



บทที่ 6

## สรุปและอภิปรายผล

ข่าวเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยและคนไทยมากมายหลายประการ โดยเฉพาะในแง่ที่ข่าวเป็นอาชีพหลักของคนชนบทส่วนใหญ่ ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำไม่ว่าจะด้วยสาเหตุประการใดก็ตาม ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของชาวนาทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เข้ามาดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือก เพื่อให้ชาวนาสามารถขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่คุ้มกับต้นทุนในการทำนา และมีรายได้ในการดำรงชีวิตที่พอเพียง จังหวัดนครสวรรค์ในฐานะที่เป็นแหล่งรวบรวมข้าวเปลือกขนาดใหญ่ของประเทศก็ได้ดำเนินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติด้วย ซึ่งจากการศึกษาการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 (กฎการผลิต 2517/2518) ถึงปี พ.ศ. 2530 (กฎการผลิตปี 2529/2530) พอสรุปได้ดังนี้

### นโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี 2518 (กฎการผลิตปี 2517/2518) ถึงปี 2530 (กฎการผลิตปี 25 29/2530) พบว่านโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปทุกปี แต่เมื่อนโยบายของรัฐบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาก็ตาม เราสามารถสรุปนโยบายหลักหรือลักษณะเด่นของนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ดังนี้

1. การพยุงราคาข้าว โดยรัฐบาลประกาศราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อ และจัดให้องค์การของรัฐเข้าไปดำเนินการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกโดยเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ซึ่งหน่วยงานที่เข้าไปทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) นโยบายลักษณะดังกล่าวมุ่งที่จะให้ชาวนามีทางเลือกในการขายข้าวและเกิดการแข่งขันกันในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ทำให้ข้าวเปลือกในท้องตลาดราคาสูงขึ้น การพยุงราคาข้าวในลักษณะนี้ในบางปีรัฐบาลใช้เป็นมาตรการเสริม โดยให้กระทรวงมหาดไทย หน่วยทหาร เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทาง

รัฐบาลกำหนด การให้องค์การของรัฐเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนานี้ บางปีเป็นมาตรการหลัก แต่บางปีก็เป็นเพียงมาตรการเสริม อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้างในแต่ละปี ซึ่งนโยบายลักษณะนี้รัฐบาลได้นำมาใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเกือบทุกปี

2. การประกันราคาข้าวเปลือก นโยบายในลักษณะนี้รัฐบาลจะกำหนดราคาข้าวเปลือกที่จะซื้อจากชาวนาแต่รัฐบาลจะไม่เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยตรง แต่จะปล่อยให้การค้าเป็นไปตามปกติและรัฐบาลจะให้ผู้ที่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาซื้อในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด โดยรัฐบาลอาจจะใช้วิธีการขอร้องผู้ที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาให้ซื้อในราคาที่ทางรัฐบาลประกัน หรืออาจใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้โรงสีหรือผู้ยักข้าวที่จะซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาต้องซื้อในราคาประกัน ทั้งนี้รัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือในค่านอนแก่ผู้ที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา เช่น ออกหนุ่ค่านคอกเบี่ย ช่วยเหลือในการส่งข้าวออกโดยจัดสรรโควตาข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาลให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ซึ่งมาตรการหรือนโยบายนี้รัฐบาลไม่เคยได้นำมาใช้จากการศึกษาพบว่ามีเพียงปี 2519 (ฤดูกาลผลิต 2518/2519) และปี 2529 (ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529) เท่านั้น ที่รัฐบาลใช้นโยบายดังกล่าวนี้

3. การประกันราคาข้าวสาร เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือก โดยประกันราคาข้าวสารจากพ่อค้าและโรงสีต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นภาวะการตลาดข้าวโดยเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้โรงสีและพ่อค้าแย่งกันไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา อันจะทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย โดยรัฐบาลจะประกันราคาข้าวสารทุกจังหวัด เพื่อกระตุ้นภาวะการค้าข้าว องค์การที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปประกันราคาข้าวสารได้แก่องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ซึ่งราคาที่ประมูลจะเป็นราคาที่รัฐบาลคาดว่าทางโรงสีและพ่อค้าจะมีกำไรพอหากซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนดได้ ราคากลางที่รัฐบาลกำหนดจึง เป็นราคาที่ค่อนข้างสูงและแตกต่างจากการประกันราคาหรือประมูลราคาทั่วไป จากการศึกษามพบว่ามาตรการลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐบาลนำมาใช้เป็นนโยบายหลักเพียง 2 ปีเท่านั้น

4. การลดภาระของผู้ส่งออกและส่งเสริมการค้าเสรี หรือให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรี ซึ่งมาตรการนี้รัฐบาลพยายามสนับสนุนการส่งออกข้าวและพยายามลดภาระต่าง ๆ ของผู้ส่งออกเพื่อกระตุ้นภาวะการค้าข้าว โดยลดค่าพรีเมียมข้าว ลดภาระการส่งออกข้าว พยายามหาตลาดส่งออกเพิ่ม ให้เงินกู้แก่พ่อค้าข้าว โดยเชื่อว่าลักษณะเช่นนี้จะกระตุ้นให้ภาวะการค้าข้าวเกิดการแข่งขันกันมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้

สูงตามไปด้วย นโยบายลักษณะนี้รัฐบาลนำมาใช้เพียงบางปีและมักจะใช้เป็นมาตรการเสริมมากกว่า

5. การชลอการขายข้าวเปลือกในช่วงต้นฤดู ได้แก่ โครงการรับฝากและรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. และ อ.ค.ส. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. โครงการเก็บรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร การรับซื้อข้าวเปลือกของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์บางปี โครงการหรือนโยบายของรัฐบาลในค่านี้นอกจากการชลอปริมาณข้าวเปลือกไม่ให้เข้าสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูมากเกินไป ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายดังกล่าว โดยให้หน่วยงานเข้าไปรับฝากข้าวและรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาและจ่ายเงินให้แก่ชาวนาจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายก่อน เมื่อราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นในช่วงปลายฤดู เกษตรกรก็สามารถนำข้าวเปลือกไปขายได้แล้วนำเงินไปชำระหนี้พร้อมค่าฝากแก่หน่วยงานของรัฐบาล หรือบางปีรัฐบาลก็ให้ชาวนานำข้าวมาขายแก่โรงสีในโครงการโดยรับเงินไปบางส่วนและเมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งแล้ว ก็มาตกลงราคากับทางโรงสีใหม่ เพื่อรับค่าข้าวเปลือกส่วนที่เหลือ ซึ่งราคาจะสูงกว่าช่วงต้นฤดูที่ปริมาณข้าวเปลือกในตลาดมีมาก ซึ่งจะเห็นว่าแม้ว่าวิธีการในการดำเนินนโยบายและหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่โดยเนื้อหาหลักของนโยบายเป็นการชลอไม่ให้ปริมาณข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดมากในช่วงต้นฤดู

นอกจากนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมาแล้ว ในบางปีรัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรเข้ามามีบทบาทมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐบาล ในแต่ละปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 - 2530 จะอยู่ในขอบเขตที่กล่าวมาเพียงแต่ในปีใดจะใช้นโยบายใดเป็นนโยบายหลัก และในบางปีรัฐบาลอาจใช้นโยบายหลายนโยบาย ในการยกระดับราคาข้าวเปลือก โดยมีนโยบายหนึ่งเป็นมาตรการหลักและนโยบายอื่น ๆ เป็นนโยบายหรือมาตรการเสริม ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกให้บรรลุผล

เมื่อเราพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา เราสามารถสรุปได้ว่า รัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนเนื่องในการยกระดับราคาข้าวเปลือก การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีขึ้นอยู่กับผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลยังขาดนโยบายระยะยาวในการแก้ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำซึ่งมีผลให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

จากการศึกษาการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

ตลอดระยะเวลา ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 (ฤกษ์การผลิปี 2517/2518) ถึง พ.ศ. 2539 (ฤกษ์การผลิปี 2529/2530) เราสามารถสรุปลักษณะของการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดได้ดังนี้คือ.

1. องค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัด นครสวรรค์ จากการศึกษาคพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มีองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติหลายหน่วยงาน ซึ่งสามารถแบ่งแยกตามลักษณะการจัดองค์การตามสถานที่ ได้ 3 ประเภทคือ ประเภทแรก องค์การที่มีสำนักงานในส่วนกลางและดำเนินการในส่วนกลาง เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตการเกษตร ประเภทที่สอง ได้แก่ องค์การที่มีสำนักงานในส่วนกลางแล้วส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัด นครสวรรค์ ซึ่งองค์การเหล่านี้ได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ประเภทที่สาม ได้แก่ องค์การที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีทั้งองค์การเอกชนและองค์การรัฐบาล ซึ่งองค์การบางส่วนยังเป็นหน่วยงานที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในส่วนกลางหรือกรุงเทพฯ ด้วย องค์การประเภทนี้ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานปกครองจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด ชมรมสหกรณ์ การเกษตรนครสวรรค์ สหกรณ์การเกษตรภายในจังหวัด ธนาคารพาณิชย์ภายในจังหวัด โรงสีภายในจังหวัด องค์การต่าง ๆ เหล่านี้จะมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก

จากการศึกษาการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ พบว่าองค์การที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่ารัฐบาลไหนนโยบายใดเป็นมาตรการหลัก

ในเรื่องโครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์พบว่า ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดเป็นองค์การแบบชั่วคราว (และแบบ matrix ในบางปี) โดยมีการตั้งเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ การใช้รูปแบบคณะกรรมการอาจเป็นผลดีในแง่ที่ประหยัดเพราะใช้คนและอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้ว ไม่ต้องตั้งหน่วยงานเพิ่ม และองค์การมีความคุ้นเคยกับสภาพพื้นที่อยู่แล้วซึ่งลักษณะนี้จะเหมาะกับการปฏิบัติตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี อย่างไรก็ตาม การที่องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งภาครัฐบาล

และเอกชนและมีลักษณะ เป็นกรรมาการที่มีผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ เพราะทุกฝ่ายเห็นว่างานยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นงานฝาก ไม่มีผลต่อความดีความชอบ และคณะกรรมาการมีงานประจำมาก ทำให้ปฏิบัติงานในคณะกรรมาการได้น้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคหนึ่งของการบรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัด นอกจากนี้ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากและไม่สะดวก สิ่งเหล่านี้ไม่เอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่บรรลุผลสำเร็จ

### วิเคราะห์การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

จากการศึกษาการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ทุกปี กล่าวคือ ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติบางปีสามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้ ขณะที่บางปีการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรหรือปัจจัยหลายประการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีตัวแปรหรือปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. สภาพเศรษฐกิจ หรือภาวะการค้าข้าวในตลาดโลก เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก ซึ่งการศึกษาพบว่า ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจะถูกกำหนดจากราคาข้าวส่งออกโดยพ่อค้าข้าวส่งออกจะนำราคาข้าวในตลาดโลก ซึ่งเป็นราคาข้าวส่งออกที่พ่อค้าส่งออกได้รับมาหักด้วยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการส่งออกของผู้ส่งออก เช่น ค่าขนส่ง ค่าระวางเรือ ค่าเช่าโกดัง ค่าประกันภัย คอกเบี้ย รวมไปถึงภาษีและค่าธรรมเนียมการส่งออก (ค่าพรีเมียมข้าว) และค่าใช้จ่ายในการขายข้าวสำรองในราคาต่ำให้แก่รัฐบาล ตลอดจนส่วนที่เป็นกำไรของพ่อค้าส่งออก เมื่อนำค่าใช้จ่ายเหล่านี้มาหักแล้ว พ่อค้าส่งออกก็จะนำราคาคงตัวมากำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวจากหยัง พ่อค้าข้าว หรือโรงสี แล้วแต่ของทางการตลาดของข้าว ซึ่งลักษณะการหักค่าใช้จ่ายเช่นนี้จะเกิดต่อมาเป็นทอด ๆ จนกระทั่งถึงพ่อค้าข้าวเปลือก พ่อค้าข้าวเปลือกก็จะนำราคาข้าวเปลือกที่ตนได้รับจากโรงสีมาหักด้วยค่าใช้จ่ายและกำไรส่วนของตนเองแล้วกำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ จะเห็นว่าราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจะถูกกำหนดจากราคาข้าวในตลาดโลกและภาวะการค้าข้าวในตลาดโลก หากราคา

ข้าวในตลาดโลกสูงก็จะทำให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์สูงตามไปด้วย เช่นปี 2523 และปี 2524 ดังนั้นสภาพเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลกจึงเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ถูกกำหนดโดยราคาข้าวในตลาดโลกและขึ้น-ลงตามภาวะการค้าข้าวของโลก ภาวะราคาข้าวในตลาดโลกจะเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายการยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ประสบผลสำเร็จแต่ก็ยังไม่สามารถยกยอการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ให้สูงเท่าที่ควรได้ ทั้งนี้ก็เพราะมีปัจจัยหรือตัวแปรอื่นที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนั้น ๆ มากกว่าสภาวะราคาข้าวในตลาดโลก เช่นปี 2523, 2524 ราคาข้าวในตลาดโลกสูง<sup>1</sup> แต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์กลับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นทั้งนี้ก็เพราะอิทธิพลของตัวแปรอื่น ๆ เช่น นโยบายของรัฐบาล ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นต้น

2. นโยบายของรัฐบาล เป็นตัวแปรอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก จากการศึกษาการนำนโยบายยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี 2518-2530 พบว่า นโยบายที่รัฐบาลใช้ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบปีต่อปี มีลักษณะของนโยบายหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะพิจารณาได้คือ

ประการแรก นโยบายของรัฐบาลหลายปีมีเป้าหมายหรือลักษณะที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ นโยบายการยกยอการค้าข้าวเปลือกมุ่งที่จะให้ชาวนาขายข้าวเปลือกในราคาที่คุ้มต้นทุนและได้ราคาสูง ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวสารได้ในราคาค่า ซึ่งนโยบายของรัฐบาลทั้ง 2 ประการขัดกันเอง ทั้งนี้ก็เพราะราคาข้าวเปลือกเป็นต้นทุนพื้นฐานของข้าวสาร หากราคาข้าวเปลือกสูงราคาข้าวสารย่อม

---

<sup>1</sup>ราคาข้าวในตลาดโลกคงกล่าวจะสามารถซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ได้สูงกว่าราคาประกัน หากคำนวณในภาวะหรือช่องทางทางการตลาดปกติ แต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดกลับไม่สูงเท่าที่ควรจะเป็น

จะสูงตามไปด้วย ดังนั้นการที่รัฐบาลกำหนดให้มีนโยบายยกระดับราคาข้าวขณะเดียวกันก็ให้ชาวนามีราคาถูก จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล และก่อให้เกิดความไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาล หากดำเนินการตามนโยบายแล้วอาจประสบปัญหาการขาดทุนไป ลักษณะของการชกกันของนโยบายรัฐบาลนั้น เราจะเห็นได้ชัดในปี 2523-2524

ประการที่สอง นโยบายควบคุมการส่งออกเป็นอุปสรรคในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลควบคุมการส่งออกโดยการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือที่เรียกกันว่าค่าพรีเมียมข้าวและป้องกันการขาดแคลนข้าว โดยให้พ่อค้าข้าวต้องขายข้าวสำรองในราคาต่ำกว่าราคากลางให้แก่รัฐบาล ซึ่งนโยบายของรัฐบาลทั้ง 2 ประการส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก ทั้งนี้เกี่ยวกับภาวะการตลาดของข้าวที่ว่าราคาข้าวเปลือกจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวส่งออก เมื่อรัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมและบังคับซื้อข้าวสำรองราคาถูกจากพ่อค้า ทำให้พ่อค้าต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้พ่อค้าจะถือเป็นค่าใช้จ่ายและนำมาหักจากราคาข้าวที่จะรับซื้อจากพ่อค้าและโรงสีอันจะส่งผลกระทบต่อเป็นทอด ๆ จนกระทั่งถึงราคาข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ในที่สุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่าค่าพรีเมียมข้าวที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ส่งออกแต่ละปีเมื่อรวมกับอัตราข้าวสำรองและภาษีส่งออกแล้วเป็นค่าใช้จ่ายที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในปี 2521, 2522, 2523, 2524 ซึ่งค่าพรีเมียมข้าวและอัตราข้าวสำรองจะทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงมาก ดังนั้นการควบคุมการส่งออกข้าวของรัฐบาลจึงเป็นข้อแปรที่มีบทบาทมากในการบรรลุของการดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก

ประการที่สาม นโยบายของรัฐบาลจะให้มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาหรือการสต็อกข้าวของพ่อค้าและโรงสี เพื่อกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์เทียมในการซื้อข้าวในช่วงต้นฤดูมาก ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายแบบมองเฉพาะส่วน คือเชื่อว่าอุปสงค์และอุปทานของข้าวในแต่ละช่วงเวลาจะไม่เกี่ยวข้องกัน ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้วอุปสงค์และอุปทานข้าวทั้งปีจะเกี่ยวข้องกันโดยตลอด รวมไปถึงภาวะอุปสงค์และอุปทานข้าวรวมในตลาดโลกด้วยกล่าวคือ แม้ว่าจะมีการสร้างอุปสงค์เทียมในช่วงต้นฤดูการผลิตก็ยังไม่ส่งผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์เท่าที่ควร

ทั้งนี้ก็เพราะการเร่งอุปสงค์ข้าวในช่วงกักตุนจะส่งผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานของข้าว  
ปลายฤดูเกี่ยว กล่าวคือเมื่อพ่อค้าซื้อข้าวช่วงกักตุนเก็บไว้เพื่อนำออกขายในช่วงปลายฤดู  
หากพ่อค้ามุ่งซื้อข้าวกันฤดูมากราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น เมื่อถึงช่วงปลายฤดูพ่อค้าต่างก็  
ระบายข้าวออกสู่ตลาดทำให้ราคาข้าวปลายฤดูตกต่ำลง พ่อค้าก็จะขาดทุน ดังนั้นพ่อค้าและ  
โรงสีจะไม่ซื้อข้าวตามราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด

นอกจากนี้ปริมาณและราคาข้าวส่งออกยังเป็นตัวแปรที่เข้ามากำหนดราคา  
ข้าวเปลือกด้วย หากข้าวที่รัฐบาลซื้อสามารถส่งออกไปขายต่างประเทศได้ทั้งหมดเพิ่ม  
จากส่วนแบ่งการตลาดปกติ โดยส่งได้ในราคาที่สูงพอประมาณจึงจะทำให้ราคาข้าวเปลือก  
ของจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้น แต่ถ้าปริมาณข้าวเปลือกยังคงอยู่ในประเทศเช่นที่ผ่านมาย่อม  
ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ ดังนั้นนโยบายในเรื่องการ  
สร้างอุปสงค์เทียมของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการให้องค์การของรัฐบาลเข้าไปรับซื้อข้าว  
เปลือกหรือการสร้างอุปสงค์เทียมของพ่อค้าและโรงสีจึงเป็นตัวเลือกอีกประการหนึ่งที่ทำให้  
การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล จาก  
การศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของ  
จังหวัดนครสวรรค์พบว่าการสร้างอุปสงค์เทียมมีเกือบทุกปี โดยในช่วงแรกเป็นการสร้าง  
อุปสงค์เทียมโดยให้หน่วยงานของรัฐบาลเข้าไปแย่งรับซื้อข้าวเปลือกกับพ่อค้าและโรงสี  
(ปี 2518, 2519, 2522) ต่อมาใช้วิธีการประมูลข้าวสารเป็นการสร้างอุปสงค์เทียม  
(ปี 2524, 2525) และในช่วงปลายคือช่วงปี 2527, 2528, 2529 รัฐบาลสร้าง  
อุปสงค์เทียมโดยให้ทางพ่อค้าส่งออกหรือโรงสีสร้างสต็อกข้าวและบางปีก็ใช้มาตรการ  
หลายประการประกอบกันในการสร้างอุปสงค์เทียม

นอกจากนี้ลักษณะของนโยบายที่มีอิทธิพลให้การนำนโยบายการยกระดับราคา  
ข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผลอีกได้แก่ การขาดความต่อเนื่อง  
ของนโยบายเพราะบางปีนโยบายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลง เช่นในปี 2519 และ  
2529 ที่นโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงทำให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายขาดความแน่ใจใน  
นโยบาย และไม่กล้าปฏิบัติตามนโยบายทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล

จากการศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายการยก  
ระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์พบว่า รัฐบาลจะกำหนดนโยบายการ  
ยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นปี ๆ ปีตามแต่สถานการณ์ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหา  
เฉพาะหน้ามากกว่า รัฐบาลขาดนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกในระยะยาว อีกทั้ง



นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาก็มีลักษณะหลายประการที่ขัดแย้งกันและเป็นอุปสรรคหรือไม่  
 เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งลักษณะ  
 ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นน่าจะกล่าวได้ว่านโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล  
 มีลักษณะเป็นนโยบายทางการเมืองมากกว่านโยบายที่จะหวังผลในทางปฏิบัติ จะเห็นได้  
 ว่าบางปีรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกแต่กลับกำหนดราคารับซื้อ  
 ข้าวเปลือกซึ่งเป็นการสร้างภาพพจน์ทางการเมืองว่าได้เข้าไปแก้ปัญหาให้แก่ชาวนาอัน  
 เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว ขณะที่ในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยให้  
 การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลเพราะลักษณะของนโยบายหลายประการดังกล่าวมาแล้ว

3. ทรัพยากร ซึ่งเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายการ  
 ยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีประเด็นที่น่าพิจารณาได้คือ  
 ประการแรก งบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัด  
 นครสวรรค์ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของ  
 จังหวัดนครสวรรค์พบว่า งบประมาณที่ใช้ในจังหวัดไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือก  
 ภายในจังหวัดได้ ทั้งนี้ก็เพราะงบประมาณที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด  
 ไม่สามารถที่จะซื้อข้าวเปลือกทั้งหมดของจังหวัดได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดภาวะข้าวสอง  
 ราคาในจังหวัด กล่าวคือ ข้าวเปลือกส่วนหนึ่งที่สามารถขายได้ในราคาประกันหรือราคา  
 ที่ทางรัฐบาลกำหนด ส่วนข้าวเปลือกอีกส่วนหนึ่งจะขายในราคาตลาดซึ่งถูกกำหนดโดย  
 ภาวะการค้าข้าวของโลกและราคาข้าวในตลาดโลก ซึ่งหากราคาข้าวในตลาดโลกต่ำ  
 จะทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำกว่าราคาข้าวเปลือกที่ทางรัฐบาลกำหนด พ่อค้าและโรงสี  
 จะรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาในตลาดเพราะหากโรงสีและพ่อค้าข้าวซื้อข้าวเปลือกใน  
 ราคาที่ทางรัฐบาลกำหนดก็จะประสบการขาดทุน ดังนั้นโรงสีและพ่อค้าจึงซื้อข้าวเปลือก  
 ในราคาตลาดซึ่งต่ำกว่าราคาที่ทางการกำหนด เมื่อทางจังหวัดมีงบประมาณไม่พอที่จะ  
 ซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดได้ทั้งหมดจะทำให้ข้าวเปลือกส่วนใหญ่ต้องขายในราคาตลาดผ่าน  
 พ่อค้าและโรงสี พ่อค้าและโรงสีจึงยังคงมีบทบาทมากในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา  
 การที่งบประมาณที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มีไม่เพียงพอ  
 นั้นทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล  
 ซึ่งในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์นี้ จากการ  
 ศึกษาพบว่า ในช่วงปี 2529 และ 2530 งบประมาณที่ใช้ในจังหวัดนครสวรรค์มีมากขึ้น  
 ซึ่งทำให้ปริมาณข้าวเปลือกที่สามารถซื้อหรือรับจําหน่ายจากชาวนาในจังหวัดมีมากขึ้น

อย่างไรก็ดีงบประมาณที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ไม่ว่าจะเป็นการรับซื้อข้าวเปลือก การประมูลข้าวสารหรือการรับจำนำข้าวเปลือกแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้เมื่อเทียบกับปริมาณข้าวเปลือกภายในจังหวัด

ประการที่สอง - ด้านจำนวนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน จากการศึกษาพบว่าในแต่ละปีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ทางรัฐบาลจะใช้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในท้องถิ่น (จังหวัดนครสวรรค์) เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะงานฝากหรือบางปีอาจมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปร่วมดำเนินงานการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะไปร่วมกับคณะกรรมการที่ทางจังหวัดตั้งขึ้นเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะกรณีไป จากการศึกษาพบว่าหากพิจารณาจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติแล้วไม่น่าจะเกิดปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน แต่ถ้าหากพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วจะพบว่าผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำซึ่งมีงานในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมากอยู่แล้ว ทำให้ไม่มีเวลาในการปฏิบัติตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ซึ่งเป็นงานจรหรืองานฝากซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อความดีความชอบของข้าราชการโดยตรง ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่เข้ามาปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ลักษณะดังกล่าวจะเห็นว่าแม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่มากแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ใ้วางไว้ สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากการศึกษาพบว่า เครื่องมือเครื่องใช้ในการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ขององค์การทั้งส่วนราชการและเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นในการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงไม่มีปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้แต่ประการใด

4. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ จากการศึกษาพบว่า องค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดมีทั้งองค์การภาครัฐบาลและภาคเอกชน ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปีว่าจะให้องค์การใดเข้ามารับผิดชอบ ซึ่งองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการด้วยกันคือ

ประการแรก โครงสร้างองค์การ จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์เป็นองค์การแบบชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายเป็นปี ๆ ไป โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งคณะกรรมการก็จะประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ คณะกรรมการจะรับนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติมาจากคณะกรรมการในส่วนกลาง อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ลักษณะโครงสร้างดังกล่าวแม้ว่าจะมีส่วนช่วยประหยัดงบประมาณเพราะใช้คนที่มีอยู่แล้วในพื้นที่โดยไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่หรือจ้างคนเพิ่ม ซึ่งจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลงไปได้ แต่ลักษณะขององค์การแบบชั่วคราวก็มีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่มีงานทำมาก ทำให้ไม่มีเวลาในการดำเนินการตามนโยบายได้ ซึ่งทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามที่ใ้วางไว้ นอกจากนี้การจักโครงสร้างในการบริหารที่ต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นหลักยังทำให้การดำเนินการล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ทางการค้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการค้าภายในจังหวัด ลักษณะดังกล่าวทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

ประการที่สอง ขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละปีจะมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ซึ่งการมีขั้นตอนมากก็เพื่อป้องกันการทุจริต จากการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ การที่องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติกำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนั้นก็ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการค้าขาย เพราะในการค้าต้องการความสะดวกรวดเร็ว ผู้ที่นำข่าวมาขายต้องการที่จะขายข่าวได้และได้รับเงินทันทีโดยไม่มีขั้นตอนมากนัก ชาวนาต้องการความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินการ ในขณะที่องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนมาก ทำให้เกษตรกรชาวนาไม่ยอมเข้าร่วมในโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลที่ทางจังหวัดนำไปปฏิบัติ แต่จะขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าข้าวที่ไปรับซื้อตามช่องทางตลาดปกติซึ่งจะซื้อขายกันในราคาตลาด ซึ่งถูกกำหนดโดยราคาข้าวในตลาดโลก ลักษณะเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามในระยะหลัง (ราวปี 2529-2530) องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติพยายามลดขั้นตอนในการดำเนินการลงแต่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความคล่องตัวและความสะดวกอย่างเพียงพอ ชาวนาในจังหวัดส่วนใหญ่จึงยังคงขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าข้าวและโรงสีตาม

ช่องทางทางการตลาดปกติ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้

5. การประสานงาน จากการศึกษาพบว่า การประสานงานเป็นตัวแทนที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่มากนัก การประสานงานขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่กระทำโดยใช้หนังสือสั่งการรวมไปถึงคำสั่งและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการที่เข้ามาดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นบางครั้ง ซึ่งองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละองค์การต่างก็จะปฏิบัติตามแนวทางหรือนโยบายที่ตนรับมาจากหน่วยงานต้นสังกัดของตนในส่วนกลางมากกว่า การประสานงานระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่เกิดเอกภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของจังหวัดเท่าที่ควร โดยเฉพาะในระยะแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดหรือปี 2518-2525 มีเพียงในระยะหลังที่การประสานงานระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติภายในจังหวัดนครสวรรค์มีมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามาดำเนินการโดยตรง การประสานงานระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีมากขึ้น มีการประชุมร่วมกันและรายงานนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างค่อเนื่องมากกว่าเดิม แต่ก็ยังไม่เชื่ออำนาจให้ราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดขยับสูงขึ้นตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้ก็เพราะมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการประสานงาน สำหรับการประสานงานซึ่งประการหนึ่งได้แก่การประสานงานระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (และเจ้าหน้าที่) กับเกษตรกรชาวนาภายในจังหวัดนครสวรรค์นั้น จากการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การชี้แจงให้เกษตรกรชาวนาเข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาล ระเบียบขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการมีไม่มากนัก โดยผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ออกไปชี้แจงให้ชาวนาเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล แต่จะใช้วิธีการแจ้งผ่านคอกู้ผู้นำกลุ่มเกษตรกรบ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้านบ้าง ลักษณะเหล่านี้ทำให้เกษตรกรชาวนาไม่ทราบนโยบายของรัฐบาลหรือไม่เข้าใจในนโยบายของรัฐบาลก็พอ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. สภาพทางการเมืองหรือสถานการณ์ทางการเมือง เป็นตัวแปรประการสุดท้ายที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสภาพทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 2 ระดับคือ

ระดับประเทศ ใ้แก่เสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาราคาข้าวเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง ทุกพรรคการเมืองจึงพยายามเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการแก้ปัญหาเพื่อสร้างภาพพจน์หรือคะแนนนิยมให้กับตนเอง และพรรคการเมืองของตน ซึ่งตลอดระยะเวลาจะมีการแย่งชิงกันเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เมื่อมีเปลี่ยนแปลงพรรครัฐบาลนโยบายในการยกกระชับราคาข้าวเปลือกก็จะเปลี่ยนไปด้วย ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่องและองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความแน่ใจในนโยบายของรัฐบาล จึงไม่กล้าเข้าร่วมในโครงการยกกระชับราคาข้าวเปลือกหรือไม่กล้านำนโยบายไปปฏิบัติทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่บรรลุผล ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้ชัดในปี 2519 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายยกกระชับราคาข้าวเปลือกถึง 2 ครั้งในฤดูการผลิตเดียว ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ในบางกรณียังมีการใช้เงื่อนไขในเรื่องการยกกระชับราคาข้าวเปลือกเพื่อหวังผลทางการเมือง มีการใช้ปัญหาราคาข้าวเพื่อกดดันรัฐบาล มีการชุมนุมประท้วงและเดินขบวนเรียกร้องของชาวนาครั้งที่เกิดขึ้นในปี 2529 จนทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่รัฐบาลใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้น ผู้ที่เข้ามาดำเนินการตามนโยบายก็อาจได้รับความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงไม่กล้าที่จะเข้ามาดำเนินการเพราะขาดความแน่ใจในนโยบาย ลักษณะเช่นนี้ทำให้การนำนโยบายยกกระชับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

ระดับที่สอง ใ้แก่การเมืองระดับท้องถิ่นหรือการเมืองในจังหวัดนครสวรรค์เอง จากการศึกษาพบว่าการเมืองระดับจังหวัดมีความสำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดอยู่มาก โดยเฉพาะการสนับสนุนขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นปี 2529 และ 2530 บางโรงสียอมซื้อข้าวในราคาสูงกว่าราคาตลาดเพราะเกรงใจทางราชการ (นายอำเภอ) ลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดบรรลุผลได้ ดังนั้นสภาพทางการเมืองทั้งระดับประเทศและการเมืองภายในจังหวัดนครสวรรค์จึงเป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายยกกระชับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

จากการศึกษาการนำนโยบายยกกระชับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2530 ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยแต่ละตัวที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยตัวใดมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มากกว่ากัน ซึ่งในแต่ละปีจะมีทั้งปัจจัยที่สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือชักขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์สามารถสรุปเป็นตารางแสดงนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปีและปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี

ปี พ.ศ./นโยบายและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2518</p> <p>การพยุงราคาข้าว นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>การประสานงาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการจัดตั้งองค์การ เข้าไปรับซื้อข้าว เปลือกจากชาวนา</li> <li>- การใช้คณะกรรมการ เข้ามาทำหน้าที่ทำให้ ประหยัดค่าใช้จ่าย</li> <li>- มีหน่วยงานเข้ามา ปฏิบัติหน้าที่น้อย ไม่มี ปัญหาในการประสาน งาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายของรัฐบาล ขัดแย้งกัน และเพิ่ม ภาระให้แก่ผู้ส่งออก  อีกทั้งนโยบายของ รัฐบาลไม่ได้ทำให้ ชาวหายไปจากตลาด</li> <li>- องค์การในรูปแบบคณะ กรรมการไม่มีผลต่อ ความดีความชอบ</li> <li>- ขั้นตอนการปฏิบัติของ องค์การมีมาก</li> <li>- งบประมาณมีน้อย ไม่เพียงพอ</li> </ul>

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและปัจจัย  
ที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของ  
จังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
2518 สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางการเมือง	- ราคาข้าวในตลาด โลกค่อนข้างสูง -	- -
2519 การประกันราคาข้าว นโยบายของรัฐบาล องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ทรัพยากร การประสานงาน สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางการเมือง	- พยายามใช้กลไกตลาด ซึ่งจะช่วยประหยัดค่า ใช้จ่าย - - -	- ชาคความชัดเจน ขาดเสถียรภาพและ ขัดแย้งกันเอง - ชาคความแน่ชัด มี ขั้นตอนการดำเนินงาน มาก และเปลี่ยนแปลง บ่อย - งบประมาณไม่เพียงพอ - ชาคการประสานงาน ในระดับปฏิบัติการ และการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนรูถึง นโยบาย - ราคาข้าวในตลาด โลกต่ำลง - การเมืองขาดเสถียร ภาพ ผู้ปฏิบัติไม่แน่ใจ ในนโยบาย

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและ  
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2520</p> <p>การพยุงราคา นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>การประสานงาน</p> <p>สภาพเศรษฐกิจ</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>- ชักความแตกต่าง ของสถานที่ใด</p> <p>- ไม่มีปัญหาทางการ เมืองแต่ประการใด</p>	<p>- ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน และเริ่มดำเนินการช้า</p> <p>- เช่นเดียวกับปี 2518</p> <p>- งบประมาณไม่เพียงพอ</p> <p>- เช่นเดียวกับปี 2518</p> <p>- ราคาข้าวในตลาดโลก ต่ำลง</p>
<p>2521</p> <p>ไม่มีนโยบายการยก ราคาข้าวเปลือก</p> <p>2522</p> <p>การแทรกแซงตลาดของ อ.ค.ก. และสหกรณ์ การเกษตร</p> <p>นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p>	<p>- นโยบายมีความชัดเจน และลดภาระของผู ส่งออก</p> <p>- มีองค์การเข้าร่วม ดำเนินการมากขึ้น</p>	<p>- นโยบายขัดแย้งกันและ ก่อให้เกิดความเหลื่อม ล้ำของสถานที่</p> <p>- องค์การมีศักยภาพไม่ เพียงพอ และลักษณะ ขององค์การไม่เอื้ออำนวย</p>



ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและ  
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2522</p> <p>ทรัพยากร การประสานงาน</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางการเมือง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ราคาข้าวส่งออกสูงขึ้น</li> <li>- เช่นเดียวกับปี 2520</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งบประมาณไม่เพียงพอ</li> <li>- การประชาสัมพันธ์ให้ ชาวนาทราบยังมีน้อย</li> </ul>
<p>2523</p> <p>การแทรกแซงตลาดของ สหกรณ์การเกษตร นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร การประสานงาน สภาพเศรษฐกิจ สภาพการเมือง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลชดเชยค่าขนส่ง ข้าวมาขายให้แก่ชาวนา</li> <li>- เช่นเดียวกับปี 2522</li> <li>- ราคาข้าวเปลือกในตลาด โลกสูงขึ้นมาก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายยังคงขัดแย้งกัน</li> <li>- เช่นเดียวกับปี 2522</li> <li>- เช่นเดียวกับปี 2522</li> <li>- เช่นเดียวกับปี 2522</li> </ul>
<p>2524</p> <p>การรักษาระดับราคา ข้าวเปลือกและการ ประมูลข้าวสาร นโยบายของรัฐบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทบภาวะการค้าข้าว ให้ดีขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายขัดแย้งกัน และขาดอำนาจบังคับ</li> </ul>

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและปัจจัย  
ที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของ  
จังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2524</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>การประสานงาน</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>-</p> <p>- ราคาข้าวในตลาดโลก สูงมาก</p> <p>-</p>	<p>- มีการรวมอำนาจ ชาค ความคล่องตัวและมี ขั้นตอนในการปฏิบัติมาก</p> <p>- ขาดงบประมาณ</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p>2525</p> <p>การประมวลข่าวสาร นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>สภาพเศรษฐกิจ</p> <p>การประสานงาน</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>- เช่นเดียวกับปี 2524</p> <p>- ทรัพยากรมีมากขึ้น</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>- เช่นเดียวกับปี 2524</p> <p>- เช่นเดียวกับปี 2524</p> <p>- ราคาข้าวเปลือกใน ตลาดโลกต่ำลง</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p>2526</p> <p>การยกระดับราคาข้าว เปลือกของสหกรณ์การ เกษตร</p> <p>นโยบายของรัฐบาล</p>	<p>- นโยบายที่จูงนาทั้งกระ บวนการราคาข้าว</p>	<p>- ข้าวที่รัฐซื้อเป็นการ แย่งตลาดของเอกชน</p>

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและ  
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2526</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>การประสานงาน</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>-</p> <p>-</p>	<p>- องค์การขาดความรู้ และมีการรวมอำนาจ</p> <p>-- งบประมาณไม่เพียงพอ</p> <p>- ขาดการประสานงาน ในระดับปฏิบัติการ</p> <p>- ภาวะการค้าข้าว ของโลกซบเซา</p> <p>-</p>
<p>2527</p> <p>การกระตุ้นการค้า และการส่งออก นโยบายของรัฐบาล</p>	<p>- ลักษณะของผู้ส่งออก และสร้างอุปสงค์เทียม ในช่วงต้นฤดู</p>	<p>- เพิ่มรายจ่ายผู้ส่งออก ในการสู้ศึกข้าวและ และผู้ส่งออกรายย่อย ไม่สามารถแข่งขันได้</p>
<p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ</p>	<p>- ลดบทบาทขององค์การ ของรัฐบาลลง</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>-</p> <p>- การค้าข้าวของโลก ตกต่ำลง</p>
<p>การประสานงาน</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>-</p> <p>-</p>	<p>-</p> <p>-</p>

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและปัจจัย  
ที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของ  
จังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2528</p> <p>การส่งเสริมการตลาด และการซื้อข้าวเปลือก ของกระทรวงเกษตร นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>การประสานงาน</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>- ฤดูกาลของผู้ส่งออกและ สร้างอุปสงค์เทียมแก่ชาว ทนฤดู</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>- เพิ่มภาระการสต็อก ข้าวของผู้ส่งออก</p> <p>- มีขั้นตอนมากและ ขาดผู้ทำหน้าที่ควบคุม</p> <p>-</p> <p>- ราคาข้าวในตลาด โลกตกต่ำ</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p>2529</p> <p>การประกันราคาข้าว นโยบายของรัฐบาล</p> <p>องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>- ใช้กฎหมายบังคับ</p> <p>- ให้องค์การเอกชนเข้า รวม</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>- เพิ่มภาระแก่ผู้ส่งออก และเป็นการพิจารณา แบบแยกส่วนและขาด ความต่อเนื่อง</p> <p>- งบประมาณไม่เพียงพอ</p> <p>- ขาดเสถียรภาพทาง การเมือง</p>

ตารางที่ 4 แสดงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและ  
ปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี (ต่อ)

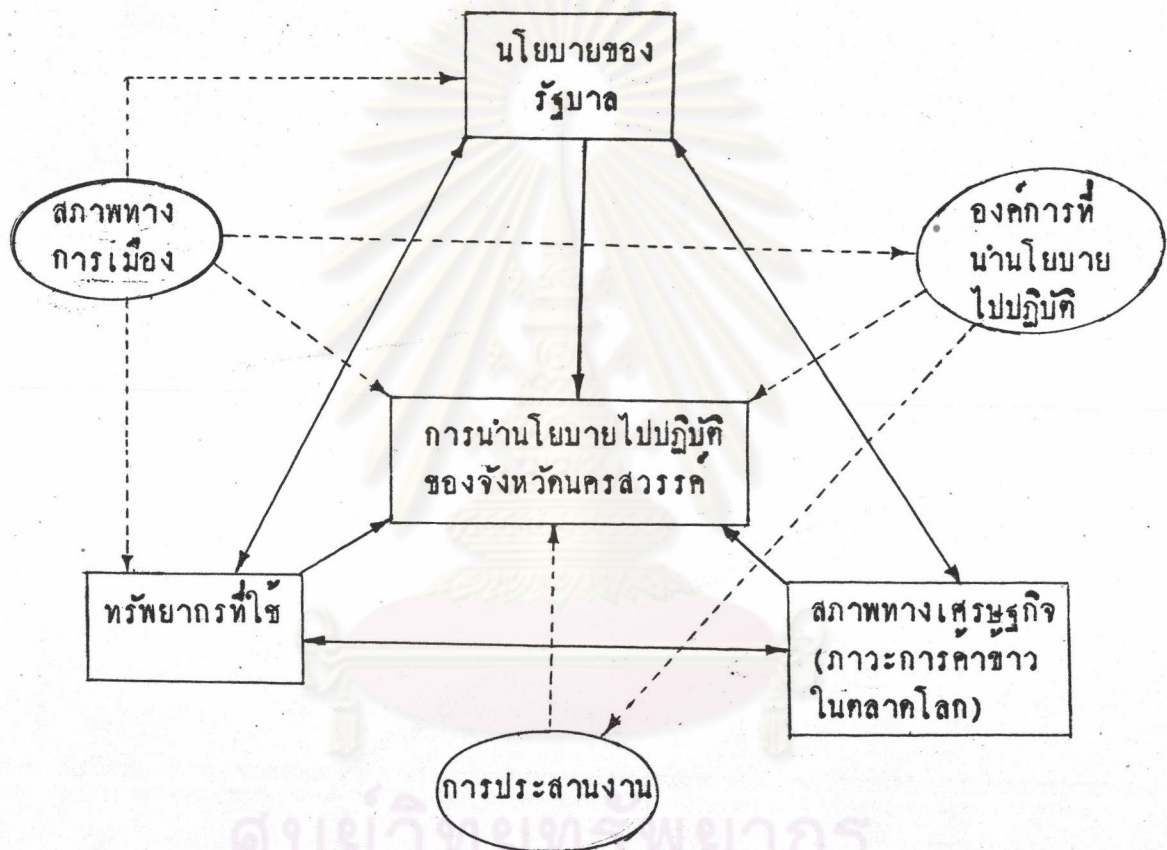
ปี พ.ศ./นโยบายและ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เอื้ออำนวยต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะของปัจจัยที่ เป็นอุปสรรคต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2529 สภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>การประสานงาน</p> <p>2530 การยกระดับราคา ข้าวเปลือก นโยบายของรัฐบาล องค์การที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ</p> <p>การประสานงาน</p> <p>ทรัพยากร</p> <p>สภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>สภาพทางการเมือง</p>	<p>-</p> <p>- ลดขั้นตอนในการ ดำเนินการลง</p> <p>- การประสานงาน ระหว่างองค์การ มีมากขึ้น</p> <p>- จังหวัดได้รับงบประมาณ มากขึ้น</p> <p>- ราคาข้าวในตลาด โลกสูงขึ้นในช่วง ปลายฤดูการผลิต</p> <p>- ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ภายในจังหวัดให้ การสนับสนุน</p>	<p>- ราคาข้าวในตลาด โลกตกต่ำ</p> <p>-</p> <p>- ขาดเป้าหมายที่แน่ชัด</p>

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ทั้ง 6 ประการจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์โดยตรง จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวในตลาดโลก นโยบายของรัฐบาล และทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มากกว่าปัจจัยประการอื่น และปัจจัยเหล่านี้ยังมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดอีกด้วยกล่าวคือ หากปัจจัยประการหนึ่งประการใดไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยตัวอื่นและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดด้วย เช่น หากสภาพทางเศรษฐกิจและการค้าข้าวในตลาดโลกมีราคาสูงเอื้ออำนวยต่อราคาข้าวเปลือกในประเทศให้ราคาสูง และนโยบายของรัฐบาลไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกหรือเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ส่งออก ก็จะช่วยให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดสูงขึ้นด้วย แต่บางปีพบว่าแม้ราคาข้าวในตลาดโลกเอื้ออำนวยต่อราคาข้าวเปลือกในประเทศ แต่นโยบายของรัฐบาลเป็นอุปสรรคและเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ส่งออก ก็จะทำให้การนำนโยบายของจังหวัดไม่บรรลุผล ซึ่งในประเด็นนี้ทรัพยากรจะมีบทบาทมาก เพราะเมื่อราคาข้าวในตลาดโลกหรือในประเทศตกต่ำ รัฐบาลมีนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือก หากเงินงบประมาณที่ใช้ซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดไม่เพียงพอก็ไม่สามารถที่จะยกกระถังราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้ จะเห็นว่าทรัพยากรที่ใช้ในการยกกระถังราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดซึ่งปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้จะสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมากด้วย

นอกจากปัจจัยในด้านการสภาพทางเศรษฐกิจหรือภาวะการค้าข้าวของตลาดโลก นโยบายของรัฐบาล และทรัพยากรที่ใช้ในการยกกระถังราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์และปัจจัยอีก 3 ประการคือ สภาพทางการเมือง องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการประสานงานนั้น จากการศึกษพบว่าปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่น้อยกว่าปัจจัย 3 ประการแรก แต่อย่างไรก็ดี ปัจจัยทั้ง 3 ประการเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่เสริมปัจจัย 3 ประการแรก และส่งผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ จากการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยก

ระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ สามารถแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังแผนภาพที่ 14

แผนภาพที่ 14 แสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์



ที่มา : ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่าผลสำเร็จของการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจภาวะการค้าข้าวของตลาดโลก นโยบายของรัฐบาลและทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์โดยตรง ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้จะสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบต่อกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือการที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกจะต้องคำนึงถึง

สภาพการค้ำของตลาดโลกและทรัพยากรที่จะใช้ ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวใน ตลาดโลกก็จะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานข้าวในตลาดโลกนั่นเอง ส่วนปัจจัยอีก 3 ประการคือ องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานและสภาพทางการเมือง จะมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ น้อยกว่าปัจจัย 3 ประการแรกที่กำลังกล่าวมาแล้ว แต่จากการศึกษาพบว่าปัจจัยทั้ง 6 ประการ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดคงจะเห็นได้จากแผนภาพข้างต้น กล่าวคือสภาพทางการเมือง จะเป็นปัจจัยที่กำหนดนโยบายของรัฐบาล และองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึง ทรัพยากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายของรัฐบาลจะกำหนดองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากสภาพทางการเมือง นอกจากนี้องค์การที่นำนโยบายไป ปฏิบัติก็จะมีส่วนในการกำหนดลักษณะรูปแบบการประสานงานและงบประมาณหรือทรัพยากร ที่ใช้ในการปฏิบัติงานส่วนหนึ่งด้วย

จากการศึกษาพบว่าตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายยกระดับราคา ข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ทั้ง 6 ประการ มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อ กันอย่างใกล้ชิด การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยตัวหนึ่งตัวใดไม่ว่าจะเป็นไปในทิศทางใด ก็ตามจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยตัวอื่นและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ อย่างมาก

จากผลการศึกษาซึ่งแสดงในตารางที่ 4 และแผนภาพที่ 14 ผู้วิจัยสามารถสรุป ได้ว่าผลการศึกษาได้ก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวเปลือก ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัตินั้นมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อผล สำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยเหล่านี้จะสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน ซึ่งการ ศึกษาพบว่าสภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลกและนโยบายของรัฐบาลเป็นปัจจัยที่มี อิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้นในการยกระดับราคาข้าวเปลือก นโยบายของรัฐบาลจึงควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ให้มาก เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมา มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้ ซึ่งการศึกษา ครั้งนี้ช่วยให้การพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มีความชัดเจนมากขึ้น

ประการที่สอง ในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะและรัฐประศาสนศาสตร์ ผลการศึกษาในครั้งนี้เป็นการพิสูจน์ทฤษฎีหรือแนวความคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผล



การศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งเป็นการยืนยันให้เห็นถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาในเรื่องนี้ไว้ อย่างไรก็ตามก็ผลการศึกษาในครั้งนี้มีส่วนที่ต่างจากที่นักวิชาการบางท่านศึกษาไว้กล่าวคือ ผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ปัจจัยในเรื่องนโยบายของรัฐบาลและสภาพทางเศรษฐกิจและทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดซึ่งผลการศึกษานี้ต่างจากแนวความคิดหรือทฤษฎีของ Van Meter และ Van Horn ซึ่งกล่าวว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การติดต่อสื่อสารและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด ดังนั้นในเรื่องของความสำคัญของปัจจัยแต่ละประการที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่พึงระวังหากจะมีการนำแนวความคิดใดมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาในเรื่องนี้

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่บรรลุผลตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ กล่าวคือราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ขายได้ยังคงต่ำกว่าราคาประกันหรือราคารับซื้อที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ สาเหตุที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะนโยบายของรัฐบาลขาดความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับภาวะการค้าและระบบการค้าข้าว เช่นนโยบายของรัฐบาลชกกันเอง นโยบายของรัฐบาลเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ส่งออกและพ่อค้าข้าวช่วงต่าง ๆ นโยบายเป็นการพิจารณาปัญหาเฉพาะกลุ่มขาดความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกับภาวะการค้าข้าวของโลกโดยเฉพาะราคาข้าวในตลาดโลก ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดราคาข้าวในประเทศและราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ตกต่ำ ทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการศึกษาการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการดังนี้

1. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่ลดภาระทางการค้าของผู้ส่งออกและพ่อค้าช่วงต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ก็เพราะเท่าที่ผ่านมาสาเหตุประการสำคัญที่การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติไม่บรรลุผลเพราะรัฐบาลเพิ่มภาระให้แก่ผู้ส่งออกโดยการเก็บค่าพรีเมียม

บังคับให้ผู้ส่งออกทองขาวราคาถูกให้แก่รัฐบาลในรูปข้าวสำรอง การที่รัฐบาลเก็บค่า  
 พรี่เมี่ยมข้าวและบังคับซื้อข้าวในราคาถูกนี้ทำให้ผู้ส่งออกต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งค่า  
 ใช้จ่ายในส่วนนี้ผู้ส่งออกจะนำมาหักจากราคาข้าวสารที่จะรับซื้อจากโรงสีอันจะส่งผลกระทบ  
 ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ในจังหวัดนครสวรรค์ต่ำลงไปด้วย ค่าพรี่เมี่ยมข้าว  
 และการบังคับซื้อข้าวสำรองจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายยกกระถับราคาข้าวเปลือกไป  
 ปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ทั้งนี้รัฐบาลจึงควรที่จะลดภาระของผู้ส่งออกและพ่อค้าข้าว  
 รวมถึงโรงสีและพ่อค้าช่วงต่าง ๆ ลง เช่น ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือ  
 ค่าพรี่เมี่ยมข้าว ยกเลิกการบังคับซื้อข้าวสำรองจากผู้ส่งออก เลิกการบังคับให้โรงสีและ  
 พ่อค้าข้าวช่วงต่าง ๆ สต็อกข้าวตามปริมาณที่ทางราชการกำหนดเพราะเป็นการเพิ่มภาระ  
 แก่พ่อค้า ซึ่งพ่อค้าช่วงต่าง ๆ ก็จะมีผลภาระให้แก่ชาวนาจึงทำให้ชาวนาต้องเป็นผู้ที่รับ  
 ภาระจากการเก็บค่าพรี่เมี่ยมข้าวและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มากที่สุด เมื่อรัฐบาลยกเลิกการ  
 เพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายแก่พ่อค้าส่งออกและพ่อค้าช่วงต่าง ๆ แล้ว พ่อค้าและผู้ส่งออกก็  
 สามารถลดค่าใช้จ่ายที่จะนำมาหักจากราคาข้าวที่จะรับซื้อได้ ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนา  
 ในจังหวัดนครสวรรค์สามารถขายได้สูงขึ้นตามไปด้วย

2. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายหรือมาตรการระยะยาวในการยกกระถับราคา  
 ข้าวเปลือก จากการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นว่านโยบายในการยกกระถับราคาข้าวเปลือกของ  
 รัฐบาลเป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าคือ มุ่งแก้ปัญหาแบบเป็นปี ๆ ไป นอกจากนี้หาก  
 พิจารณานโยบายของรัฐอย่างรอบคอบแล้วจะเห็นว่า ในบางปีนโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบาย  
 ทางการเมืองมากกว่าที่จะหวังผลในทางปฏิบัติ การที่รัฐบาลชกนโยบายหรือมาตรการ  
 ระยะยาวในการแก้ปัญหาเหล่านี้ทำให้นโยบายของรัฐบาลไม่บรรลุผลในการยกกระถับราคาข้าว  
 เปลือก ทั้งนี้ในการแก้ปัญหาาราคาข้าวเปลือกตกต่ำหรือในการยกกระถับราคาข้าวเปลือก  
 ของรัฐบาลจึงควรที่จะมีการกำหนดนโยบายหรือมาตรการระยะยาวขึ้นเพื่อแก้ปัญหาคงถาวร  
 ซึ่งมาตรการระยะยาวของรัฐบาลนั้น อาจประกอบด้วยแนวทางต่าง ๆ หลายแนวทางด้วย  
 กัน เช่น สนับสนุนให้ชาวนามีการรวมกลุ่มกันเป็นองค์การการเกษตร ร่วมกันซื้อ ร่วมกันขาย  
 โดยเน้นให้ชาวนาได้เข้าใจถึงหลักการของการรวมกลุ่มกันให้มากที่สุด หากสามารถกระทำ  
 ได้จะทำให้ชาวนาสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในค่านต่าง ๆ ได้มากเช่น บัญ ค่าเช่าปัจจัย  
 การผลิต อีกทั้งยังสามารถทยอยขยายผลผลิตเพื่อป้องกันไม่ให้ผลผลิตล้นตลาดในช่วงคันฤดู  
 ได้อีกด้วย มาตรการในการแก้ปัญหาในระยะยาวจึงเป็นสิ่งจำเป็นและน่าที่รัฐบาลจะเร่ง

กระทำมากกว่า

อย่างไรก็ดีในระยะแรกรัฐบาลอาจใช้มาตรการทั้ง 2 ประการคือทั้งมาตรการระยะยาวและมาตรการระยะสั้นร่วมกันเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกของชาวนา

3. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยลคบทบาทขององค์การส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติลง ทั้งนี้ก็เพราะจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าองค์การของรัฐบาลที่เข้าไปทำหน้าที่ในการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้ ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาหลายประการเช่น ปัญหาการทุจริตซึ่งมีข่าวให้เห็นเป็นประจำ และรัฐบาลยังต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของทางราชการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร ซึ่งรัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในขณะที่การยกระดับราคาข้าวเปลือกก็ไม่เป็นไปตามที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ เมื่อองค์การของรัฐบาลไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ และยังคงใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงควรลคบทบาทขององค์การของรัฐบาลลง

4. นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลควรพิจารณากระบวนการค้าข้าวทั้งระบบไม่ควรแยกพิจารณาปัญหาแบบมองเฉพาะส่วน เพราะราคาข้าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการค้าข้าวทั้งระบบ ทั้งกระบวนการตั้งแต่ปริมาณการผลิตข้าวในปีนั้น ปริมาณข้าวในตลาดโลก ปริมาณข้าวคงเหลือปีที่ผ่านมา ภาวะการค้าข้าวของโลก ราคาข้าวสารส่งออกของไทย ปริมาณข้าวส่งออกของไทยและราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ ตัวอย่างเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลจึงควรคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย เท่าที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลมีลักษณะที่เป็นการแยกพิจารณาปัญหาเฉพาะด้านโดยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์และความเกี่ยวพันกันของปัญหาต่าง ๆ เช่น กำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันซึ่งสูงกว่าราคาตลาดโดยที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่จะช่วยเหลือโรงสีและเชื่อว่าจะทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นหรือให้พ่อค้าส่งออกสต็อกข้าวเพื่อสร้างอุปสงค์เทียมโดยเชื่อว่าจะเป็นการดึงราคาข้าวเปลือกแก่รัฐบาลก็ไม่มีมาตรการในการช่วยเหลือผู้ส่งออก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ รัฐบาลจึงควรกำหนดนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยพิจารณากระบวนการค้าข้าวทั้งระบบ เช่น กำหนดมาตรการในการช่วยเหลือทุกจุดหรือทุกขั้นตอนของการค้าข้าว ตั้งแต่ชาวนา พ่อค้าผู้ฉาง โรงสี จนกระทั่งผู้ส่งออก หากรัฐบาล

ดำเนินการทั้งระบบจะทำให้การยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ผลดียิ่งขึ้น

5. รัฐบาลควรหามาตรการในการช่วยเหลือชาวนาแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชาวนาอันจะทำให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น ซึ่งการช่วยเหลือชาวนาที่รัฐบาลควรกระทำได้แก่ การพัฒนาที่ดินและการชลประทานให้ทั่วถึงเพื่อให้ชาวนาสามารถทำนาและเพาะปลูกพืชอย่างอื่นได้โดยไม่ต้องพึ่งธรรมชาติมากนัก ส่งเสริมให้ชาวนาเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน และให้ชาวนาได้รู้ถึงเทคโนโลยีและมีวิทยาการสมัยใหม่ในการผลิต เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตให้แก่ชาวนาซึ่งจะทำให้ชาวนามีรายได้มากขึ้นไปด้วยโดยปริยาย รัฐบาลจึงควรกำหนดแนวทางเพื่อแก้ปัญหาความเป็นอยู่ของชาวนาคือไป

แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามหามาตรการต่าง ๆ ที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของชาวนาขึ้นก็ตามแต่การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการที่รัฐบาลต้องคอยแก้ไข ทั้งนี้ก็เพราะเรื่องข้าวเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความสลับซับซ้อนเป็นอันมาก อีกทั้งเรื่องข้าวยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ การยกระดับราคาข้าวเปลือกจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างมาก จึงควรที่จะมีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจังก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่น่าจะไต่หาการศึกษาวิจัยกันต่อไปได้แก่

1. การวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางในการยกระดับราคาข้าวเปลือกว่านโยบายของรัฐบาลควรจะเป็นรูปแบบใดจึงจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุด และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวนามากที่สุด ซึ่งควรจะทำการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลแต่ละช่วงเพื่อกำหนดแนวทางหรือนโยบายที่ชาวนาจะได้ประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด

2. ควรมีการศึกษาวิจัยถึงต้นทุนในการทำนาที่แท้จริง และรายจ่ายที่ชาวนาจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างปกติสุข เพราะที่ผ่านมาการกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกของรัฐบาลขาดมาตรฐานว่ากำหนดราคารับซื้อโดยใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคารับซื้อ ดังนั้นหากมีการวิจัยถึงต้นทุนที่แท้จริงจริงของชาวนาจะช่วยให้การกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น

3. ควรมีการวิจัยถึงการกำหนดนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของชาวนาว่าใครเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงวิธีการในการกำหนดนโยบาย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และผลที่เกิดขึ้นแก่ฝ่ายต่าง ๆ ว่า ใครได้ประโยชน์ เสียประโยชน์อย่างไรจากการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือนโยบายก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คนกลุ่มใดมากที่สุด

จะเห็นว่านโยบายการยกย่องระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ละเอียด และสลับซับซ้อนและมีปัญหาอีกหลายประการที่น่าจะมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย