับไปขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. และทำสัญญากู้เงินโดยนำไปประทวนเป็นประกัน ซึ่ง ธ.ก.ส. จะจ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ

4. การแปรสภาพข้าวที่เก็บในโรงสีต้องแปรสภาพข้าวตามคำสั่งของ อคส. หรือ อตก. และส่งมอบข้าวตามกำหนดมาตรฐานกระทรวงพาณิชย์และส่งเข้าเก็บในโกดังกลางตามเวลาที่กำหนด

5. การรับมอบข้าวและการเก็บรักษาเพื่อรอการระบายโดยบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวหรือ เซอเวเยอร์ ที่จะต้องรับผิดชอบคุณภาพข้าวให้เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนด (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555, หน้า 8)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า และรวบรวมได้ดังต่อไปนี้

รัชดาภรณ์ สำเภาบาลย์ (2555) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายโครงการรับจำนำข้าว ปี 54/55 ไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ เกษตรได้รับเงินค่าจำนำข้าวล่าช้า และพบว่า มีปัญหาการทุจริตทุกขั้นตอนของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการเท่าที่ควร

กิตติ บริสุทธิ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพึงพอใจต่อการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนา” ผลการศึกษาพบว่า มีสองปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ได้แก่ ราคารับจำนำ และการปฏิบัติงานของธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธกส.) ส่งผลต่อความพึงพอใจในเชิงบวกต่อความพึงพอใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยราคารับจำนำมีบทบาทมากที่สุด ที่เป็นปัจจัยกำหนดความพึงพอใจของชาวนา สำหรับปัจจัย

กำหนดอื่นไม่มีความสำคัญในการกำหนดความพึงพอใจของชาวนา สำหรับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของชาวนา พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตให้สอดคล้องกับโครงการรับจำนำ ทั้งการเลือกพันธุ์ข้าวปลูก ช่วงเวลาเพาะปลูกและมุ่งขายข้าวเข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นหลัก นอกจากนี้พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

จักรพงษ์ เสนาไชย (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลนโยบายรับจำนำข้าว : กรณีศึกษาจังหวัดพิจิตร” ผลการวิจัยพบว่า

1. โรงสีโกดังเก็บข้าว วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานโครงการรับจำนำข้าวบางโรงสียังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่พร้อมที่จะให้บริการ มีสภาพเก่า ชำรุด ขาดความน่าเชื่อถือ และโกดังบางแห่งไม่เพียงพอในการเก็บข้าว แต่โดยรวมโรงสี โกดังเก็บข้าว วัสดุอุปกรณ์ยังมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามโครงการและเพียงพอต่อความต้องการที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าโครงการรับจำนำ

2. โรงสีบางแห่งยังขาดความเข้าใจขั้นตอนและกระบวนการรับจำนำข้าว ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ในขั้นตอนรับจำนำส่งไปประทวนเพื่อเบิกเงิน ธกส. ทำให้ล่าช้า โรงสีบางแห่งแอบนำข้าวที่สีแปรสภาพไปขายให้กับผู้ค้าข้าว จากนั้นค่อยไปหาซื้อข้าวสารราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านมาส่งคืนให้ และมีการสวมสิทธิใบประทวนของเกษตรกรตามโครงการรับจำนำข้าว

วีระ หวังสัจจะโชค (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดสถาบันของนโยบายรับจำนำข้าว” ผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวของไทยในกระบวนการนโยบาย ในการจัดเรียงสถาบันแบบเครือข่ายนโยบายนี้ขึ้นมาเป็นปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (non-economic factor) ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งสถาบันดังกล่าวมีแบบแผนความสัมพันธ์ บรรทัดฐาน และระเบียบเฉพาะระหว่างวัน โดยเครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าวได้ก่อรูปขึ้นหลังนโยบายจำนำข้าว ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และรักษานโยบายจำนำข้าวดังกล่าวผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ในเครือข่าย เพื่อเปลี่ยนจากความสามารถในการกำหนดราคาของการค้าข้าวระหว่างประเทศ มาสู่ความสามารถในการควบคุมราคาภายในประเทศของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว อันมีรัฐและพรรคการเมืองเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทางการเมืองที่กำกับกลไกตลาด ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม

สมพงษ์ มหิงส์พันธุ์ (2556) ได้เขียนบทความเรื่อง “โครงการรับจำนำข้าวเปลือก : วิพากษ์เชิงประจักษ์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57” บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิพากษ์โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57 โดยโครงการก่อให้เกิดผลดีเพียงเล็กน้อยที่สามารถยกระดับรายได้ให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้ระดับหนึ่ง แต่ก็มีผลเสียที่เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน ได้แก่ การทุจริตในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ การทำลายระบบตลาดกลางค้าข้าวเปลือก การทำลายระบบการค้าข้าวสารระหว่างประเทศภายใต้ระบบ

การค้าเสรีและผลเสียที่รุนแรงที่สุด คือ ก่อให้เกิดภาระการคลังอันเป็นผลมาจากการขาดทุนในการดำเนินโครงการ ซึ่งมีผลการขาดทุนสะสมมากกว่า 4 แสนล้านบาท

สิริปริยา ทองเล็ก (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อ การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีการรับรู้ข่าวสารในการประชาสัมพันธ์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ และใบปลิว เกษตรกรทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่สำนักงานเกษตรอำเภอเป็น ส่วนมาก และนำข้าวเปลือก ไปจำนำ ณ โรงสีในเขตอำเภอของตน จำนวนข้าวเปลือกที่เกษตรกร นำมาจำนำอยู่ระหว่าง 2-4 ตันต่อคน รายได้จากการจำนำข้าวเปลือกอยู่ระหว่าง 25,000-67,000 บาท ซึ่งพันธุ์ข้าวที่ได้รับความนิยมในการปลูกมากที่สุดคือ ข้าวหอมมะลิ โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ให้ ความสนใจในการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลถัดไปด้วย ระดับความพึงพอใจของ เกษตรกรที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัด ศรีสะเกษ พบว่า ด้านการประชาสัมพันธ์โครงการมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ผลการศึกษา เปรียบเทียบความพึงพอใจของของเกษตรกรที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ เกษตรกรในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า เกษตรกรที่มี เพศต่างกันมีความพึงพอใจ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 เกษตรกรที่มีการศึกษา ต่างกันมีความพึงพอใจของของเกษตรกรที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกร ในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ ต่างกันที่ .05 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เกษตรกรที่มีสมาชิก ต่างกัน มีความพึงพอใจของของเกษตรกรที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ เกษตรกรในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ ต่างกันที่ .05 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เลอพงษ์ ชาญจิรภรณ์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวโครงการ รับจำนำข้าวเปลือกนาปีสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ผลการศึกษาพบว่า จากการพบว่าการรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาผลดีผลเสียของโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชิน วัตร นโยบายดังกล่าวเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ดีของรัฐบาลที่จะช่วยเหลือเกษตรกรจากการเอารัดเอา เปรียบในด้านราคารับซื้อจากนายทุน และโรงสี เพราะเกษตรกรจะสามารถขายข้าวเปลือกได้สูงกว่า ราคารับซื้อจากนายทุนและโรงสี ณ ช่วงเวลานั้น โดยขายผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า แต่จากการ วางเป้าหมายรับจำนำข้าวเปลือกแบบไม่จำกัด ทำให้รัฐบาลต้องมีการการเงินให้แก่เกษตรกรสูง มาก ซึ่งรัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอ ทั้งนี้เพราะปริมาณรับจำนำสูงกว่ากรอบมาก และข้าวเปลือกที่รับ จำนำในปี 2554/2555-2556/2557 ยังจำหน่ายไม่หมด ทำให้ไม่มีเงินหมุนเวียนที่จะนำมาใช้ใน โครงการ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไม่มีการวางแผนอย่างรัดกุม ทำให้เกษตรกรมีความเดือดร้อน

นอกจากนี้การใช้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างสูง การตรวจสอบคุณภาพข้าวยังมีปัญหาในเชิงเทคนิคและด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงโรงสีข้าวที่ร่วมโครงการ ทำให้ปัญหาทั้งหมดตกอยู่ที่ชาวนา ปัญหาการลักลอบขนย้ายข้าว และการสวมสิทธิ์โดยใช้ช่องว่างในการประเมินผลผลิตของชาวนาต่อไร่ตอนที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ร่วมโครงการจำหน่ายข้าวกับผลผลิต ที่เกษตรกรผลิตได้จริง ระบบการจัดเก็บข้าวไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ตรวจพบข้าวเสื่อมคุณภาพ เน่าเสีย และจากการที่รัฐบาลได้รับประกันข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้เกิดปัญหาการระบายข้าว เพราะไม่สามารถขายออกในตลาดโลกได้ เนื่องจากราคาต้นทุนและข้าวที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งไม่สามารถแข่งกับประเทศคู่แข่งได้ ดังนั้นในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวจะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกองค์การอย่างจริงจัง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ และเกษตรกรผู้ร่วมโครงการ

เทพวิทยัญญ โคตรนนท์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในโครงการรับจำนำข้าว : ศึกษากรณีรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

1. ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและออกใบรับรองเกษตรกร พบว่า มีหลักธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความโปร่งใส ด้านนิติธรรม ด้านความสำนึกรับผิดชอบ ในขณะที่การนำข้าวเปลือกมาจำนำโรงสี และการรับจำนำใบประทวนของ อคส./อ.ต.ก. พบว่า มีหลักธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความโปร่งใส ด้านนิติธรรม ด้านความสำนึกรับผิดชอบ ส่วนขั้นตอนการเก็บข้าวเปลือก และขั้นตอนการสีแปรสภาพข้าวเปลือก พบว่า มีธรรมาภิบาลครบทุกด้าน สำหรับขั้นตอนการส่งมอบและการเก็บข้าวสารในโกดังกลาง พบว่า มีหลักธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วม ด้านนิติธรรมและด้านคุณธรรม

2. การบริหารโครงการรับจำนำข้าวขาดประสิทธิผล การบริหารงานไม่บรรลุ เป้าหมาย มีการขยายสัญญาการชำระเงินคืนแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เนื่องจากโครงการรับจำนำข้าวไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอ ต้องกู้เงินในวงเงินเพิ่มขึ้นตามปริมาณข้าวที่มารับจำนำ (ตามนโยบายที่จะรับจำนำทุกเมล็ด) การระบายข้าว ขาดความเป็นมืออาชีพ นโยบายและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไม่ชัดเจน รวมทั้งมีช่องทางที่เอื้อต่อการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างมาก

พงศ์พันธ์ วิภาดาเกษม (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “นโยบายประชานิยมของรัฐบาลกับกระบวนการบริหารจัดการ : กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าว” ผลการศึกษามีดังนี้

1. ด้านสภาพแวดล้อมและวัตถุประสงค์ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินโครงการของรัฐบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ มีเพียง 2 ราย ที่เห็นว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวผิดวัตถุประสงค์ของการรับจำนำข้าวตั้งแต่แรก ด้านปัจจัยนำเข้าผู้ให้สัมภาษณ์ 9 ราย มีความเห็นว่าปัจจัยนำเข้าของการดำเนินโครงการเหมาะสม และเพียงพอในการดำเนินโครงการ มีเพียง 2 ราย

ที่เห็นว่าปัจจัยนำเข้าไม่เหมาะสม ส่วนด้านกระบวนการดำเนินการของโครงการผู้ให้สัมภาษณ์ 9 ราย เห็นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด อีก 2 ราย ไม่แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือไม่ และด้านผลผลิต ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านมีความเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลช่วยให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ขับเคลื่อนนโยบายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มงวดตามหลักเกณฑ์ของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในการตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ชาวนานำมาเข้าโครงการรับจำนำข้าว และสิ่งที่ค้นพบคือ รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว คือ เกษตรชาวนา ผู้ประกอบการโรงสีข้าว เจ้าของคลังสินค้า นักการเมือง และเซอร์เวย์อร์ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวอาจมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งปัญหาทั้งหมดนี้เกิดจากการวางแผนกระบวนการบริหารจัดการของรัฐบาลที่ผิดพลาด

รุ่งทิพย์ ละมุล (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาตำบลนาแก อำเภอคำชะโนด จังหวัดยโสธร” ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในตำบลนาแก อำเภอคำชะโนด จังหวัดยโสธร ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การขึ้นทะเบียนเกษตรกร 2) การจำนำข้าว 3) การรับเงิน ผลการศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือก พบว่า 1) ปัญหาด้านสมรรถนะ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านบุคลากร นั่นคือ เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดและขาดความรู้ความเข้าใจ ปัจจัยด้านเงินทุน คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและแหล่งเงินทุน และปัจจัยด้านเรื่องเครื่องมือและอุปกรณ์ นั่นคือ ใบประทวนมีจำนวนจำกัด 2) ปัญหาด้านการควบคุม นั่นคือ ปัญหาตรวจวัดความชื้นและสิ่งเจือปน 3) ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง พบว่า มีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ประกอบการโรงสีใช้อำนาจในทางมิชอบต่อกฎหมาย 5) ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้ประกอบการโรงสีที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

วิชญ์ อรรถวานิช (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย” ผลการศึกษาพบว่า ในกรณีที่ 1 โครงการรับจำนำข้าว มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 10,140.52-10,479.15 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง (medium) และฟาร์มขนาดใหญ่ (large)

มีรายรับทางตรงจากการเกษตรเพิ่มขึ้นระหว่าง 39,120.43-40,279.26 บาทต่อฟาร์มต่อปี และ 97,561.62-128,645.92 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า โครงการรับจำนำข้าว มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตรของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 9,335.71-10,001.84 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง (medium) และฟาร์มขนาดใหญ่ (large) มีรายรับทางตรงจากการเกษตรเพิ่มขึ้นระหว่าง 33,794.04-35,328.44 บาทต่อฟาร์มต่อปี และ 86,378.34-113,123.16 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ และพบว่า โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรลดลง

สำหรับในกรณีที่ 2 ซึ่งเป็นการวัดผลกระทบโดยรวมของโครงการฯ ต่อผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ พบว่า โครงการรับจำนำข้าว มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 10,169.16-12,030.03 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง (medium) และฟาร์มขนาดใหญ่ (large) มีรายรับทางตรงจากการเกษตรเพิ่มขึ้นระหว่าง 45,522.06-47,172.48 บาทต่อฟาร์มต่อปี และ 169,537.80-194,747.45 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ สำหรับผลกระทบโดยรวมของโครงการฯ ต่อรายรับทางตรงสุทธิของฟาร์มที่เข้าร่วมโครงการ พบว่า โครงการรับจำนำข้าว มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตรของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 8,622.49-10,056.85 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง (medium) และฟาร์มขนาดใหญ่ (large) มีรายรับทางตรงจากการเกษตรเพิ่มขึ้นระหว่าง 41,641.09-43,410.09 บาทต่อฟาร์มต่อปี และ 125,477.41-156,314.80 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ และพบว่า โครงการรับจำนำข้าว สามารถช่วยให้ความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกรลดลงระหว่าง 0.011-0.023

สำหรับในกรณีที่ 3 การศึกษาครั้งนี้พบว่า โครงการรับจำนำข้าว มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นระหว่าง 16,561.54-19,543.37 บาทต่อฟาร์มต่อปี และระหว่าง 114,235.13-146,182.30 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ

กมลวิช ลอยมา (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ : โครงการรับจำนำข้าว” ผลการวิจัยพบว่า

1. ความบกพร่องของการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ในโครงการรับจำนำข้าวด้านบุคคล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารระดับสูงใช้ตำแหน่งหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงนโยบายมากที่สุด ด้านกระบวนการโครงการรับจำนำข้าว ภาพรวมในระดับมาก รองลงมาด้านวิธีการด้านการสร้างเครื่องมือหรือการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือ

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะโครงการรับจำนำข้าว ด้านกระบวนการอยู่ในระดับมาก รองลงมาด้านการเสนอทางเลือก การพัฒนาทางเลือก ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมือง และด้านปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง ด้านปัจจัยเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และด้าน

ปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

ฉันทวัฒน์ แจ่มใส (2558) ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจํานําข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานําข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า การแปลงนโยบาย/ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ 1) การแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติ และ 2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ ในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็นก่อนเริ่มโครงการ ขณะดำเนินโครงการ และหลังดำเนินโครงการ โดยมีตัวแทนเกษตรกร เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือ การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า มีการประสานใน 3 ระดับ ได้แก่ การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย การนิเทศ และการติดตามประเมินผล พบว่า หน้าที่กำกับดูแลอยู่ภายใต้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ และการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกร ผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.81

2. ด้านผลของการนํานโยบายรับจํานําข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ด้านผลผลิต เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจํานําไม่มีการไถ่ถอนผลผลิตที่จํานํากับรัฐบาลตามมาตรการที่กำหนด ด้านผลลัพธ์ การกำหนดราคารับจํานําสูง ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีเงินใช้จ่ายในครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันค่าครองชีพก็สูงขึ้น ด้านผลกระทบไม่สามารถบอกได้ว่าเศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่ และในอัตราเท่าไร เพราะรัฐบาลไม่มีมาตรการในการติดตาม สำรวจและรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการค้าของโรงสี ซึ่งเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับซื้อเป็นผู้รับจ้างจากรัฐบาลและเกษตรกร เข้าร่วมโครงการข้าวเกษตรอินทรีย์ มีจำนวนลดลง แต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.58

กิตติวดี สีดา และวนาพร พรหมเผ่า (2559) ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมจากโครงการรับจํานําข้าวของชานาตำบลดงมูลเหล็ก อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษามีดังนี้

ระยะที่ 1 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 300 ครัวเรือน วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เพื่อหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความสัมพันธ์ (correlation analysis) ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากโครงการรับจํานําข้าวของชานาส่วนใหญ่ มีผลกระทบอยู่ในระดับน้อย ร้อยละ 53.0

ผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 46.3 ซึ่งผลกระทบที่มีมากที่สุด ได้แก่ ผลกระทบในด้านการเงิน เนื่องจากได้รับเงินจากโครงการล่าช้ากว่ากำหนดร้อยละ 56.3 ส่วนผลกระทบด้านสังคม พบว่าชาวชนส่วนใหญ่ มีผลกระทบอยู่ในระดับน้อย ร้อยละ 57.0 นอกจากนี้ยังพบว่า ตัวแปรเพศ มีความสัมพันธ์ต่อผลกระทบด้านเศรษฐกิจในเชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($R^2 = 0.174$) และมีความสัมพันธ์ต่อผลกระทบด้านสังคมในเชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($R^2 = 0.130$) ตัวแปรพื้นที่ในการทำนา มีความสัมพันธ์ ($R^2 = 0.128$) และเป็นความสัมพันธ์ในเชิงลบต่อผลกระทบด้านเศรษฐกิจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ระยะที่ 2 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้รู้ (Key Informant) ดังนี้ 1) กลุ่มชาวนาที่เข้าร่วมโครงการ 2) กลุ่มผู้รู้ชุมชน 3) เจ้าของโรงสีที่เข้าร่วมในโครงการรับจำนำข้าว ผลวิจัยพบว่า ชาวนาได้รับเงินจากการจำนำข้าวครบแล้วเมื่อต้นปี 2556 รวมเวลายานกว่า 2 ปี ชาวนามีทัศนคติของชาวนาต่อโครงการรับจำนำดังนี้ (1) กลุ่มชาวนาส่วนใหญ่ต้องการเข้าร่วมโครงการอีก (2) กลุ่มชาวนาที่เห็นว่าต้องรับฟังนโยบายและศึกษาหาข้อมูลให้รอบด้าน เพื่อความมั่นใจว่าหากเข้าร่วมโครงการ จะไม่ได้รับผลกระทบในลักษณะเดิมอีก (3) กลุ่มชาวนาที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว หากผู้นำในการบริหารประเทศยังคงเป็นรัฐบาลชุดเดิม

วรรณอนงค์ ทรัพย์รวงทอง (2559) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง) ผลการวิจัยพบว่า

1. กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง) เป็นไปตามแนวทางการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/2557 โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/2557 ไปปฏิบัติ ดังนี้ (1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) ความเพียงพอเหมาะสมของทรัพยากร (4) ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “การทุจริตกรณีการศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด” ผลการศึกษาให้ข้อสรุปที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก โครงการรับจำนำข้าว 5 ฤดู มีการรับจำนำข้าวเปลือก 54.35 ล้านตัน มีค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้านบาท เป็นเงินซื้อข้าว 8.57 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่ เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสิ้นเดือนเมษายน 2557 โครงการมีการขาดทุนทางการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาทหรือเกือบ 53% ของค่าใช้จ่าย ภาระขาดทุนจะสูงขึ้นอีกเพราะรัฐบาลต้องใช้เวลายาวนาน 5-10 ปี ในการระบายข้าวในสต็อก 17.8 ล้านตัน

ประการที่สอง แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศจะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกินสูงถึง 5.6 แสนล้านบาท แต่ผู้ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ และที่สำคัญ คือ โครงการรับจำนำข้าวสร้างความเสียหายมหาศาลต่อสังคม การดำเนินงานนอกจากจะทำให้เกิดภาระขาดทุนทางการคลังถึง 5.4-7.5 แสนล้านบาทแล้ว (ขึ้นกับระยะเวลาที่ใช้ในการระบายข้าวคงเหลือ) ยังก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมที่สูงกว่าประโยชน์ของโครงการถึง 1.23 แสนล้านบาท ความเสียหายนี้ ยังไม่นับผลกระทบต่อคุณภาพข้าว การบิดเบือนตลาดข้าว ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และเปลี่ยนโครงการสร้างการค้าข้าวจากเดิมที่มีการแข่งขันสูง ไปสู่ระบบการค้าแบบเส้นสายพรรคพวก เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐบาลบริหารจัดการนโยบายรับจำนำข้าวแบบขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน และรัฐสภาพล่อยปละละเลยปัญหาการทุจริตในการระบายข้าว ไม่ใส่ใจกับรายงานข้าวหายจากโกดังกลาง โกหกประชาชน และการปิดบังข้อมูลการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ การปล่อยให้ค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำบานปลาย โดยไม่เคยมีความพยายามที่จะจัดทำบัญชีของโครงการรับจำนำข้าว

ประการที่สี่ โครงการรับจำนำข้าวมีข้อบกพร่องร้ายแรงทั้งในระดับนโยบาย (การจำนำข้าวทุกเมล็ดในราคาสูงกว่าราคาตลาดโลกโดยไม่จำกัดงบประมาณและการเก็งกำไรราคาโดยการจำกัดปริมาณส่งออกข้าว) และในระดับการบริหารจัดการ (การเจตนาไม่ให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชี การทุจริตในทุกระดับ การปกปิดและให้ข้อมูลเท็จ)

โดยสรุป นโยบายการรับจำนำข้าวมีข้อบกพร่องทั้งในด้านนโยบายและด้านการบริหารจัดการ

เสาวลักษณ์ เพ็ชรทูลย์ (2560) ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาล : กรณีศึกษาชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์” ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบจากนโยบายจำนำข้าวของชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ แบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้ 1) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ พบว่านโยบายจำนำข้าวมีผลทำให้ต้นทุนการทำนามีการปรับเพิ่มขึ้น จึงทำให้ชาวนาต้องลงทุนเพิ่มเพื่อให้ได้กำไรมากขึ้น แต่เมื่อหักต้นทุนและค่าใช้จ่าย พบว่า ชาวนายังคงเป็นหนี้ ถึงแม้ว่าราคาในการรับจำนำจะสูง 2) ผลกระทบด้านสังคม พบว่าก่อนการดำเนินนโยบายจำนำข้าวชาวนาบางรายได้มีการรวมกลุ่มทำเกษตรกรปลอดสารและกลุ่มเกษตรอินทรีย์ เมื่อมีการจำนำข้าวชาวนาบางรายได้ออกจากกลุ่มไปทำเกษตรแบบเคมีเนื่องจากการใช้เคมีสะดวก ไม่ต้องดูแลมากเหมือนกับเกษตรปลอดสารหรือเกษตรอินทรีย์ 3) ผลกระทบด้านวัฒนธรรม พบว่าก่อนการดำเนินนโยบายจำนำข้าวชาวนาบางกลุ่มทำนาปีเมื่อมีการดำเนินนโยบายจำนำข้าวมีการปรับเปลี่ยนการทำนาเป็นการทำนาแบบนาปรัง เนื่องจากสามารถทำได้ปริมาณมากกว่า โดยประเภทของข้าวที่ปลูกจะเป็นข้าวพันธุ์กรรมกรข้าว (กข)

จำลอง แสนเสนาะ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว : กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ผลการศึกษา พบว่าในขั้นตอนการนำนโยบาย

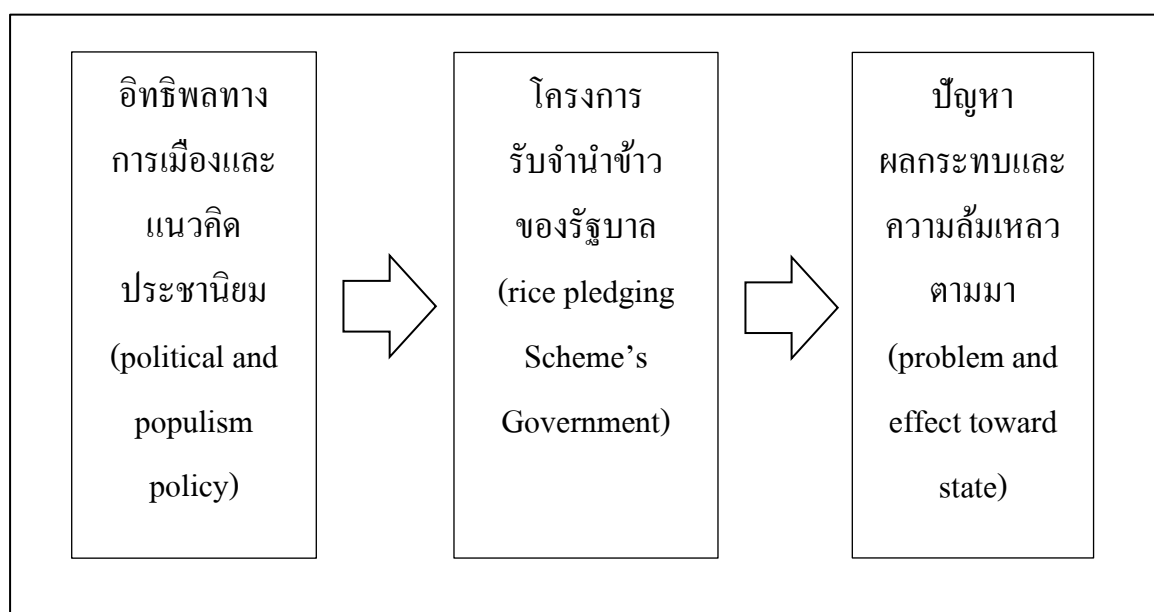
ไปปฏิบัติมีการเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากเครือข่ายพรรคประชาธิปัตย์ไปเป็นเครือข่ายพรรคเพื่อไทย ที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้กระทำการรวม 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ ขณะที่กลุ่มผู้กระทำการมีส่วนร่วมในเชิงช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกิน (appropriation) ในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการรับจำนำข้าว รวม 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มชาวนา กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการรับจำนำข้าว มีผู้กระทำการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกินรวม 4 กลุ่มได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก

ณัชพล นิลนพคุณ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง “การเมืองและนโยบายประชานิยม : ศึกษากรณีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล พ.ศ.2554-2557” จากการศึกษาพบว่า (1) การเมืองและนโยบายประชานิยมมีอิทธิพลต่อการจัดทำนโยบาย (2) ในระยะเวลา 5 รอบการดำเนินการตามโครงการรัฐบาลใช้งบหมุนเวียน 9.85 แสนล้าน มีข้าวเปลือกเข้ามาในโครงการ 54.4 ล้านตัน สีเป็นข้าวสารได้ 35.0 ล้านตัน และเมื่อสิ้นสุดโครงการขาดทุน (หนี้) การคลัง 5.68 แสนล้านบาท มีข้าวอยู่ในสต็อก 18.04 ล้านตัน กู้เงินจากธนาคารรัฐ 5.5 แสนล้านบาท มีการกล่าวหาฟ้องร้องว่า มีการทุจริตในโครงการ 8.4 หมื่นล้านบาท (3) การแก้ไขปัญหาของรัฐบาล รัฐบาลจะใช้เงินงบประมาณผ่อนชำระธนาคาร พร้อมทั้งรัฐบาลจะเร่งระบายข้าวในสต็อกให้มากโดยเร็ว คาดว่าจะหมด ใน พ.ศ. 2561 และรัฐบาลดำเนินคดีตามขอบเขตอำนาจหน้าที่กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจำนวนมาก ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และเอกชน เรื่องยังคงอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งศาลอาญา ศาลแพ่ง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งยังอยู่ในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2561 จึงเห็นว่า โครงการรับจำนำเป็นโครงการประชานิยม ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องใช้ความรอบคอบ ในการจัดทำนโยบายความเป็นไปได้ของโครงการ จะได้ไม่เกิดปัญหาการคลังของประเทศตามมาภายหลัง

ศุภวรรณ คล่องดำเนินกิจ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวในมิติกระบวนการโครงการและการเมืองในนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่สุด ซึ่งเบี่ยงเบนนโยบายจำนำข้าวจากการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย คือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามหลักประชาธิปไตยในช่วงการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งส่งผลกระทบเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเป็นพลวัตต่อมิติอื่น ปัจจัยดังกล่าวผลักดันให้รัฐบาลใช้กลไกที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เพื่อรับรองความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย ซึ่งส่งผลกระทบถดถอยลงเรื่อย ๆ กระทั่งนโยบายล้มเหลว

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ได้ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย