

การนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติในบริบทของประเทศไทย Rice Policies Implementation in the Context of Thailand

ชมนุช หุ่นนาค
Chompoonuch Hunnark

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

ติดต่อผู้เขียน chompoonuch7229@gmail.com

ส่งบทความ 7 กุมภาพันธ์ 2559 | ตอรับ 23 พฤษภาคม 2559 | เผยแพร่ 11 พฤศจิกายน 2559

บทคัดย่อ

ข้าวเป็นผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทย แต่สถานการณ์โดยภาพรวมที่ผ่านมา คือ ราคาข้าวตกต่ำ ชาวนาทำนาปลูกข้าวไม่คุ้มกับต้นทุน และยังคงเป็นหนี้เป็นสิน ถึงแม้ว่าด้านหนึ่งรัฐบาลจะมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่องก็ตาม จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าทำไมถึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวนาให้คลี่คลายและหมดไปได้ การนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยควรมีลักษณะเช่นไร

การดำเนินนโยบายข้าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดนโยบายของรัฐบาลและข้าราชการระดับสูง โดยไม่ได้ตระหนักถึงปัญหา ความต้องการ และสภาพบริบทเฉพาะแต่ละพื้นที่ รวมถึงลักษณะของนโยบายผลิตผลทางการเกษตรเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและหลายระดับในทางปฏิบัติ ตลอดจนองค์การที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดูแลด้านการเกษตรโดยตรงที่ผ่านมา ไม่มีการแบ่งแยกตามผลิตผลแต่ละประเภท แต่เป็นการนำกลุ่มคนที่ถนัด มีความรู้ความเข้าใจ และความต้องการในผลิตผลแต่ละประเภทที่แตกต่างกันมารวมตัวกัน ส่งผลให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนัก ขณะเดียวกันการดำเนินงานต้องเผชิญกับบริบทที่สลับซับซ้อน และหลากหลายในสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

การนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติต้องให้ความสำคัญกับความสอดคล้องต่อสภาพบริบทของพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกัน และตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงของชาวนา ในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ถึงแม้จะต้องมีกฎ ระเบียบ กติกาส่วนหนึ่งร่วมกัน แต่ควรมีแนวทางปฏิบัติเฉพาะแต่ละพื้นที่ และสามารถปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ในอีกมุมหนึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมเกิดจากความสมดุลระหว่างอำนาจอย่างเป็นทางการที่ไหลจากบนลงล่าง และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากล่างสลับขึ้นไปยังข้างบน ตลอดจนต้องตระหนักถึง 1) การจัดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง 2) การเชื่อมร้อยบทบาทของภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย 3) ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ และ 4) เพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและก้าวสู่การเป็นชาวนาเชิงประกอบการ

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายข้าว

Abstract

Rice is the important agricultural product of Thailand. Although, governor have the policy to solve the agricultural problems-low price of rice, loss, and debt but farmers still have the problems about the agriculture, so they should consider that rice policy is suitable for solving the problem or not.

From the past to now, the several pattern and method of rice policy are appointed by governors and senior government officials without the consideration in problems, needs and the context of area. Governor do not appoint the organization to manage the policy but to arrange the several professional and academic officers to do it, so the problems have not solved efficiently and they will be complex in the future.

The rice policies in the performance should be considered in the difference of context in area and the requirement of the farmer. The big project of rice policies is under the regulation but it should have the role for each area and to be flexible for each situation. In other words, the success of the policy in the performance is from the balance between the official power from upper to lower and the unofficial power from lower to upper, and to consider in 1) the effectiveness of the risk planning management and high cost of production factor 2) the connection of responsibility among the various of network member 3) decrease the political power and the governmental power, and 4) increase the effectiveness of the farmer in the self-sufficient and to support to be the business farmer.

Keywords: policy implementation, rice policies

บทนำ

สถานการณ์ภาคการเกษตรของประเทศไทย ต้องประสบกับปัญหาการผลิตผลการเกษตรตกต่ำ ทำนาปลูกข้าวไม่คุ้มกับต้นทุน และยังต้องเป็นหนี้เป็นสิน เกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถรักษาพื้นที่ที่เป็นมรดกตกทอดมาแต่รุ่นปู่ย่าตายายได้ ต้องขายที่ให้นายทุน เพื่อนำเงินไปใช้หนี้ที่เกิดจากการทำการเกษตรหรือการมีวิถีชีวิตเป็นชาวนา อีกทั้งที่น่าหดหูใจคือ เมื่อขายที่ไปแล้ว ต้องขอเช่าที่ที่เคยเป็นของตนเองทำกินต่อไป อาจเรียกได้ว่า ชาวนา คือ กลุ่มคนที่ยากจนที่สุด ทั้งในแง่โอกาสและเงินทองในสังคม (เอี่ยม ทองดี, 2546, น. 15-16)

จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา นโยบายข้าวและราคาข้าวส่งผลให้ชาวนาเป็นผู้แพ้เสมอ กล่าวคือ ชาวนาตกเป็นผู้เสียเปรียบขณะที่เจ้าของโรงสี พ่อค้าข้าวสาร พ่อค้าส่งออก และคนกลางอื่นๆ ข้าราชการ รวมถึงนักการเมืองเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์ (อภิชัย พันธเสน และ มนตรี เจนวิทย์การ, 2531, น. 1-2) อาทิเช่น นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวมักเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอของธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาที่ให้ประเทศไทยนำทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (modernization theory) มาปฏิบัติ โดยมุ่งหวังว่าจะทำให้สามารถยับยั้งแนวคิดสังคมนิยมในช่วงปี พ.ศ. 2490 ซึ่งแท้จริงแล้ว เป็นเพียงเทคนิควิทยาการที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกใช้ควบคุม ครอบงำประเทศที่พวกเขาเรียกว่า “ด้อยพัฒนา” ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และการเมือง ซึ่งผลจากการลอกเลียนแบบตามสังคมนิยมตะวันตกข้างต้น นำไปสู่ปัญหาต่างๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยากจนของคนชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกร (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2554, น. 17-18)

ในอีกด้านหนึ่งนโยบายจำกัดการส่งออก การเก็บรักษาข้าวตลอดจนนโยบายภาษี เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ เพิ่มอำนาจผูกขาดให้แก่พ่อค้าส่งออก ขณะเดียวกัน ส่งผลให้การขยายเนื้อที่เพาะปลูก และการนำวิทยาการใหม่ๆ มาใช้ในการเพาะปลูกเป็นไปอย่างล่าช้า ในอีกมุมหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ไปยังการลดลงของพื้นที่ป่า การขาดแคลนน้ำ การพังทลายหน้าดิน และน้ำท่วม เป็นต้น ทั้งนี้ปัจจัยดังกล่าวมีผลให้ผลิตผลต่อไร่ลดลง ต้นทุนการผลิตสูง อุปทานข้าวของไทยในตลาดโลกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ซึ่งมีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูง ในมุมมองกลับกันประเทศต่างๆ พยายามผลิตข้าวมากขึ้นจนเพียงพอต่อการบริโภคและส่งออก ด้วยเหตุเหล่านี้ เป็นปัจจัยสะสมที่ก่อให้เกิดหายนะของชาวนาไทย สภาวะข้าวล้นตลาด และระดับราคาข้าวในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำตลอดเวลา รวมถึงต้นทุนการผลิตข้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (อภิชัย พันธเสน และ มนตรี เจนวิทย์การ, 2531, น. 58-60) จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า

ที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง แต่ทำไมถึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเกษตรกรให้คลี่คลายและหมดไปได้ ในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นเช่นไร

ย้อนรอยอดีต สู่ปัจจุบัน: วิวัฒนาการแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ “กิจกรรม” ส่วนอีกแง่มุมหนึ่งคือ “กระบวนการ” (as process) “ผลผลิต” (as output) และ “ผลลัพธ์” (as outcome) ตามแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (system theory) ที่มีตัวบุคคล องค์กร เทคนิคในการติดตาม และควบคุมเข้ามาเชื่อมโยงจำนวนมากอย่างหลากหลาย (Lester & Stewart, 2000, pp. 104-105) ซึ่งเป็นความรู้ที่ปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาในระยะหนึ่ง แต่ไม่มีความชัดเจนในประเด็นเนื้อหาและองค์ความรู้ (body of knowledge) (Cothran, 1987, p. 459)

ต่อมาในทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านหรือจุดเปลี่ยนแปลงเอกลักษณ์ขององค์ความรู้ต่างๆ ทั้งรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ การวิจัยเชิงการบริหารภาครัฐและรัฐศาสตร์ เป็นต้น ทำให้มีนักวิชาการสนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น (Schofield & Sausman, 2004, pp. 235-248) โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคต้นๆ นั้น เชื่อมโยงหรืออยู่ภายในกรอบพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เนื่องจากมองว่าความสามารถขององค์การเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ (Williams, 1971, p. 144)

หลังจากนั้น ช่วงปี 1975 แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn) ได้เสนอความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 202) และในระยะเวลาใกล้เคียงกันนี้เอง มีนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ประกอบด้วย ฮานเดิล (Handale) เสนอไว้ว่า เป็นกระบวนการในการเปลี่ยนทรัพยากรมาเป็นสินค้าและบริการ ซึ่งส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (Handale, 1976, p. 6)

ในทศวรรษต่อมาการนำนโยบายไปปฏิบัติเน้นการศึกษาที่ครอบคลุมถึงการสังเกตปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น รวมถึงสนใจหาคำตอบต่อไปถึงปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้น ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง

อะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการกระทำของกลุ่มบุคคล และผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมกระทำนั้น อีกทั้งยังเน้นการตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบแค่การคาดคะเน ทั้งนี้แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะนี้ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of responses) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพัน สภาพแวดล้อมและหน่วยงาน หรือกลุ่มต่างๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพล หรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น (Barrett & Fudge, 1981, pp. 12-13) และมองว่า เป็นการนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปลงมือปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยส่วนมากจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (คำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา) (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 538-560) รวมถึงเชื่อว่า นโยบายเป็นตัวกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายเกิดผลขึ้นจริง (Gerston, 1983, p. 95)

ส่วนในช่วงปี 1990 เป็นต้นมา มีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น โดยมองว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการใช้ทรัพยากรทางการจัดการทั้งหลาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ (Kerr, 1996, pp. 351-363) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการลงมือปฏิบัติ (the act of implemented) หรือสถานะที่ได้ปฏิบัติแล้ว (state of having been implemented) ฉะนั้น ด้วยความที่ความหมายดังกล่าวครอบคลุมการดำเนินการในหลายๆ ส่วน ส่งผลให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถมุ่งศึกษาเพียงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ต้องมองในแง่มุมอื่นๆ ด้วย (Jan-Erik, 1997, pp. 296-316)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น มีมุมมองที่หลากหลาย โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกเชื่อมโยงหรืออยู่ในกรอบพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เนื่องจากมองว่าความสามารถขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ต่อมามีการเชื่อมโยงไปที่การกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์ (เน้นปฏิสัมพันธ์ของการกำหนดเป้าหมายและการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย) หลังจากนั้นเน้นการศึกษาที่ครอบคลุมถึงการสังเกตปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นหรือพฤติกรรมกระทำนั้นๆ ว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร ส่วนในช่วง 1990 เป็นต้นมา มีการศึกษาการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการลงมือปฏิบัติหรือสถานะที่ได้ปฏิบัติแล้ว ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการในหลายๆ ส่วน ส่งผลให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องพิจารณาในหลากหลายแง่มุม ประกอบกับให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการใช้ทรัพยากรทางการจัดการทั้งหลาย และเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กร ไม่ใช่เพียงแค่องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเหมือนในระยะแรกเท่านั้น

การศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวคิดหลักๆ ดังนี้ (Pulzl & Treib, 2007, pp. 90-97)

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down theories) ให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในการทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายนั้นๆ ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ ประกอบด้วย Pressman และ Wildavsky (1973, p. xxi) อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้กับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และเป็นความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง (linear relationship) งานวิจัยจึงมุ่งวิเคราะห์หาคำตอบว่าอุปสรรคของการบรรลุวัตถุประสงค์คืออะไร ขณะที่ แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียน (Mazmanian & Sabatier) ได้นำเสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่างเช่นเดียวกัน โดยมองว่าขั้นการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกออกจากกันได้ ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ ทั้งหมด 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ความสามารถจัดการปัญหา (tractability of the problems) ธรรมชาติของปัญหา พบว่า มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของปัญหาไม่เท่ากัน ปัญหาที่มีความยุ่งยากน้อยกว่าสามารถจัดการได้ง่าย แต่สำหรับปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับองค์กรต่างๆ หลากหลายมีจำนวนมาก 2) ความสามารถของนโยบายต่อการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) โดยพิจารณาจาก เช่น วัตถุประสงค์ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและมีความชัดเจน ความเป็นหนึ่งเดียวกันเชิงสายการบังคับบัญชา และความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นต้น 3) ตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบขององค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (nonstatutory variables affecting implementation) เช่น เงื่อนไขทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม การสนับสนุนจากประชาชน และทัศนคติ และทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น และ 4) ขั้นตอนหรือตัวแปรตามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (stages or dependent variables in the implementation process) เช่น ผลผลิตของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ กลุ่มเป้าหมาย

ทำตามผลผลิตนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในผลผลิตของนโยบาย (Mazmanian & Sabatier, 1989, pp. 20-39)

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (bottom-up theories) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ไปจนถึงช่วงต้นทศวรรษ 1980 เพื่อโต้แย้งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน โดยหลักคิดสำคัญของทฤษฎีนี้คือ บุคลากรระดับปฏิบัติการเป็นผู้เห็นปัญหาและนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่งคือ นโยบายไม่ได้เริ่มจากระดับบนและส่งลงมาให้ผู้ปฏิบัติเสมอไป ในขณะที่เดียวกันผู้กำหนดนโยบายมีข้อจำกัดเกี่ยวกับไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์และควบคุมกระบวนการปฏิบัติได้ชัดเจน ซึ่งผลงานของนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ Lipsky (1980, p. xii) ได้เสนอแนวคิด street-level bureaucrats เน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเชื่อมโยงกับประชาชนที่มารับบริการอย่างใกล้ชิด ซึ่งการกำหนดนโยบายโดยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างไม่สัมพันธ์กับองค์การในอุดมคติที่ให้บริการสาธารณะโดย ลิฟสกี (Lipsky) เชื่อว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ การตัดสินใจของบุคลากรระดับปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารระดับสูง สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ไม่คงที่ ส่งผลให้ไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานได้และข้อจำกัดด้านเวลา รวมถึงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน (hybrid theories) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการผสมผสานตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน โดยมุ่งหวังที่จะกำจัดข้อขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งระหว่างแนวคิดจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน อีกทั้งยังให้ความสนใจกับการพิจารณาถึงกระบวนการของนโยบายในขั้นอื่นๆ โดยเฉพาะขั้นกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ไม่มองข้ามในส่วนของปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยนักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole (1990, pp. 34-40) ได้นำเสนอแนวคิดที่เรียกว่าตัวแบบการสื่อสารของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีมิติหลักๆ อยู่ 5 ส่วน คือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ 2) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง 3) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐ รวมทั้งระดับท้องถิ่น 4) ผลลัพธ์การตัดสินใจและสมรรถนะของรัฐ สุดท้าย 5) ข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบาย ขณะที่ Hjerm & Porter (1981, pp. 210-217) ได้นำเสนอตัวแบบโครงสร้าง (the model of structure) ซึ่งมีแนวคิดสำคัญที่ว่า โครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ แต่เป็นหน่วยปฏิบัติการ

ชุดต่างๆ ที่มีเป้าหมายชัดเจน โดยเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงเหล่านั้นให้มากที่สุด ซึ่งบุคลากรภายในองค์การมองว่าแผนงาน คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มตน มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และนับวันยังมีมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก เช่น แนวคิดของ Weber ที่มุ่งการรวมศูนย์อำนาจ มีผู้บริหารจำนวนน้อยมีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จ เป็นต้น ส่งผลให้แนวคิดที่สร้างขึ้นมาในระยะแรกเน้นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ต่อมาได้ให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ทฤษฎีและแนวคิดที่ออกมาจึงมีลักษณะแบบล่างขึ้นบน จากนั้นมีความพยายามปรับปรุงข้อด้อยของทฤษฎีที่ผ่านมา จึงเน้นการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน มองแนวคิดใหม่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลาย เน้นการวิเคราะห์นโยบายในเชิงลึก รอบด้าน

นโยบายข้าวของประเทศไทย: สถานการณ์ และปัญหาอดีตถึงปัจจุบัน

วิวัฒนาการของนโยบายเกี่ยวกับข้าวเปลือกในประเทศไทย เริ่มจากก้าวสำคัญที่มีการเปิดประตูการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก คือ ช่วงที่ทำสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งในสมัยนั้นข้าวเป็นสินค้าขาดแคลนและมีความต้องการจากตลาดต่างประเทศ ฉะนั้นประเทศไทยจึงใช้โอกาสนี้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรได้ขยายการผลิตข้าว มีการขุดคลองสายต่างๆ เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไปประกอบอาชีพ อีกทั้งเป็นแหล่งคมนาคมขนส่งผลผลิตข้าว รวมถึงใช้ภาษีเป็นเครื่องสร้างแรงจูงใจ ในปี พ.ศ. 2400 รัฐออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษสำหรับการทำนาในพื้นที่บุกเบิกใหม่ ทั้งนาคูโค (นาบนโคก) และนาฟางลอย (นาในที่ลุ่ม) จะได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรกและในสามปีถัดมา โดยนาคูโคจะได้รับการลดหย่อนภาษีครึ่งหนึ่ง ในขณะที่นาฟางลอยต้องเสียภาษีในอัตราสองในสามของอัตราปกติ หลังจากนั้นจึงจะทำการเก็บภาษีเต็มอัตรา นอกจากนั้นยังมีมาตรการอื่น คือ การปลดปล่อยแรงงานจากเจ้าศักดินาเพื่อการทำนา ในปี พ.ศ. 2417 โดยออกกฎหมายเลิกทาส ซึ่งการดำเนินงานหลายๆ มาตรการข้างต้น ส่งผลให้การเพาะปลูกขยายตัวทั้งในด้านพื้นที่และผลผลิต มีการส่งออกข้าวประมาณ 1,169,000 ตัน ในระหว่างปี พ.ศ. 2400-2403 เพิ่มขึ้นเป็น 6,167,000 ตัน ในระหว่างปี พ.ศ. 2429-2433 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่า ภายในระยะเวลา 30 ปี จนสินค้าข้าว

กลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยนับตั้งแต่บัดนั้นมา และนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภค มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าโดยสมบูรณ์ (Saysawang, 1978, อ้างถึงใน อภิชาติ พันธเสน และ มนต์รี เจริญวิทย์การ, 2531, น. 9-10)

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญา ซึ่งกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงเศรษฐกิจในสมัยนั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ และระงับไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออก โดยรัฐบาลขณะนั้นได้จัดตั้งองค์การข้าว ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานข้าว เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ หลังจากหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาในปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ผ่อนผันให้เอกชนสามารถส่งออกข้าวได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ราชการกำหนด กล่าวคือ ภาครัฐควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว ทั้งนี้ผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวที่เริ่มต้นเก็บขึ้นในปี พ.ศ. 2499 และยกเลิกในปี พ.ศ. 2529 เนื่องจากราคาข้าวในตลาดได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมาก ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงต่อเนื่อง จนรัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องยกเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าวดังกล่าว (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, น. 87)

ปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลใช้นโยบายพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (price support policy) แต่ในระยะแรกไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะราคาขั้นต่ำ (support price) ต่ำกว่าราคาตลาด รวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการแทรกแซงไม่สูงมากนัก ช่วงระยะเวลาต่อมา เมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 ทำให้หลักการเกี่ยวกับการพยุงราคาข้าวเปลี่ยนไปเน้นประชานิยม เอาใจประชาชนมากขึ้น โดยมีการประกาศใช้นโยบายพยุงราคา เฉพาะช่วงการเก็บเกี่ยวข้าวนปี และกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในขณะนั้น คือ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงพาณิชย์ อคส. จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับซื้อข้าวสารในราคาขั้นต่ำจากโรงสี และใช้งบประมาณจากรายรับที่ได้จากการค้าข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ถ้าผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ.ต.ก. จะเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกโดยตรงจากชาวนา โดยใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Siamwalla, 1987, pp. 9-13)

จากมาตรการพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายฯ โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด แต่ดำเนินนโยบายฯ ในช่วงเก็บเกี่ยวข้าวนปีเท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนามีผลผลิต

ออกมาเป็นจำนวนมากและขายได้ราคาต่ำ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดู

ส่วนนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2524 เรียกได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายมายาวนานกว่า 30 ปี ซึ่งในแต่ละช่วงมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป เช่น ในช่วงปีการผลิต 2529/30 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 5,000 ล้านบาท สำหรับรับจำนำข้าวเปลือก และเปลี่ยนให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำอย่างถาวร กล่าวคือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ้งฉางของชาวนาเอง เพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่ง และเป็นการลดขั้นตอนการรับจำนำ ต่อมาปี 2533/34 มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง เพื่อให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ เป็นต้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์, 2553, น. 9-13)

จากนั้นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล คือ ปี พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญของนโยบายดังกล่าว จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยม ซึ่งมีผลกระทบต่อปัจจัยแวดล้อมต่างๆ กล่าวคือ มีการเพิ่มราคาเป้าหมายในการรับจำนำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อยๆ ทอยปรับให้มีการรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด จนในปี 2547/48 พบว่า มีปริมาณรับจำนำมากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศ เนื่องจากกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30 ส่งผลให้รัฐมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นมหาศาล นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีความพยายามที่จะให้การส่งออกข้าว โดยเฉพาะการประมูลข้าวของรัฐตกในมือของผู้ส่งออกรายเดียว

ราคารับจำนำปรับลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ปี 2549/50 ถึงปี 2550/51 ส่งผลให้สัดส่วนการรับจำนำลดลงอย่างชัดเจน จากนั้นปี พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ราคารับจำนำปรับสูงขึ้นอีกครั้ง ถึงตันละ 14,000 บาท ซึ่งเรียกได้ว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกถูกบิดเบือนให้กลายเป็นนโยบายประกันราคาอีกครั้งหนึ่ง และมาตรการนี้ได้ถูกใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2552 ในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยกำหนดราคาจำนำข้าวปรังที่ตันละ 11,800 บาท และประกาศใช้นโยบายประกันราคาในเดือนกรกฎาคม

ถัดมามาตรการการรับจำนำข้าวเปลือกในปี พ.ศ. 2554/55 เป็นต้นมา สมัยรัฐบาลของ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้วิธีการรับจำนำข้าว โดยให้เกษตรกรนำข้าวที่เก็บเกี่ยวเสร็จจากการปลูกในที่ดินของตนเองหรือนาเช่าไปจำนำที่โรงสี ในระดับ

ความขึ้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท จากนั้นให้นำเงินมาไถ่ถอน หากราคาในท้องตลาดสูงกว่าที่จำหน่ายไว้ แต่ถ้าไม่มาไถ่ถอนถือว่าข้าวที่จำหน่ายเป็นของรัฐบาล

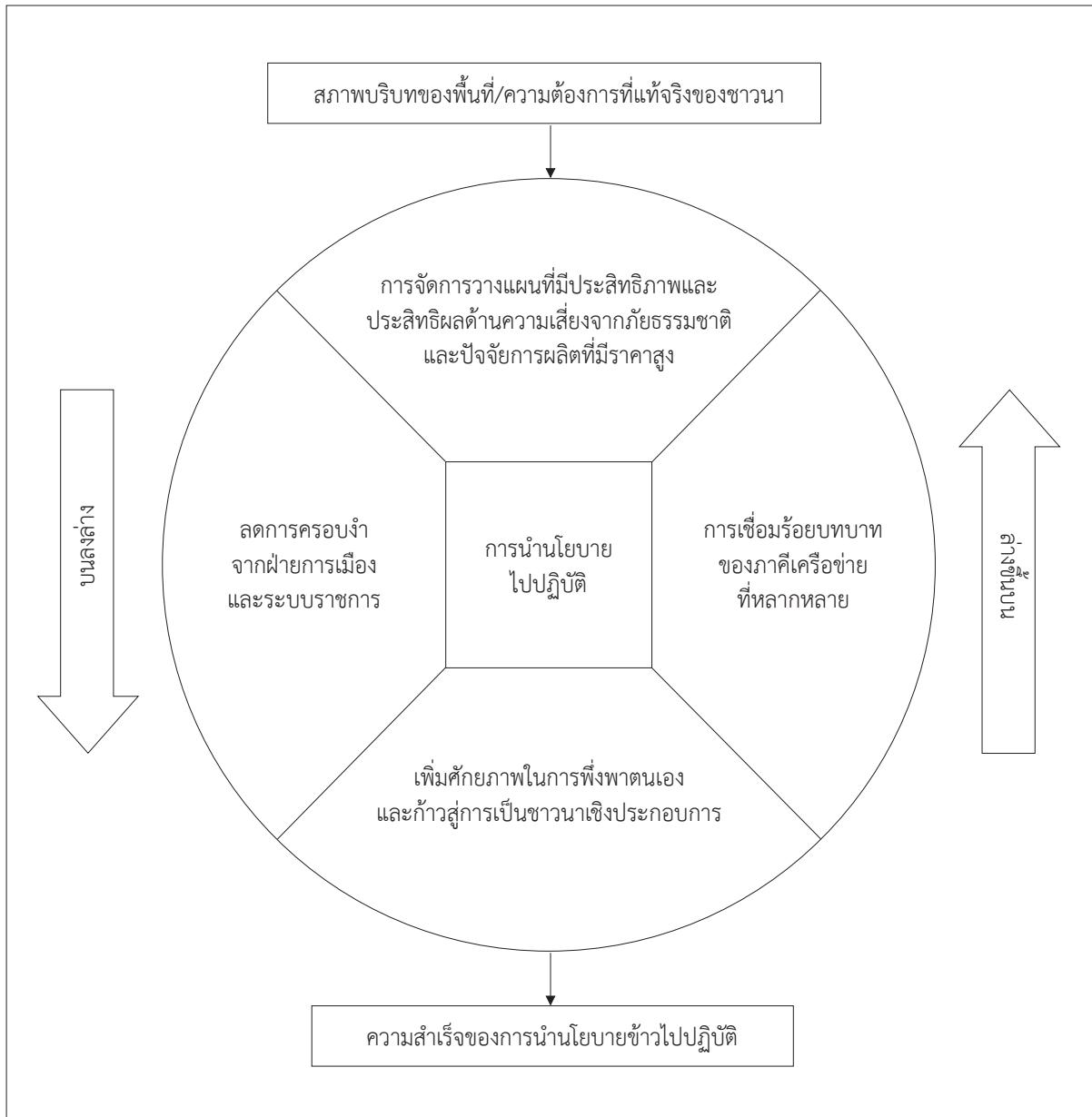
สุดท้ายนโยบายข้าวสมัยรัฐบาล ประยุทธ์ จันทร์โอชา มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงสินค้าเพื่อชะลอการขยายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2557/2558 แทนมาตรการการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมา และขยายกรอบความช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว รวมถึงสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร (“พล.อ. ประยุทธ์” เปลี่ยนนโยบายข้าว จาก “จำนำ” เป็น “สินเชื่อชะลอการขาย” 2 ล้านตัน, 2558) นอกจากนี้มีมาตรการลดราคาจำหน่ายปลีกปุ๋ยเคมี สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว โครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งมี 2 กิจกรรมหลัก คือ กิจกรรมการจัดตั้งธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชนและกิจกรรมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน

จากนโยบายข้าวโดยภาพรวมข้างต้น ชี้ให้เห็นว่ามีการมองเรื่องข้าวของนักการเมืองและฝ่ายบริหาร เน้นที่ราคาเป็นตัวหลักในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ามีมติที่ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้ทั้งระบบ กล่าวคือ ขาวนาในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงยังคงมีฐานะยากจนและที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น คือ กลับต้องเป็นฝ่ายได้รับผลกระทบในแง่ลบจากการดำเนินมาตรการที่ผิดพลาดของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจำนำข้าวในระยะหลัง นับเป็นโครงการที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับจังหวัด โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ สั่งการ ดูแลในทุกๆ กระบวนการ ทั้งในส่วนของงบประมาณและการบริหารงานในภาพรวม ขณะเดียวกันมีผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติหลายระดับ นอกจากนั้นการที่รัฐบาลกำหนดให้รับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีชาวนาคนใดถ้ายอนข้าวคืน นั้นแสดงให้เห็นว่าการรับจำนำในแง่ของพฤติกรรม ข้อเท็จจริงถือเป็นการซื้อขาย หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลรับผิดชอบในการซื้อผลิตผลและขาย ซึ่งนับเป็นความผิดพลาดตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ดังที่ Lindblom (1959, pp. 79-88) ได้อธิบายไว้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายจะชัดเจนได้นั้น ก่อนการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องเชื่อมโยงกับเรื่องหลักเหตุผล ทั้งนี้ความแตกต่างของหลักการนำไปสู่ปัญหาที่ซับซ้อน อันจะก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ที่ไม่มีความเป็นไปได้ และไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งความรับผิดชอบดังกล่าว นับเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่ใหญ่มาก ประกอบกับเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 1) ที่ระบุไว้ว่า

“สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติในบริบทของประเทศไทย

การนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติภายใต้บริบทที่ซับซ้อนและหลากหลายในปัจจุบัน ทั้งปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น ล้วนส่งผลให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องหาแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องและทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ซึ่งจากสถานการณ์ และปัญหาอดีตถึงปัจจุบันนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติในบริบทของประเทศไทย ดังนี้



จากภาพข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องสอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกัน และตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงของชาวนา โครงการขนาดใหญ่ถึงแม้จะต้องมีกฎ ระเบียบ กติกาส่วนหนึ่งร่วมกัน แต่ควรมีแนวทางปฏิบัติเฉพาะแต่ละพื้นที่ และสามารถปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ณ เวลานั้น

ในอีกมุมหนึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมเกิดจากความสมดุลระหว่างอำนาจอย่างเป็นทางการที่ไหลจากบนลงล่าง และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากล่างสะท้อนไปยังข้างบน กล่าวคือ เน้นให้ความสำคัญกับรัฐบาลในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในมุมกลับกันต้องคำนึงถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติระดับล่างหรือระดับพื้นที่

ซึ่งเป็นผู้เห็นปัญหา และนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย สิ่งที่มีอยู่ในตัวเจ้าหน้าที่ทั้งทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ และการได้สัมผัสกับปัญหาอย่างใกล้ชิด ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตัดสินใจสิ่งต่างๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือนโยบายไม่ได้เริ่มจากระดับบนและส่งลงมาให้ผู้ปฏิบัติเสมอไป แต่เกิดจากการแบ่งสรรหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายได้แก่ ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางกับจังหวัดและชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดย Hjern & Porter (1981, pp. 210-217) เชื่อว่าตัวแสดงระดับล่างนั้นประกอบด้วยกลุ่มคนที่หลากหลาย อาทิเช่น ประชาชน กลุ่มเอกชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่าง เป็นต้น ซึ่งการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของตน อาจจะเป็นแนวทางที่แตกต่างจากชุมชน ท้องถิ่นอื่น หรือแม้แต่เป็นแนวทางที่แตกต่าง

ต่างไปจากผู้กำหนดนโยบาย แต่สิ่งที่ควรตระหนักถึง คือ การสร้างการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงเหล่านั้นให้มากที่สุด

ทั้งนี้ยังมีมิติสำคัญ ที่ต้องคำนึงถึงเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

1. การจัดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้านความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง โดยสองส่วนนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องตระหนักถึง เนื่องจากสามารถส่งผลเสียต่อการปลูกข้าวของชาวนาอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง อาทิเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และพันธุ์ข้าว เป็นต้น

2. การเชื่อมร้อยบทบาทของภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย เนื่องจากประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ และกลไกของรัฐบาลมีไม่เพียงพอ ต้องอาศัยกลไก และการสนับสนุนของภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม การรวมตัวช่วยกันคิดช่วยกันทำของคนในชุมชน ท้องถิ่น เป็นต้น หรือสิ่งใดที่เอกชนดำเนินการได้ดีและมีความพร้อม รัฐควรผันตนเองเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนเท่านั้น กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงความสมดุลและเหมาะสมของบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ อย่างหลากหลาย

3. ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ อันได้แก่ การมีอำนาจตัดสินใจ กำกับ ดูแล สั่งการ ตั้งแต่ชั้นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด ประกอบกับการออกแบบโครงสร้างที่สลับซับซ้อน ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดเดียวจากหน่วยงานต่างๆ จำนวนมากและหลากหลายระดับ นับเป็นการทำงานแบบแยกส่วน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ใช้งบประมาณในการบริหารสูง และเป็นโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Elmore (1978, pp. 185-228) เชื่อว่าความสามารถของระบบที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุมตามลำดับชั้น แต่เป็นการวิเคราะห์พิจารณา ณ จุดที่เกิดปัญหาเป็นหลัก ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ เจ้าหน้าที่ระดับล่างต้องสามารถตัดสินใจด้วยตนเอง สร้างกลไกหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของชาวนา

4. เพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและก้าวสู่การเป็นชาวนาเชิงประกอบการ ถือเป็นแนวคิดที่สำคัญที่จะช่วยสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่โปร่งใส ยั่งยืน และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ความเข้มแข็งในระดับล่าง และเพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน ท้องถิ่น ตั้งแต่การผลิต การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว จนถึงการขายของทางการตลาด ซึ่ง Cohen & Uphoff (1980, pp. 324-328) ได้มองการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 4 ระดับ คือ 1) การมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร อย่างไร ตั้งแต่การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ 2) การมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ ทั้งการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน อย่างเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล รวมถึง 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินโครงการ เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และเชื่อมโยงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mazmanian & Sabatier (1989, pp. 20-39) ที่ได้เสนอมิติในกลุ่มที่ 2 ความสามารถของนโยบายต่อการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นเกี่ยวกับการเปิดโอกาสในลักษณะที่เป็นทางการให้คนภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทสรุป

คำกล่าวที่สังคมไทยเคยได้ยินได้ฟังกันมาตลอด คือ “ชาวนาหรือเกษตรกรเป็นกระดูกสันหลังของชาติ” แต่คำกล่าวนี้คงเป็นเพียงวาทกรรมที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกษตรกรภาคภูมิใจที่ตนเองเป็นคนขยันผลิตอาหารและไม่รู้สึกลำบากเนื้อตัวเท่าที่ตนเพราะนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าเกษตรกรต้องประสบกับปัญหาราคาผลิตผลตกต่ำ ทำนาปลูกข้าวไม่คุ้มกับต้นทุนและยังต้องเป็นหนี้เป็นสิน เกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถรักษาพื้นที่ที่เป็นมรดกตกทอดมาแต่รุ่นปู่ย่าตายายได้ ต้องขายที่ให้นายทุนเพื่อนำเงินไปใช้หนี้ที่เกิดจากการทำการเกษตรหรือการมีวิถีชีวิตเป็นชาวนา (ชมภูนุช หุ่นนาค, 2558, น. 1)

นโยบาย เป็นเครื่องมือสำคัญเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และช่วยขับเคลื่อนประเทศในทุกมิติและทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างตรงจุด ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายนั้นๆ

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต้องตระหนักถึงสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน และให้ความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของชาวนา มีแนวทางปฏิบัติเฉพาะแต่ละพื้นที่และมีความยืดหยุ่น ประกอบกับสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจอย่างเป็นทางการที่ไหลจากบนลงล่าง และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากล่างสลับขึ้นไปข้างบน แบ่งสรรหน้าที่ของผู้มีอำนาจจากส่วนกลางกับจังหวัดและชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม รวมถึงจัดการวางแผนด้านความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง อีกทั้งเชื่อมร้อยบทบาทของภาคีเครือข่าย

ที่หลากหลาย ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ เพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง ตลอดจนก้าวสู่การเป็นชาวนาเชิงประกอบการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- ชญานุช หุ่นาค. (2559). คุณลักษณะผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งตามแนวการทำเกษตรแบบยั่งยืน ศึกษากรณี: สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม. วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ. *วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 27(2), 131-138.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2554). *วาทกรรมการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- นิพนธ์ พิ้วพงศกร, และ จิตรกร จารุงษ์. (2553). *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- “พล.อ. ประยุทธ์” เปลี่ยนนโยบายข้าว จาก “จำนำ” เป็น “สินเชื่อชะลอการขาย” 2 ล้านตัน. (2557). สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2014/10/ncpo-watch-7/>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550). สืบค้นจาก <http://www.ombudsman.go.th10/documents/law/Constitution2550.pdf>
- สมพร อิศวิลานนท์. (2554). นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาของรัฐในตลาดข้าวเปลือก. *นิตยสารข้าวไทย*, 4(22), 86-87.
- อภิชัย พันธเสน, และ มนตรี เจนวิทย์การ. (2531). *การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- เอี่ยม ทองดี. (2546). *ข้าวกับชาวนา*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- Barrett, S., & Fudge, c. (1981). *Policy and action*. London: Methuen.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). *Participations place in rural development: Seeking clarity through specificity*. New York: World Developments.
- Cothran, D. A. (1987). Japanese bureaucrats and policy implementation: Lessons for America. *Policy Studies Review*, 6(3): 439-458.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.
- Gerston, L. N. (1983). *Making public policy: From conflict to resolution*. Illinois: Scott, Foreman and Company.
- Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. USA: Harper Collins.
- Handale, G. (1976). Implementation analysis: The case for an early dose of realism in development administration. In Handale, G., & Klaus, R. (eds.), *International development administration: Implementation analysis for development project*. NY: Praeger Publisher.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2, 210-217.
- Jan-Erik, L. (1997). Implementation, accountability and trust. In Hill, Michael (ed.), *The policy process: A reader*. Great Britain: Prentice Hall.
- Kerr, D. H. (1996). The logic of policy and successful. *Policy Sciences*, 7, 351-363.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public policy: An evolutionary approach*. United States: Wadsworth Thomson Learning.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administrative Review*, 19(2), 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy*. Glenview, Maryland: University Press of America.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pulzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing public policy. In Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of public policy analysis, theory, politics, and methods*. New York: CRC Press.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of public policy: A Framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Schofield, J., & Sausman, C. (2004). Symposium on implementing public policy learning from theory and practice introduction. *Public Administration*, 82, 235-248.
- Siamwalla, A. (1987). The farmer' Aid fund act of 1974: Its genesis and Aftermath. *An EDI/KDI Seminar on Economic Policy Change and Government Process*. Organized by EDI of the World Bank and KDI, Seoul, South Korea (November), 9-13.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.
- Williams, W. (1971). *Social policy research and analysis: The experience in the federal social agencies*. NY: American Elsevier.