

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของชาวนาในเขตพื้นที่ตำบลท่าตูม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56 ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56
5. บริบทของตำบลท่าตูม อำเภอเมืองมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดที่เกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ให้นิยามศัพท์และความหมายของความคิดเห็นไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้ รัตนพันธ์ รุณภัย และคณะ (2540 : 4) ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด หรือการพิจารณาตัดสินเหตุการณ์ต่างๆ ความคิดเห็นมากน้อยเพียงใด เห็นด้วย ไม่แน่ใจ หรือไม่เห็นด้วย

เฮลท์ (Hoult. อ้างถึงใน อัจฉริยา พันธุ์วัฒน์. 2542 : 8) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงออกของความคิดเห็น ที่คิดอย่างรอบคอบนั้น โดยอาศัยประสบการณ์เป็นเครื่องตัดสินใจ โดยไม่จำเป็นว่าความคิดอย่างรอบคอบนั้น จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชัดเจนอย่างพอเพียงหรือไม่ก็ตาม

เพ็ญสิริ จันทร์เสถียร (2548 : 28) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของมนุษย์ ที่สะท้อนถึงความเชื่อที่แต่ละบุคคลมีอยู่ตามพื้นฐานประสบการณ์

ของมนุษย์แต่ละคน ด้วยการพูดหรือการเขียน จะเป็นไปในทางบวกหรือลบ และอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

สมบัติ สระแก้ว (2549 : 9) สรุปไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ทักษะหรือความเชื่อหรือแง่มุมของการมองแต่ละบุคคลเกี่ยวกับประเด็นสภาพแวดล้อมที่ใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ เพื่อที่จะพยายามอธิบายเหตุผลของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เพื่อให้ผู้อื่นยอมรับในความคิดเห็นของตนเอง

ชาญวิทย์ สมวงศ์ (2552 : 8) สรุปไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของแต่ละบุคคล ที่เป็นการประเมินผล หรือความประทับใจ หรือการคาดคะเน คุณภาพของสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานของบุคคล เกี่ยวกับความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธของคนอื่นได้

นงคัมภุช คอนชัย (2552 : 8) ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกหรือท่าทีของบุคคลที่แสดงข้อเท็จจริงและทัศนคติต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานที่ อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้ ความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นคุณสมบัติประจำตัวที่แตกต่างกัน เช่น ประสบการณ์ ระดับการศึกษา ความสามารถในการติดต่อกันในสังคม อายุ เพศ เป็นต้น ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สำหรับสิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกัน ได้แก่ ครอบครัว กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง การศึกษาและสื่อมวลชน

อภิญา ตันตระกูล (2552 : 7) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางอารมณ์ ความรู้สึก การยอมรับหรือไม่ยอมรับ การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นด้วยการพูด เขียนหรือสื่อสารให้บุคคลอื่นได้รับรู้โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ ค่านิยม และสภาพแวดล้อม ตลอดจนอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนอง ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลอาจจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้ความคิดเห็นยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่

จากความหมายของความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็น มีความหมายรวมถึง ทักษะ เจตคติ และความเห็น โดยการแสดงออกของพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นนี้จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของบุคคลทั้งด้านจิตใจ ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการแสดงออกของความคิดเห็นว่า เห็นด้วยมากน้อยเพียงใด และไม่เห็นด้วย โดยไม่จำเป็นว่าจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้

2. ประเภทของความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นและกล่าวสรุปประเภทของความคิดเห็นไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

อูมากรณ์ แดงวิบูลย์ (2554 : 13) กล่าวว่า ประเภทของความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความคิดเห็นที่สามารถบอกทิศทางได้ว่าถึงไหนรักมากที่สุด สิ่งไหนเกลียดมากที่สุด และความคิดเห็นที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ เรมเมอร์ (Remmer. 1965 อ้างถึงใน พันธุ์เสนห์ เปรมสัย. 2546) ได้แบ่งความคิดเห็นออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ทั้งทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก หลงบูชาเทิดทูน และทิศทางลบสุด ได้แก่ รังเกียจมาก ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี (Positive) ขอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในลักษณะเป็นกลางเฉยๆ ไม่มีความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี (Negative) ได้แก่ ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความหมายของประเภทความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทความคิดเห็นที่แสดงออกในด้านดีและด้านไม่ดีเกี่ยวกับความรู้สึก เช่น รักเป็นความคิดเห็นด้านดี และเกลียดเป็นความคิดเห็นด้านไม่ดี เป็นต้น และประเภทความคิดเห็นขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ เช่น ดี เฉย ๆ หรือไม่ดี เป็นต้น

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดเห็น ได้มีผู้ศึกษาและสรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ ดังนี้

ฟอสเตอร์ (Foster. 1991 ; อ้างถึงใน ประวัติ เสมดี. 2541 : 119) กล่าวว่า ความคิดเห็นมีมูลเหตุ 2 ประการ ดังนี้

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หนุ่คณะ เรื่องราวต่างๆ หรือสถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรง และจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่ายหรืออ่านจากหนังสือ โดยไม่ได้พบเห็นของจริงถือว่าเป็น ประสบการณ์ทางอ้อม

2. ระบบค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และ การตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่งต่างๆ แตกต่างกัน

ปนัดดา โกศลวิตร (2545 : 6) ได้กล่าวถึง สิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกัน ได้แก่

2.1 การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมีมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันหลัก

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลเมื่ออยู่ในกลุ่มใดสังคมใดก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้นๆ กลุ่มจึงมีส่วนผลักดันให้บุคคลมีการเรียนรู้

2.3 การศึกษาระดับการศึกษา มีอิทธิพลมากต่อการแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล

2.4 สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคล เพราะว่าจะเป็นสื่อในการสร้างความคิดเห็นทั้งทางด้านบวกและด้านลบ

กอบชัย ทวีสุขเสถียร (2549 : 12) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอน หรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจของบุคคลจะแสดงออกได้ง่าย โดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานสภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นพอสรุปได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติ

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรงเป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. ทักษะคิดและความคิดเห็นต่อกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชน คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล จากความหมายของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลอาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย ปัจจัยด้านประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง ปัจจัยด้านพื้นฐานทางด้านครอบครัว ปัจจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม ปัจจัยด้านการศึกษาระดับการศึกษา ปัจจัยด้านสังคมที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยด้านสื่อมวลชน เป็นต้น

4. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ศึกษา และอธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบของความคิดเห็น ดังนี้

ทรานดิส (Triandis. 1971 : 2 - 3) ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของความคิดเห็นมี 3 ส่วน ได้แก่

1. องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive Component) ได้แก่ ความรู้และความคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งเร้า ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มหรือสถานการณ์ใดๆ ความรู้และความคิดดังกล่าวจะเป็นส่วนกำหนดลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีความรู้และการ์ติดต่อกับสิ่งเร้าได้ครบถ้วนแล้ว บุคคลจะมีความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าในทางบวกหรือลบชัดเจนขึ้น
2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) ได้แก่ อารมณ์หรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า อารมณ์หรือความรู้สึกดังกล่าวจะเป็นสิ่งกำหนดลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งใด บุคคลก็จะมีความคิดเห็นทางบวกต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกไม่ดีต่อสิ่งใด บุคคลจะมีความคิดเห็นในทางลบ
3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavior Component) คือ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นสิ่งบอกลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าพฤติกรรมของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งเร้านั้นชัดเจนแน่นอนความคิดเห็นก็ย่อมมีลักษณะเป็นบวกหรือลบชัดเจนแน่นอน

ประภาเพ็ญ สุวรรณ. (5536 ; อ้างถึงใน นิสาชล ประสารสุข. 2540 : 12) ได้แบ่งองค์ประกอบของความคิดเห็นเป็น 3 ส่วนดังนี้ คือ

1. องค์ประกอบด้านพุทธิปัญญา (Cognitive Component) ได้แก่ ความคิด ความเข้าใจ (Thought or Idea) เป็นการที่สมองของบุคคลรับรู้วิเคราะห์ และวินิจฉัยข้อมูลต่างๆที่

ได้รับ ทำให้เกิดความคิดเห็นซึ่งแสดงออกในแนวคิดที่ว่าอะไรถูก อะไรผิด ความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปแบบใดแบบหนึ่งที่แตกต่างกัน

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) ได้แก่ ความรู้สึกหรืออารมณ์ที่สอดคล้องกับความคิดและความเชื่อของบุคคลที่มีความรู้สึกเป็นตัวเร้าความคิดอีกต่อหนึ่ง คือ ถ้าบุคคลมีความคิดในทางที่ดีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็จะมีความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งนั้น ความคิดเห็นจะแสดงออกมาในรูปของความรู้สึก ชอบ ไม่ชอบ พอใจหรือไม่พอใจ ซึ่งแสดงออกมาโดยสีหน้า ท่าทางที่เขาคิดหรือพูด ถึงสิ่งนั้น

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) ได้แก่ ความพร้อมหรือความ โน้มเอียงล่วงหน้าที่จะกระทำหรือตอบสนอง (Predisposition to Act toward Some Aspect of His Environment) ถ้ามีสิ่งเร้าที่เหมาะสมจะเกิดการปฏิบัติหรือมีปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นผล มาจากความคิดและความรู้สึก ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปการยอมหรือปฏิเสธการเข้าหาหรือถอยหนี เป็นการกระทำที่สามารถสังเกตได้ จากความหมายขององค์ประกอบของความคิดเห็นดังกล่าว สรุปลงได้ว่า องค์ประกอบของความคิดเห็นนั้นจะเกิดขึ้นได้ นั้น ขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านความรู้หรือด้านพุทธิปัญญา องค์ประกอบด้านความรู้สึก องค์ประกอบด้านพฤติกรรมซึ่งทั้งหมดทำให้เกิดประสบการณ์เฉพาะแต่ละบุคคล ซึ่งจะทำให้แต่ละบุคคลมีทัศนคติและการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ ซึ่งแสดงออกมาโดยสีหน้าท่าทางที่เขา คิดหรือพูดถึงสิ่งนั้น อันเป็นผลมาจากความคิดและความรู้สึก ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปการยอมหรือปฏิเสธการเข้าหาหรือถอยหนีเป็นการกระทำที่สามารถสังเกตได้

5. กระบวนการที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ศึกษา และอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

อาเรีย เลขานนท์ (2541 : 15 - 17) เนื่องจากความคิดเห็น หรือทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้ และการเพิ่มพูนประสบการณ์ให้แก่บุคคล ดังนั้นสิ่งที่จะทำให้เกิดความคิดเห็น หรือทัศนคติ ได้แก่

1. วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อชีวิตของบุคคลทุก ๆ ด้านตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งตายวัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ แตกต่างกันไปเริ่มจากครอบครัว โรงเรียนวัด สถาบันอื่น ๆ ในสังคมวิทยุโทรทัศน์ และสื่อมวลชนต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติทั้งสิ้น เมื่อคนเกิดทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ แล้วก็แสดงออกในลักษณะของวัฒนธรรม

2. ครอบครัว (Family) ครอบครัวเป็นแหล่งแรกที่อบรมให้เด็กเรียนรู้การสมาคมต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างทัศนคติให้แก่เด็กตลอดจนการปลูกฝังทัศนคติในการดำเนินชีวิตให้แก่บุตรของตน ทั้งนี้เพราะเด็กมักเลียนแบบ และเชื่อฟังพ่อแม่เป็นเรื่องปกติ

3. กลุ่มเพื่อน (Social Group) เด็กที่จากบิดามารดาอยู่กับกลุ่มเพื่อนตั้งแต่เล็ก ๆ จะได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากกลุ่มเพื่อนมากที่สุดทีเดียว ทั้งนี้ เพราะเด็กต้องการการยอมรับจากเพื่อนต้องการคำแนะนำ และความช่วยเหลือจากเพื่อน และบุคคลรอบข้างอื่น ๆ

4. บุคลิกภาพ (Personality) ลักษณะบุคลิกภาพมีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคลมากเหมือนกันพวกที่ชอบออกสังคมพวกหนึ่งสังคมพวกชอบเด่นหรือพวกอ่อนน้อมจะมีทัศนคติแตกต่างกันออกไป

ศักดิ์ สุทรามณี. (2556 ; อ้างถึงใน ประยูร เข็มวิวัฒน์, 2555 : 10) กล่าวว่า ความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ของบุคคลที่มีสิ่งหนึ่งสิ่งใด เกิดขึ้นได้ตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูนและบูรณาการของการตอบสนองแนวความคิดต่าง ๆ เช่น ความคิดเห็นจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนการสอนอื่น ๆ

2. ประสบการณ์ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์ของคนจะสะสมขึ้นเรื่อย ๆ แล้วยังทำให้มีรูปแบบเป็นของตัวเอง ดังนั้นความคิดจึงเป็นเรื่องเฉพาะแต่ละบุคคลแล้วแต่พัฒนาการ และความเจริญเติบโตของคนนั้น ๆ

3. การเลียนแบบ การถ่ายทอดความคิดเห็นของคนบางคนได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนเองเกิดความพอใจ หรือเกิดความชอบ เช่น พ่อ แม่ ครู พี่น้อง คารา นักการเมือง และคนอื่น ๆ

4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนยอมรับความคิดเห็นตามกลุ่มสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่ตามสภาพแวดล้อม เช่น ความคิดเห็นต่อกลุ่มศาสนา สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น จากความหมายของกระบวนการที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า กระบวนการที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ และการเพิ่มพูนประสบการณ์ให้แก่บุคคล และสิ่งที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ได้แก่ วัฒนธรรม ครอบครัว กลุ่มเพื่อน บุคลิกภาพ กระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์ การเลียนแบบ และอิทธิพลของกลุ่มสังคม เป็นต้น

6. ประโยชน์ของการศึกษาความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ศึกษา และอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์ของการศึกษาความคิดเห็นไว้ ดังนี้

เบส (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็น ศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน นอกจากนี้การเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการ

นั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดสำนึกในการเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กำจัด สุขเจริญ (2544 : 30) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงระบบนโยบาย การเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งการฝึกหัดการทำงานด้วยเพราะจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

จากความหมายของประโยชน์ของการศึกษาความคิดเห็นดังกล่าวสรุปได้ว่าการศึกษาความคิดเห็น จะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงระบบนโยบาย การเปลี่ยนแปลงระบบงาน การฝึกหัดการทำงาน และทำให้การดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

7. วิธีการหรือแนวทางในการวัดความคิดเห็น

ได้มีผู้ที่ศึกษา และอธิบายเกี่ยวกับวิธีการหรือแนวทางในการวัดความคิดเห็น ดังนี้
พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. 2531 ; อ้างถึงใน กอบชัย ทวีสุขเสถียร. 2545 : 12-13 ได้สรุปเกี่ยวกับการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น ไว้ว่ามีอยู่หลายวิธี แต่ที่ใช้กันแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีของเทอร์สโตน (Turnstone's Method. 1929) เป็นการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็นหรือทัศนคติไปในทางเดียวกัน และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

2. วิธีของกัตต์แมน (Guttman's Scale. 1944) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ จากต่ำสุดถึง สูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

3. วิธีจำแนกแบบ S - D Scale (Semantic Differential Scale. 1919) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือ ความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ใจเกียจ เป็นต้น

4. วิธีวัดแบบลิเคิร์ต (Likert's Method. 1932) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติที่นิยมแพร่หลาย เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแสดงทัศนคติในทาง ที่ชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +2 +1 0 -1 -2 เป็นต้น

นีออน กลิ่นรัตน์ (2525 อ้างถึงใน พรณทิวา กว้างเงิน. 2554 : 14 - 16) ได้กล่าวว่า เนื่องจากความคิดเห็นและทัศนคติ มีความหมายและลักษณะใกล้เคียงกันมาก ดังนั้น

วิธีการวัดทัศนคติจึงสามารถใช้แทนการวัดความคิดเห็นได้ด้วยแต่เนื่องจากทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายในและไม่สามารถทราบเลยว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติอย่างไรจึงต้องใช้วิธีการอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกที่บุคคลแสดงออกและมีวิธีการวัดหลายวิธี ดังนี้

1. การรายงานตนเอง เป็นการวัดทัศนคติโดยวิธีการให้ผู้ถูกวัดรายงานตนเองถึงความรู้สึกทำที่ต่อสิ่งนั้นๆ อาจเป็นไปในรูปทางบวกหรือทางลบ ไม่ได้แยกวัดองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความคิด ความรู้สึก ด้านพฤติกรรม แต่จะวัดเพียงดี-ไม่ดี สนับสนุน-คัดค้าน เห็นด้วย-ไม่เห็นด้วย มาตรฐานวัดทัศนคติแบบนี้ แบ่งออกได้หลายประเภท ดังนี้

1.1 มาตรฐานวัดของเทอร์สโตน (Thurstone Scales, 1929) มาตรฐานวัดแบบนี้ได้รวบรวมข้อความที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติที่ต้องการวัดควรจะได้ประมาณ 100 ข้อเป็นอย่างน้อย โดยมีลักษณะเป็นทางบวกอย่างมาก เป็นกลาง และทางลบอย่างมาก ให้เลือกตอบว่าข้อความใดบ้างที่แตกต่างกับความคิดเห็นของผู้ที่ต้องการวัด จากนั้นนำมาคำนวณหาค่ามัธยฐานและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของแต่ละข้อความ แล้วเลือกข้อความตามค่ามาตรฐานวัดที่ได้จะเหลือข้อความเพียง 20 ข้อความหรือมากที่สุดก็ไม่เกิน 45 ข้อความ

1.2 มาตรฐานวัดของไลเคิร์ต (Likert-type Scales, 1932) เป็นมาตรฐานวัดทัศนคติโดยพัฒนามาจากมาตรฐานวัดของ เทอร์สโตน (Thurstone, 1929) มีข้อความทั้งบวกและทางลบปะปนกัน ส่งไปให้ผู้ตอบตัดสินข้อความว่าข้อความใดตรงกับระดับความคิดเห็นของผู้ตอบที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่จากการใช้มาตรฐานแบบนี้มักจะพบว่าผู้ตอบที่ช่องเลขๆ (ไม่มีความเห็น) เป็นส่วนมากจึงมีการใช้คำว่า เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย และ ไม่เห็นด้วยเพียงเล็กน้อยแทนคำว่าเลขๆ เพื่อให้สามารถวัดความคิดเห็นของผู้ตอบได้

1.3 มาตรฐานวัดความหมาย (Semantic Differential Scale) เป็นผลสร้างมาตรฐานวัดแบบนี้ลักษณะของมาตรฐานวัดประกอบด้วยคำคุณศัพท์ที่บรรยายลักษณะของเป้าหมายที่เราต้องการวัดที่แสดงลักษณะตรงกันข้าม เช่น บวก-ลบดี-เลว ยินดี-ไม่ยินดี และระหว่างคำคุณศัพท์ทั้งคู่นี้จะมีช่วงห่างกัน 7 อันตรภาคชั้น โดยผู้ตอบจะเลือกว่าความรู้สึกที่เขามีต่อเป้าหมายนั้นอยู่ในอันตรภาคชั้นใด คะแนนของทัศนคติก็ดูจากการรวมคะแนนจากแต่ละข้อ ซึ่งจะอยู่ระหว่าง 1-7 คะแนน คะแนน 1 หมายถึง มีทัศนคติทางลบ คะแนน 7 หมายถึง ทัศนคติทางบวก

1.4 มาตรฐานวัดแบบกัตแมน (Guttman Scale, 1944) เป็นการวัดทัศนคติอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น Cornell Technique เป็นการวัดที่มีจุดประสงค์ที่มุ่งการวัดแบบแผนของการตอบ เพราะมีความเชื่อว่าทัศนคติในเรื่องใดอาจจะมีหลายมิติของการมอง เมื่อมีหลายมิติอาจจะมีปัญหาในการวิเคราะห์และการแปลความหมาย เพราะไม่สามารถที่จะใช้คะแนนสูงหรือต่ำมาวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งวิธีสร้างมาตรฐานวัดแบบกัตแมนมี ดังนี้

1.4.1 สร้างข้อความที่ต้องการวัดทัศนคติในเรื่องที่ศึกษามาจำนวนหนึ่ง ข้อความที่สร้างขึ้น ควรเป็นข้อความที่ไม่คลุมเครือที่เป็นกลางๆหรือไม่เข้มข้นจนเกินไป แล้วนำไปทดสอบข้อความ โดยให้ผู้ตอบข้อความตอบรับหรือปฏิเสธเท่านั้น

1.4.2 นำข้อความดังกล่าวไปจัดตามวิธีการสร้างมาตรวัดเซอร์สโตน

2. การสังเกตพฤติกรรม การสังเกตพฤติกรรมภายนอกของบุคคลเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงทัศนคติของบุคคลได้ อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์อธิบายเพิ่มเติม

3. การใช้วิธีการกึ่งการสะท้อนภาพ เช่น การให้ผู้ถูกสัมภาษณ์บรรยายภาพที่มองเห็น ไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำหรือข้อความ หรือให้พูดคำใดคำหนึ่งที่นึกขึ้น ได้ทันทีหลังจากที่เสนอคำที่ต้องการวัด

4. ผลการตอบสนองแบบปรนัย คือ การเลือกคำตอบจากแบบทดสอบแบบปรนัยในตัวเลือกที่ไม่ถูกต้อง และแสดงถึงความลำเอียงในเรื่องนั้น โดยจะต้องมีคำตอบไว้ถูกต้องแล้ว

5. การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย เพราะขณะที่ร่างกายเกิดอารมณ์จะมีปฏิกิริยาของร่างกายที่สามารถจะวัด ได้ เช่น การใช้เครื่องวัดตอบสนองของผิวหนัง การวัดอัตราการเต้นของหัวใจ การบีบตัวของหลอดเลือด การหดและขยายตัวของรูม่านตา ดังเหล่านี้ช่วยให้รู้ถึงความเข้มข้นของทัศนคติแต่ไม่สามารถบอกทิศทางว่าเป็นทางลบหรือทางบวก

6. การวัดการแสดงออกด้วยใบหน้า โดยแบ่งเกณฑ์การวัดออกเป็น 7 ระดับ ซึ่งเป็นการแสดงออกทางสีหน้าท่าทางของใบหน้าประกอบด้วยตาและปาก โดยจะดูลักษณะของอาการปาก กล่าวคือ ถ้าริมฝีปากโค้งขึ้นก็แสดงว่ามีความเห็นด้วย ถ้าริมฝีปากอยู่ในระดับแนวราบหรือปกติก็แสดงว่าไม่มีความคิดเห็นหรือไม่เห็นด้วย

จากความหมายของวิธีการหรือแนวทางในการวัดความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปเกี่ยวกับวิธีการหรือแนวทางในการวัดความคิดเห็น ได้ดังนี้ การวัดความคิดเห็นถึงแม้ไม่สามารถวัดได้โดยตรง แต่เนื่องจากความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้วยภาษาพูด ภาษาเขียน จึงสามารถวัดได้จากแสดงออกดังกล่าว โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การตอบแบบสอบถาม การฉายภาพ การสัมภาษณ์ และการเล่าความรู้สึก เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

กูดรอน ธนาพงศธร (2519: 1-2) ได้อธิบายว่า การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของนโยบายศาสตร์ซึ่งจะพบได้ในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดหรือมีระบบการปกครองรูปแบบใดก็ตาม มนุษย์ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐอยู่ด้วยเสมอ การศึกษานโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายนั้น ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือสาขาหนึ่งของการศึกษานโยบายศาสตร์ (Policy Science) ซึ่งการศึกษานโยบายศาสตร์และนโยบายสาธารณะนั้นเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำมาซึ่งความรู้เกี่ยวกับนโยบาย (Policy Knowledge)

พิทยา บวรวัฒนา (2527: 185-187) ได้อธิบายว่า การศึกษานโยบายสาธารณะมีจุดเริ่มต้นจากการแสวงหาปรัชญาใหม่สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการส่วนหนึ่งได้พยายามหาทางออกใหม่ด้วยการศึกษาเรื่องค่านิยม (Value) สนใจศึกษาระบบทฤษฎีการกระทำ (Action Theory) ที่ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษานโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการกำหนดนโยบายที่ดีกว่าเพื่อการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 26-28) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งเพิ่งจะพัฒนาขึ้นมาในช่วงประมาณปี ค.ศ. 1951 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง นักรัฐศาสตร์สองท่านคือ แดเนียล เลอร์เนอร์, ฮาโรลด์ ลาสเวล (Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, 1951) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการในหนังสือ "The Policy Science: Recent Development in Scope and Method" ซึ่งได้เน้นหนักให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและการนำเสนอองค์ความรู้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตย

กวี รัชชานัน (2541 : 3) กล่าวว่า นโยบายมีความหมาย 2 ลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน ลักษณะที่หนึ่งมีความหมายถึงกิจกรรม (Activities) ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะมีความหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) ซึ่ง 2 ลักษณะจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์ที่จะทำการศึกษาจากนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมแล้วนำมาสะสมกันเป็นความรู้หรือเป็นวิชา (Subject) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่จะได้ทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรม บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

มยุรี อนุমানราชชน (2549 : 6) ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำ

การตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้ว่ามีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆเกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหาร หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

อีสตัน (Easton. 1953 : 129) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายที่กว้าง เช่นเดียวกับแนวคิดของคาส ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นผลมาจากค่านิยมหรือความปรารถนาหรือความเชื่อของรัฐบาลว่าเรื่องอะไรสำคัญกว่า ดีกว่าหรือเหมาะสมกว่าจึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อส่วนรวม โดยรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายผ่านระบบการเมืองซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย เช่น การซื้อรถถังเพื่อเสริมสร้างกองทัพกให้เข้มแข็งก็มีความสำคัญ หรือการขยายรถไฟรางคู่ทั่วประเทศก็มีความสำคัญ หรือการเพิ่มเงินเดือนให้ข้าราชการก็มีความสำคัญเช่นกัน แต่รัฐบาลจะต้องเลือกทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่พิจารณาว่าสำคัญก่อนเพราะมีทรัพยากรจำกัด หรือรัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำบางเรื่องหรือทุกเรื่อง ด้วยเหตุผลอื่น ๆ ก็ได้ความหมายนี้ก็ยังมิได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

ลาสเวล และ คาแพลน (Lasswell. and Kaplan. 1970 : 71) ได้ให้คำจำกัดความว่า นโยบายสาธารณะคือ โครงการที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) คุณค่า (Values) และแนวปฏิบัติ (Practices) เพื่อให้เกิดการกระทำ ความหมายดังกล่าวเป็นการมองแบบรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกัน วิเคราะห์ได้ว่านโยบายจะต้องมีเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์หรือแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะมิใช่ครอบคลุมแค่การกำหนดนโยบาย แต่หากรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

ชาร์คานสกี (Sharkansky. 1971 : 1) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมการดำเนินงานของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล อาทิ การศึกษา การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวง โดยรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบราคาสินค้า เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของชาร์คานสกี จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคิดของคาส และเป็นความหมายที่สั้น เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย แต่ยังมีได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

นาเกล (Nagel. 1984 : 3) ได้ให้คำจำกัดความของ “นโยบายสาธารณะ” ไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น ปัญหา นโยบายต่างประเทศ ปัญหาการป้องกันสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการ

ว่างงาน เป็นต้น ความหมายดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่าเป็นความหมายที่กว้าง ที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการขจัดปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคม แต่มิได้รวมถึงการพัฒนาหรือการสร้างสรรค์ สิ่งใหม่ๆแก่สังคม

โจนส์ (Jones. 1984 : 3 - 5) ได้เขียนหนังสือเรื่อง An Introduction to the Study of Public Policy และได้ให้คำนิยามว่า นโยบาย คือ ชุดของการกระทำที่ได้ตั้งใจไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้ายบางอย่างและจำต้องรวมไปถึงสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลลัพธ์จากความตั้งใจนั้นด้วยความหมายดังกล่าวเป็นความหมายเฉพาะเจาะจงที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกระทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ตั้งใจหรือกำหนดเป้าหมายไว้ จัดว่าเป็นความหมายที่มองกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

แอนเดอร์สัน (Anderson. 1994 : 5-6) ซึ่งเป็นนักวิชาการชาวอเมริกัน ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้หลายเล่ม เช่น Public Policy Making และ Public Policy Making : An Introduction ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะคือชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้ และดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดแก้ปัญหาเหล่านั้น ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

คอนซิดีน (Considine. 1994 : 6) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่จะผูกมัดการใช้ทรัพยากรของสังคมในการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม ความหมายดังกล่าวเน้นการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม และถือว่าเป็นพันธะผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณและบริการที่ดีแก่ประชาชนในสังคม เช่น

จากความหมายคิของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางปฏิบัติหรือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

2. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบตามที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ ดังนี้

จุมพล หนิมพานิช (2549 : 12 - 13) กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะมี องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่คตินั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาในปัจจุบันหรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาในอนาคต ถ้าวัตถุประสงค์ใดตอบสนองเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการ บริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ
2. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้อง ผ่านการพิจารณาอย่างสุขุมรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่าง ดีที่สุดแต่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดมากนักหรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำ แปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือเป็นแผนงาน (Program) หรือ โครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ
3. มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่ กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้ นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดก็ตามที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ใน วิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จได้ สิ่งนั้นมีช่นนโยบายสาธารณะ แต่จะเป็นเพียงความเพ้อฝันมากกว่า หรือ หากรัฐบาลออกนโยบายมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีความจริงใจและจริงจังในการนำไปปฏิบัติก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี
4. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่ คำกล่าวลอยๆด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ
5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือก ที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ว่าทางเลือก นั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยส่วนรวมจริงหรือไม่
6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจจะกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543 อ้างถึงใน กุลชญา แวนแก้ว และสุภัทธรพร ทวีจันทร์ : 2550 : 8) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะมี องค์ประกอบที่สำคัญไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้างๆ (Aguide of Action) ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลหรือข้าราชการระดับสูง (ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย) นโยบายจะเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดหรือข้ออ้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ข้าราชการแปลงเป็นรูปธรรม (Concrete) ก่อน นำไปปฏิบัติซึ่งอาจกระทำในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการก็ได้ สำหรับผู้มีอำนาจในการกำหนด นโยบายนั้น คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางหมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยทุก กระทรวงและทบวงทุก ส่วนของรัฐบาล ท้องถิ่นคือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนิน กิจกรรมของตนเองตามกฎหมาย นั่นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยการปกครองในรูปแบบพิเศษอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

2. มีวัตถุประสงค์แน่นอนไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง วัตถุประสงค์ หมายถึง สิ่งที่คุณตัดสินใจจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่คั้นนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความ เป็นจริงหรือปฏิบัติได้ วัตถุประสงค์ของนโยบายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

3. ผู้ออกนโยบายมีความตั้งใจจริงที่จะให้มันนโยบายไปปฏิบัติถ้าการกำหนดนโยบาย ออกมาเพื่อตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่มีความจริงใจและจริงจังที่จะนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลก็ไม่ถือเป็นนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบของนโยบายจะทำให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ตลอดจนเข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะเมื่อเข้าใจองค์ประกอบของนโยบายแล้วผู้กำหนดนโยบายจะได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายด้วยความชอบธรรม โดยยึดประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นที่ตั้งมากกว่าตัดสินใจกำหนดนโยบายตามที่ตนชอบหรือเพื่อพรรคพวกของตน

3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ต่าง ๆ ดังนี้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549 : 24 - 31) กล่าวถึง ความสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1. ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือ ฝ่ายการเมือง หรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมาก และจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น หรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก

2. ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยผ่านทางพรรคการเมือง นักการเมือง ระบบราชการ นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ฯลฯ ปัญหาและความต้องการตลอดจนการสนับสนุนนั้นจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) เพื่อตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประชาชนได้รับความพอใจ เพราะปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้ามหากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริงและคุณภาพชีวิตของประชาชนต่ำลง ย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล และอาจไม่ให้การสนับสนุนกลับมาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

3. เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ ดังนี้

3.1 เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ แนวทางในการพัฒนาประเทศจะเน้นหนักทางด้านใด ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นเศรษฐกิจเติบโตตามแนวคิดทุนนิยม (Capitalism) ทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาค และระดับจุลภาคหรือเศรษฐกิจฐานราก ส่วนนโยบายเศรษฐกิจ สมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เน้นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาประเทศของสองรัฐบาลจึงแตกต่างกัน

3.2 เป็นเครื่องมือของรัฐในการตอบสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน อาทิ ความต้องการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณสุขโลก สวัสดิภาพทางสังคม และปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจนของประชาชน อันทำให้เกิดลักษณะ “รวยกระจุกแต่นจนกระจาย” ดังนั้นรัฐบาลที่จะต้องกำหนดนโยบายเพื่อสนองตอบต่อความ

ต้องการและแก้ไขปัญหาหลักของประชาชนให้เบาบางลงไปหรือหมดสิ้นไป รวมทั้งกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อแสวงหาทางเลือกและโอกาสใหม่ ๆ ให้ประชาชนและประเทศชาติ

3.3 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมกล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม จะต้องมียุทธศาสตร์ในการสร้างความเป็นธรรมแก่คนที่ด้อยโอกาส หรือคนที่เสียเปรียบในสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะสังคมที่มีคนจำนวนมาก และหลากหลายย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดีปะปนกันอยู่ ซึ่งบางครั้งคนดีที่เป็นคนยากจน เป็นคนพิการ มีการศึกษาน้อย ย่อมถูกคนที่ร่ำรวยหรือมีการศึกษามากกว่ามักเอาเปรียบไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นรัฐบาลที่ดีต้องเข้ามากำหนดนโยบายสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้ได้มากที่สุด

3.4 เป็นเครื่องมือของรัฐในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสของประชาชนโดยธรรมชาติมนุษย์มีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลมาจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมบางคนมีสมองดี ร่างกายแข็งแรง มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี ย่อมมีโอกาสในสังคมได้มากกว่าคนที่มีความสามารถน้อยทุกด้าน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่จะให้ประชาชนได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการจะพัฒนาความสามารถตามความถนัดของตน เช่น ให้ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา การรับการรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ ฯลฯ เขาย่อมสามารถประสบความสำเร็จในชีวิตได้

3.5 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนด้วยความ เป็นธรรมเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรจากรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ซึ่งฐานล่างคือคนชั้นล่างที่มีฐานะยากจนและมีจำนวนมาก สูงขึ้นไปเป็นคนชั้นกลาง และส่วนบนของสามเหลี่ยมหน้าจั่วคือคนชั้นสูง ไปเป็นสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัด ซึ่งคนส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลาง ฐานะไม่ต่างกันมากนัก โดยรัฐบาลอาจกำหนดนโยบายกระจายสิ่งที่มีคุณค่าแก่ประชาชน เช่น นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปีขึ้นไป ให้ทั่วถึงโดยเร็วเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาวิชาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น หรือนโยบายกระจายความเจริญสู่ชนบท โดยการสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน

วิฑูรย์ ฑูรกิจ (2553 : 8-9) กล่าวถึง ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้ หากเรายอมรับว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลทั้งกิจกรรมของรัฐในอดีต กิจกรรมในปัจจุบันและกิจกรรมในอนาคตด้วยแล้ว นั้นหมายความว่านโยบายซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมนั้น จะต้องประกอบไปด้วยเจตนารมณ์ หรือเป้าหมายผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้เป้าหมายของรัฐบรรลุผล และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมนั้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะนอกจากจะมีบทบาทของการเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ยังชี้ให้เห็นความสำคัญของนโยบายในหลายประการ คือ

1. นโยบายเป็นการแปลงเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองสู่ประชาชน ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รวมทั้งการเลือกตัวแทนเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลส่วนราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่ฝ่ายการเมืองได้แถลงนโยบายต่อประชาชน และเมื่อรัฐบาลเข้ารับบริหารประเทศ สิ่งที่รัฐบาลต้องทำก็คือ การแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติ นโยบายที่รัฐบาลแถลงนี้เองเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประชาชน ทั้งนี้เพราะหากรัฐบาลไม่มีนโยบายเสมือนกับว่ารัฐบาลขาดแนวทางที่ชัดเจนในการทำงาน ในขณะที่หากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนประชาชนก็จะทราบว่ารัฐบาลกำลังจะทำอะไร สิ่งที่รัฐบาลกระทำจะมีผลกระทบอย่างไรบ้างต่อสังคมและต่อตนเอง

2. นโยบายเป็น “สื่อ” ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายอื่น ๆ เนื่องจากนโยบายเป็นเรื่องที่มีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ส่วนราชการในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือบางครั้งก็เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเสียของ นอกจากนี้ยังมีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เอกชน ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบาย นโยบายจึงมีความสำคัญในแง่ที่เป็น “สื่อ” ที่รัฐบาลใช้เพื่อสื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ทราบถึงแนวทางการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ดำเนินการให้สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อให้หน่วยงานดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ สามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญ เนื่องจากมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ เป็นการแปลงเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองสู่ประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นสื่อระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายอื่น ๆ ในสังคม เช่น ส่วนราชการต่าง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เอกชน ประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

4. วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะไว้น่าสนใจ ดังนี้
 ยอดชาย วิถีพานิช (2549 : 78-79) ได้กล่าวไว้ว่า ดังที่ทราบแล้วว่า นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยอาจมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดีหรือการมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น ปัญหาเกษตรกรรมที่ดินทำกิน รัฐบาลก็กำหนดออกมาในรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือปัญหาการจราจร ก็กำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติผู้ประสพภัยจากรถยนต์และนโยบายสวมหมวก

นิรภัย หรือปัญหาประชาชนมีสุขภาพอนามัยไม่ดี ก็กำหนดเป็นนโยบายหลักประกันสุขภาพ โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค หรือปัญหาการบริหารระบบราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส มีการคอร์รัปชัน ก็กำหนดเป็นนโยบายปฏิรูประบบราชการ นโยบายรัฐบาล อิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) และนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพุดติมิชอบ เป็นต้น

2. เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา หรือ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการเน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) หรือ การที่ประเทศไทยต้องการผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลก็กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี หรือการที่ประเทศไทย ต้องการให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และสาธารณูปโภคต่างๆ ที่สะดวก สมบาย ทันสมัย ก็จะมีการกำหนดนโยบายสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ นโยบายสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน นโยบาย พัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น

3. เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลต้องการ น้อมนำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมา ประยุกต์ใช้ก็จะกำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล สมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ หรือรัฐบาลต้องการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ก็จะกำหนดนโยบาย ปฏิรูปการศึกษา หรือกิจกรรมบางอย่างที่รัฐดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ ไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่พึงพอใจ รัฐบาลก็อาจกำหนดนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีปัญหาความ รุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลก็กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยึดหลักสมานฉันท์ เป็นต้น จากวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายที่ดีนั้น ต้องเป็นนโยบายที่นำไปสู่ความยุติธรรม ความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน ดังนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลควรน้อมนำพระปฐมบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” มาเป็นทิศทางในการ กำหนดนโยบายบริหารประเทศ โดยผู้ปกครองจะต้องยึดความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุข ของประชาชนเป็นที่ตั้ง จึงจะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุตามวัตถุประสงค์ หากผู้ปกครองขาด คุณธรรมกำหนดนโยบาย โดยไร้เหตุผล ยึดประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวกเป็นสำคัญ ประชาชนก็อาจไม่ได้รับผลพวงจากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาอย่างแท้จริง คุณภาพชีวิตระยะยาวของ ประชาชนก็ยังไม่ดีขึ้น

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในขณะนี้ และเพื่อ พัฒนาในปัจจุบันและอนาคต โดยภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และดำเนินการใช้

นโยบายสาธารณะดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของประเทศ และพัฒนาประเทศในปัจจุบันและอนาคต

5. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye. 1984 : 2) กล่าวถึง การจำแนกประเภทของนโยบายตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาลการจำแนกประเภทของนโยบาย โดยพิจารณาถึงขอบเขตหรือลักษณะของกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลประเทศนั้นได้กระทำ ซึ่งกิจกรรมของรัฐบาลประเทศหนึ่งอาจแตกต่างกันออกไปจากอีกประเทศหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของประเทศ และระดับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องต่อรัฐบาลนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมต่างๆของรัฐบาลมักมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน เพราะง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจของรัฐบาลแต่ละประเทศถ้าพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิทักษ์ (2541 : 2 - 3) กล่าวถึง การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. นโยบายเพื่อความคุ้มครองหรือบังคับประชาชน (Regulative Policy) ลักษณะของนโยบายประเภทนี้ มุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบในสังคม โดยทั่วไปจะมีวิธีการควบคุม 2 ลักษณะ คือ การกำหนดให้ต้องกระทำและการห้ามมิให้กระทำ ซึ่งจะพบเห็นในรูปแบบของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ เช่น นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ นโยบายปราบปรามการค้าประเวณี นโยบายปราบปรามอาชญากรรม นโยบายการจัดระเบียบสังคม นโยบายควบคุมการพนัน นโยบายควบคุมอาวุธปืน นโยบายการสวมหมวกนิรภัย เป็นต้น

2. นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ของสังคมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม ทรัพยากรทางการเมืองหรือทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงกัน ทั้งนี้รัฐจะต้องเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการกระจายทรัพยากรเหล่านั้นเสียเอง โดยผ่านกลไกทางการเมืองและกลไกทางการบริหาร แทนที่จะปล่อยให้เอกชนกระทำอย่างเสรีทั้งหมด ยกตัวอย่างนโยบายประเภทนี้ เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ นโยบายพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium

Enterprises : SME) นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายการพัฒนาศักยภาพชุมชน (Small-Medium-Large : SML) นโยบายการประกันสุขภาพ (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) นโยบายหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน นโยบายหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา นโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา : กยศ.) นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product : OTOP) นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

3. นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Re-distributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรหรือผลประโยชน์ของสังคมเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบสุขของบ้านเมือง เช่น นโยบายจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม นโยบายจัดเก็บภาษีที่ดินใหม่ นโยบายการเคหะสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย นโยบายจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายปรับปรุงชุมชนแออัด นโยบายเก็บภาษีมรดก นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

4. นโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ (Capital Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาประเทศ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) นโยบายการเงินเสรี นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายจัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ นโยบายจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก นโยบายการยกเว้นภาษีเครื่องจักรการเกษตร นโยบายกองทุนฟื้นฟูเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีและการสร้างทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

5. นโยบายด้านจริยธรรม (Ethic Policy) เป็นนโยบายที่เน้นให้คนในสังคมตลอดจนฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะนำมาซึ่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติมีความสุข เช่น นโยบายอนุรักษ์วัฒนธรรมไทย นโยบายเสริมสร้างระบบคุณธรรมและจริยธรรม นโยบายส่งเสริมศาสนา นโยบายส่งเสริมความรัก ความสามัคคีและความสามัคคีกันของคนในชาติ นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว สามารถสรุปประเภทของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้ ประเภทของนโยบายสาธารณะที่แยกตามกิจกรรมหรือภารกิจที่รัฐต้องกระทำ และประเภทของนโยบายสาธารณะที่จำแนกตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ นโยบายเพื่อควบคุมหรือบังคับประชาชน นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ นโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ และนโยบายด้านจริยธรรม เป็นต้น

6. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye, 1984 : 23-24) กล่าวว่าไว้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปขึ้นเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. ระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. จัดทำข้อเสนอ นโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
3. ขึ้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอ นโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขึ้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้

5. ขึ้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมถึงตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (พ.ศ. 2539, อ้างถึงใน นาดยา แทนนิล, 2550 : 12 – 14) กล่าวว่าไว้ว่า กระบวนการและขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Public Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกเพื่อตอบคำถามว่าทำไมจึงต้องมีนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้นๆ โดยมากการก่อตัวมักจะเริ่มจากปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ของพื้นที่ซึ่งหากมีผลกระทบต่อประเทศก็จะถูกหยิบยกเป็นปัญหาระดับชาติ (Policy Issue) อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออาจจะเป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้การก่อตัวอาจจะเริ่มโดยนวัตกรรมที่มีอยู่และจะพัฒนาต่อเพื่อประโยชน์ต่อไปอย่างไรสำหรับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอาจใช้วิธีการร่วมกัน คือ การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ

2. การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Alternative Development and Decision Making) คำถามในขั้นตอนนี้คือ ต่อปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาและจะเลือกทางเลือกใดที่มาจากทางเลือกเชิงนโยบายมีลักษณะสำคัญคือต้องมีจินตนาการ (Imagination) ต้องมีการคิดสร้างสรรค์ (Creativity) และเป็นนวัตกรรม (Innovation) ส่วนในการตัดสินใจเลือกนโยบายอาจใช้ 3 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีหลักการเหตุผล (Rational Comprehensive) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจาก

เดิมบางส่วน(Incremental Theory)และทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและลึก (Mixed Scanning)

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) ปัญหาใหญ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะคือ ที่ผ่านมามีนโยบายที่นำไปปฏิบัติจริงไม่ได้เป็นส่วนใหญ่มากมายสำคัญ คือ จะมีกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้อย่างไร จึงควรจะต้องมีกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจนมีตัวบ่งชี้ถึงระดับความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและตามนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้คือการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานปฏิบัติ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation) ส่วนใหญ่กระบวนการประเมินมักเป็นการประเมินโครงการหรือแผนงานการประเมินผลเชิงนโยบายพบได้น้อยจึงมักไม่มีหลักฐานให้ทราบถึงระดับความสำเร็จหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลอาจมีหลายวิธีเช่นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะการประเมินตาม CIPP-MODEL ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบทปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

5. ความต่อเนื่องการทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession and Termination) กรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไกการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องหานโยบายสาธารณะอื่นเพื่อทดแทนหรือยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ (Feed Back)

แท็กซ์ (Taxes. 2001, อ้างถึงใน ญัฐชานนท์ อุดสม. 2551 : 30 - 31) กล่าวไว้ว่า กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางสังคม คนในสังคมจะต้องมีส่วนร่วมมองเห็นปัญหา ร่วมขับเคลื่อนให้สังคมเห็นปัญหาหาชน ซึ่งปัจจัยขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในกระบวนการเชิงนโยบายดังกล่าวมีปัจจัยที่สำคัญ คือ เวทีนโยบายสาธารณะ รวมทั้งกลไกการสื่อสารมวลชนที่จะช่วยขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเชิงนโยบายของสังคมที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนให้สังคมได้เรียนรู้ เป็นการช่วยเปิดกว้างในเชิงปัญหาและจิตวิญญาณให้กว้างขวางในสังคม โดยมีแนวทางการศึกษาและกำหนดนโยบายนั้นมีกระบวนการหรือวงจรสาธารณะโดยทั่วไป สามารถแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดระเบียบวาระ (Agenda Setting) คือ ประเด็นที่นำมาสู่วาระของนโยบายสาธารณะอาจมาจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ เวทีทางการเมือง การวิจัยและการวิเคราะห์ การศึกษาทางวิชาการ ภาคอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และภาคเอกชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ที่ถ่วงถ่วง

และความเข้าใจในประเด็นที่สำคัญและที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งสามารถนำข้อมูลที่สำคัญไปพัฒนาให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย

2. การก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) หลังจากได้ประเด็นปัญหาที่จะนำไปกำหนดนโยบายแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็จะได้ทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายซึ่งจะเป็นที่มาของวัตถุประสงค์ของนโยบายและต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทั้งนี้การร่างนโยบายจำเป็นต้องวิเคราะห์ และประเมินทางเลือกโดยอาศัยการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก และแนวทางการวางยุทธศาสตร์ (SWOT/BEAM Analysis) เป็นเครื่องมือ/เทคนิควิเคราะห์ทางเลือกเพื่อช่วยให้สามารถพิจารณาทางเลือกได้อย่างรอบคอบและมีความเป็นไปได้ของทางเลือกด้านเทคนิค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการนำไปปฏิบัติ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งเงื่อนไขด้านเวลาของแต่ละทางเลือก

3. การอนุมัติ และ ประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption) เมื่อทางเลือกนโยบายได้ผ่านการวิเคราะห์และประเมินจนได้นโยบายที่เหมาะสมเรียบร้อยแล้ว ผู้จัดทำนโยบายก็จะประกาศหรืออนุมัติให้ใช้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติต่อไป

4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หากการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบใช้ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายในที่สุด ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อสัมฤทธิ์ผลมีมากมาย ทั้งการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งการยอมรับจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติด้วย โดยแนวทางการเมืองมีความสำคัญที่สุด และต้องปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันทุกระดับ

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานตามนโยบายมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังในขณะที่จัดทำนโยบายหรือไม่ ซึ่งในการประเมิน ผู้ประเมินผลจึงต้องมีความเชี่ยวชาญด้านระเบียบวิธีวิจัย มีความเข้าใจในตัวนโยบาย บริบทด้านสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ต้องการประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องประเมินผลนโยบายอย่างเป็นกลาง และนำข้อสรุปการวิจัย ประเมินผลในลักษณะที่ช่วยให้ผู้ตัดสินใจเข้าใจได้ง่ายที่สุดในช่วงเวลาอันสั้น

เกริกกิต ชัยรัตน์ (2552 : 10) กล่าวว่าไว้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะหรือขั้นตอนนโยบายได้มีนักวิชาการเป็นจำนวนมากได้เสนอวิธีในการจัดแบ่ง กระบวนการนโยบายสาธารณะหรือขั้นตอนนโยบาย ซึ่งโดยทั่วไปมีขั้นตอนและกิจกรรมคล้ายกัน ในรายงานนี้จะขอเสนอขั้นตอนหลักของกระบวนการนโยบายสาธารณะ 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ มี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นระบุปัญหา หรือ ขั้นกำหนดระเบียบวาระ
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย หรือ ขั้นการก่อรูปนโยบาย เป็นขั้นตอน
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย หรือ ขั้นการอนุมัติ/ประกาศ เป็นนโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย หรือ ขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. ขั้นประเมินผล หรือ ขั้นการประเมินผลนโยบาย

7. ความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะ

ผู้วิจัย ได้ศึกษาค้นคว้า เอกสาร และงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะ โดยกล่าวถึง ความคิดเห็นของประชาชน หรือ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะ การพัฒนาประเทศ โครงการ แผนงาน กิจกรรม และการดำเนินงานของกิจกรรมหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือภาพรวม ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye, 1984 : 27 - 29) ได้กล่าวถึง การศึกษาของ วี.โอ.คีย์ (V.O.Key, 1964) เกี่ยวกับการศึกษาถึงอิทธิพลในความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกา การศึกษาดังกล่าวกลับพิสูจน์ให้เห็นว่าแทนที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ตรงกันข้ามนโยบายสาธารณะกลับเป็นสิ่งที่กำหนดโครงสร้างความคิดเห็นของประชาชนทั้งนี้เพราะข้อมูลที่ได้สรุปได้ว่า

1. ประชาชนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาของนโยบายสาธารณะที่ผู้ตัดสินใจกำลังประสบอยู่
2. ตัวผู้นำเองไม่ค่อยจะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มคนที่เป็นผู้นำ
3. การติดต่อสื่อสารที่มีไปถึงระดับการตัดสินใจส่วนใหญ่จะมาจากชนชั้นผู้นำมากกว่า ไม่ใช่มาจากประชาชนโดยทั่วไป จึงดูเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกันเองมากกว่า

คอนซิดีน (Considine, 1994 : 130-141) กล่าวว่าไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกนโยบาย การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดรูปแบบการปรึกษาหารืออย่างมีเหตุผล (Rational Deliberation) สร้างและสื่อสารให้

เข้าใจถึงหลักศีลธรรม (Moral Principles) และแสดงออกว่านโยบายมีผลกระทบต่อความต้องการของบุคคลและกลุ่ม (Personal and Group Effects and Needs) หากมีรูปแบบดังกล่าว การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องมือสร้างทุนทางสังคม ทำให้เกิดความชอบธรรม ความร่วมมือ และนวัตกรรม ซึ่งในระบบนโยบายที่ยึดค่านิยมประชาธิปไตยนั้น ถือว่าประชาชนเป็นพื้นฐานที่มาของอำนาจอธิปไตย ในทางปฏิบัติประชาชนมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายอย่างหลากหลาย เช่น ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง นักเคลื่อนไหวในชุมชน ผู้ผลักดันสิทธิเสรีภาพ นักประท้วง คณบดีทางราชการ ผู้นำความคิดเห็นในที่ทำงาน สมาชิกสมาคมวิชาชีพ ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นสื่อมวลชน แม้เมื่อไม่นานมานี้มีการหวังไว้ว่าประชาชนจะเพิกเฉยและมีอคติต่อการเมือง แต่โดยมาตรฐานของสังคมประชาธิปไตยที่พลเมืองมีสำนึกในสิทธิเสรีภาพหรือมีการอภิปรายเหตุผลกันแล้ว ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่น้อย ปัจจุบันยังไม่มีผลการวัดการมีส่วนร่วมในนโยบายที่ชัดเจน ถึงแม้จะระบุว่ามีส่วนร่วมระดับบนจะลดลง เช่น การเลือกตั้ง หรือการเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณะ หรือพบว่า กลุ่มผู้สูงอายุ หนูนุสาว นักศึกษาเป็นกลุ่มที่เข้าร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายน้อยที่สุด แต่การเคลื่อนไหวในระดับต่าง โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นมีคนสนใจเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น ขบวนการที่สำคัญขบวนการหนึ่ง คือ ขบวนการชุมชนยั่งยืน (Sustainable Communities) ที่มักขยายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของท้องถิ่นออกไป ส่วนขบวนการอีกขบวนการหนึ่งที่พบในสหรัฐอเมริกา คือ ขบวนการหุ้นส่วนเดียวกันเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมพลเมือง (Pew Partnership for Civic Change) แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามีสำนึกของความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านกับชุมชน และเต็มใจที่จะทำงานด้วยกันเพื่อแก้ปัญหาชุมชน ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีความเป็นมาอย่างยาวนานในสหรัฐอเมริกานั้นยังไปได้ดี ส่วนสาเหตุที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในนโยบายก็เนื่องมาจากกระบวนการนโยบายในปัจจุบันไม่ได้เชื่อมกับชีวิตประจำวันของประชาชน คนส่วนใหญ่ยังมองไม่ออกว่าการกระทำของรัฐบาลมีผลต่อชีวิตของเขาอย่างไร ทั้งไม่เชื่อว่าตัวเองจะไปเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่ความจริงนโยบายสาธารณะก็มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน เช่น คนงานถูกหักภาษีประกันสังคมแต่ได้รับผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุในบั้นปลายหรือคั่นทุนจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่สูงขึ้นย่อมกระทบต่องบประมาณของประเทศ หรือรัฐบาลต้องคิดว่าทำอะไร จึงจะทำให้กิจการสาธารณสุขที่มีคุณภาพกระจายออกไปอย่างทั่วถึง การตัดสินใจกำหนดนโยบายต่าง ๆ ย่อมมีพื้นฐานมาจากประเด็นและปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (2552 : 17 - 19) ได้กล่าวถึง ขอบเขตของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายไว้ว่า ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการ

สร้างโรงไฟฟ้า หรือการทำเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนยังต้องการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และวัฒนธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายสาธารณะทั้งหมดต่างเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ผู้มีส่วนได้เสีย” หรือ “ผู้เกี่ยวข้อง” ต้องได้เข้ามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่เริ่มจัดทนายโยบายสาธารณะ ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ควรเปิดให้เข้ามีส่วนร่วมได้ตลอดทั้งกระบวนการ โดยระดับ รูปแบบ และวิธีการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ของประชาชนควรมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ตามระดับการมีส่วนร่วม ได้แก่ มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว พบปัญหาอุปสรรคโดยส่วนใหญ่ คือ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาอุปสรรค คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วนถูกต้อง ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลสำหรับการเข้ามีส่วนร่วม หรือมีการเปิดเผย แต่เป็นเพียงการปฏิบัติเพื่อให้ครบตามที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์กำหนดเท่านั้น มิได้มีเป้าหมายให้ประชาชนรับรู้ รับทราบ หรือใช้ข้อมูลด้านเดียวในการพิจารณาดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ปัญหาอุปสรรค คือ ไม่เปิดให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจัดให้รับฟังความคิดเห็นประชาชนตามรูปแบบเท่านั้น ไม่ได้ให้โอกาสได้แสดงความคิดเห็น หรือไม่ได้นำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ หรือ “ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย” หรือ “ผู้ได้รับผลกระทบ” แท้จริงไม่ได้เข้าร่วม และการมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบ ปัญหาอุปสรรค คือ ไม่เปิดช่องให้ประชาชน โดยเฉพาะสื่อมวลชนท้องถิ่น ได้ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กีดกันไม่ให้เข้าร่วมฟังหรือถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือไม่เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการประกวดราคา ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติมากกว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ

วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ (2551 : 67) กล่าวว่าไว้ว่า แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนต่องานยุติธรรมชุมชน ไว้ว่าทัศนคติของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมชุมชน (Attitude) พบว่า ผู้นำชุมชน สมาชิกชุมชน และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบของงานยุติธรรมชุมชนมีทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมชุมชนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้นำชุมชนตระหนักและให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมชุมชนมาก มีความตั้งใจที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ในงานยุติธรรมชุมชนโดยยอมรับและเสียสละเวลาและมีความภาคภูมิใจในความสำเร็จที่ตนเองและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหภายในชุมชน ทำให้ชุมชนอยู่กันอย่างสามัคคี ไม่แตกแยก ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องต่อศาล แต่ทั้งผู้นำและสมาชิก

ชุมชนยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐ เพราะคิดว่าหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยเข้ามาบีบบังคับเพราะต้องการเอาผลงานของชุมชนไปเป็นผลงานของตนเอง และบางหน่วยงานไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน มาสั่งให้ชุมชนดำเนินการหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนไม่ได้ หรือเข้ามาจัดกิจกรรมเพียงชั่วคราวแล้วก็หายไป หรือรับปากจะช่วยแก้ไขปัญหาให้แต่ก็หายไป ไม่ได้มีการให้ข้อมูลว่าทำได้หรือไม่ได้ หรือมาไม่ตรงเวลานัดหมาย

ถวิลวดี บุรีกุลย์ และคณะ (2552 : 1) กล่าวว่า การที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2554 : 10) ได้กล่าวถึง ความจำเป็นและเหตุผลที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในระบบนโยบายที่ยึดค่านิยมประชาธิปไตยนั้น ถือว่าประชาชนเป็นพื้นฐานที่มาของอำนาจอธิปไตย ในทางปฏิบัติประชาชนมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายอย่างหลากหลาย เช่น ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง นักเคลื่อนไหวในชุมชน ผู้ผลักดันสิทธิเสรีภาพ นักประท้วง คนรณรงค์ทางการเมือง ผู้นำความคิดเห็นในที่ทำงาน สมาชิกสมาคมวิชาชีพ ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นสื่อมวลชน แม้เมื่อไม่นานมานี้มีการหวังไว้ว่าประชาชนจะเพิกเฉยและมีอคติต่อการเมือง แต่โดยมาตรฐานของสังคมประชาธิปไตยที่พลเมืองมีสำนึกในสิทธิเสรีภาพหรือมีการอภิปรายเหตุผลกันแล้ว ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่น้อย ปัจจุบันยังไม่มีผลการวัดการมีส่วนร่วมในนโยบายที่ชัดเจน ถึงแม้จะระบุว่าการมีส่วนร่วมระดับบนจะลดลง เช่น การเลือกตั้ง หรือการเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณะ หรือพบว่ากลุ่มผู้สูงอายุ หนุ่มสาว นักศึกษาเป็นกลุ่มที่เข้าร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายน้อยที่สุด แต่การเคลื่อนไหวในระดับล่าง โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่น มีคนสนใจเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น ขบวนการที่สำคัญขบวนการหนึ่ง คือ ขบวนการชุมชนยั่งยืน (Sustainable Communities) ที่มักขยายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของท้องถิ่นออกไป ส่วนขบวนการอีกขบวนการหนึ่งที่พบในสหรัฐอเมริกา คือ ขบวนการหุ้นส่วนเดียวกันเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมพลเมือง (Pew Partnership for Civic Change) แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามีสำนึกของความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านกับชุมชน และเต็มใจที่จะทำงานด้วยกันเพื่อแก้ปัญหาชุมชน ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีความเป็นมาอย่างยาวนานในสหรัฐอเมริกานั้นยังไปได้ดี ส่วนสาเหตุที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม

ในนโยบายก็เนื่องมาจากกระบวนการนโยบายในปัจจุบันไม่ได้เชื่อมกับชีวิตประจำวันของประชาชน คนส่วนใหญ่ยังมองไม่ออกว่าการกระทำของรัฐบาลมีผลต่อชีวิตของเขาอย่างไร ทั้งไม่เชื่อว่าตัวเองจะไปเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่ความจริง นโยบายสาธารณะก็มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน เช่น คนงานถูกหักภาษีประกันสังคม แต่ได้รับผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุในบั้นปลายหรือต้นทุนจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่สูงขึ้นย่อมกระทบต่องบประมาณของประเทศ หรือรัฐบาลต้องคิดจะทำอย่างไร จึงจะทำให้กิจการสาธารณสุขที่มีคุณภาพกระจาย ออกไปอย่างทั่วถึง การตัดสินใจ กำหนดนโยบายต่าง ๆ ย่อมมีพื้นฐานมาจากประเด็นและปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

จากความหมายของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะ สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะทุกระดับทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับชาติ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย และสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลากหลาย ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลและตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วม และความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายสาธารณะจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารหรือรัฐบาล และทำให้ผู้บริหารหรือรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่องสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็นหรือเสียงของประชาชนจะได้รับการยอมรับหรือรับฟังจากสังคม และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึง ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

รัชนิย์ สุวรรณกิจ (2543 : 24) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคลกลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

จุมพล หนิมพานิช (2549 : 182) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล

และกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

วิลเลียม (Williams. 1970 ; อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 398) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากร ในหน่วยงานหนึ่ง และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การจากแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ โดยถือว่าความสามารถขององค์การ คือปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีปัจจัยที่เด่นชัดคือ องค์การต้องมีความสามารถในการรวบรวมคนและทรัพยากรขององค์การให้มีเอกภาพและพยายามในการกระตุ้นบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เพลสแมน และ วิดาสกี (Pressman. and Widavsky. อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 399) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานให้ดูว่าง ประสบความสำเร็จ ครอบงำ เกิดผลผลิต และสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติงานอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย และกล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว
3. การประเมินความสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน
4. การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และสามารถนำไปปฏิบัติได้
5. การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกัน และบุคลากรต่างหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกันสรุปจากการที่ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงความเหมือนและความคล้ายคลึงกันของแนวคิดทฤษฎี ในด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านบุคคลที่ปฏิบัติงาน และสมรรถนะขององค์กร ความเป็นเอกภาพ รวมทั้งกระบวนการยอมรับและแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการขององค์การใด ๆ ในเรื่องใด ๆ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน ภาคประชาชน กลุ่มบุคคล หรือบุคคล เป็นต้น โดยมีการบริหารองค์การนั้น ๆ อันได้แก่ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารทรัพยากรอื่นๆ ภายในองค์กร ฯลฯ ให้สอดคล้องกับนโยบาย

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อให้สำเร็จ
 ล่วง ประสบความสำเร็จ ครบถ้วน และบรรลุตามเป้าหมายขององค์กรที่วางไว้

2. ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึง ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้
 จุมพล หนิมพานิช (2549 : 182) ได้กล่าวว่า ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบาย
 ไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมหลายประเด็นหลายคำถาม เช่น นโยบายที่ได้รับนำไปปฏิบัติอย่างไร
 และทำไมจึงได้มีการนำไปปฏิบัติในลักษณะเช่นนั้น มีใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วน
 เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประสพการณ์ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมี
 ความแตกต่างกันในแต่ละสาขาของนโยบายหรือไม่ เราควรจะทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้
 เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีปัจจัยหรือ ตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำ
 นโยบายไปสู่การปฏิบัติ กลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการ
 นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงได้รับผลมากหรือน้อยกว่ากลยุทธ์อื่นๆ

วรเดช จันทรศร (2556 : 25-26) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่อง
 ของการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร
 ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด”
 และได้สรุปเนื้อหาสาระของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการแสวงหาอธิบายเกี่ยวกับ
 ปรัชญาการณ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 (Implementation Process) เพื่อศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึง
 รวมถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของ
 หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผล
 กระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย

จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไป
 ปฏิบัติ สามารถสรุปได้ว่า ขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาว่าองค์กรที่
 รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด
 ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด ครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและ
 การปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ
 และเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่
 ท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้
 เป็นนโยบาย

3. กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

จุมพล หนีมพานิช (2549 : 208 – 232) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค ดังนี้

1. ระดับมหภาค จะมีขั้นตอนการดำเนินการอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน แผนงาน และ โครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงขั้นตอนแรกก่อน

1.1 ขั้นตอนแรก ขั้นแปลงนโยบายออกเป็นแผน แผนงาน และ โครงการ (ในโครงการมีการระบุกิจกรรม และงาน) ขั้นตอนนี้เริ่มขึ้นเมื่อมีการกำหนดนโยบายในรูปกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง ในรูปใดรูปหนึ่งแล้วก็จะมีการระบุให้หน่วยราชการใดหน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อหน่วยงานรับทราบถึงภารกิจ ความรับผิดชอบที่พึงประสงค์ต่อการนำนโยบายนั้น ๆ มาสู่การปฏิบัติก็จะดำเนินการแปลงนโยบายเป็นแผน แผนงาน และ โครงการ (ในโครงการมีการระบุกิจกรรม และงาน)

1.2 ขั้นตอนที่สอง ขั้นการดำเนินการหรือขั้นการยอมรับ ซึ่งเป็นขั้นที่ทำให้เกิดการดำเนินการหรือยอมรับในแง่ของหลักการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่หน่วยงานในส่วนกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ที่มีการแปลงนโยบายตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะต้องทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค ท้องถิ่น รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องยอมรับในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. ระดับจุลภาค เป็นเรื่องที่นโยบายจากส่วนกลางได้รับการนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่จะยอมรับนโยบายจากส่วนกลางเข้ามาเป็นนโยบายของท้องถิ่น มากน้อยแค่ไหน ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 ขั้นตอนที่แรกขั้นระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน

2.2 ขั้นตอนที่สองขั้นปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นต่อจากขั้นตอนแรก เมื่อเกิดการยอมรับ ก็จะเป็นขั้นตอนของการปฏิบัติจริง การสร้างความสำเร็จในขั้นนี้ขึ้นอยู่กับแสวงหาวิธีการในการปรับแผนปฏิบัติเพื่อปรับแผนงานและหรือโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานในท้องถิ่นเองก็ต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ ด้วย เช่น นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เมื่อมีการนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้มีการดำเนินการระดมพลังทั้งมีการรับนโยบายและมีการแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน จากองค์กรชุมชนในท้องถิ่น ตามขั้นตอนที่หนึ่งของกระบวนการในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค มาขั้นตอนที่สอง

คือ ขั้นปฏิบัติจริง ก็ได้มีการแสวงหาวิธีการที่จะให้แผนงาน และ โครงการสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยการให้ประชาชน องค์กรชุมชน ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเป็นต้น

2.3 ขั้นตอนที่สาม ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง
ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานส่วนกลางต้องฝากไว้กับผู้บริหาร ในระดับท้องถิ่นและตัวผู้ปฏิบัติ ในระดับท้องถิ่น ที่จะชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

พอล เบอร์แมน (Berman, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 32 - 47)
ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค เป็นขั้นตอนซึ่งหน่วยงานระดับสูงเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1.1 ขั้นการแปลงนโยบาย เป็นขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ ซึ่งเมื่อฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมารูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือ องค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือ โครงการ ซึ่งในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเมืองต้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

1.2 ขั้นการยอมรับนโยบาย เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ แต่การทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปปฏิบัติไม่สามารถประกันได้ว่าจะทำให้ นโยบาย แผนงาน โครงการนั้นจะประสบความสำเร็จ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น หรือ

อาจกล่าวได้ว่า อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เป็นขั้นตอนหลังจากได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้วนั้น หน่วยงานระดับล่างจะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติแล้วนำไปปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนของการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์กร (Institutionalization Or Continuation) ดังนี้

2.1 ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ได้แก่ การดำเนินการในกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมที่ 1 เป็นการยอมรับนโยบาย และกิจกรรมที่ 2 เป็นการแสวงหาความสนับสนุนจากกิจกรรมที่ 1 ซึ่งหน่วยงานระดับล่างจะต้องตัดสินใจในกิจกรรมที่ 1 คือ การยอมรับนโยบายก่อน โดยพิจารณาว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ และเกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานของตนหรือไม่ หากเห็นว่าไม่สำคัญก็จะไม่เกิดการยอมรับนโยบาย แต่หากเห็นว่ามี ความสำคัญก็จะเกิดการยอมรับนโยบาย เมื่อเกิดการยอมรับนโยบายแล้ว ก็จะนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมที่ 2 คือ การแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบหรือกำหนด โครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนของการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) เป็นขั้นตอนที่ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของกรปฏิบัติจริง ซึ่งขั้นตอนนี้จะเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติโดยตรง โดยผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น ดังนั้น พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับความแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้

ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากันนโยบายอีกด้วย ทั้งนี้ยังได้สรุปเกี่ยวกับรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 รูปแบบ คือ

2.2.1 ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

2.2.2 การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ คือ เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก

2.2.3 การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการ อินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่นี้มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่าง ๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดๆ ก็ตาม ซึ่งจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนั้น หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

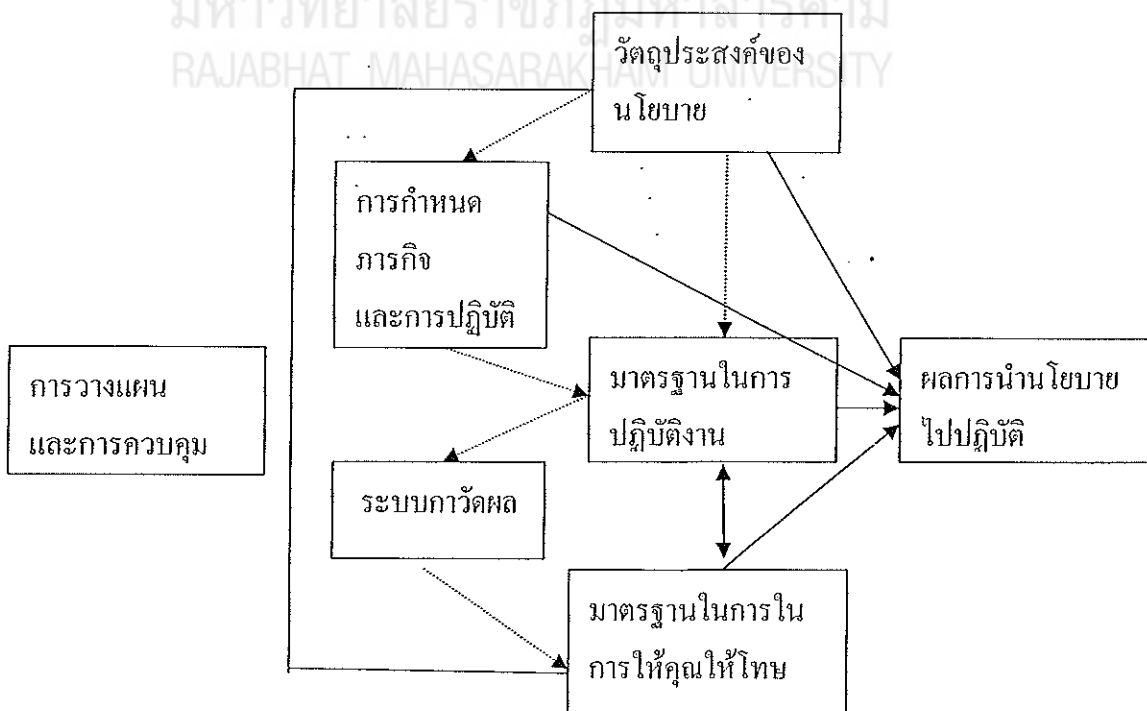
จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค ดังนี้ ระดับมหภาค เป็นขั้นตอนซึ่งหน่วยงานระดับสูงเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นการแปลงนโยบายออกเป็นแผน แผนงาน โครงการ และขั้นการดำเนินการหรือยอมรับหลังจากที่ได้มีการแปลงนโยบายออกเป็นแผน แผนงาน โครงการ เรียบร้อยแล้ว ยังจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างเกิดการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป และระดับจุลภาค เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับท้องถิ่น นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์กร

4. ตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นการศึกษาถึงองค์กรที่รับผิดชอบว่าสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร และกลไกที่สำคัญปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด ดังนั้นการศึกษาดังกล่าวจึงมีความสำคัญในการนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ดีขึ้นในอนาคต ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงถูกนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีได้มีนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษา ค้นคว้า และคิดค้นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

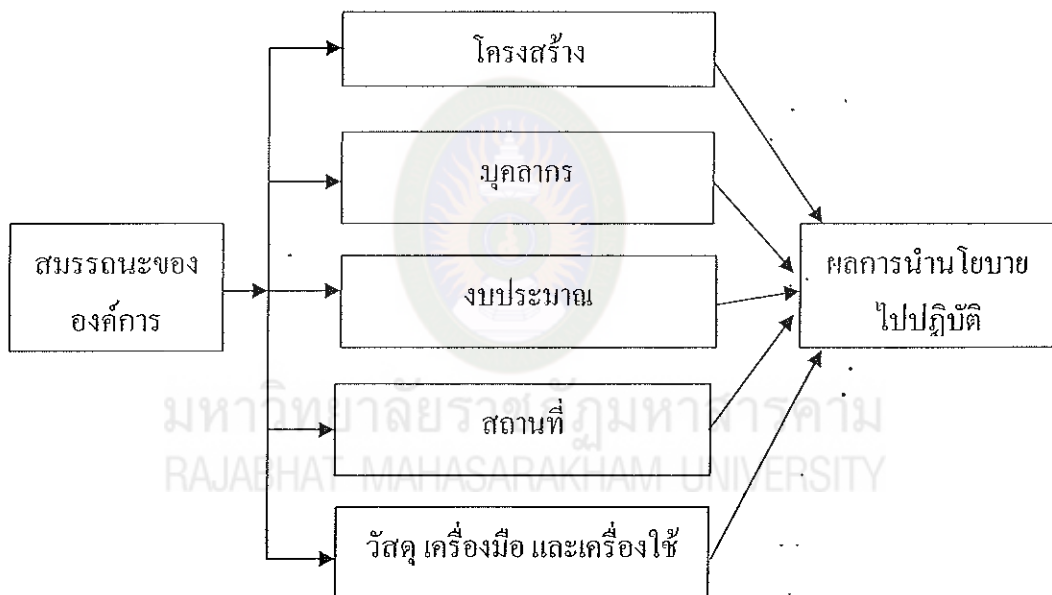
วรเดช จันทรศร (2532 : 49) ได้ทำการรวบรวมและประมวลตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ตัวแบบดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและการควบคุมผลงาน (Planning and Controlling System) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายจะต้องมีการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน พร้อมทั้งทำการมอบหมายแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างระบบในการวัดผลการดำเนินงานการให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวนี้จะเป็ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 1



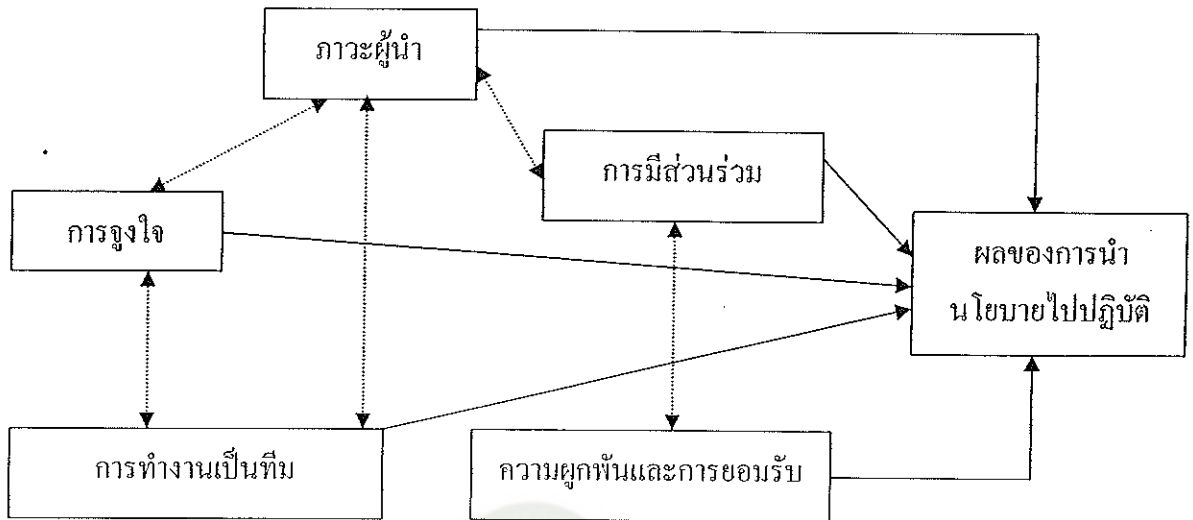
แผนภาพที่ 1 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผล (วรเดช จันทรศร. 2556 131)

2. ตัวแบบทางการจัดการ ตัวแบบดังกล่าวเน้นที่สมรรถนะภายใน (Internal Capacity) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น โครงสร้างองค์การ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ หน่วยงานที่มีขีดความสามารถภายในค่อนข้างสูงจะมีโอกาสที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่มีขีดความสามารถภายในค่อนข้างต่ำจะส่งผลทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ดังที่จะแสดงไว้ในแผนภาพที่ 2



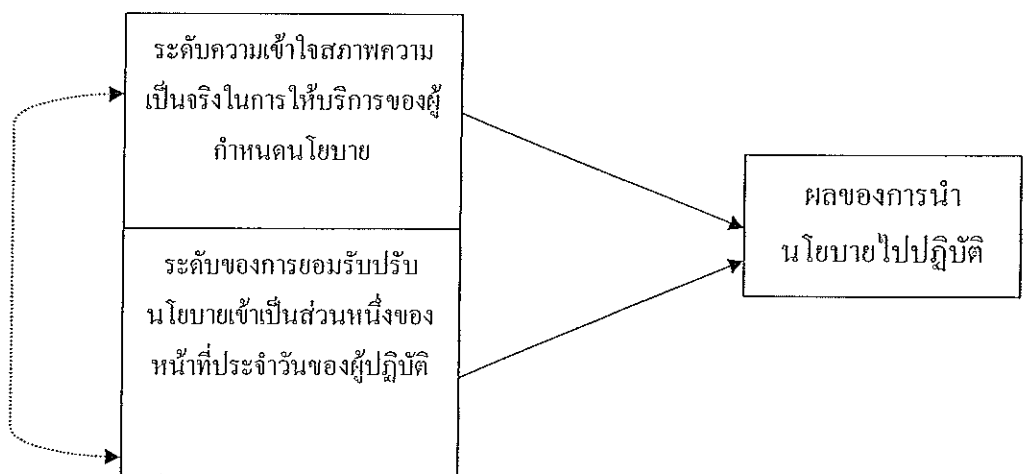
แผนภาพที่ 2 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการจัดการ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 134)

3. ตัวแบบทางการพัฒนาองค์การ ตัวแบบดังกล่าวเน้นที่พฤติกรรมและวัฒนธรรมขององค์การ โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน และการสร้างความผูกพันยอมรับร่วมกัน โดยมองว่าปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งและมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่จะแสดงไว้ในแผนภาพที่ 3



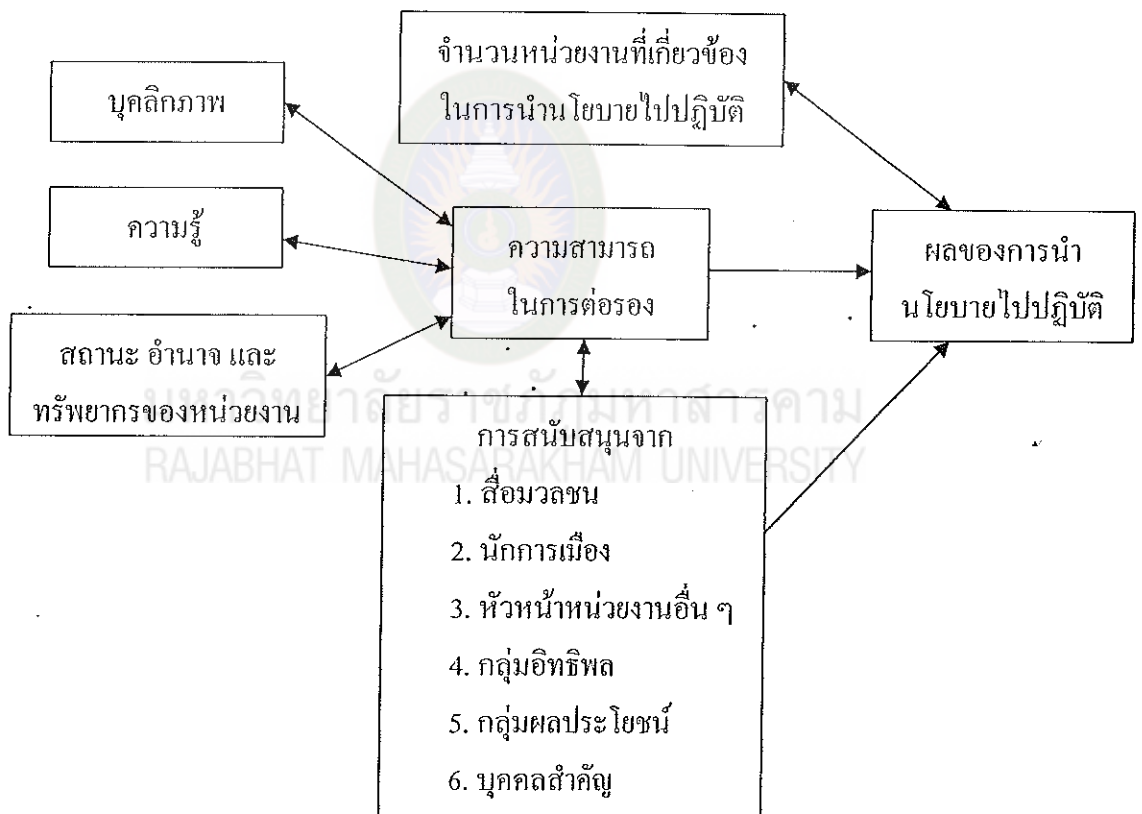
แผนภาพที่ 3 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการพัฒนาองค์กร (วรเดช จันทรศร. 2556 : 136)

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่าการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Street-level Bureaucrat) จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตนเจ้าหน้าที่อาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตามหรืออาจใช้อำนาจดุลพินิจของตนตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อตัวนโยบาย ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทางกระบวนการระบบราชการ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 140)

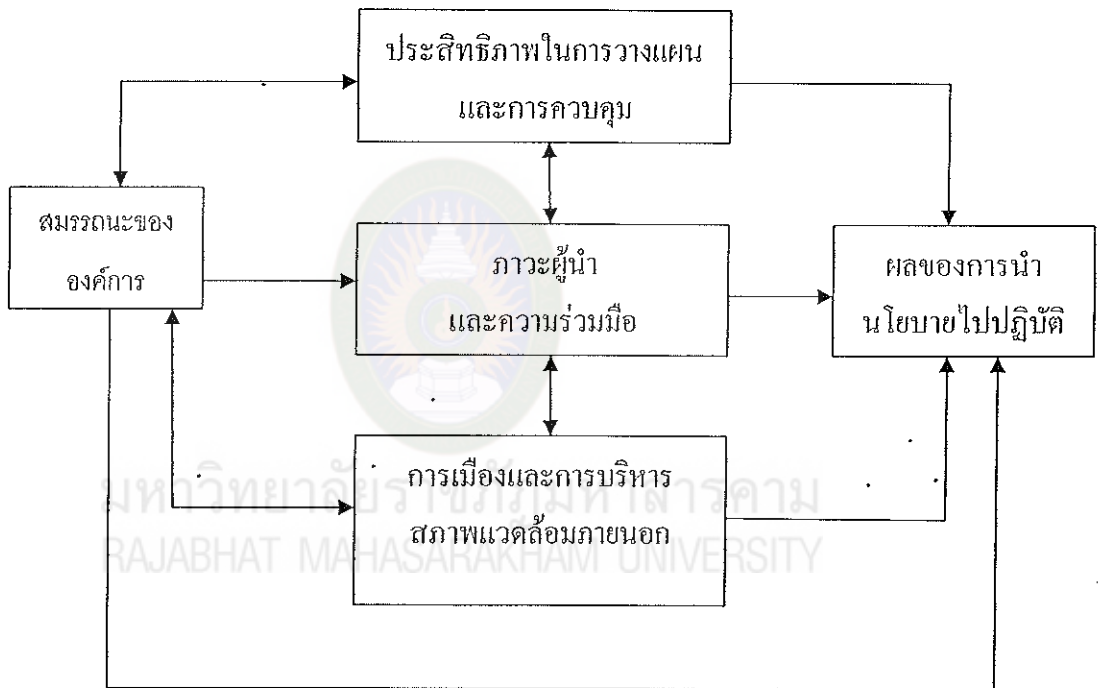
5. ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเวทีนโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับตัวนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้นหรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นรูปของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น ดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอมแสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทางกระบวนการระบบราชการ (วรเดช จันทรศร, 2556 : 140)

6. ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น ขีดความสามารถของหน่วยงานที่จะ

รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายและกระบวนการในการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพ บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ บุคคลสำคัญ กลุ่ม อิทธิพล ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากนักน้อย ดังที่จะแสดงไว้ในแผนภาพที่ 6



แผนภาพที่ 6 : ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั่วไป (วรเดช จันทรศร. 2556 : 144)

และ แวน เมเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn. 1975 : 445-448)

แวน เมเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn.1975) ได้เสนอตัวแบบเชิงสมมติฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เรียกว่า ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไป ตัวแบบดังกล่าวได้พัฒนาขึ้น โดยใช้ทฤษฎีองค์การในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ การควบคุมองค์การ องค์การที่สลับซับซ้อนและการจัดองค์การใหม่ มาเป็นกรอบแนวคิดผนวกกับการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของศาล รวมทั้งผลจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตัวแบบดังกล่าวประกอบด้วยตัวแปรที่

เชื่อมโยงระหว่างนโยบาย และผลการปฏิบัติตามนโยบาย 6 ตัวแปรด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้ เป็น 2 กลุ่มคือ

1. ตัวแปรภายนอก (External Variables) 2 ตัวแปร ได้แก่

1.1 มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ (Policy Standards and Objectives)

1.2 ทรัพยากร (Policy Resources)

2. ตัวแปรภายใน (Internal Variables) อีก 4 ตัวแปร ได้แก่

2.1 การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุน (Internal-organizational Communication and Enforcement Activities)

2.2 ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristic of The Implementation Agencies)

2.3 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions)

2.4 ทักษะของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) โดยอธิบายตัวแปร 6 ประการดังกล่าวได้ ดังนี้

2.4.1 ด้านมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญแรกสุดที่ต้องกระทำ คือการแยกแยะให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ใช้ประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการ จินตนาการและเข้าใจ ในหลายกรณีวัตถุประสงค์เขียนไว้ชัดเจนและง่ายต่อการวัด การที่จะแน่ใจว่านโยบายนี้นำไปปฏิบัติแล้วได้ผลหรือไม่ ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะสร้างงานได้จำนวนเท่าไร ประเภทใดบ้างจะทำให้ใครมีงานทำเพิ่มขึ้นบ้าง เป็นผู้หญิงกี่คน ผู้ชายกี่คน อย่างไรก็ตาม แอนเดอร์สัน (Anderson. 1979 : 234) อธิบายเพิ่มว่าโดยทั่วไปการแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติอันไม่ชัดเจนของนโยบายนั่นเอง นโยบายทั่วไปมักมีขอบเขตกว้างขวางมีเป้าหมายที่คลุมเครือและบางครั้งยังขัดกันเอง การพยายามแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายออกมาให้ชัดเจนจึงเป็นเรื่องลำบากสิ่งที่พอทำได้การศึกษาตัวนโยบายนั่นเอง โดยเฉพาะส่วนที่มีการบันทึกไว้เป็นตัวอักษรแล้วนำมาตีความอีกทีหนึ่งว่า วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายคืออะไร

2.4.2 ด้านทรัพยากรนโยบาย นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนและต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ด้วย ทรัพยากรนโยบายหมายถึงงบประมาณและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆที่จะเป็นตัวแรงให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแปลงนโยบายโดยทั่วไปทรัพยากรที่มีเป็นปัญหาคืองบประมาณ หลายครั้งงบประมาณอาจไม่พอเพียงหลายครั้งงบประมาณมีปริมาณพอเพียง แต่การเบิกจ่ายมักล่าช้าเสียเวลา ปัญหางบประมาณจึงเป็นปัญหาสำคัญของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติทรัพยากร ในที่นี้ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่องค์การหรือหน่วยงานมีอยู่หรือจัดหาเพื่อใช้ในการดำเนินงานทางการบริหาร ทรัพยากร แบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ หรือเรียกว่า 4 M'S คือ

- 1) คน (Man) คือทรัพยากรบุคคลทั้งหมดที่กิจการมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับบริหารหรือระดับปฏิบัติการ
- 2) เงินทุน (Money or Capital) คือเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินกิจการ
- 3) วัสดุอุปกรณ์ (Material) คือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น เครื่องจักร วัตถุดิบ วัสดุใช้สอยต่าง ๆ รวมทั้งอาคารและที่ดิน
- 4) การจัดการ (Management) คือวิธีการหรือกระบวนการนำเอาปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.4.3 ด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมสนับสนุน ในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์การ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติให้ปฏิบัติตามนโยบาย และระหว่างองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองจึงมีความสำคัญมาก การติดต่อสื่อสารต้องถูกต้องรวดเร็วต่อเนื่อง และไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนี้ภายในหน่วยงานเดียวกันการติดต่อสื่อสารก็จะต้องมีประสิทธิภาพด้วย ในเรื่องการติดต่อสื่อสารนี้ จี.ซี.เอ็ดเวิร์ด และไอรา ซาคารนสกี (G. C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978 : 292-329) ได้ให้ความเห็นว่า การติดต่อสื่อสารจะมีประสิทธิภาพแค่ไหนเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ คือ การเผยแพร่ข่าวสาร(Transmission) ความชัดเจนของข่าวสาร (Clarity) และความสอดคล้องกันของข่าวสาร(Consistency)

1. การเผยแพร่ข่าวสาร การติดต่อสื่อสารจากระดับบนสู่ระดับล่างว่า การตัดสินใจดำเนินนโยบายได้ตกลงเรียบร้อยแล้ว มีรายละเอียดในการปฏิบัติและหน่วยงาน รวมทั้งบุคคลรับผิดชอบกำหนดไว้ด้วยไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ตรงไปตรงมาอย่างที่ควรจะเป็น บางครั้งระบบการติดต่อสื่อสารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดการขาดตอนของข่าวสารในชั้นตอนใด

ขั้นตอนหนึ่ง โดยทั่วไปปัญหาสำคัญคือ ไม่มีการนำข่าวสารไปเผยแพร่อย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอน และอย่างต่อเนื่อง

2. ความชัดเจนของข่าวสาร โดยทั่วไปผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย มักได้รับ ข่าวสารที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร เมื่อไร ขอบเขตนโยบายมีแค่ไหน ความคลุมเครือเหล่านี้มักเริ่มตั้งแต่ภาษาที่ใช้มักใช้คำที่มีความหมายกว้างเข้าใจได้หลายแง่หลายมุม ความคลุมเครือของนโยบายอาจส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในแนวทางที่ผิดแผกจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของนโยบายหรืออาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กว้างไกลเกินกว่าที่คาดคิด สำหรับ นอร์ริส (Norris, 2003) กล่าวเสริมว่า นโยบายทั้งหลายบางครั้งไม่ได้คลุมเครือเสมอไป นโยบายบางประเภทอาจมีลักษณะที่เจาะจงตายตัว จนเกินไป ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายชัดเจนกระจ่างชัด แต่เจาะจงไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ดุลพินิจเลย นโยบายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติเช่นกัน นอกจากนั้นความคลุมเครือของข่าวสารต่างๆอาจมีสาเหตุมาจากความสลับซับซ้อนของการกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องอาศัยหลายกลุ่มหลายฝ่ายมาร่วมตัดสินใจร่วมกันทุกฝ่ายอาจมองปัญหาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่มตนซึ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มอาจไม่สอดคล้องกันหรือขัดแย้งกัน การพยายามแสวงหาเป้าหมายที่สามารถประสานประโยชน์ของทุกกลุ่มทุกฝ่ายจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่ทำได้ในเวลาอันสั้น สุดท้ายนโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีลักษณะที่กว้าง ทุกกลุ่มทุกฝ่ายสามารถตีความเป็นประโยชน์ของตนได้ ผู้ปฏิบัติจึงมีความลำบากในการปฏิบัติดังที่กล่าวแล้ว

3. ความสอดคล้องกันของข่าวสาร ความสอดคล้องกันของข่าวสารนั้นคือ ข่าวสารทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติต้องไม่ขัดแย้งกัน หลายๆ ครั้งนั้น นโยบายอาจมีความชัดเจนแต่ขาดความสอดคล้องต้องกันทำให้เกิดการยุ่งยากในการปฏิบัติอย่างมาก โดย เดวิด ออสบอร์น และ เทด แกรเบรือ (Osborne, and Gaebler, 1992 : 217) ได้กล่าวถึง สาเหตุที่เกิดการไม่สอดคล้องกันของนโยบายต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ ความสลับซับซ้อนในการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ต้องพยายามประสานประโยชน์ของทุกกลุ่มทุกฝ่ายนั่นเอง หลายครั้งการพยายามทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องพอใจ มักส่งผลให้นโยบายที่กำหนดมาคลุมเครือและไม่สอดคล้องกันซึ่งที่สุดมีผลให้เกิดความยุ่งยากในการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

2.4.4 ด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยหลายๆประการมีผลกระทบต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ในจำนวนปัจจัยเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่

1) การวางแผน (Planning) กำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุ กำหนดวัตถุประสงค์ และขั้นตอนที่จะบรรลุผลมีการวางแผนเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based)

2) การจัดองค์การ (Organizing) ทั้งการจัดโครงสร้างองค์การ จัดคน จัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้พร้อมต่อการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้

3) ภาวะผู้นำ (Leading) เป็นการกระตุ้นให้พนักงานทำงานให้สำเร็จด้วยความเต็มใจหรือไม่ต้องบังคับเพราะผู้บริหารคือผู้ที่ทำงานให้สำเร็จโดยไม่ต้องลงมือทำเองหรืองานสำเร็จโดยผู้อื่น จึงต้องใช้ภาวะผู้นำจูงใจคนให้อยากทำงานให้ดี กระตุ้นความกระตือรือร้นของคนในองค์กรให้ทำงานหนักเพื่อบรรลุแผนงานที่สำคัญ

4) การควบคุม (Controlling) เป็นการติดตาม (Monitoring) และประเมินผลงาน (Evaluation) ว่าเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้และบรรลุตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือไม่

2.4.5 ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สำหรับด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น สมพร เพ็ญจันทร์ (2549 : 23) ได้กล่าวถึง ผลกระทบของสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่มีต่อนโยบายต่างๆ นั้นเป็นเรื่องที่นักวิชาการในด้านต่างๆ สนใจโดย แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น เสนอว่าคำถามต่อไปนี้เป็นคำถามที่ควรพิจารณาหาคำตอบให้ได้เมื่อต้องการให้การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล คือ

1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ที่นำมา นโยบายไปดำเนินการนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล

2) การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้างต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น

3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ความเห็นดังกล่าวจริงแค่ไหน อย่างไร

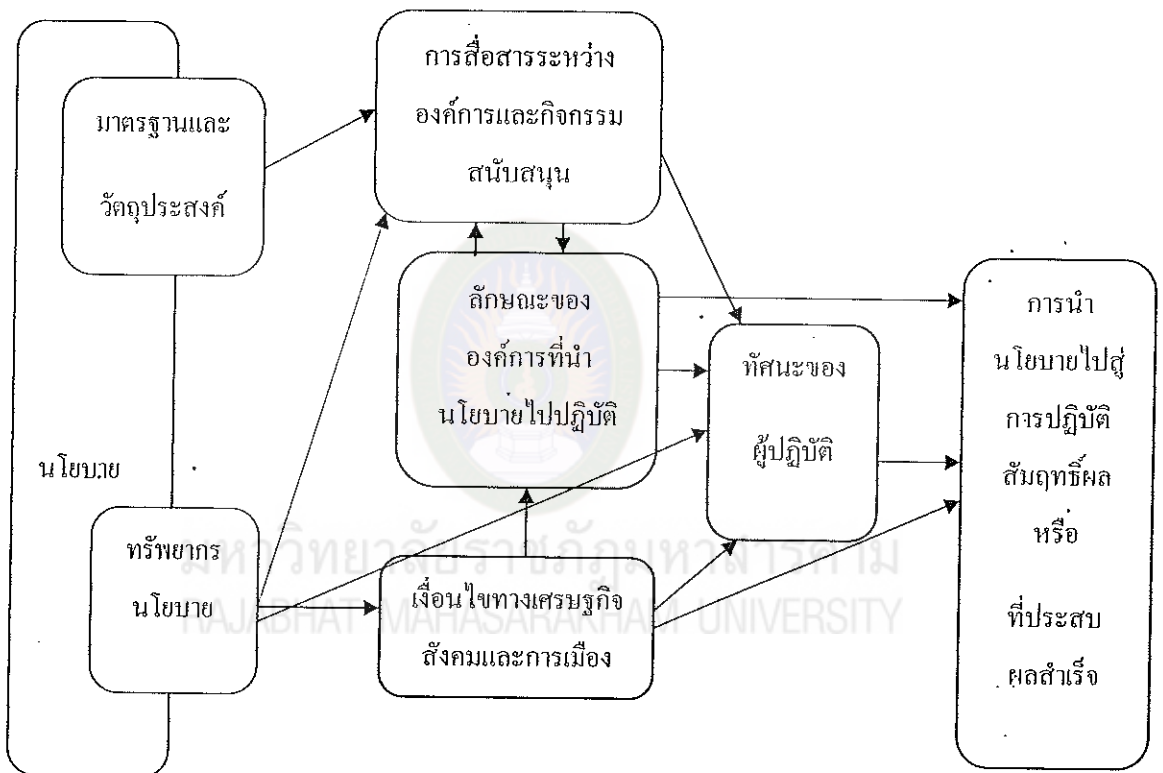
4) ผู้นำต่างๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรบ้างในเรื่องนี้

6) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

2.4.6 ด้านทัศนะของผู้ปฏิบัติ นั้น ปรีชา สารประเสริฐ (2544) ได้กล่าวในเรื่องนี้ว่า ปัญหาที่ประสบอยู่เสมอคือ การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ข้อน่าสังเกตประการหนึ่งคือ จำนวนบุคลากรรวมทั้งหน่วยงานมักไม่ค่อยขาดแคลน แต่ในบางจุดของหน่วยงานเท่านั้นที่มีปัญหาเรื่องกำลังคน ทั้งนี้สาเหตุสำคัญคือการกระจายตัวของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ มักไม่สมดุลและไม่สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นของแต่ละงานในหน่วยงาน นอกจากนี้ สุขชัย ยาวะประภาส (2547 : 123) กล่าวเสริมว่า นอกจากปัญหาเรื่องปริมาณแล้วคุณภาพของบุคลากรก็เป็นปัญหาสำคัญ

ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน หลายครั้งบุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ความชำนาญในงาน ต้องฝึกฝนอบรมให้คล่องแคล่วซึ่งต้องใช้เวลาและหลายครั้งเมื่อมีทักษะพอเพียงที่จะใช้ประโยชน์ได้แล้วก็อาจเกิดความล่าช้าและ ความผิดพลาดซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมาก ปัจจัยและความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ตามตัวแบบของ แวน เมเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn.1975) นี้ได้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นปัจจัยต่างๆ ยังมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะต่างๆ ดังภาพที่ 7



แผนภาพที่ 7 ตัวแบบตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน เมเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn.1975) ที่มา : Van Meter. and Van Horn, The Policy Implementation Process : A conceptual Framework. Administration & Society 6 (February) : 4463.

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter. and Van Horn. 1975) ได้นำเอาปัจจัยทั้ง 6 ปัจจัยมาจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ต่างๆ แต่ทั้งสองก็ให้ข้อสังเกตว่า การพิจารณากรอบการมองที่เขาเสนอนั้น ขอให้พิจารณาในลักษณะที่เป็นพลวัตมากกว่าที่จะหยุดนิ่งอยู่กับที่ ปัจจัยที่กำหนดผลของนโยบายในระยะแรกจะมีระดับความสามารถในการส่งผลแตกต่างกันออกไปเมื่อเวลาเปลี่ยนไป โดยทั้งคู่ได้เสนอแนะว่าการศึกษารื่องนี้ควรจะได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่องหลายๆ ปีจึงจะได้ภาพ

ที่แท้จริงของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จากภาพ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีผลกระทบทางอ้อมต่อผลนโยบาย ผ่านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่สามนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากการส่งมอบผลผลิตหรือบริการนั้นจะออกมาในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้แต่แรกความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายจะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรเองและระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2543) ได้กล่าวว่า เรื่องดังกล่าว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีผลกระทบต่อไปอีกโดยผ่านการติดต่อสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามผ่านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะปฏิบัติได้ถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพเพียงไร การรับรู้และยอมรับในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเข้าใจง่ายจะทำให้สามารถสื่อสารได้ง่าย การรับรู้ต่างๆ ก็สามารถทำได้สะดวกและมีประสิทธิภาพทรัพยากร

ความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56

เลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (2555) ได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56 ไว้ แต่ไม่ได้แยกฤดูกาลผลิตข้าวนาปีและนาปรัง ดังนี้

1. ด้านนโยบายและวัตถุประสงค์

1.1 ด้านนโยบาย

1.1.1 เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร และให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน และเพิ่มรายได้เกษตรกร

1.2.2 รัฐบาลดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกตลาด

1.3.3 รัฐบาลใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า

1.4.4 รัฐบาลผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน โดยการนำระบบจำนำสินค้าเกษตรมาใช้

1.5.5 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นผู้อนุมัติให้มีการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าว โดยมีเป้าหมายไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการและเกษตรกรแต่ละราย

1.2 ด้านวัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อสร้างทางเลือกให้เกษตรกร ได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจการต่อรองในการขายข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกร

1.2.2 เพื่อยกระดับรายได้ ลดช่องว่างรายได้ และเพิ่มการใช้จ่ายให้แก่เกษตรกร

1.2.3 เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง

2. ด้านวิธีดำเนินการ

2.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจำหน่าย

2.1.1 เกษตรกรสามารถจำหน่ายข้าวเปลือกได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง ต่อแปลง ต่อราย โดยไม่จำกัดว่าจะจะเป็นข้าวนาปี หรือนาปรัง

2.2.2 เกษตรกรมีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าเป็นผู้เพาะปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตข้าวนาปี ปีการผลิต 2555/56

2.3.3 ข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาจำหน่ายเป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในฤดูกาลผลิตข้าวนาปี ปีการผลิต 2555/56

2.4.4 เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายด้วยตนเอง พร้อมด้วยเอกสารรับรองเกษตรกร และหลักฐานยืนยันการเป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

2.2 ข้าวเปลือกที่รับจำหน่าย

2.2.1 ปริมาณรับจำหน่ายข้าวเปลือกของเกษตรกรแต่ละราย คำนวณตามพื้นที่เพาะปลูกผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดที่ได้จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและผลผลิตรวมของเกษตรกรตามหนังสือรับรองที่กรมส่งเสริมการเกษตรออกให้เกษตรกรเป็นข้อมูลประกอบ

2.2.2 เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วม โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปี 2555/56 สูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ย ให้ปรับเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 20 ณ ความชื้นร้อยละ 15 โดยเกษตรกรรับรองว่าเป็นข้าวเปลือกของเกษตรกรเองและแจ้งคณะกรรมการระดับจังหวัดใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำกับดูแลตรวจสอบต่อไป

2.2.3 กรณีที่เกษตรกรมีปริมาณการรับจำหน่ายข้าวเปลือกมากกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตและวงเงินการรับจำหน่ายข้าวเปลือกที่เกินกว่า 500,000 บาทต่อราย ต่อครั้ง จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด

2.2.4 ราคาที่รับจำหน่ายข้าวเปลือกให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพข้าวที่ระดับความชื้นไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ ตามชนิด พันธุ์ และคุณภาพ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนี้

1) ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม)	ตันละ 18,000 บาท
2) ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด	ตันละ 18,000 บาท
3) ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 (42 กรัม)	ตันละ 16,000 บาท
4) ข้าวเปลือกเหนียว 10 เปอร์เซนต์ เมล็ดยาว	ตันละ 16,000 บาท
5) ข้าวเปลือกเหนียว 10 เปอร์เซนต์ เมล็ดสั้น	ตันละ 15,000 บาท
6) ข้าวเปลือกเจ้า 100 เปอร์เซนต์	ตันละ 15,000 บาท
7) ข้าวเปลือกเจ้า 5 เปอร์เซนต์	ตันละ 14,800 บาท
8) ข้าวเปลือกเจ้า 10 เปอร์เซนต์	ตันละ 14,600 บาท
9) ข้าวเปลือกเจ้า 15 เปอร์เซนต์	ตันละ 14,200 บาท
10) ข้าวเปลือกเจ้า 25 เปอร์เซนต์	ตันละ 13,800 บาท

2.2.5 ราคารับจำนำข้าวเปลือก หากมีความชื้นมากกว่า 15 เปอร์เซนต์ จะถูกลดน้ำหนัก 15 กิโลกรัม ต่อ ข้าว 1 ตัน ทุก ๆ ความชื้นที่เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซนต์

2.3 การออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมารับจำนำ

2.3.1 ให้องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร เป็นหน่วยงานที่ออกใบประทวนสินค้า

2.3.2 กรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำมากกว่า 20 เปอร์เซนต์ของปริมาณผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดให้ออกใบประทวนแยกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ส่วนที่ 1 ออกใบประทวนในจำนวนผลผลิตไม่เกินผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ทำสัญญาและจ่ายเงินให้เกษตรกรนำไปจับจ่ายใช้สอยได้ก่อน

2) ส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นส่วนที่เหลือให้ออกใบประทวนในจำนวนที่ผลผลิตเกินร้อยละ 20 เพื่อให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้น โดยเร็วภายใน 30 วัน

2.4 พื้นที่รับจำนำ

2.4.1 จำนำได้ในพื้นที่จังหวัดของเกษตรกรเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ตำบลที่เป็นเขตติดต่อกันของเกษตรกรและจุดรับจำนำ

2.4.2 การจำนำข้ามเขตจังหวัดของเกษตรกร ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้นของเกษตรกรพิจารณา

2.4.3 การรับจำนำข้ามเขตของโรงสี

1) ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาว่ามีความจำเป็นในการเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่

2) การคัดสรรโรงสีเข้าไปเปิดจุดนอกพื้นที่ จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1) มีการเปิดจุดรับจำหน่ายในพื้นที่แล้ว

2.2) เคยเปิดจุดรับจำหน่ายทั้งในและนอกพื้นที่ โดยสามารถดำเนินการรับ

จำหน่ายทุกขั้นตอนด้วยความเรียบร้อยจะพิจารณาเป็นลำดับแรก รวมทั้งระยะทางจากโรงสีถึงจุดรับจำหน่ายนอกพื้นที่

2.3) ประวัติการเข้าร่วมโครงการที่ผ่านมาและได้รับการจัดเกรดเป็น

โรงสีเกรด A

2.4) มีศักยภาพในการสีแปรสภาพและส่งมอบข้าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.5) โรงสีต้องมีการวางค่าประกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.5 การรับจำหน่าย

2.5.1 การรับจำหน่ายผู้จาง

1) ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักในการรับจำหน่ายที่ผู้จางเกษตรกร โดยได้รับคำบริหารและดำเนินการเช่นเดียวกับปี 2554/55

2) รับจำหน่ายเฉพาะในผู้จางที่ได้มาตรฐานและมีการดูแลรักษาที่ดี ซึ่งในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้กับภาครัฐ

3) รับจำหน่ายในผู้จางเกษตรกรเฉพาะข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียวเท่านั้น

2.5.2 การรับจำหน่ายใบประทวน

2.5.1 ให้ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร รับฝากและออกใบประทวนให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกร

2.5.2 ให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเก็บไว้ในโกดังกลาง หรือไซโล ที่เขาจัดเก็บ โดย องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และส่งมอบหรือส่งมอบให้ผู้ซื้อ

2.6 การเข้าร่วมโครงการของโรงสี

2.6.1 ให้ความสำคัญกับโรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ดังนี้

1) มีเครื่องชั่งน้ำหนักครบทุก

2) มีเครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่อง

3) มีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน

4) มีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก

5) มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสี

6) ไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่านมา

7) ให้คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดถือเป็นนโยบายให้ขอความร่วมมือโรงสีที่มีศักยภาพในจังหวัดให้เข้าร่วม โครงการรับจำนำทุกราบ

2.6.2 กรณีเป็น โรงสีสหกรณ์การเกษตร ต้องมีหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีศักยภาพในการรับฝากอบลคความชื้นและสีแปรสภาพข้าวเปลือก
- 2) กรมส่งเสริมสหกรณ์รับรองว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้
- 3) มีคณะกรรมการสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้ค้ำประกันเข้าร่วมโครงการของโรงสี
- 4) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการในปีก่อน ๆ ที่ถูกองค์การคลังสินค้า และ องค์การตลาด

เพื่อการเกษตร ฟ้องร้องดำเนินคดีหรืออยู่ระหว่างฟ้องร้องดำเนินคดีในลักษณะข้อ โกงเกษตรกร ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำได้

5) ติดตั้งกล้องวงจรปิดไว้ในบริเวณที่สามารถบันทึกภาพกิจกรรม การดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรอย่างน้อย 2 จุด ได้แก่ การชั่งน้ำหนัก การวัดความชื้นและสิ่งเจือปน รวมทั้งจุดอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการได้ในการตรวจสอบคุณภาพข้าว

6) จัดทำเอกสารหลักฐาน และสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้เห็นได้ชัดเจน ตลอดระยะเวลาโครงการให้สามารถตรวจสอบได้

2.7 ข้อปฏิบัติของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ

2.7.1 โรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด และการพิจารณาอนุมัติจากองค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร รวมทั้งได้แจ้งให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทราบ

2.7.2 รับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต กรณีฝ่าฝืนให้หยุดรับจำนำทันที

2.7.3 กรณีดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะถูกบันทึกไว้เป็นประวัติการเข้าร่วมโครงการรับจำนำ เพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

2.7.4 การดำเนินการรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรของ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ดังนี้

- 1) มีการชั่งน้ำหนักข้าวเปลือกโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติชั่งตวงวัด และมีการจัดเก็บข้อมูลพิมพ์เป็นเอกสารไว้เป็นประจำทุกวัน สามารถตรวจสอบได้
- 2) มีการวัดความชื้นข้าวเปลือก โดยให้ดำเนินการ ดังนี้
 - 2.1) สุ่มตรวจสอบเพื่อหาค่าเฉลี่ย จำนวน 3 ครั้ง
 - 2.2) เครื่องวัดความชื้นสามารถวัดค่ามาตรฐานข้าวเปลือกมีความชื้นเกิน

- 2.3) รับมอบข้าวเปลือก โดยมีการวัดความชื้นข้าวเปลือกตามข้อเท็จจริง
- 2.4) กรณีวัดความชื้นข้าวเปลือกที่ได้สูงกว่าร้อยละ 35 หรือไม่สามารวัดความชื้นได้เนื่องจากเกินขีดจำกัดของเครื่องวัดความชื้น ให้ถือว่ามีความชื้นร้อยละ 35 และให้หักลดความชื้นข้าวเปลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไป
- 3) มีการตรวจสอบสิ่งเจือปนของข้าวเปลือก โดยให้ดำเนินการ ดังนี้
- 3.1) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และสอดคล้องกับข้อเท็จจริง
- 3.2) ข้าวเปลือกที่วัดสิ่งเจือปนได้ไม่เกินร้อยละ 2 ไม่ให้หักลดน้ำหนัก
- 3.3) กรณีข้าวเปลือกวัดสิ่งเจือปนได้เกินร้อยละ 2 สามารถหักลดน้ำหนักได้โดยให้น้ำร้อยละ 2 มาหักจากค่าที่วัดได้จริงก่อนหักลดน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้กรณีเป็นพื้นที่เฉพาะที่ต้องใช้พันธุ์ข้าวฟางลอยเพาะปลูกในน้ำน้ำลึก เช่น ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี เป็นต้น ให้สามารถหักลดน้ำหนักสิ่งเจือปนตามข้อเท็จจริงและได้ไม่เกินร้อยละ 10
- 4) มีการตรวจสอบคุณภาพข้าวกรัม โดยให้ดำเนินการ ดังนี้
- 4.1) มีการตรวจสอบในข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียว
- 4.2) มีการชั่งน้ำหนักข้าวเปลือกที่หักสิ่งเจือปนออกไปแล้วมาใช้ทดสอบให้ครบจำนวน 100-กรัม/200 กรัม ก่อนนำมาทดสอบหาค่ากรัมข้าว
- 4.3) ให้มีการปรับเพิ่มและลดราคาให้กับเกษตรกรตามที่ได้ตรวจสอบจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- 5) โรงสีหรือจุดรับจำนำ ที่ตรวจสอบพบว่ามีส่วนร่วมในการสวมสิทธิเกษตรกรจะถูกขึ้นบัญชีไม่สามารถเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลต่อไป
- 6) โรงสีหรือจุดรับจำนำ รับจำนำข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาเข้าร่วมโครงการทุกชนิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือมติคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- 7) การวางหลักทรัพย์สินค้ำประกันของโรงสีจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้
- 7.1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์สินค้ำประกันร้อยละ 50 หรือ โรงสีต้องวางหลักทรัพย์สินค้ำประกันร้อยละ 30 และมีโรงสีค้ำประกันไว้ จำนวน 2 ราย รวมร้อยละ 20
- 7.2) กรณีรับจำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์สินค้ำประกันร้อยละ 100
- 7.3) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันที่เหมาะสมเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

7.4) ให้ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จัดทำข้อมูลการวางหลักทรัพย์ของโรงสีให้เป็นปัจจุบัน

7.5) ให้โรงสี รับผิดชอบข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับการค้าประกัน กรณีมีปัญหาให้หยุดรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรทันที

8) สถานที่เก็บข้าวตามโครงการของโรงสี มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

8.1) โรงสีแจ้งสถานที่เก็บข้าวให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร ทราบก่อนเข้าร่วมโครงการ

8.2) มีการแยกกองข้าวของโรงสีที่ดำเนินธุรกิจทางการค้าปกติ จากกองข้าวที่รับจํานำตาม โครงการอย่างชัดเจน

8.3) จัดทำป้ายแสดงกองข้าวไว้ด้วยตลอดเวลา

9) การรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรของ โรงสี ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

9.1) ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อน แล้วเจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเกษตร ออกใบประทวนให้ในภายหลัง ให้ถือว่าเป็นข้าวของโรงสีมิใช่ข้าวที่รับจํานำของรัฐบาล

9.2) เกษตรกรจะต้องนำหนังสือรับรองเกษตรกรและข้าวเปลือกมาส่งมอบ ณ จุดรับจํานำพร้อมกันด้วย

9.3) การดำเนินการนอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นไปตามมติ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์

9.4) กรณีมีการกระทำผิดหลักเกณฑ์ให้จัดทำบันทึกไว้เพื่อเป็นประวัติ เพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

10) ห้ามนำข้าวที่องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรฝากเก็บไว้ไปเก็บในสถานที่อื่นนอกบริเวณ โรงสีที่เป็นที่ตั้งตามทะเบียนที่ระบุในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

11) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจํานำเมื่อ องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร มีคำสั่งให้ สีแปรสภาพเท่านั้น และส่งมอบข้าวสารในภายในระยะเวลาที่กำหนด

12) ห้ามโรงสีนำข้าวเปลือกที่รับจํานำไปสีแปรสภาพหรือจำหน่ายทางการค้าปกติโดยเด็ดขาด

13) กรณีองค์การคลังสินค้า หรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร มีคำสั่งสีแปรสภาพแล้ว โรงสีไม่แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางภายในเวลาที่กำหนด

ให้ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ดำเนินการสั่งระงับการรับฝากข้าวเปลือก และออกใบประทวน และให้ติดป้ายประกาศให้เกษตรกรทราบ ณ หน้าโรงสีในทันที

14) ให้โรงสีเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายในโกดังของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ และดูแลรักษาพร้อมทั้งรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือกดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ประกอบการดูแลรักษาคุณภาพสินค้าในทางการค้าปกติของตนเอง

15) ห้ามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการดำเนินการรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร นอกบริเวณ โรงสีที่เป็นจุดรับจำหน่าย

16) ห้ามเจ้าหน้าที่ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ออกใบประทวนและส่งมอบใบประทวนให้เกษตรกรนอกจุดรับจำหน่ายโรงสี

17) ห้ามโรงสีนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จำหน่ายหรือข้าวสารของโรงสีอื่นมาส่งมอบ (เปาเกา) เข้าโกดังหรือไซโลขององค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรและส่งมอบให้ผู้ซื้อ หรือส่งมอบให้ผู้ซื้อโดยตรง

18) ให้โรงสีจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อบันทึกข้อมูลและรายงานข้อมูลการรับจำหน่ายข้าวเปลือกผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์มายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการขนย้ายข้าวเปลือก/ข้าวสารเข้า โกดังกลางให้รายงานล่วงหน้า 1 วันก่อนการขนย้าย

19) ให้โรงสีจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้งานเพิ่มเติม หากเกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก รวมทั้งให้จัดหาระบบ Internet ที่มีความเร็วสูงสำหรับการดำเนินการโครงการด้วย

3. ด้านการสีแปรสภาพและการส่งมอบ

1. การสีแปรสภาพ

1.1 ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำหน่าย ณ วันที่สั่งสีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นสั่งสีเป็นระยะตามความเหมาะสม หรือตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าวที่พิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์

1.2 กรณีโรงสีไม่สีแปรสภาพตามกำหนดในครั้งแรกให้ระงับการรับฝากข้าวเปลือกไว้ก่อนจนกว่าจะมีการส่งมอบข้าวให้ครบถ้วน และต่อมาให้มีการกระทำความดังกล่าวอีกเป็นครั้งที่ 2 ให้หยุดการดำเนินการตามโครงการทันทีและบันทึกเป็นประวัติ เพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

2. การส่งมอบข้าวสาร

โรงสีจะต้องนำส่งข้าวสารเข้าเก็บคลังกลาง และไซโล ที่เช่าเก็บโดยองค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และ/หรือ ผู้ซื้อในอัตราที่กำหนด และภายในระยะเวลาที่กำหนด

3. การกำกับและดูแลการสืบแปรสภาพและการส่งมอบข้าว

ให้คณะกรรมการกำกับดูแลการสืบแปรสภาพและการส่งมอบข้าวมีหน้าที่กำกับดูแลการสืบแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจํานำ และการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโล เป็นรายโรงสีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าว

4. ด้านการเก็บรักษาข้าวสาร

4.1 เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจํานำในคลังกลาง และไซโลที่เช่าจัดเก็บ โดย องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร

4.2 องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จะต้องรับผิดชอบ ปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสารจนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ

4.3 หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องคุณภาพข้าวสาร ให้ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร พิจารณาทหาหน่วยงานที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบชี้ขาด

4.4 คัดเลือกโกดังกลางหรือไซโล ที่ได้มาตรฐานไม่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย

4.5 ให้มีการจัดเกรดโกดังกลางหรือไซโล จําแนกเป็น เกรด A (ดีที่สุด) เกรด B (ดีมาก) และเกรด C (พอใช้) โดยพิจารณาคัดเลือกตามเกรด A เกรด B และเกรด C ดังกล่าว เพื่อมาใช้เก็บข้าวสารก่อนหลังตามลำดับ

4.6 ให้คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองและจัดเกรดโกดังกลางหรือไซโล ภายใน 7 วันทำการ นับแต่ได้รับแจ้งจาก องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร หรือผู้ประกอบการยื่นเข้าร่วมตาม โครงการ ยกเว้น ได้รับการผ่อนผันจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ หรือคณะกรรมการกำกับและดูแลการรับจํานำ

4.7 คลังสินค้ากลางที่ได้เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปี 2554/55 และนาปรัง ปี 2555 กับ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ซึ่งมีการจ่ายข้าวสารออกหมดแล้ว สามารถเข้าร่วมเป็นคลังสินค้าได้ทันที และได้รับการตรวจสอบคลังสินค้ากลางก่อนรับมอบข้าวสารที่โรงสีนำมาส่งมอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจาก คณะกรรมการการกำกับและดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด

4.8 ให้องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จัดหาโกดังกลางหรือไซโล และเปิดโกดังกลางหรือไซโลเพื่อรับมอบข้าวสารให้เพียงพอ รวมทั้งแจ้งฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติทราบทันที เพื่อใช้ในการติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบ ป้องกันการทุจริต

4.9 ให้องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร รายงานผลการรับมอบข้าวสารให้คณะกรรมการกำกับและดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด และฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทราบ เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบเป็นประจำทุกสัปดาห์ จนกว่าจะมีการระบายและส่งมอบข้าวดังกล่าวให้กับผู้ซื้อและผู้รับมอบ

4.10 ทั้งนี้ให้องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้จัดหาคุณภาพ สำหรับใช้ปิดเปิดประตูโกดังกลาง จำนวน 3 จุด ต่อประตู

4.11 กำหนดให้ผู้ที่คณะกรรมการกำกับและดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด มอบหมายที่มีหน้าที่รับผิดชอบ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้เก็บรักษาคุณภาพฝ่ายละหนึ่งจุดจนกว่าจะมีการส่งมอบข้าวให้กับผู้ซื้อ

4.12 หรือให้คณะกรรมการกำกับและดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแนวทางปฏิบัติเปิดปิด โกดังกลางตามเหมาะสม โดยยึดหลักสามารถกำกับดูแลได้และไม่เสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายกับภาครัฐและแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทราบต่อไป

4.13 ให้ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จัดหาบริษัทที่มีอาชีพดูแลรักษาคุณภาพข้าวในคารรรมยาที่ได้มาตรฐาน และมีการประกอบธุรกิจต่อเนื่องมาจนถึง ปัจจุบันไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยแยกต่างหากจากบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว กรณีมีโกดังข้าวสารในบริเวณเดียวกันให้ร่วมกันบริหารจัดการจัดหาบริษัท ที่มีอาชีพดูแลรักษาคุณภาพข้าวในคารรรมยา เป็นบริษัทเดียวกันหรือให้มีการรรมยาในระยะเวลาเดียวกัน

4.14 คณะกรรมการกำกับและดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด หรือ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จะต้องจัดให้มีคลังกลางหรือไซโลจัดเก็บข้าวสาร อย่างเพียงพอ มิให้เกิดปัญหาต้องเข้าคิวรอการส่งมอบข้าวสารข้ามวัน รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ประจำคลังกลางหรือไซโล ต้องกำกับดูแลการรับมอบและการเก็บรักษาข้าวสารให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีเซอร์เวเยอร์ที่ได้มาตรฐานและมีการประกอบธุรกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันไม่น้อยกว่า 3 ปี ตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดเป็นผู้ทำการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารก่อนเข้าเก็บและจะต้องติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดบันทึกภาพบริเวณคลังกลาง อย่างน้อย 3 จุด คือ

4.14.1 จุดทำการส่งมอบข้าวสารเข้า โกดังกลางหรือไซโล และการขนย้ายข้าวสารออกจากโกดังกลาง

4.14.2 จุดภายใน โกดังกลางทั้งด้านหน้าและหลัง เพื่อให้สามารถบันทึกภาพการเคลื่อนไหวของการขนย้ายข้าวสารได้ชัดเจน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมให้ศูนย์ Operation Room ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ด้วย

4.15 ทั้งนี้ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จะต้องบริหารจัดการและกำกับดูแล โกดังกลาง หรือ ไซโลที่จะใช้ส่งมอบข้าวสารให้มีอุปกรณ์ขั้นพื้นฐาน

และเก็บค่าบริการจากโรงสีที่ส่งมอบข้าวสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาทิเช่น ค่าชั่งน้ำหนัก รถบรรทุกข้าวสาร คันละ 50 บาท กรณีเป็นรถพ่วงคันละ 100 บาท ค่ากรรมกรชักลากข้าวสาร กระสอบละ 1 บาท และจัดให้มีบริการห้องน้ำอย่างเพียงพอ รวมทั้งจะต้องจัดให้มีแรงงานกรรมกรให้เพียงพอ เพื่อใช้ในการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางหรือไซโลด้วย

5. ด้านการระบายข้าวสาร

5.1 คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ต่าง ๆ ดังนี้

5.1.1 ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางหรือไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล

5.1.2 กำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าวดังกล่าว

5.1.3 พิจารณากำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการระบายจำหน่ายข้าวสาร

5.2 การระบายผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ดำเนินการ ดังนี้

5.2.1 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาและวางระบบการระบายข้าวที่ได้รับจัดสรรผ่านกลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า

5.2.2 การจัดทำแผนการระบายข้าว ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อราคาตลาดข้าวในประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งคุณภาพข้าวที่ระบายจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์ กรณีเป็นการระบายข้าวในปีปัจจุบัน

6. ด้านการกำกับและดูแล

6.1 จุฑารับจำนำและเก็บรักษาข้าว

6.1.1 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับและดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด หรือ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) จัดให้มีจุฑารับจำนำพอเพียงกับความต้องการของเกษตรกร
- 2) เข้มงวดกวดขัน รวมทั้งวางระบบการตรวจสอบการรับจำนำเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและให้สามารถป้องกันการรั่วไหลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) กำหนดผู้รับผิดชอบของในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน โดยให้มีเจ้าหน้าที่ประจำจุฑารับจำนำ ดังนี้

3.1) ผู้ช่วยปฏิบัติงานขององค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จุฑละ 2 คน คุณวุฒิไม่ต่ำกว่า ปวช. โดยให้จ่ายค่าตอบแทน ดังนี้

3.2) เดือนละ 9,000 บาท

3.3) ไม่มาปฏิบัติงานหักวันละ 300 บาท

3.4) ปฏิบัติงานนอกเวลาทำการ คือ นอกจากเวลาระหว่าง 08.00 – 18.00 น. จ่ายค่าตอบแทนเพิ่มวันละ 50 บาท

3.5) ตัวแทนเกษตรกรจุดละ 3 คน/วัน ค่าตอบแทนวันละ 300 บาท/คน

3.6) ข้าราชการที่จังหวัดแต่งตั้ง จุดละ 1 คน/วัน ค่าตอบแทนวันละ 200 บาท/คนเจ้าหน้าที่ตำรวจจุดละ 2 คน/วัน ค่าตอบแทนวันละ 200 บาท/คน

3.7) ค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำให้เบิกจ่ายจากงบประมาณหน่วยงานที่เป็นจุดรับจํานำของ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ยกเว้นเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เบิกจ่ายจากงบประมาณค่าใช้จ่ายกำกับดูแลตรวจสอบของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ

6.1.2 เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ประจำจุดรับจํานำจะต้องกำกับดูแลผู้ช่วยปฏิบัติงานขององค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และมีส่วนรับผิดชอบในกรณีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ตามระเบียบทางราชการ

6.1.3 เจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำต้องอยู่ปฏิบัติงานตลอดเวลาที่กำหนดไว้ ร่วมกันอำนวยความสะดวกให้ความเป็นธรรมในการกำกับดูแลการรับจํานำในการชั่งน้ำหนัก การวัดความชื้นและสิ่งเจือปน การตรวจสอบคุณภาพข้าวแก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

6.1.4 มอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตรในระดับพื้นที่เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตัวแทนเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำที่สามารถดูแลผลประโยชน์ของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

6.1.5 เจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำต้องต้องสามารถแก้ไขปัญหาในการรับจํานำแก่เกษตรกรได้

6.1.6 ให้มีการติดประกาศรายชื่อหรือรูปถ่ายเจ้าหน้าที่ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และเจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำ และมีบัตรประจำตัวแสดงแก่เกษตรกร ณ จุดรับจํานำตลอดเวลาการรับจํานำ

6.1.7 หากเกษตรกรมีปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ร้องเรียนผ่านสายด่วน

6.1.8 คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด หรือ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ต้องกำกับดูแล โรงสีที่เข้าร่วม โครงการ เจ้าหน้าที่ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ที่ปฏิบัติงาน ณ จุดรับจํานำ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการรับจํานำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยเคร่งครัด

6.1.9 องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร กำกับดูแลการออกใบประทวนส่งมอบเกษตรกร ภายใน 3 วันทำการนับถัดจากวันรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร

6.1.10 ให้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เร่งรัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สาขาให้มีการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่เกษตรกรนำใบประทวนมาจํานำ

6.1.11 การจัดส่งใบประทวนของ องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ในพื้นที่แต่ละจังหวัดมอบหมายให้ องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร จัดส่งใบประทวนที่มีหมายเลขกำกับไว้ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดกำกับดูแล เพื่อป้องกันการทุจริตและใบประทวนสูญหาย

6.1.12 ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจํานำ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการค้าภายใน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร เพื่อทำหน้าที่สุ่มตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำ

6.2 ส่วนภูมิภาค ในระดับภูมิภาคจะมีการกำกับและดูแลโดยคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

6.2.1 ดำเนินการวางระบบการรับจํานำและประชาสัมพันธ์

6.2.2 ประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการรับจํานำ

6.2.3 การออกหนังสือรับรองเกษตรกร

6.2.4 การกำกับดูแลการรับรองโรงสี หรือ โกดังกลาง

6.2.5 การดำเนินการรับจํานำของโรงสี

6.2.6 การจัดสรรใบประทวนให้แก่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัด

6.2.7 การตรวจสอบสต็อกโรงสีก่อนรับมอบข้าวเปลือกจํานำ

6.2.8 การตรวจสอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสาร

6.2.9 การตรวจสอบสต็อกข้าวสารที่โกดังกลาง รวมถึงการระบายข้าวเปลือก

6.2.10 ดำเนินการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาการรับจํานำในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยรวดเร็วและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

6.2.11 ป้องกันการสวมสิทธิ และการปลอมปนข้าวเพื่อให้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง และป้องกันความเสียหายของภาครัฐ

6.2.12 ขอให้แต่งตั้งคณะทำงานฯ ระดับอำเภอเพื่อช่วยจังหวัดตรวจสอบการดำเนินโครงการของโรงสีที่อยู่ในอำเภอเป็นระยะและต่อเนื่อง โดยจะจัดสรรค่าใช้จ่ายให้ตามความเหมาะสมพร้อมรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทราบต่อไป

6.3 ส่วนกลาง ในระดับส่วนกลางจะมีการกำกับและดูแล ดังนี้

6.3.1 ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทำหน้าที่แจ้งมติคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกำหนดแนวทางการปฏิบัติ และกำกับดูแลและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดที่มีเขตติดต่อชายแดนเพื่อป้องกันการลักลอบการนำข้าวเปลือกจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าร่วมโครงการ

6.3.2 ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์การวัดความชื้นข้าวเปลือกและสิ่งเจือปนเพื่อให้เกษตรกร ได้รับความเป็นธรรมและให้มีการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยจะเผยแพร่ทาง website www.dit.go.th

6.3.3 มอบหมายให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงาน องค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร หรือฝ่ายเลขาธิการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นผู้แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

6.3.4 กรณีตรวจสอบพบการทุจริต โดยให้เบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการรับจํานำข้าวเปลือกปี 2555/56 หรือจากงบประมาณประจำปี 2556 ของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรไว้

6.4 กระทรวงมหาดไทย

ให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกร การให้บริการเกษตรกร ณ จุดรับจํานำ การเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสี และการเก็บรักษาข้าวสารในคลังการ

6.5 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกร โดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริงทั้งรายชื่อเกษตรกร พื้นที่เพาะปลูก ชนิด และปริมาณผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน

6.6 คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ

ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อประสานงาน และตรวจสอบการดำเนินการ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติการตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีจุดรับจำนำและคลังกลาง และให้รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรมการค้าต่างประเทศด้วย

บริบทพื้นที่วิจัย

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลท่าตูม (2554 : 33) ได้สรุปข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับตำบลท่าตูมไว้ ดังนี้ ตำบลท่าตูม ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ประกอบไปด้วยหมู่บ้านจำนวน 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านหนองโดน หมู่ที่ 2 บ้านกุดเวียน หมู่ที่ 3 บ้านท่าตูม หมู่ที่ 4 บ้านโปโล หมู่ที่ 5 บ้านหนองข่า หมู่ที่ 6 บ้านดอนเรือ หมู่ที่ 7 บ้านอ้อยช้าง หมู่ที่ 8 บ้านหนองคู หมู่ที่ 9 บ้านท่าตูมวารินทร์ และหมู่ที่ 10 มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 20.15 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,594 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 3.60 ของเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นา ประมาณ 10,852 ไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน มีคลองส่งน้ำเพื่อการเกษตร และสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบค่อนข้างเรียบและอยู่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติ คือ แม่น้ำชี กุดเชียงสา ลำห้วยคะคาง กุดเตือ กุดโพธิ์ และบางส่วนของลำห้วยคะคาง การใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนใหญ่ ใช้เพื่อการทำนาปี ประมาณ 10,852 ไร่ และนาปรัง ประมาณ 9,120 ไร่ และข้าวนาปี มีผลผลิตเฉลี่ย 510 กิโลกรัมต่อไร่ ส่วนข้าวนาปรัง มีผลผลิตเฉลี่ย 765 กิโลกรัมต่อไร่ โดยข้าวนาปีจะผลิตไว้เพื่อบริโภคร้อยละ 30 และเพื่อจำหน่ายร้อยละ 70 ของผลผลิต และข้าวนาปรังส่วนมากจะผลิตไว้เพื่อจำหน่ายทั้งหมด

การผลิตข้าวในฤดูกาลผลิตข้าว ปีการผลิต 2555/56 ในเขตพื้นที่ตำบลท่าตูม พบว่า ชาวนาจะเริ่มทำนาปีในช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2555 และเก็บเกี่ยวข้าวนาปีในช่วงเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2555 และเริ่มนาปรังในช่วงเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ 2556 และจะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนมีนาคม - เมษายน 2556 เนื่องจากสถานการณ์ภัยแล้งที่ครอบคลุมพื้นที่ในหลายจังหวัดของประเทศไทย ตำบลท่าตูม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาภัยแล้งทำให้ขาดแคลนน้ำเพื่อการทำนาปรังและการเกษตรอื่น ๆ เพื่อสงวนน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภค เนื่องจากการทำนาปรังจะต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำชี ซึ่งเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการประปา นอกจากนี้ได้มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้ขอความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์เตือนให้ชาวนาที่ทำนาปรังเนื่องจากปริมาณน้ำไม่เพียงพอ ทำให้มีชาวนาที่ทำการเพาะปลูกข้าวนาปรัง ในปีการผลิต 2555/56 จำนวนน้อย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนด

ขอบเขตการศึกษาด้านประชากรเป็นชาวนาที่ทำการเพาะปลูกข้าวปีนปี ปีการผลิต 2555/56 ในเขตพื้นที่ตำบลท่าตูม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม และเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56 จำนวน 1,284 คน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สาขาอำเภอเมืองมหาสารคาม)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพโรจน์ โพธิ์พุกขาววงศ์ (2533:51) ได้ศึกษาทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์เกษตรกร 300 ราย จำแนกทัศนคติออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ ทัศนคติของเกษตรกรต่อโครงการโดยทั่วไป ต่อระเบียบการของ ธ.ก.ส. และต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผลปรากฏว่าทัศนคติของเกษตรกรต่อโครงการทั่วไป อยู่ในระดับปานกลาง ต่อระเบียบการของ ธ.ก.ส. อยู่ในระดับปานกลาง และต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

มนตรี คัมภีรานนท์ (2544:บทคัดย่อ) ได้ประเมินโครงการรับจำนำข้าวสารปีการผลิต 2542/2543 โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อโครงการ ในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร นครราชสีมา ชัยนาท สุพรรณบุรี จำนวน 300 ราย พบว่าเกษตรกรมีทัศนคติต่อโครงการในเชิงบวก กล่าวคือ ร้อยละ 93.3 เห็นว่าควรให้มีโครงการนี้ทุกปี ร้อยละ 79.7 เห็นว่าราคาข้าวเปลือกนาปีสูงขึ้น เพราะมีโครงการรับจำนำ ร้อยละ 99.3 เห็นว่าโครงการนี้ทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายข้าวนาปีสูงขึ้น สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานนั้นร้อยละ 85.7 เห็นว่า ขั้นตอนการรับจำนำไม่ยุ่งยาก ร้อยละ 59.7 เห็นว่าระยะเวลาได้ถอนภายใน 4 เดือน หลังจากรับจำนำเหมาะสมแล้ว และร้อยละ 99.3 เห็นว่า พนักงาน ธ.ก.ส. เต็มใจให้บริการกับผู้เข้าร่วมโครงการดีมาก

พรทิพย์ ฉายประดิษฐ์ และคณะ (2544:บทคัดย่อ) ได้ประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวสารปี 2542/2543 ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ จำนวน 314 ราย โดยจำแนกตามเพศ อายุ รายได้ และใช้ปัจจัยในการชี้วัดความพึงพอใจ 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ด้านการบริการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ด้านการตรวจสอบคุณภาพข้าว ด้านหลักเกณฑ์โครงการที่กำหนด ด้านการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรด้าน เพศ อายุ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และระดับความพึงพอใจด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกษตรกรรายที่ผลิตข้าวเพื่อขายให้ความสนใจและรับรู้ข่าวสารได้มากกว่าเกษตรกรรายเล็กที่ผลิตข้าวเพื่อบริโภค ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากได้รับผลกระทบจากราคาข้าวน้อย ระดับความพึง

พอใจด้านการบริการของพนักงานเจ้าหน้าที่เกษตรกรรายเล็กมีความพึงพอใจต่ำกว่าเกษตรกรรายใหญ่และปานกลาง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเกษตรกรรายใหญ่และปานกลาง ติดต่อธุรกรรมกับเจ้าหน้าที่บ่อย จึงทำให้เกิดความเข้าใจขั้นตอนการกู้เงินเป็นอย่างดี ระดับความพึงพอใจด้านการตรวจสอบคุณภาพข้าว เกษตรกรทุกระดับยังมีความพึงพอใจน้อย สาเหตุเนื่องมาจากการตรวจสอบคุณภาพข้าวยังไม่โปร่งใส การชั่งน้ำหนักโรงสียังใช้เทคนิคเอาเปรียบ การหักความชื้นกระทำแบบเหมารวม คือ หักในอัตราสูงสุดไว้ก่อน เครื่องตรวจวัดไม่น่าเชื่อถือ ระดับความพึงพอใจหลักเกณฑ์ที่โครงการกำหนด เกษตรกรทุกระดับมีความพึงพอใจ เนื่องจากผู้ที่ไม่พอใจจะไม่เข้าร่วมโครงการ และระดับความพึงพอใจต่อการมีส่วนร่วมของเกษตรกร เกษตรกรทุกระดับมีความพึงพอใจน้อยเนื่องจากโดยกระบวนการแล้ว เกษตรกรมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมน้อย ตัวแทนเกษตรกรที่แต่งตั้งมาไม่ค่อยมีบทบาท ยังมีความกลัวเกรงอยู่หลายประการ ไม่กล้าแสดงออก

กฤษมา เอมะศิริ และคณะ (2547:บทคัดย่อ) ได้ประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกนาปี ปีการผลิต 2545/2546 โดยใช้แบบสอบถามและความคิดเห็นเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 193 ราย จาก 13 จังหวัด ได้แก่ พะเยา อุตรดิตถ์ นครสวรรค์ อุทัยธานี นครราชสีมา มหาสารคาม ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สระบุรี ลพบุรี อ่างทอง และสุพรรณบุรี พบว่า เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวร้อยละ 99.5 ได้รับความสะดวก เพราะเจ้าหน้าที่เกษตรตำบลไปรับขึ้นทะเบียนถึงหมู่บ้าน เกษตรกรร้อยละ 61.1 ทราบข่าวโครงการนี้จากพนักงาน ธ.ก.ส. สำหรับระยะเวลาของการรับจำนำ ร้อยละ 99.4 เห็นว่าเหมาะสมแล้ว ร้อยละ 76.7 เห็นว่าระยะเวลาใกล้เคียงภายใน 3 เดือนเหมาะสมแล้ว กรณีเกษตรกรจำนำประทวนสินค้า ร้อยละ 82.8 เห็นว่าโรงสี และสถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีเพียงพอ ด้านการตรวจสอบคุณภาพข้าวร้อยละ 72.8 เห็นว่าเชื่อถือได้ กรณีเกษตรกรจำนำข้าวเปลือกที่ยังคงพบว่าร้อยละ 57.9 ได้รับการตรวจสอบปริมาณข้าวที่จำนำ จากพนักงานธนาคาร และร้อยละ 90.2 เข้าร่วมโครงการนี้ในปีต่อไป

สุพจน์ แสงชัย (2547 :37) ได้ทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจังหวัดร้อยเอ็ด ปี 2544/45 และสรุปผลการศึกษาไว้ว่า กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจังหวัดร้อยเอ็ด ปี 2544/45 ในครั้งนี้เป็นการกระตุ้นให้เกษตรกรมีความคิดที่จะเรียนรู้ หรือสร้างองค์ความรู้ในการศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตระหนักในปัญหา คิดวิเคราะห์ปัญหา แสวงหาวิธีการ หรือแนวทางในการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาการขายข้าวหรือการจำนำข้าวเปลือก ให้คู่กับการลงทุนทำนา และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท (2548 : 12) ได้ทำการศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปี 2546 ในเขตอำเภอลำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร ผลการศึกษาปรากฏว่า เกษตรกร

ผู้ปลูกข้าวโดยรวมและจำแนกตามรายได้ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมโครงการ ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปี 2546 โดยรวมและเป็นด้านทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการจดทะเบียนเกษตรกร ด้านการจำนำข้าวที่ยุ่งฉาง และด้านการจำนำข้าวที่โรงสี อยู่ในระดับมาก

สมบัติ สระแก้ว (2549 : 43) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของเกษตรกรลูกค้าและเกษตรกรทั่วไปต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์และสหกรณ์การเกษตรสาขารัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่า เกษตรกรลูกค้าและเกษตรกรทั่วไปเห็นด้วยกับการดำเนินงานโครงการอยู่ในระดับมาก และเกษตรกรมีความคิดเห็นต่อโครงการในด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ ด้านคุณลักษณะและเงื่อนไขโครงการ ด้านขั้นตอนการดำเนินงาน และด้านมาตรการผ่อนคลายของรัฐแตกต่างกัน

ฉัตรชัย ปะมะโต (2548 : 35) ได้ทำการวิจัย เรื่อง แนวทางการปรับปรุงกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสหกรณ์การเกษตรในเขตภาคกลางของประเทศไทย พบว่ากระบวนการรับฝากและรับจำนำข้าวเปลือก กระบวนการไถ่ถอน และกระบวนการเก็บรักษาแปรสภาพข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตร ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน เช่น หลักเกณฑ์ที่ให้โรงสีต้องมีการติดตั้งคอมพิวเตอร์ออนไลน์ การแปรสภาพข้าวเปลือก 2 วันต่อครั้ง การชั่งน้ำหนักและตรวจสอบคุณภาพข้าวไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การดูแลเก็บรักษาและยุ่งฉางที่ใช้จัดเก็บข้าวไม่มีความเหมาะสม สหกรณ์การเกษตรขาดเงินทุนหมุนเวียน ทำให้สหกรณ์การเกษตรไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ธัญญรัตน์ พรหมพิชัย (2550 : 47) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ความคุ้มค่าจากการจำนำข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการผลิต 2548/49 พบว่า การจำนำแบบใบประทวนและไม่ไถ่ถอนมีความคุ้มค่ามากที่สุด (รายรับเท่ากับ 9,044 บาทต่อตัน ตลอดในช่วงระยะเวลาการจำนำจนถึงสิ้นสุดการจำนำรวม 8 เดือน) รองลงมาเป็นการจำนำแบบยุ่งฉางและขายเข้าโครงการระบายข้าว (8,988 บาทต่อตัน) ขายข้าวทันทีที่ตลาด (8,292 บาทต่อตัน) การขายข้าวทันทีให้กับพ่อค้าที่มารับซื้อ (8,211 บาทต่อตัน) การจำนำแบบยุ่งฉางและไม่ไถ่ถอนคืนไปขายให้พ่อค้าที่มารับซื้อ (7,954 บาทต่อตัน) และการจำนำแบบใบประทวนและไม่ไถ่ถอนแล้วขายข้าวให้พ่อค้าที่มารับซื้อ (7,896 บาทต่อตัน) ตามลำดับ

ประสาน พูลเวช (2550 : 11) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ปี 2548 พบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่พึงพอใจต่อการเข้าร่วมโครงการ โดยรวมอยู่ในระดับ

ปานกลาง สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อโครงการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

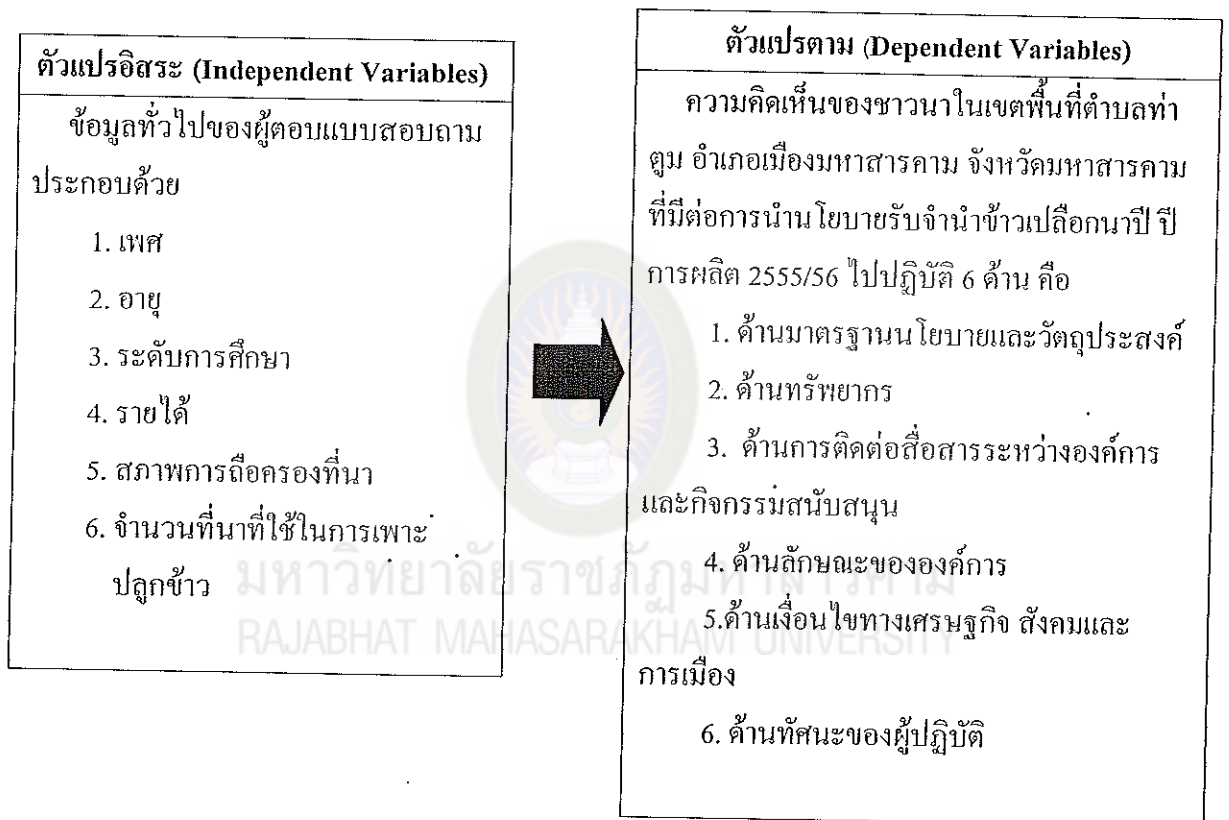
นิตา ทองนิตย์ (2551 : 18) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลตอบแทนของ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 ผลการศึกษาพบว่า ผลตอบแทนการจำนำขึ้นอยู่กับ ราคาข้าวเปลือกที่ขายได้ในเดือนที่ขาย ระยะเวลาจำนำ และ ค่าใช้จ่ายการเก็บรักษาข้าวเปลือกที่จำนำ ทั้งนี้ ผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับเป็นการเปรียบเทียบ ระหว่างราคาที่ได้ และเงินกู้จำนำ ลบด้วยดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา ซึ่งรวมถึงค่า สูญเสียจากการเก็บรักษา ปีการผลิต 2548/49

ธัญญา รุ่งชาญชัย (2554 : 26) ได้ทำการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า สภาพการดำเนินงานโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีสภาพการ ดำเนินงานในระดับมาก มี 2 ด้าน คือ ด้านหลักเกณฑ์การดำเนินงาน และด้านคุณสมบัติผู้ฝาก ข้าวเปลือก ส่วนด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ กับด้านขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานมีสภาพการ ดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวในข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบ การศึกษาโดยกำหนดตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ สภาพการถือครองที่นา จำนวนที่นาที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าว และกำหนดตัวแปรตาม ได้แก่ ด้านมาตรฐานนโยบายและ วัตถุประสงค์ ด้านทรัพยากร ด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุน ด้าน ลักษณะขององค์กร ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

กรอบแนวคิดการวิจัย

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัย ความคิดเห็นของชาวนาในเขตพื้นที่ตำบลท่าคูม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/56 โดยศึกษาจากการค้นคว้า เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter. and Van Horn. 1975 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 144) มาเป็นแนวแนวคิดในการวิจัย ดังปรากฏแผนภาพที่ 8



แผนภาพที่ 8 กรอบแนวคิดการวิจัย