

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ใน อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโครงการ , ประเมินผลโครงการ, แนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโครงการ

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (อ้างใน มุฮัมมัดดาวูด บิลราห์มาน, 2545:8) ได้รวบรวมความหมายของโครงการจากคำนิยามของนักวิชาการตะวันตกหลายท่านด้วยกันคือ

Paul Gaddis กล่าวว่าโครงการเป็นหน่วยของการหนึ่งที่มีมุ่งกระทำการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาตามที่ได้กำหนดไว้ทั้งทางด้านเวลา งบประมาณ และการดำเนินงาน

Morris J. Solomon กล่าวว่าป็นหน่วยของกิจกรรมที่เล็กที่สุดที่สามารถแบ่งแยกเพื่อการวางแผน การวิเคราะห์ และการบริหารได้

J. Price Gittinger กล่าวว่าโครงการ คือ กิจกรรมทั้งสิ้นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน

จากคำนิยามต่าง ๆ ที่นักวิชาการตะวันตกทั้ง 3 ท่านข้างต้นได้นำเสนอ ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ จึงได้สรุปคำจำกัดความของโครงการ คือ กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถทำการวิเคราะห์ วางแผน และนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด เมื่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ได้สำเร็จเสร็จสิ้นลง โครงการจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และแผนปฏิบัติการอย่างมีระเบียบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง แหล่งที่ตั้งของโครงการ ช่วงระยะเวลาของโครงการ การผลิต การลงทุน ผลตอบแทน และรวมตลอดถึงการจัดรูปองค์การและการบริหารโครงการ เป็นต้น และได้สรุปความหมายของคำว่า “การบริหารโครงการ” (Project Management) ว่า หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ซ้ำแบบกันด้วย

วิธีการใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากการบริหารงานประจำ/การบริหารงานทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบด้านงบประมาณและเวลา วัตถุประสงค์ที่กำหนดอาจจะเป็นผลได้ที่เป็น

การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีลักษณะเชิงปริมาณหรือคุณภาพหรือทั้งสองอย่าง โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ วัตถุประสงค์โครงการ กระบวนการบริหาร และระดับการบริหาร

ประทุม รอดประเสริฐ(2529:5) ได้สรุปว่า โครงการเป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบ โดยประกอบด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานและคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่าแผนงานนี้จะต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดในการดำเนินงาน จะต้องมีความชัดเจนหรือจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน จะต้องมีความสัมพันธ์ในการดำเนินงานเพื่อให้บริการและสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลในพื้นที่นั้น และจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน

มยุรี อนุมานราชชน (2544:5-7) ให้ความหมายความว่า “โครงการ” หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นความพยายามจัดกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดที่สุดในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ผลตอบแทนหรือผลได้อย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต กิจกรรมดังกล่าวต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ส่วนคำว่า “การบริหารโครงการ” หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษไม่ซ้ำแบบกัน ด้วยวิธีการใหม่ ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้เงื่อนไขด้านงบประมาณ

และเวลา โดยกระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย 3 มิติ คือ วัตถุประสงค์ของโครงการ กระบวนการบริหาร และ ระดับการบริหารพื้นฐาน

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2544:9) ได้ให้ความหมายของการบริหารโครงการไว้ว่าเป็นการบูรณาการหลักการจัดการ เพื่อกำหนดกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผู้จัดการจะต้องเป็นผู้มีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการเป็น อย่างดี

มยุรี อนุมานราชชน (2546:6-9) กล่าวว่า กระบวนการบริหารโครงการประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ คือ

1. วัตถุประสงค์ของโครงการ (Project Objectives) หมายถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการ การดำเนินโครงการเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านใด ด้านหนึ่งใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านขอบเขต ด้านองค์การ ด้านคุณภาพ ด้านต้นทุน หรือ ด้านเวลา

2. กระบวนการ (Management Process) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการ กระบวนการบริหารที่นำมาใช้ต้องสอดคล้องกับโครงการมีอยู่ 2 แนวความคิด คือ (1) วงจรการแก้ไขปัญหา (Problem-Solving Cycle) ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน

การจัดองค์กร การนำไปปฏิบัติ และการควบคุม (2) วงจรการบริหารโครงการ (Project Management Life Cycle) มี 4 ขั้นตอนคือ ริเริ่ม เจริญเติบโต สุกงอม และสลายตัว

3.ระดับการบริหารพื้นฐาน (Fundamental Levels) โครงการหนึ่ง ๆ ในองค์การเกี่ยวข้องกับบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับต่างๆ 3 ระดับคือ ระดับ 1 ระดับบูรณาการ(Integrative Level) ระดับ 2 ระดับกลยุทธ์ (Strategic Level) และระดับ 3 คือระดับยุทธวิธี (Tactical Level)

มยุรี อนุมานราชชน (2546:302-303) ได้สรุปลักษณะการบริหารโครงการที่มีความสัมพันธ์อย่างมากในลักษณะที่เป็นทิศทางเดียวกันกับความสำเร็จของโครงการ และความล้มเหลวของโครงการ กล่าวคือลักษณะต่อไปนี้จะก่อให้เกิดความสำเร็จ ส่วนโครงการที่ไม่มีลักษณะดังกล่าวอาจประสบความล้มเหลวได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความผูกพันต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน
2. การคาดคะเนต้นทุนเริ่มแรกได้ถูกต้อง
3. ระดับศักยภาพที่มากพอระดับหนึ่งของผู้ปฏิบัติงาน
4. เงินทุนเพียงพอที่จะทำให้โครงการแล้วเสร็จ
5. การวางแผนและการควบคุมทางเทคนิคอย่างเพียงพอ
6. การเริ่มต้นโครงการขณะที่มีปัญหาน้อยที่สุด
7. การบริหารที่เน้นงาน
8. การบริหารงานที่ยืดหยุ่น ราบรื่น และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
9. ผู้บริหารโครงการปฏิบัติงานโครงการตลอดเวลา
10. เกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จของโครงการกำหนดไว้อย่างชัดเจน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ

มีนักวิชาการที่ได้ให้คำนิยามของการประเมินผล สรุปได้ดังนี้

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544:7) ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบ สำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย แผนงาน โครงการ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด

มยุรี อนุมานราชชน (2546:261-271) ได้กล่าวว่า การประเมินผลโครงการอาจจะดำเนินการได้ 3 ช่วง คือ ตั้งแต่ก่อนเริ่มวางแผนโครงการ เพื่อประเมินความต้องการของผู้ใช้บริการ / ผู้รับบริการ ซึ่งอาจเป็นชุมชนหรือบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ รวมทั้งประเมินวัตถุประสงค์ของโครงการว่าตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ / ผู้รับบริการ ของโครงการ

และสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือไม่ ทรัพยากรของโครงการมีเพียงพอหรือไม่ ช่วงที่สอง ระหว่างดำเนินการตามแผนโครงการจะประเมินผลการดำเนินงานควบคู่กันไป และช่วงที่สาม เมื่อโครงการเสร็จสิ้นลงก็จะประเมินผลโครงการเพื่อทราบผลลัพธ์และผลกระทบของโครงการ ทั้งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจและได้สรุปถึงกระบวนการวางแผนประเมินผลโครงการว่ามีขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการ (Identify Relevant People) ซึ่งอาจเป็นผู้มีผลประโยชน์จากโครงการและผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการประเมิน

ขั้นตอนที่ 2 จัดประชุมเบื้องต้น (Arrange Preliminary Meetings) ก่อนจะตัดสินใจประเมินผลโครงการ และก่อนที่จะเขียนรายละเอียดโครงการและก่อนเขียนรายละเอียดโครงร่างการประเมินผล ผู้ประเมินผลควรได้พบปะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน 5 ประเด็น คือ ใครต้องการให้มีการประเมินผล ต้องการประเมินผลประเภทใด ทำไมจึงต้องการประเมินผล ต้องการให้มีการประเมินผลเมื่อใด ทรัพยากรอะไรบ้างที่มีอยู่

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินความสามารถที่ต้องการประเมินได้ของโครงการ (Assess the Availability of the Program)

ขั้นตอนที่ 4 ตรวจสอบวรรณกรรม (Examine the Literature) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

ขั้นตอนที่ 5 กำหนดระเบียบวิธีวิจัย (Determine the Methodology) ได้แก่กลยุทธ์ และการออกแบบ (Strategy and Design) ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง (Population and Sampling) กลุ่มควบคุมและกลุ่มเปรียบเทียบ (Control and Comparison Group) การเลือกการวัด (Selection of Measures) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) การเลือกใช้สถิติ (Choice of Statistics) และการรายงานผลฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

ขั้นตอนที่ 6 การนำเสนอโครงร่างของการประเมินผลที่เป็นลายลักษณ์อักษร

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ (2533: 204) กล่าวถึงการประเมินผลว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อกิจกรรมโครงการหรืองานใดๆ โดยพิจารณาความสำคัญของการประเมินผลได้จากประเด็นต่อไปนี้

1. การประเมินผล หมายถึง กระบวนการอย่างมีระบบและต่อเนื่องที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงาน โดยนำผลที่ประเมินได้มาปรับปรุงวิธีดำเนินงาน เพื่อให้แผนงานหรือโครงการบรรลุวัตถุประสงค์

2. การประเมินผลเป็นการพิจารณาคุณค่าของผลงานที่ได้รับด้วยการเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับความต้องการที่กำหนดไว้

3. การประเมินผลเป็นการตรวจสอบว่างานที่ทำได้ผลดีหรือไม่เพียงไร ทั้งนี้อาจจะเป็นการประเมินระหว่างดำเนินงาน เพื่อนำผลไปพิจารณาปรับปรุงแผนงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้

มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรืออาจจะเป็นการประเมินผลสรุปรวมตลอดโครงการว่าตั้งแต่ทำมาจนสิ้นสุดโครงการนั้นได้ผลดีหรือไม่เพียงไรก็ได้

4. การประเมินผลเป็นกระบวนการเชิงระบบมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการตัดสินใจในทั้งในระดับผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหาร โครงการและผู้นำนโยบาย

เยาวดี วิบูลย์ศรี (2538:23) การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือสิ่งที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลหรือไม่เพียงใด เพื่อตัดสินใจคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นกระบวนการในการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลจากระบบของการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบระเบียบเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นประเมินผล

สุพัฒน์ สุกมลสันต์ และคณะ (อ้างใน มุฮัมมัดดาอุด บิลร่าหมาน, 2545:32) ให้ความหมายของการประเมินว่า หมายถึง กระบวนการรับรู้ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ของโครงการเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของโครงการต่าง ๆ

D.L. Stufflebeam และคณะ (อ้างใน มุฮัมมัดดาอุด บิลร่าหมาน, 2545:34) ได้เสนอแบบจำลอง CIPP เพื่อการประเมินผลโครงการซึ่งประกอบด้วยการประเมิน 4 ประการคือ

1. การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เน้นในด้านความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ความต้องการ เงื่อนไข และช่วยในการวินิจฉัยปัญหา และทำให้ทราบถึงตัวแปรที่มีความสำคัญสำหรับการบรรลุเป้าหมาย

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ความเหมาะสมของแผนงานต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงจุดเด่นจุดด้อยของแนวทางนั้นว่าจะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการตัดสินใจด้านการประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการดำเนินการโครงการ โดยจะให้ข่าวสารเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ตลอดจนจุดเด่นจุดด้อยของแนวทางที่เลือกใช้ และผลที่ได้จากการทดลองปฏิบัติจริง เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการให้เหมาะสม

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดและแปลความหมายของความสำเร็จ ไม่เฉพาะเมื่อสิ้นสุดวัฏจักรของโครงการเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นในระหว่างการปฏิบัติตามโครงการ เพื่อบ่งชี้ว่าจุดมุ่งหมายบรรลุมากน้อยเพียงใด และช่วยพิจารณาว่ากระบวนการที่ใช้ควรคงไว้ ปรับปรุงหรือว่าเลิกเปลี่ยนแปลงใหม่

William N Dunn (อ้างใน ปิยะรัตน์ จงปิยะเลิศ, 2547:17-18) ได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นและตัวชี้วัดที่สามารถนำไปปรับใช้กับการประเมินประเภทอื่นได้ มีจำนวน 6 เกณฑ์ด้วยกัน คือ

1. ประสิทธิภาพ หมายถึง การพิจารณาว่าผลของโครงการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยไม่ได้พิจารณาเฉพาะการลงทุนและผลที่ได้รับเท่านั้น
2. ประสิทธิภาพ หมายถึง เป็นการพิจารณาความพยายามที่จะใช้ในการดำเนินงานกับผลที่ได้จากการดำเนินงาน นิยมวัดในรูปของตัวเงิน ในบางกรณีจะพิจารณาเวลาที่ใช้ในการดำเนินการร่วมกัน
3. ความพอเพียง ใช้ในการพิจารณาว่าโครงการที่จัดทำนั้นสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการเพียงใด พอเพียงที่จะแก้ปัญหาที่มีอยู่หรือไม่
4. ความเป็นธรรม เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสังคมในแง่ของความเสมอภาคการแบ่งสรรผลประโยชน์
5. การตอบสนองความต้องการ เป็นการพิจารณาว่าโครงการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ อาจต้องพิจารณาถึงความพึงพอใจของบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเข้ามาประกอบการตัดสินใจเรื่องความสำเร็จของโครงการด้วย
4. ความเหมาะสมเป็นการพิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านที่เกี่ยวกับความเหมาะสมระหว่างโครงการที่ให้ความต้องการของผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ตลอดจนความเหมาะสมกับเวลาในการดำเนินโครงการ

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้นำแนวทางในการดำเนินงานตามโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2552/53 และโครงการประกันรายได้เกษตรกร มาประกอบการศึกษาโดยมีที่มาของโครงการดังต่อไปนี้

ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศใช้มาตรการตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2552 เห็นชอบในหลักการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เรื่องแนวทางประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2552/53 ในคราวประชุมเมื่อ วันที่ 10 กรกฎาคม 2552 โดยมีแนวทางการดำเนินโครงการดังนี้

2.3 แนวทางการดำเนินการโครงการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53

1. การประกาศราคาขั้นต่ำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 กก.ละ 7.10 บาท โดยใช้เกณฑ์ต้นทุนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14.5% เฉลี่ยทั้งประเทศ เท่ากับกิโลกรัมละ 5.43

บาท ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมค่าขนส่งให้แก่เกษตรกรจากไร่นาไปยังผู้รับซื้อ เฉลี่ยกิโลกรัม ละ 0.25 บาท และค่าตอบแทนให้แก่เกษตรกรร้อยละ 25

2. **การทำสัญญาประกันราคา** ตั้งแต่เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2552 โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำสัญญาฯ กับเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการฯ ในพื้นที่เป้าหมายจังหวัดแหล่งผลิต ทั้งนี้ เกษตรกรต้องมีหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกให้ โดยในสัญญาประกันจะระบุมาตรฐานคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ราคาประกันขั้นต่ำ ปริมาณที่จะทำประกัน และระยะเวลาประกัน

3. **การกำหนดราคาตลาดอ้างอิง** จะดำเนินการโดยคณะทำงานกำหนดราคาตลาดอ้างอิงข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการด้านการตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

4. **การประกันราคา** เมื่อครบกำหนดระยะเวลาประกัน หากราคาขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในตลาดต่ำกว่าราคาประกันที่ตกลงไว้ตามสัญญา เกษตรกรจะได้รับเงินส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดอ้างอิง หากราคาตลาดสูงกว่าราคาประกัน เกษตรกรสามารถขายข้าวโพดในตลาดท้องถิ่นได้ตามปกติ ทั้งนี้ภาครัฐต้องจัดสรร งบประมาณชดเชยให้ในกรณีที่ ธ.ก.ส. จะต้องจ่ายชดเชยส่วนต่างให้เกษตรกร เมื่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในตลาดต่ำกว่าราคาที่รับประกัน

5. **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการฯ** ได้แก่ เงินส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดอ้างอิง ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การประชาสัมพันธ์ การกำกับดูแลโครงการฯ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ ธ.ก.ส. เป็นต้น

6. การกำกับดูแล

1) คณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีดำเนินโครงการฯ รวมทั้งค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการ และคณะกรรมการด้านการตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นผู้พิจารณาผ่อนผันหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีดำเนินโครงการฯ ตามความจำเป็นและเหมาะสม

2) คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด วางระบบตรวจสอบและกำกับดูแลการซื้อขายตามโครงการฯ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และป้องกันมิให้มีการทุจริตอย่างเคร่งครัด

3) คณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบ กำกับดูแลการซื้อขายตามโครงการฯ

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2552 พิจารณาแนวทางการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 โดยสรุป ดังนี้

(1) หลักการ การประกันราคาเป็นมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่เป็นไปตามกลไกตลาด และช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐบาล โดยเป็นทางเลือกใหม่ให้กับเกษตรกร นอกจากการรับจำนำ ซึ่งในระยะยาวอาจใช้ทดแทนมาตรการการรับจำนำ

(2) วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้ราคาที่สูงขึ้น
- 2) เพื่อเป็นการใช้กลไกตลาดในการสร้างเสถียรภาพราคาในระยะยาว
- 3) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ในราคาที่เหมาะสม

(3) รูปแบบโครงการ

1) ประกาศราคาประกันขั้นต่ำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ชนิดเมล็ดความชื้นไม่เกิน 14.5% ณ จุดรับซื้อที่เข้าร่วมโครงการ โดยใช้เกณฑ์ต้นทุนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14.5% เฉลี่ยทั้งประเทศ เท่ากับกิโลกรัมละ 5.43 บาท ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมค่าขนส่งให้แก่เกษตรกรจากไร่นาไปยังจุดรับซื้อ เฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.25 บาท และค่าตอบแทนให้เกษตรกรร้อยละ 25 คิดเป็นราคาประกันขั้นต่ำ กก.ละ 7.10 บาท

2) แนวทางดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กำหนดจัดทำสัญญาราคาประกันตั้งแต่เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2552 โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำสัญญาฯ กับเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการฯ ในพื้นที่เป้าหมาย จังหวัดแหล่งผลิต ทั้งนี้ เกษตรกรต้องมีหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกให้ โดยในสัญญาประกันจะระบุมาตรฐานคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ราคาประกันขั้นต่ำ ปริมาณที่จะทำประกันและระยะเวลาประกัน

3) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาประกันหากราคาขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในตลาดต่ำกว่าราคาประกันที่ตกลงไว้ตามสัญญา เกษตรกรจะได้รับเงินส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด อ้างอิง หากราคาตลาดสูงกว่าราคาประกันขั้นต่ำ เกษตรกรสามารถขายข้าวโพดในตลาดท้องถิ่นได้ตามปกติ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยให้ในกรณีที่ ธ.ก.ส.จะต้องจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาให้เกษตรกร เมื่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในตลาดต่ำกว่าราคาที่รับประกัน

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ รับทราบและเห็นชอบในหลักการ ดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร) ตามที่ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะ ประธานกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร ได้เสนอ

โดยได้มีมติให้ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจจำนวน 3 ประเภท ได้แก่ มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวเปลือก โดยมีแนวทางการดำเนินงานต่อไปนี้

2.4 แนวทางการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกร ปี 2552/53

1. หลักการ

เป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวเปลือกที่ไม่บิดเบือนกลไกตลาดและช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐบาล โดยในระยะแรกจะเป็นทางเลือกใหม่ให้กับเกษตรกรนอกจากการรับจำนำและในระยะยาวจะเป็นระบบแทนที่การรับจำนำ

2. วัตถุประสงค์

- 1.) เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้รับราคามันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวเปลือกที่สูงขึ้น
- 2.) เพื่อเป็นการใช้กลไกตลาดในการสร้างเสถียรภาพราคาในระยะยาวและมีความยั่งยืน
- 3.) เพื่อลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร

3. การกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง

คณะกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงพืชเศรษฐกิจทั้ง 3 ชนิด ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายอัตราชดเชยรายได้ให้เกษตรกร แล้วนำเสนอประธานกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง ประธานกรรมการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และประธาน กษช. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิง โดยประกาศทุกวัน ที่ 1 และ วันที่ 16 ของเดือน

4. ระยะเวลาดำเนินการ

1. การขึ้นทะเบียนผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และการจัดประชุมประชาคม เพื่อรับรองการผลิตของเกษตรกร โดยคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล เดือน กรกฎาคม – กันยายน 2552 ขั้วนาปีขยายเวลาถึง เดือนตุลาคม 2552
2. การทำสัญญาประกันราคา ตั้งแต่เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2552 โดย ธ.ก.ส. ทำสัญญาประกันราคากับเกษตรกรที่สมัครเข้าร่วมโครงการ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร



5. เกษตรกรผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ

- 1) เป็นเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปี 2552/53 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 หรือข้าวเปลือก ปี 2552/53 กับกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (มีรายชื่อในระบบโปรแกรมของ ธ.ก.ส.)
- 2) เป็นเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนการปลูกมันสำปะหลัง ปี 2552/53 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 หรือข้าวเปลือก ปี 2552/53 ที่ออกโดยกรมส่งเสริมการเกษตร
- 3) เข้าร่วมโครงการได้ครัวเรือนละ 1 รายเว้นแต่แยกการทำกินสามารถเข้าร่วมได้มากกว่า

4) เกษตรกรทั่วไปขอเข้าโครงการได้ตามภูมิลำเนา (ลำเนาทะเบียนบ้าน) ณ ธ.ก.ส. สาขาที่ตั้งภูมิลำเนา

5) ลูกค้า ธ.ก.ส. ขอเข้าโครงการได้ ณ ธ.ก.ส. สาขาที่ลูกค้าสังกัด

6. การจัดทำสัญญาและระยะเวลาใช้สิทธิประกัน

สินค้าเกษตร	ระยะเวลาใช้สิทธิประกัน
มันสำปะหลัง	เกษตรกรใช้สิทธิการประกันได้นับถัดจากวันทำสัญญา 45 วัน แต่ไม่เกิน 6 เดือน แต่ต้องไม่เกิน 31 พฤษภาคม 2553
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	เกษตรกรใช้สิทธิการประกันได้หลังจากวันทำสัญญา 15 วัน แต่ไม่เกิน 3 เดือนนับถัดจากวันทำสัญญา แต่ต้องไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553
ข้าวเปลือก	เกษตรกรสามารถใช้สิทธิการประกันได้ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2552 แต่ต้องไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

ผลดีของการใช้นโยบายการประกันรายได้เกษตรกร

1. เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับส่วนต่างระหว่างเกณฑ์กลางอ้างอิงกับราคาประกัน เป็นเงินโดยตรงจากรัฐ กรณีราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกัน ช่วยให้เกษตรกรไม่ขาดทุนจากการขาย ผลผลิต

2. การจดทะเบียนเกษตรกรและพื้นที่เพาะปลูกเพื่อทำประกันราคาจะช่วยลดปัญหาการสวมสิทธิ์จากการผลิตของประเทศเพื่อนบ้าน

3. ไม่เป็นภาระกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลจะจ่ายส่วนต่างระหว่าง ราคาตลาดอ้างอิงกับราคาประกันให้กับเกษตรกรเท่านั้น รัฐบาลไม่ต้องรับภาระเกี่ยวกับการแปรรูปและการจัดเก็บผลผลิตในสต็อกของรัฐบาล

4. ลดปัญหาการทุจริต และการแสวงหาประโยชน์จากการรับจำนำของผู้ที่เกี่ยวข้องใน ขั้นตอนต่างๆ คงเหลือเพียงระดับเกษตรกร และเจ้าหน้าที่จดทะเบียน

5. กลไกการค้าผลิตผลเข้าสู่ภาวะปกติ กลับมามีการแข่งขัน รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการค้า

ผลกระทบที่อาจเกิดจากการประกันราคา

1. มีโอกาสเกิดการทุจริตในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การรับรองพื้นที่ และปริมาณผลผลิต
2. หากกำหนดราคาประกันสูง จะทำให้เกิดแรงจูงใจแก่เกษตรกรเพิ่มเนื้อที่การผลิต
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเพิ่มบุคลากรจำนวนมากมาสนับสนุนการดำเนินงานเพราะคาดว่าจะมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการเกือบทั้งหมด
4. หากราคาผลผลิตตกต่ำมากจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดหาเงินทุนมาชดเชยแก่เกษตรกร โดยเฉพาะการร่วมมือกันกดดันราคาของผู้ค้าผลิตผลทางการเกษตร
5. หากเกษตรกรขายผลผลิตได้ต่ำกว่าราคาตลาดอ้างอิงมาก อาจขมขื่นเรียกร้องกดดันให้รัฐบาลช่วยเหลือ
6. ผู้ที่เคยได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำ ไม่สนับสนุนการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ของโครงการประกันรายได้เกษตรกร กำหนดให้กรมส่งเสริมการเกษตร โดย สำนักงานเกษตรอำเภอ มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร และการจัดทำประชาคมเพื่อสุ่มสอบข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกและข้อมูลเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด และกำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่ในการจัดทำสัญญาประกันรายได้ และจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร

อำเภอแม่แจ่ม ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานเกษตรอำเภอแม่แจ่ม จึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร และการจัดทำประชาคมเพื่อสุ่มสอบข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกและข้อมูลเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด ประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดเทศบาลตำบล | เป็นกรรมการ |
| 3. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน | เป็นกรรมการ |
| 4. เจ้าหน้าที่ของ อบต.หรือ เทศบาลตำบล | เป็นกรรมการ |
| 5. เจ้าหน้าที่ของ ชกส. | เป็นกรรมการ |
| 6. นักวิชาการเกษตร ของ สำนักงานเกษตรอำเภอ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
- โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม – เดือนกันยายน ๒๕๕๒

สำหรับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอแม่แจ่ม ได้มีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ ให้ดำเนินการในเรื่องการจัดทำสัญญาประกัน

รายได้และพิจารณาจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว โดยได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในห้วงเดือน สิงหาคม 2552 – เดือนเมษายน 2553

เพื่อให้การศึกษาวิจัยในเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปตามระเบียบ วิธีวิจัยที่ถูกต้อง ผู้ศึกษาจึงได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบเรื่องที่ศึกษาประกอบด้วย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปิยะรัตน์ จงปิยะเลิศ (2547:99) ได้ทำการศึกษาถึงการประเมินผลโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ : กรณีศึกษาตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการฯ คือ

แนวทางการดำเนินโครงการฯพบว่าในด้านการประชาสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานโครงการฯ ในขณะที่กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากแผนปฏิบัติงานของโครงการฯ ไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการฯ และพบว่าประชาชนส่วนใหญ่รู้จักโครงการฯ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการประชาสัมพันธ์โครงการฯ อยู่ในระดับดีมาก ทั้งการประชาสัมพันธ์โดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะรัฐบาลประกาศส่งเสริมโครงการฯ ชัดเจน แม้แต่นายกรัฐมนตรียังทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการฯ เอง แต่การรู้จักยังเป็นไปในลักษณะผิวเผิน ไม่ได้เป็นความเข้าใจแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ

ดร.ณิ ชันโท (2544:109) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ความเพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินงาน ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ที่สันทัดในการปฏิบัติงานโครงการฯ และสำหรับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผล ความพอเพียง ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในการดำเนินงานโครงการฯ ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการฯ จำนวนเกษตรกรที่ขอกู้ จำนวนสินเชื่อที่ให้กู้ และการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ในการประเมินผลโครงการเพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการยังสามารถใช้ข้อมูลจากผู้เข้าร่วมโครงการหรือผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อโครงการหรือไม่

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาเฉพาะเรื่อง การประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดมากที่สุดของจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาต่อไปนี้

2.6 กรอบแนวคิด

