

การวิเคราะห์นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Policy Analysis for Supporting Rubber Growers in the Northeast

กมลเนตร อังกาบ^{1*} และ สุขุมวิท ไซโสภณ²

Kamolnet Angkab^{1*} and Sukhumvit Saiaophon²

^{1*} นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

^{1*} Graduate student in Master of Public Administration, College of Local Administration, Khon Kaen University,

² Lecturer in Master of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University,

*Corresponding author, E-mail: mylove_kala@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิเคราะห์นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการศึกษานโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือช่วงปี พ.ศ. 2552-2556 วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลร่วมกับการค้นคว้าจากเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราสามารถจำแนกออกได้ 2 ช่วง คือ 1) ช่วงรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ และนโยบายการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพารา 2) ช่วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่ามีนโยบายชดเชยค่าปัจจัยการผลิต นโยบายบัตรเครดิตเกษตรกรและนโยบายการพักชำระหนี้เกษตรกรในช่วงรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ การดำเนินงานตามนโยบายมีระบบการบริหารจัดการไม่ดี บุคลากรไม่ดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกร แต่ในช่วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย มีระบบการบริหารจัดการที่ดี บุคลากรร่วมมือกันทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพ เกษตรกรมีความพึงพอใจ นโยบายตอบสนองความต้องการของเกษตรกร มีการเสนอแนวทางในการปรับปรุงนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ดังนี้ 1) ควรหาช่องทางในการเพิ่มมูลค่ายางพาราให้เหมาะสมและยั่งยืน 2) ควรหาตลาดให้เกษตรกรหลีกเลี่ยงการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง 3) ควรมีการประกันราคายางพาราในระดับที่เกษตรกรสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และ 4) มีการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ เกษตรกรผู้ปลูกยางพารา

Abstract

This study learned about the policy to support rubber growers in the northeastern region of Thailand from 2009 -2013 The overall result, problem or obstacle that happened were analyzed in order to improve the rubber growers support policy. This study used qualitative rule and practices of analysis by conducting profound interviews to collect information combined with literature research. The result of this study was that the policy to support rubber growers can be separated into 2 parts: 1) Democrat Party, the policy supported institution of rubber growers to process, increase the value and solve the problem of the decrease in rubber including the policy to increase rubber plantation. 2) Pheu Thai Party, the policy included production element repayment, policy of growers' credit card and moratorium. Democrat Party's policy had bad system management which did not suit the demand of growers and personal did not follow this policy continually so this policy was unsuccessful. On the other hand, Pheu Thai Party's policy had good management and teamwork which led to high efficiency and growers satisfactory. The policy responded to the demands of growers and proposed ways to improve the policy for supporting rubber growers as follows: 1) increase the value of rubber properly and sustainably, 2) help growers avoiding middleman, 3) guarantee the price of rubber in the level that growers can help themselves and 4) improve personal work efficiency.

Keywords: public policy, rubber growers

1. บทนำ

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย ถึงแม้ประเทศอินโดนีเซียมีพื้นที่ปลูกและมีพื้นที่กรีดยางมากกว่าประเทศไทย แต่เนื่องจากไทยมีความเหมาะสมด้านภูมิประเทศจึงทำให้ผลผลิตต่อพื้นที่ของไทยมากกว่าอินโดนีเซีย โดยในปี 2554 ประเทศไทยมีปริมาณผลผลิตประมาณ 3.53 ล้านตัน รองลงมาได้แก่ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประมาณ 3.09 และ 1.00 ล้านตัน ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาเชิงพื้นที่แล้ว ในปี 2553 ประเทศอินโดนีเซียมีพื้นที่ผลิตประมาณ 21.53 ล้านไร่ รองลงมา คือประเทศไทย มาเลเซีย และจีน ประมาณ 18.23 6.38 และ 6.28 ล้านไร่ ตามลำดับ (สถาบันวิจัยยาง, 2555) โดยประเทศไทยได้เริ่มปลูกยางพาราที่ภาคใต้และขยายพื้นที่ปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยในปี 2547 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางพารา รวมประมาณ 12.95 ล้านไร่

และต่อมาได้มีโครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ของรัฐบาล ยิ่งส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 18.76 ล้านไร่ในปี 2554 โดยในปีเดียวกันนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ทั้งหมดกว่า 3.48 ล้านไร่ (สถาบันวิจัยยาง, 2555)

จากผลของการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา นโยบายต่างๆ ของภาครัฐที่เข้ามาส่งเสริมให้ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหันมาปลูกยางพารามากขึ้น มีเกษตรกรที่ประกอบอาชีพชาวสวนยางประมาณ 1.2 ล้านครัวเรือนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมยางพารา (rubber industry) ทั้งระบบ กว่า 6 ล้านคน ผลของการซื้ออาชีพปลูกสร้างสวนยางพาราของเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นปัญหาคุณภาพชีวิต จึงเกิดแนวความคิดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ต่อเนื่องด้วยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อให้ทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และความสามารถ เพื่อให้เป็นคนที่มีสุขภาพดี มีคุณภาพ มีความสุข และมีคุณธรรม ตลอดจนมีความรู้ความสามารถที่จะอยู่อาศัยในสังคมได้อย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีในช่วงชีวิตนี้ (พลศักดิ์ อินทรโยธา, 2547) อีกทั้งจากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตดังกล่าว ส่งผลให้เกษตรกรมีรูปแบบการทำการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีการพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจจากภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะการพึ่งพิงระบบของกลไกตลาดทั้งในเรื่องของปัจจัยการผลิตและราคาผลผลิต ที่มีความไม่แน่นอนและมีราคาก่อนข้างต่ำ เพราะถูกกำหนดโดยกลไกตลาดโลก ทำให้เกษตรกรขายสินค้าด้านการเกษตรไม่ได้ราคาตามที่คาดหวัง แม้ว่าผลผลิตจะมีปริมาณมากขึ้นก็ตาม ประกอบกับราคาของปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี หรือการใช้สารเคมีต่าง ๆ ในการกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น มีราคาสูงขึ้น และในบางปีเกษตรกรจำเป็นต้องใช้ปัจจัยเหล่านี้ในปริมาณมาก ส่งผลให้เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ตกอยู่ในภาวะความยากจน มีการแข่งขันทางการผลิตของเกษตรกรด้วยกัน ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีรายได้ก่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับผู้ที่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม (สุทธิดา สอนสีดา, 2548)

จากสถานการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยให้ความสนใจเลือกพื้นที่การศึกษาในพื้นที่จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดหนองคาย ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกยางพารากันมาก โดยในอดีตจังหวัดหนองคายเป็นจังหวัดที่มีการปลูกยางพารามากที่สุดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ปัจจุบันพบว่าในปี 2554 จังหวัดบึงกาฬ ซึ่งเป็นจังหวัดใหม่ที่แยกตัวออกจากจังหวัดหนองคายเป็นจังหวัดที่มีการปลูก

ยางพารามากที่สุดของภาค จำนวน 652,580 ไร่ รองลงมาคือ จังหวัดเลย และอุดรธานี จำนวน 461,968 และ 325,866 ไร่ ตามลำดับ (สถาบันวิจัยยาง, 2555) ทั้งนี้เหตุผลที่เลือกจังหวัดบึงกาฬ เป็นพื้นที่ในการทำการวิจัย เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่การปลูกยางพารา และพื้นที่กรีดยางได้มากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งยังเคยเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดหนองคาย โดยแต่เดิมนั้นจังหวัดหนองคายถูกเลือกให้เป็นพื้นที่นำร่องในการขยายพื้นที่การปลูกยางพารายังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มเกษตรกรเหล่านั้นยังคงมีหลากหลายในการทำการเกษตร

อีกทั้งจังหวัดบึงกาฬและจังหวัดหนองคายเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีภูมิประเทศ สภาพอากาศที่เหมาะสมและประชากรส่วนใหญ่นั้นหันมาประกอบอาชีพชาวสวนยางอย่างมากแต่ยังคงทำการเกษตรอย่างอื่นควบคู่ไปด้วย จากผลการศึกษาจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงผลและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายช่วยเหลือของรัฐบาล รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษานโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2556
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายในประเด็นสภาพการณ์ของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ผลการดำเนินงาน ตามนโยบายตลอดจนปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบาย
3. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา

3. วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษานโยบายช่วยเหลือเกษตรกรชาวผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของรัฐบาลช่วงปี 2552-2556 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายช่วยเหลือและผลจากการดำเนินงานตามนโยบายที่มีต่อเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มสหกรณ์ยางพาราในจังหวัดหนองคายและจังหวัดบึงกาฬ ที่ได้รับนโยบายช่วยเหลือจากรัฐบาลจำนวน 14 คน และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ได้แก่ เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จำนวน 6 คน รวมกลุ่มประชากรกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 20 คน

4. ผลการศึกษาวิจัย

4.1 ศึกษา นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2556 จากการศึกษา พบว่านโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราของรัฐบาลสามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ประกอบไปด้วย 2 นโยบายได้แก่ นโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่า เพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ และนโยบายเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพารา 800,000 ไร่ ทั่วประเทศ ช่วงที่สอง คือ ช่วงของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ประกอบไปด้วย 3 นโยบายได้แก่ นโยบายบัตรเครดิต/บัตรสินเชื่อเกษตรกร นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย และนโยบายชดเชยค่าปัจจัยการผลิต 2,520 บาท/ไร่ โดยความมุ่งหวังของการ

ดำเนินนโยบาย คือการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

4.2 วิเคราะห์นโยบายในประเด็นสภาพการณ์ของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา และผลการดำเนินงานตามนโยบาย ตลอดจนปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายช่วงของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พบว่า นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ในประเด็นของนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางพาราเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางพาราคตกต่ำนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติในหลักการ โครงการสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยวงเงินที่ใช้ในการดำเนินการ เพื่อเป็นทุนสำหรับสถาบันเกษตรกรเพื่อแปรรูปยางพาราเพิ่มมูลค่า จำนวน 200,000 ตัน ด้วยวงเงิน 8,000 ล้านบาท นโยบายการเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพารา 800,000 ไร่ ทั่วประเทศ เป็นนโยบายที่รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการเกษตร จึงต้องการสนับสนุนให้ประชาชนหันมาปลูกยางพารา โดยมีการแจกจ่ายเบี้ยยางพาราฟรีให้แก่เกษตรกรที่มีความสนใจ แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐบาลคาดหวัง และนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้นจริง ประชาชนไม่ได้รับการแจกจ่ายเบี้ยยางพาราฟรี ในด้านของความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกร ให้มีการแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ โดยมีความมุ่งหวังว่านโยบายดังกล่าวจะทำให้เกษตรกรหันมาแปรรูปยางพาราเพิ่มมากขึ้น และยังเป็นการแก้ไขปัญหาราคายางพาราคตกต่ำไปพร้อมๆ กัน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรนั้นสามารถสร้างรายได้ได้เทียบเท่ากับช่วงที่เศรษฐกิจดี ทำให้ราคาการซื้อขายยางพาราสูง เป็นที่

ต้องการของตลาดโลก ในด้านความชัดเจนของนโยบายช่วยเหลือ พบว่า มีความชัดเจนคือ ต้องการสนับสนุนให้เกษตรกรผู้ปลูกยางพารา หันมาผลิตยางพาราแบบแปรรูปเพิ่มมากขึ้น ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มเป้าหมายที่มีความเข้าใจความชัดเจนของนโยบายเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพารา 800,000 ไร่ ทั่วประเทศนั้น เข้าใจว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการเน้นในการหาแนวทางหรือเป็นการเพิ่มช่องทางในการเลือกประกอบอาชีพให้แก่เกษตรกร ในด้านขั้นตอนการดำเนินนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ พบว่าขั้นตอนของการดำเนินนโยบายมีดังนี้ มอบหมายนโยบายให้ให้องค์การสวนยางผู้เงินจาก ธกส. เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยการซื้อยางจากสถาบันเกษตรกรที่ไม่สามารถแปรรูปหรืออัดก้อนหรือขายยางไปต่างประเทศ โดยใช้ราคานำตลาดเป็นคร่าวๆ เพื่อให้ราคายางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ สกย. ทำหน้าที่นำนโยบายดังกล่าวไปเผยแพร่แก่เกษตรกรได้รับรู้ และได้รับบริการจากนโยบายดังกล่าวให้ สกย. แต่ละจังหวัด แต่ในการดำเนินนโยบายก็ไม่สำเร็จ กระบวนการดำเนินงานของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์พบว่า นโยบายนี้ไม่ค่อยได้ใช้วัสดุ-อุปกรณ์ เพราะเป็นนโยบายที่เจ้าหน้าที่บอกเกษตรกรแค่ตอนเข้าร่วมการประชุม ด้านการบริหารจัดการ พบว่า ระบบการบริหารจัดการของรัฐไม่ดีพอ เพราะนโยบายสนับสนุนสถาบันเกษตรกรแปรรูปยางเพิ่มมูลค่าเพื่อแก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ ไม่สามารถทำให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐได้ ด้านบุคลากร พบว่า ไม่มีการส่งบุคลากรมาดำเนินนโยบายให้สามารถสำเร็จได้ ทั้งนี้ รัฐบาลก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้สำเร็จ ด้าน

งบประมาณ พบว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้มีจำนวนมากแต่นำมาใช้ในการบริหารจัดการนโยบายน้อย

ช่วงของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พบว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ทราบถึงเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นอย่างดี เป็นนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นสมาชิกลูกค้าของ ธกส. และมีรายได้ไม่สามารรถชำระหนี้ตามระยะเวลาที่ธนาคารกำหนดได้ รัฐบาลจึงออกนโยบายมาเพื่อให้เกษตรกรสามารถพักชำระหนี้ได้ โดยมีระยะเวลาในการพักชำระหนี้ 4 ปี ในระหว่างนี้เกษตรกรสามารถชำระดอกเบี้ยได้ ในด้านของความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า กลุ่มเป้าหมาย ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรโดย ธกส. จะออกบัตรเครดิตให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของ ธกส. ส่วนความชัดเจนของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา พบว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ทราบความชัดเจนของนโยบายเป็นอย่างดี และสามารถแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เข้าใจความชัดเจนของนโยบายเป็นอย่างดีแต่ก็ไม่รับการช่วยเหลือเพราะคิดว่าถ้านำบัตรเครดิตไปใช้จะเป็นการก่อหนี้ให้ตนเองและครอบครัวเพิ่ม แต่ก็มีเกษตรกรบางท่านนำบัตรเครดิตไปใช้ เพราะเป็นช่วงที่เกษตรกรต้องลงทุนกับการเกษตร ไม่มีเงินซื้อปุ๋ย ซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ทราบถึงความชัดเจนของนโยบายเป็นอย่างดี ส่วนขั้นตอนของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา พบว่า มีขั้นตอนในการดำเนินนโยบาย คือ 1) ให้เกษตรกรไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ เพื่อขอรับการช่วยเหลือและรับรองข้อมูลที่เป็นจริงกับเจ้าหน้าที่ 2) เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอตรวจสอบข้อมูลในบันทึกของหน่วยงานราชการ 3) ลงพื้นที่ตรวจสอบแปลงยางพารา โดยขอ

ความร่วมมือจากผู้นำชุมชนในการลงพื้นที่ตรวจสอบ แปลงปลูกยางพาราของเกษตรกร และส่งข้อมูลที่เป็นจริงให้แก่เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ เจ้าหน้าที่ก็จะส่งข้อมูลเข้าส่วนกลาง 4) ช.ก.ส.ประกาศรายชื่อเกษตรกร ที่ได้รับความช่วยเหลือ พร้อมทั้งให้เกษตรกรไปตรวจสอบข้อมูลได้ ส่วนกระบวนการดำเนินงานของนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ พบว่า วัสดุ-อุปกรณ์ บางเวลาลงพื้นที่ตรวจสอบแปลงยางพาราของเกษตรกร ใช้กล้องถ่ายรูป ตลับเมตร ด้านการบริหารจัดการ พบว่า นโยบายบัตรสินเชื่อเกษตรกร มีระบบการบริหารจัดการที่ดีด้านบุคลากร พบว่า ไม่ได้มีการจัดสรรบุคลากรในปริมาณที่เพียงพอ ทำให้นโยบายสามารถดำเนินได้จนสำเร็จ ในการดำเนินนโยบายบางนโยบายต้องมีการเพิ่มบุคลากรจำนวนหนึ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีน้อย โดยขอความร่วมมือจากท่านผู้นำชุมชน ในการลงพื้นที่ตรวจสอบแปลงยางพาราให้แก่เกษตรกร ด้านงบประมาณ พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมีจำนวนที่เพียงพอ ทำให้การบริหารจัดการนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดได้

4.3 ผลการดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ปลูกยางพารา ในช่วงของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย มีปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา คือ ด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถให้ความรู้ที่เพียงพอในการให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือพัฒนาเกษตรกร ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และให้คำแนะนำบริการทางวิชาการแก่กลุ่มบุคคล หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินงานหรือ นโยบายต่างๆ ได้ ปัญหาที่พบต่อมาคือ บุคลากรขององค์กรหรือ

หน่วยงานมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ส่วนด้านการบริหารจัดการ พบว่า เนื่องจากงบประมาณในการดำเนินนโยบายมีจำนวนจำกัด ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปได้ยาก เพราะในการดำเนินนโยบายจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน บางครั้งเจ้าหน้าที่เพียงหน่วยงานเดียว ก็ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายให้สำเร็จได้ ส่วนด้านงบประมาณ พบว่า จำนวนเงินที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ นั้น ไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายให้สำเร็จได้ ด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า มีเพียงพอในการให้บริการแก่เกษตรกรที่มาใช้บริการ

ช่วงของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย การดำเนินงานตามนโยบายสามารถประสบความสำเร็จ โดยพบว่า มีปัจจัยด้านต่างๆ ดังนี้ ด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีเพียงพอต่อการให้บริการแก่เกษตรกรในแต่ละพื้นที่ สามารถให้ความรู้และคำแนะนำแก่เกษตรกร ให้สามารถพัฒนาตนเองได้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่สนใจติดตามเรื่องให้เกษตรกร ทำให้มีความต่อเนื่อง ในการดำเนินนโยบาย ด้านงบประมาณพบว่า ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นนี้ว่า ส่วนใหญ่ในแง่ของงบประมาณก็มีปัญหาบ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายให้สำเร็จได้ ด้านการบริหารจัดการ พบว่า เนื่องจากงบประมาณในการดำเนินนโยบายมีเพียงพอ ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปได้ดี ด้านวัสดุ-อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ มีเพียงพอในการให้บริการแก่เกษตรกร

4.4 แนวทางการปรับปรุงนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา พบว่า รัฐบาลควรหาแนวทางในการปรับปรุงนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา ดังนี้ 1) หาช่องทางในการเพิ่มมูลค่ายางพาราที่เหมาะสมที่สุด และสามารถทำได้จริง เพื่อที่จะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ช่วยทำให้เกษตรกรมีความ

เป็นอยู่ที่ดีและยั่งยืนต่อไป 2) หาดลาดให้แก่เกษตรกร เพราะการที่เกษตรกรต้องหาดลาดเองทำให้เสียเปรียบ พ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อผลผลิต 3) การประกันราคา ขางพาราให้อยู่ในระดับที่เกษตรกรสามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยที่ไม่ต้องคืนเงินและพึ่งพิงรัฐมากนัก ช่วยทำให้ผลผลิตเกี่ยวกับขางพารามีมาตรฐาน ทั้งราคาและผลผลิต 4) พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนโยบายให้มีความเข้าใจ และให้ความสนใจในปัญหาของเกษตรกรมากขึ้น ติดตามเรื่องและหาหนทางในการแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรให้ได้

5. การอภิปรายผล

จากการศึกษานโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกขางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านผลการดำเนินงานตามนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกขางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า การบริหารงานตามนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกขางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จ เกษตรกรรับทราบถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานนโยบายเป็นอย่างดี ทำให้ได้รับการช่วยเหลือจากนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ดังเห็นได้จากช่วงของรัฐบาลเพื่อไทย นโยบายที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย นโยบายบัตรเครดิตเกษตรกร และนโยบายช่วยเหลือค่าปัจจัยการผลิต 2,520 บาทต่อไร่ ไม่เกิน 25 ไร่ต่อคน ซึ่งสอดคล้องกับ ลมัยพร แผล่งหล้า (2551) คือ การบริหารงานตามนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้ มากน้อยเพียงใดนั้น มักขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่ดีของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง กำหนดขึ้นก่อนที่จะดำเนินงาน ส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ถ้อยคำมีความชัดเจนและกะทัดรัด มีขอบเขตและ

ระยะเวลาที่ใช้เป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ครอบคลุมสถานการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร รวมทั้งควรมีความยืดหยุ่นได้ตามสภาวการณ์ที่จำเป็น นโยบายในการบริหารงานจะดีหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย ความเข้าใจและความสามารถของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระบบบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพในหน่วยงาน และรวมถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นด้วย

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า นโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นจะสามารถดำเนินประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้น จะต้องอาศัยปัจจัยหลายๆ ด้าน ทั้งด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ด้านการบริหารจัดการ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายต่างๆ ด้านเครื่องมือ-อุปกรณ์ รวมถึงด้านงบประมาณ ที่ต้องจัดตั้งไว้ในจำนวนที่เหมาะสม มีการประชาสัมพันธ์นโยบายที่ดี เกษตรกรรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างชัดเจน จะทำให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จได้ แต่สำคัญไปกว่านั้นคือ นโยบายที่กำหนดขึ้นควรเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นมาจากความต้องการของเกษตรกรโดยตรง สิ่งที่รัฐบาล บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินนโยบายควรทำมากที่สุดคือ การลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกร ว่ามีความต้องการให้ช่วยเหลือในด้านใดบ้าง และสิ่งที่รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปนั้น สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ กระบวนการของการดำเนินนโยบาย โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนด

นโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จ รวมไปถึงการประเมินผลนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการปรับปรุงและแก้ไขนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราที่ยั่งยืนต่อไป

6. บทสรุป

จากการศึกษา นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราของรัฐบาลช่วง ปี 2552-2556 ในช่วงรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีการดำเนินงานตามนโยบายมีระบบการบริหารจัดการไม่ดี บุคลากรไม่ดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกร แต่ในช่วงรัฐบาลเพื่อไทย มีระบบการบริหารจัดการที่ดี บุคลากรร่วมมือกันทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ มีประสิทธิผล เกษตรกรมีความพึงพอใจ นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้ ซึ่งหากรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถประสานความร่วมมือกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือตัวแทนเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย จะสามารถจัดทำและดำเนินนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

7. กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้รับความร่วมมือ และข้อมูลเป็นอย่างดีจากเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและใคร่ขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.สุชุมวิทย์ ไสยโสภณ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้การสนับสนุนอย่างดี งานวิจัยนี้ประสบความสำเร็จ

8. เอกสารอ้างอิง

- พูลศักดิ์ อินทรโยธา. (2547). คุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวสวนยาง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการทำสวนยาง
- ลัมย์พร แผล่งหล้า. (2551). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา.
- สถาบันยางพารา. (2555). ข้อมูลวิชาการยางพารา. กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สุทธิดา สองสีดา. (2548). การจัดการหนี้ของครัวเรือนชนบท จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสังคมศาสตร์การพัฒนบัณฑิต.