

บทที่ 2

หลักในการกำหนดนโยบายการเกษตร

ในบทนี้จะอธิบายถึงเรื่องต่างๆ ก่อนการกำหนดนโยบายการเกษตร ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการเกษตร ปัจจัยที่จะใช้ในการกำหนดนโยบายการเกษตร องค์ประกอบที่ต้องพิจารณาในการวางนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร รวมทั้งลักษณะสำคัญของตัวผู้กำหนดนโยบายการเกษตรด้วย

2.1 ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการเกษตร¹

การกำหนดนโยบายต่างๆ นั้นต้องมีขั้นมีตอน เช่นเดียวกันในการกำหนดนโยบายการเกษตร ผู้กำหนดนโยบายจะทำขั้นตอนลำดับงานก่อนหลัง เพื่อผู้นำเอานโยบายนี้ไปปฏิบัติ จะได้เข้าใจง่ายและปฏิบัติได้ถูกต้อง ลำดับขั้นตอนในนโยบายการเกษตรมีดังนี้

1. ความคิดริเริ่ม (Initiating) คงจะต้องมีผู้หนึ่งผู้ใดในคณะผู้บริหารประเทศ อาจเป็นนักการเมืองในคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรของประเทศ แม้แต่เกษตรกรก็อาจเกิดความคิดริเริ่มได้ แล้วเสนอเรื่องนั้นๆ ขึ้นมาเป็นนโยบายต่อไป

ความคิดริเริ่มของนโยบายการเกษตรอาจเกิดจากสภาพปัญหาของการเกษตรที่เป็นอยู่ หรือเกิดจากการพัฒนาการเกษตรที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายเต็มที่ก็ได้ ดังนั้นเรื่องของความคิดริเริ่มด้านนโยบายการเกษตรจึงเป็นแนวความคิดในการที่จะแก้ปัญหการเกษตรให้หมดไป พร้อมทั้งความคิดที่จะค้นคว้าและวิจัยเพื่อพัฒนาการเกษตร

2. การพิจารณาสถานการณ์ (Situation) ทางการเกษตรที่เป็นอยู่จริง ๆ ในปัจจุบันทั้งหมด ทั้งที่เป็นและไม่เป็นปัญหา เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้อง

¹Milton H. Snodgrass and L.T. Waiface, **Agriculture, Economics and Resource Management**. (Englewood Cliffs . Prentice-Hall, 1975)

3. พิจารณาประเด็นปัญหาให้ถ่องแท้และชัดเจน จนรู้ว่าปัญหานั้นมีลักษณะอย่างไร เกิดขึ้นเพราะอะไร ปัญหามาจากไหน แล้วจึงศึกษาหาทางลดหรือขจัดปัญหานั้นด้วยการกำหนดเป็นนโยบาย

4. ต้องระบุจุดมุ่งหมายของนโยบายการเกษตรนั้นให้ชัดเจน เพราะถ้าจุดมุ่งหมายไม่ชัดเจนแน่นอนแล้ว ผู้ที่นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอาจไม่ทราบว่าเมื่อปฏิบัติแล้วงานนั้นบรรลุจุดมุ่งหมายหรือยัง เพราะไม่ทราบว่าอะไรคือจุดมุ่งหมายของการแก้ปัญหา นั้น

5. พิจารณาเลือกแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบายการเกษตรนั้น ด้วยการตัดสินใจว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไหร่ ที่ไหน ใครเป็นผู้ทำ ทำกับใคร ทำไมจึงต้องทำ ใช้เวลานานเท่าไร ใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง อย่างละเท่าไร ฯลฯ

6. เขียนนโยบายการเกษตรนั้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจหน้าที่ ในขั้นตอนนี้อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุง หรือนำเอาความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่นมาเพิ่มเติมก็ได้

7. เมื่อแก้ไขตามความคิดเห็นหรือเสนอแนะของผู้รู้และผู้มีอำนาจแล้ว ก็นำมาประกาศใช้ปฏิบัติด้วยการประกาศเป็นทางการโดยผ่านรัฐสภาและสื่อมวลชน

8. เมื่อผู้มีหน้าที่ได้รับนโยบายเกษตรนั้นไปปฏิบัติงานครบตามเวลาที่กำหนดไว้ในนโยบายแล้ว ก็จะต้องมีการประเมินผล (Evaluate) ว่า ได้ผลหรือไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ผลหรือไม่บรรลุเป้าหมาย ก็ต้องสำรวจดูว่ามีปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องอะไรบ้าง

9. เมื่อทราบปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายการเกษตรนั้นไม่บรรลุเป้าหมายแล้ว ก็นำเอานโยบายการเกษตรนั้นมาแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เป็นปัญหา และอุปสรรคเสีย เพื่อนโยบายการเกษตรนั้นจะได้ดีกว่าเดิม และสามารถนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุเป้าหมายให้จริง ๆ

ในขั้นตอนที่ 9 นี้ก็เท่ากับเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายการเกษตรใหม่นั้นเอง ด้วยการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงในบางส่วนของนโยบายการเกษตรฉบับเดิม

2.2 ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการเกษตร

ในการกำหนดนโยบายการเกษตรนั้น จะต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors)
2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors)

ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญได้แก่

1. ผลประโยชน์ของชาติ (National Interest)
 2. วิธีการที่จะใช้ในการกำหนดนโยบายการเกษตร ต้องเลือกเอาวิธีการที่เหมาะสม ถูกต้อง สมเหตุสมผลที่สุด และเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว สำเร็จได้ ประหยัดและรวดเร็ว
 3. ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับองค์การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติของผู้กำหนดนโยบาย ข้อมูลเบื้องต้นและปัญหา ฯลฯ
- ปัจจัยสิ่งแวดล้อมได้แก่ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ดิน น้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ อากาศ แม้แต่แร่ธาตุในดินก็ถือเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อม

2.3 องค์ประกอบที่องค์การฯ ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร²

ในการกำหนดนโยบายการเกษตร หรือการวางแผนเพื่อพัฒนาการเกษตรก็ตาม จะต้องพิจารณาองค์ประกอบต่อไปนี้

1. การเจริญเติบโตของประชากร (Population Growth) โดยพิจารณาถึงประชากรรวมและประชากรเกษตรว่ามีอัตราการเจริญเติบโตในแต่ละปีมากน้อยอย่างไร มีแนวโน้มของอัตราการเพิ่มขึ้นเป็นเช่นไร
2. รายได้และการกระจายรายได้ของประชากรในภาคการเกษตร โดยเปรียบเทียบกันเองระหว่างประชากรการเกษตรในแต่ละภาคภูมิศาสตร์ และเปรียบเทียบระหว่างประชากรภาคการเกษตรกับนอกภาคการเกษตร เพื่อจะได้ทราบมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรที่แท้จริง
3. การมีงานทำและการกระจายการมีงานทำของภาคการเกษตร เพื่อพิจารณาถึงการใช้แรงงานในภาคการเกษตรของเกษตรกรว่าเต็มที่หรือยัง และยังมีงานและแรงงานเหลืออยู่ในส่วนใดบ้าง
4. การปฏิรูปที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ศึกษาถึงขนาดและลักษณะของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกร จุดมุ่งหมายเพื่อจะปฏิรูปที่ดินเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่ธุรกิจการเกษตร และให้เกษตรกรมีมรดกของที่ดินเท่ากันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อความมั่นใจและประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพทางการเกษตร

² สมนึก ศรีปลั่ง, ความยากจนของเกษตรกรและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมนิศร์ไทย, 2519)

5. ผลผลิตภาพในการผลิตทางการเกษตร (Productivity) โดยพิจารณาแนวโน้มของผลผลิตรวมของพืชและสัตว์ พิจารณาผลผลิตต่อไร่หรือต่อตัวของพืชหรือสัตว์ แล้วเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชียด้วยกัน เพื่อที่จะได้ทราบว่าผลผลิตภาพในการผลิตทางการเกษตรของไทยสูงหรือต่ำมากน้อยแค่ไหน

6. ราคาสินค้าเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาผลผลิตรวมแล้วก็ต้องพิจารณาราคาของผลผลิตเกษตรด้วยว่า ราคาดีหรือตกต่ำ ผลผลิตสินค้าชนิดไหนที่ตลาดต้องการ ราคาจะสูง ก็ส่งเสริมให้เพาะปลูก ในการพิจารณาองค์ประกอบนี้ก็เพื่อเชื่อมโยงไปสู่รายได้ที่สูงขึ้น และมีเสถียรภาพ

2.4 ลักษณะของผู้กำหนดนโยบายการเกษตร

ตัวผู้กำหนดนโยบายการเกษตรนับว่าสำคัญที่จะทำให้นโยบายนั้นดีหรือไม่ดี ถ้าดีก็หมายถึงการปฏิบัติแล้วบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้ปฏิบัติเข้าใจง่าย ประหยัดค่าใช้จ่าย ด้วย ดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตัวผู้กำหนดนโยบายการเกษตรไว้ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีสติปัญญาดี ในที่นี้หมายถึงการศึกษาทางด้านเกษตร เศรษฐกิจ การเกษตร ที่สูงพอแก่การที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายการเกษตรของชาติ
2. เป็นผู้ที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางการเกษตรได้อย่างแตกฉาน รู้ซึ่งถึงที่มาและทางแก้ของปัญหานั้น
3. เป็นผู้ที่มีรู้และได้ตรวจสอบปัจจัยทั้งหลาย พร้อมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาเป็นองค์ประกอบของนโยบายการเกษตร

ที่ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเกษตรไว้ เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าประเทศไทยจะมีนโยบายการเกษตรที่ดี คือถูกต้อง สมบูรณ์ และเหมาะสมกับสภาพของประเทศชาติ

2.5 ลักษณะนโยบายการเกษตรของดรอร์³

ตามทฤษฎีของ เยเฮซเกิล ดรอร์ (Yehezkal Dror) ที่ปรากฏในหนังสือนโยบายการเกษตรของ ดร.ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา มีดังนี้

1. ต้องจัดทำเป็นกระบวนการ และเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์
2. มีลักษณะของการวินิจฉัยตัดสินใจ เพราะการทำงานเกี่ยวกับปัญหาการเกษตรจะต้องมีการตกลงใจเลือกวิธีการมาใช้จัดปัญหาให้ได้ผล

³ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา, นโยบายเกษตร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529)

3. มีการกำหนดแนวทางสำคัญอย่างกว้าง ๆ สำหรับปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาการเกษตร
4. มีองค์ประกอบที่อาจจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องในอนาคต
5. มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุผลคือผลประโยชน์ของชาติอันได้แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
6. เมื่อมีการกำหนดนโยบายการเกษตรแล้ว ก็มีการคาดหมายว่า จะมีการปฏิบัติตามมาในอนาคต
7. การปฏิบัติงานตามนโยบายมักจะเน้นการกระทำของข้าราชการประจำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามนโยบายการเกษตรของรัฐเป็นสำคัญ
8. เป็นการกระทำตามแนวทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ แล้วยังควรมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มเติมอีกดังนี้
 1. คุณภาพของนโยบายการเกษตรนั้น ต้องเชื่อได้ว่า ดี ถูกต้อง สมบูรณ์ เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกและสภาพของประเทศไทย
 2. ความเป็นไปได้ดีในทางเศรษฐกิจ เมื่อนำไปปฏิบัติครบตามเวลาที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นแล้ว บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการคุ้มกับเงินทุนที่ใช้จ่ายไปในการปฏิบัติงานนั้น
 3. นโยบายการเกษตรนั้น ต้องเป็นที่ยอมรับในทางการเมืองและสังคม ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านก็ตาม ควรจะเห็นชอบด้วยกับนโยบายนั้น และเมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ประชาชนในสังคมส่วนใหญ่เห็นดีด้วยและยอมรับ เมื่อนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติแล้วส่งผลให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการเกษตร เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลทุกฝ่ายด้วย
 4. ความเป็นไปได้ในทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง ก็อนโยบายการเกษตรนั้นมีแนวทบทหรือวิธีการปฏิบัติที่เป็นไปได้ตามหลักวิชาทางด้านเทคนิค เช่น นโยบายการเกษตรด้านจัดหาน้ำเพื่อการเพาะปลูกด้วยการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ ทางด้านเทคนิควิทยาแล้วจะต้องสร้างในที่สูงเพื่อการกระจายน้ำไปสู่ไร่นาได้ง่าย ถ้าไปก่อสร้างในที่ลุ่มก็จะเป็นไปได้ยาก เป็นต้น

2.6 การเขียนนโยบายการเกษตร

ผู้รับผิดชอบในการเขียนนโยบายการเกษตรจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายการเกษตรนั้นโดยละเอียด ในนโยบายจะมีองค์ประกอบเหล่านี้คือ

1. ความสำคัญ
2. เป้าหมาย
3. หลักการ
4. แนวทาง

องค์ประกอบที่จะต้องทราบก่อนการเขียนนโยบายการเกษตร ได้แก่

- ปัญหาในภาคการเกษตรมีอะไรต้องแก้ไขหรือจัดให้หมดไป
- สภาพการเกษตรดั้งเดิมที่ต้องการจะพัฒนาให้ดีขึ้น
- แนวทางหรือแผนการปฏิบัติที่เลือกไว้
- จุดมุ่งหมายของนโยบายการเกษตรฉบับนั้นมีอะไรบ้าง
- มีเรื่องอื่น ๆ อะไรอีกบ้างที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้ว ในสภาพของประเทศไทย นโยบายการเกษตรจะมีจุดมุ่งหมาย

ดังนี้

- ทางด้านการศึกษา
- ทางด้านสุขภาพอนามัย
- ทางด้านรายได้และการครองชีพ
- ทางด้านการผลิต
- ทางด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร

จะเห็นว่าจุดมุ่งหมายเหล่านี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวของเกษตรกรทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเกษตรกรไทยยังอยู่ในสภาพที่ยากจนและล้าหลัง ถ้าต้องการให้นโยบายการเกษตรนั้นสมบูรณ์ จำเป็นต้องเพิ่มจุดมุ่งหมายภายนอกไว้ด้วยดังนี้

- ทางด้านธุรกิจเกษตร
- ทางด้านผู้บริโภค
- ทางด้านตัวผู้กำหนดนโยบาย
- ทางด้านการประสานนโยบายการเกษตรกับนโยบายอื่น ๆ ของรัฐ

การเขียนแผนการปฏิบัติงานของแต่ละงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องกันจะต้องกลมกลืนกัน (Consistency of aims and means) และถ้าจะให้ได้ดีและกลมกลืนกันคงจะต้องพยายามศึกษาและทบทวนแผนนั้นหลาย ๆ ครั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ดีที่สุด

โครงร่างในการเขียนนโยบายการเกษตร

การเขียนนโยบายอย่างย่อ ๆ มีดังนี้

ส่วนที่ 1 ความนำ ในส่วนนี้กล่าวถึงความสำคัญของเรื่องนั้นที่กำลังเป็น

ปัญหา สาเหตุของปัญหาหรือสิ่งที่เป็นอย่างนี้ยังไม่ดีแล้วต้องการแก้ไข หรือพัฒนาให้ดีขึ้น โดยมีหลักการและมีเป้าหมายไว้ด้วย การเขียนจะเน้นหน้าจอร์ปัญหาและข้อขัดข้องต้นๆ

ส่วนที่ 2 ตัวยุทธศาสตร์ที่ถูกรวบรวมขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาคือข้อขัดข้องในส่วนที่ 1 ซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะมีความหมายหลัก (แผนใหญ่หรือ Master Plan) และแผนยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่องก็ได้

ส่วนที่ 3 แผนงานของนโยบายนั้น เป็นการแจกแจงว่าในนโยบายนั้นมีแผนงานที่จะทำอะไรบ้างทั้งแผนงานหลักและแผนงานเฉพาะเรื่อง โดยที่แผนงานก็จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง และมาตรการ

ส่วนที่ 4 โครงการของแผนงาน เป็นงานย่อยๆ ที่ประกอบอยู่ในแผนงาน ตัวอย่างเช่น “แผนงานเพิ่มพื้นที่ป่าไม้” จะประกอบด้วย

1. โครงการปลูกป่าแบบประชาราษฎร์
2. โครงการปลูกสร้างสวนป่า

ส่วนที่ 5 งบประมาณและการประสานงาน เป็นการแจกแจงรายละเอียดว่านโยบายทั้งหมดใช้งบประมาณเท่าไร แล้วแยกย่อยเป็นแผนงาน จากแผนงานเป็นโครงการ ในแต่ละโครงการจะใช้งบประมาณเท่าไร ซึ่งแผนงานและโครงการก็จะประสานกันและเสร็จงานพอดี

ส่วนที่ 6 การบริหารงานตามแผน เมื่อวางแผนงานและแปรเป็นโครงการงานต่างๆ แล้ว ก็มอบหมายให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไปปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงาน (รัฐมนตรีหัวหน้ากอง) เป็นผู้บริหารและควบคุมงานให้ดำเนินไปตามแผน เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะหนึ่งก็จะมีการประเมินผลงาน หรืออาจประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการก็ได้

ตัวอย่าง จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 นโยบายของรัฐบาลต้องการจะปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการ จึงวางแผนงานขึ้นเพื่อพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มแผนงานคือ

1. แผนงานผลิตเพื่อขาย
2. แผนกระจายการผลิตและแก้ปัญหาความยากจน
3. แผนการตลาด
4. แผนปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด

จากกลุ่มแผนงานทั้ง 4 กลุ่มนี้ ประกอบด้วยแผนงานหลัก 14 แผนงาน แยกเป็นแผนงานด้านการเกษตร 4 แผนงาน ด้านอุตสาหกรรม 3 แผนงาน ด้านการตลาด 4 แผนงาน และการพัฒนาส่งเสริมการบริการด้านการท่องเที่ยว 3 แผนงาน ทั้งหมดนี้เป็นแผนงานระยะยาวคือช่วง 5 ปี

สำหรับในปีแรกของแผนพัฒนาฯ คือ พ.ศ. 2530 หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทเป็นหลักสำคัญในการกำหนดโครงการและแผนปฏิบัติการ ได้แก่ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย รวมทั้งหมด 26 โครงการ วงเงิน 270 ล้านบาท งานที่เหลือจะดำเนินการต่อไปในปี 2531-2534

ตัวอย่าง จากปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำทุกปี ในแต่ละปีรัฐบาลก็จะมี นโยบายรักษาระดับราคาข้าวเปลือกด้วยการใช้คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว ทุกปี กนข.⁴ จะวางนโยบายให้ อคส.⁵ อดก.⁶ และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย

เมื่อ อคส. อดก. และชุมนุมสหกรณ์ฯ รับนโยบายแล้ว ก็จะไปเขียนโครงการ ดำเนินงานมาเสนอ

อคส. เขียนโครงการรักษาระดับราคาข้าวสาร

อดก. และชุมนุมสหกรณ์ฯ เขียนโครงการรับซื้อแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก

เมื่อนำเสนอ กนข. แล้วเสนอต่อ ครม. เห็นชอบ เมื่อเห็นชอบแล้วจึงจะนำไปปฏิบัติตามโครงการนั้นได้

ขั้นตอนก่อนใช้นโยบายการเกษตร

เมื่อผู้มีหน้าที่คิดและเขียนนโยบายการเกษตรเสร็จ ก็จะนำเสนอให้คณะ รัฐบาลพิจารณา ถ้าคณะรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ดี เหมาะสม เมื่อปฏิบัติแล้วจะเกิด ประโยชน์แก่เกษตรกรส่วนใหญ่และประเทศชาติส่วนรวม รัฐบาลก็จะรับและประกาศ ใช้เป็นแนวนโยบายการเกษตรของประเทศ โดยมีกฎหมายรองรับอยู่ในตัว หลังจากนั้น รัฐบาลจะจัดหางบประมาณที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงานตามแนวทางที่วางไว้ หน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เป็นกลไกของรัฐและมีหน้าที่ในเรื่องนั้นก็จะนำเอานโยบายการเกษตรฉบับนี้ ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อไป

2.7 การประเมินผลของนโยบายการเกษตร

เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติงานไปตามแนวทางที่วางไว้ได้สักระยะเวลาหนึ่งอาจจะเป็นครั้งเวลาของนโยบายนั้นก็ได้ ควรที่จะต้องมีการประเมินผลงานช่วงหนึ่ง ก่อน ผู้ประเมินผลงานอาจจะเป็นเจ้าของผู้กำหนดนโยบาย หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้เป็นผู้ประเมินก็ได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

⁴กนข. คือคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว

⁵อคส. คือองค์การคลังสินค้า

⁶อดก. คือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

แห่งชาติ เป็นผู้วางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อถึงระยะครึ่งแรกของแผนฯ สำนักงานนี้จะประเมินผลงานให้ทราบว่าเวลาที่ผ่านมา 3 ปีของแผนฯ ที่ 5 ผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง จุดมุ่งหมายที่ระบุไว้มีทางสำเร็จหรือไม่ ถ้าไม่สำเร็จควรจะปรับปรุงแผนอย่างไรดี ผู้ประเมินผลจะต้องค้นหาความจริงมาแถลงให้ได้

การประเมินผลงานของประเทศไทยมักจะใช้หน่วยงานของรัฐบาลเองเป็นผู้ประเมินผล จะเห็นได้จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 5 ฉบับ จะประเมินผลงานโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรงหรือตัวอย่างโครงการปีเกษตรกรในสมัยนายกรัฐมนตรีเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผู้ประเมินผลงานคือ ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ซึ่งเป็นเลขานุการกรการเมืองเดียวกัน เป็นต้น

สำหรับในต่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายมักจะมีหน่วยงานโดยเฉพาะสำหรับประเมินผล หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเป็นเสมือนผู้ช่วยของผู้กำหนดนโยบาย โดยจะคอยรายงานผลของการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น ต่อผู้กำหนดนโยบายอย่างละเอียดลออ

ตัวอย่างเมื่อครั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) พอเวลาผ่านไป 3 ปีคือ พ.ศ. 2525-2527 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินผลงานและจัดพิมพ์เผยแพร่ว่า “ผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2527)” ดังตัวเลขทางด้านนโยบายการเกษตรดังนี้

ตารางที่ 2.1

อัตราการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตร (%)

	ผลของแผน 4	เป้าหมาย ของแผน 5	ผลครึ่งแรกแผน 5			เฉลี่ย 3 ปี
			ปี 25	26	27	
รวมการผลิต			ปี 25	26	27	
ภาคเกษตร	3.5	4.5	1.0	3.8	5.5	3.4
พืช	4.5	4.7	2.4	3.4	5.8	3.9
ปศุสัตว์	4.5	4.2	4.2	4.4	4.3	4.3
ประมง	3.7	5.5	-11.2	9.1	4.5	0.8
ป่าไม้	-2.6	0.3	-7.4	-1.9	4.2	-1.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิธีการประเมินผลงาน

เทคนิคในการประเมินผลงานอย่างหนึ่งคือ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในนโยบายการเกษตร เช่น ข้อมูลของ

- ประชากรการเกษตร
- รายได้และรายจ่ายของเกษตรกร
- ประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร
- การถือครองที่ดิน
- การจำหน่ายและราคาผลผลิตเกษตร
- การศึกษาและอนามัยของเกษตรกร

เมื่อรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ได้แล้ว ผู้ประเมินผลงานจะนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเดิมในสภาพก่อนการใช้นโยบาย ดูผลต่างทั้งทางบวกและทางลบ โดยใช้การเปรียบเทียบด้วยตารางง่าย ๆ หรืออาจใช้การวิเคราะห์ โดยวิธีการทางสถิติมาคำนวณแล้วแต่ความเหมาะสม การเปรียบเทียบข้อมูลใหม่กับข้อมูลเก่าจะทำให้ผู้ประเมินผลเห็นได้ชัดเจนถึงความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีหรือไม่ดีก็ตาม และถ้าไม่ดีจะได้หาทางแก้ไขได้ทันที

หลังจากการประเมินผลงานแล้ว ผู้วางนโยบายการเกษตรคงจะเห็นข้อดีข้อเสีย แล้วนำข้อดีข้อเสียนั้นมาเสนอแนะให้กับรัฐบาลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในโอกาสที่จะวางแผนนโยบายการเกษตรต่อไป

2.8 ตัวอย่างนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร

เมื่อได้ทราบหลักเกณฑ์ในการกำหนดนโยบายการเกษตรมาพอสมควรแล้ว จะยกตัวอย่างนโยบายการเกษตรที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ หรือตัวอย่างของนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรที่เกี่ยวกับด้านรายได้ของเกษตรกร นั่นคือวิธีการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรด้วยโครงการสร้างงานในชนบท หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า งานกสช.

โครงการสร้างงานในชนบท เป็นนโยบายการเกษตรที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แผนงานต่างๆ ของโครงการนี้จะเกิดจากความคิดริเริ่มของประชากรในแต่ละตำบล โดยเสนองานที่จะทำต่อสภาตำบลของตน แล้วสภาตำบลเสนอต่อไปยัง กสช. ระดับอำเภอและระดับจังหวัด เพื่อเสนอต่อไปยังระดับชาติเพื่อขอความเห็นชอบเป็นลำดับสุดท้าย

จุดประสงค์ของโครงการสร้างงานในชนบท ก็คือ

1. มุ่งให้ราษฎรในชนบทมีงานทำโดยไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง
2. จัดให้มีทางสาธารณะ
3. จัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตรและเพื่ออุปโภคบริโภค

4. จัดให้มีสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ในด้านส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน และสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว จุดมุ่งหมายสำคัญของโครงการสร้างงานในชนบทก็คือ การเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรเพื่อมาตรฐานการครองชีพและสุขภาพอนามัยของเกษตรกรที่ดีขึ้นกว่าเดิมนั่นเอง

งบประมาณของโครงการสร้างงานในชนบทปีปัจจุบันนี้ประมาณ 2,500 ล้านบาท จัดสรรงบประมาณไปตามงานของแต่ละจังหวัดที่เสนอขอมา รวม 72 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ระยะเวลาของโครงการจะเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคมถึง 30 มิถุนายน ของทุกปี รวมเวลาดำเนินการของโครงการสร้างงานในชนบท 6 เดือน

ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายของโครงการนี้จะเริ่มตั้งแต่สภาตำบลซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและติดตามประเมินผลของอำเภอ จังหวัด และคณะกรรมการสร้างงานในชนบท

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดคือ หลังวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี จะมีการประเมินผลงานของโครงการสร้างงานในชนบท เพื่อทบทวนการทำงาน วิเคราะห์ปัญหาและรวบรวมผลงาน แล้วจึงมีการกำหนดนโยบายของปีต่อไป

และพอถึง 1 มกราคมของปีรุ่งขึ้น ก็จะมีการดำเนินงานของโครงการนี้ต่อไปใหม่อีกปีหนึ่ง

ผลงานของโครงการสร้างงานในชนบทเท่าที่ผ่านมาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีดังนี้

1. เน้นการกระจายรายได้ ทำให้ประชากรในชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจคล่องตัวขึ้น

2. ส่งเสริมความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน และส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในแง่ของการเริ่มงานจากสภาตำบลและความต้องการของประชากรในตำบลนั้น ๆ

2.9 บทสรุป

ในบทนี้ส่วนใหญ่จะอธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการที่จะกำหนดนโยบายการเกษตร โดยเริ่มตั้งแต่

1. ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการเกษตร
2. ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการเกษตร
3. องค์ประกอบที่ต้องพิจารณา
4. คุณสมบัติของผู้ที่กำหนดนโยบาย

5. ลักษณะของนโยบายการเกษตรของอาจารย์บางท่าน

6. ยกตัวอย่างของนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่ความคิดริเริ่มมาจากไหน จุดประสงค์ของโครงการมีอะไรบ้าง ใช้งบประมาณแต่ละปีเท่าไร ระยะเวลาของโครงการกี่เดือน ใครเป็นผู้ปฏิบัติงานนี้ งานนี้ไปทำที่ไหน ผลงานออกมาเป็นเช่นไร

2.10 คำถาม

1. ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการเกษตรที่ Snodgrass และ Wallace กล่าวไว้ว่ามีอะไรบ้าง จงอธิบาย

2. ปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้ในการกำหนดนโยบายการเกษตรมีอะไรบ้าง จงอธิบายมาโดยละเอียด

3. องค์ประกอบที่สำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรมีอะไรบ้าง

4. จงยกตัวอย่างนโยบายการเกษตร พร้อมทั้งคำอธิบายมาพอสังเขป