



บทที่ 5

วิเคราะห์การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

ในบทที่ 2, 3 และ 4 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ก็ใช้นโยบายของรัฐบาลมาดำเนินการภายในจังหวัดขึ้นตอนหรือวิธีการในการปฏิบัติตามนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ตลอดจนถึงองค์การหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายในจังหวัดนครสวรรค์นั้น จะเห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกเกือบทุกปีและมีองค์การต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ทั้งในจังหวัดนครสวรรค์และมีใ้คอยู่ใ้จังหวัดนครสวรรค์จำนวนมากเข้ามาดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินการทั้งหลายนี้ก็เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ขายได้ ซึ่งทางจังหวัดได้มีการระดมกำลังต่าง ๆ มากมายเข้ามาดำเนินการ แต่การยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้นมีใช้เพื่ออาศัยนโยบายและองค์การเหล่านี้ก็จะสำเร็จได้ ทั้งนี้ก็เพราะในการยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้นยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการที่มีผลต่อราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ และทำให้นโยบายของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงสาเหตุของความสำเร็หรือล้มเหลวในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งจะแยกพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละปีได้ดังนี้คือ

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2518

ในปีจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยใช้วิธีการพยุงราคาซึ่งมี อ.ค.ก. เป็นหน่วยงานหลักที่เข้ามาทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาร่วมกับทางจังหวัดนครสวรรค์โดยจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกขึ้น ซึ่งการดำเนินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ได้บรรลุ

ตามเป้าหมายที่ใ้กว้างไว้¹ เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ ซึ่งจะพิจารณาไ้ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะนโยบายจะเป็นจุดเริ่มในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ขาดความชัดเจนเกินกว่าความสามารถขององค์กรที่รับผิดชอบแล้ว การที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จเป็นไปได้ยาก ในทางตรงข้ามหากนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จจึงมีมาก การยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ก็เช่นกัน นโยบายของรัฐบาลมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายมาก เพราะนครสวรรค์เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยยึดนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ทางจังหวัดมิได้กำหนดนโยบายเอง หลกนโยบายของรัฐบาลขาดความชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ของจังหวัด การดำเนินนโยบายของจังหวัดก็ย่อมจะได้รับผลกระทบไปด้วยโดยปริยาย สำหรับในปีนี้นโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์หลายประการคือ

1.1 นโยบายของรัฐบาลขัดแย้งกันเอง ทำให้การยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือในขณะที่รัฐบาลกำหนดนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกและจังหวัดนครสวรรค์ได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้น รัฐบาลก็ต้องการให้ประชาชนสามารถซื้อข้าวสารบริโภคได้ในราคาถูกลงและเหมาะสมกับความต้องการของรัฐบาลทั้ง 2 ประการนี้เป็นสิ่งที่ขัดกันอย่างตรงกันข้าม เพราะหากราคาข้าวเปลือกสูง ราคาข้าวสารก็จะแพงตามไปด้วย หากรัฐบาลต้องการให้ข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้มีราคาสูงรัฐบาลย่อมไม่อาจปฏิเสธราคาข้าวสารที่สูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นเมื่อนโยบายของรัฐบาลขาดเอกภาพจะทำให้พ่อค้าข้าวเอกชนไม่แน่ใจในนโยบายและไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกตามราคาที่รัฐบาลกำหนดได้ เพราะหากซื้อข้าวเปลือกในราคา

¹ สัมภาษณ์เจ้าของโรงสีขนาดใหญ่ในจังหวัดนครสวรรค์, 5 กุมภาพันธ์ 2531.

รัฐบาลกำหนดจะทำให้ราคาข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อมีราคาสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคจำนวนมาก และอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกด้วย ทำให้พ่อค้าในจังหวัดนครสวรรค์ไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันได้ และรัฐบาลเองก็ไม่มีมาตรการที่จะรับซื้อข้าวสารจากโรงสีหรือผู้ค้าข้าวในราคาที่คุ้มทุนกับราคาข้าวเปลือกตามที่ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้และไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ทั้งหมดในราคาประกันได้ ทำให้การยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

การขัดแย้งกันของนโยบายของรัฐบาลอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลควบคุมการส่งออกข้าวสารเพื่อให้ปริมาณข้าวสารที่ไช้บริโภคมีเพียงพอไม่ขาดแคลน โดยเฉพาะในยามที่ราคาข้าวในตลาดโลกมีราคาสูง ซึ่งมาตรการประการหนึ่งของรัฐบาลในการควบคุมการส่งออกได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือค่าพรีเมียมข้าว การเก็บค่าพรีเมียมข้าวนี้จะทำให้ราคาข้าวสารส่งออกและราคาข้าวเปลือกมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ส่งออก ทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถซื้อข้าวสารในราคาสูงได้ เนื่องจากจะทำให้ราคาข้าวส่งออกสูงกว่าตลาดโลก และไม่สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ค้าข้าวรายอื่น ๆ ได้ ผู้ส่งออกจึงซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาต่ำ เมื่อทางผู้ส่งออกซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาต่ำ ทางโรงสีจึงต้องกครารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้เพราะว่าหากทางโรงสีและพ่อค้าข้าวในจังหวัดนครสวรรค์ซื้อข้าวเปลือกในราคาที่รัฐบาลกำหนดจะต้องขายข้าวสารราคาสูงขึ้น ซึ่งผู้ส่งออกไม่สามารถซื้อข้าวสารในราคาดังกล่าวจากโรงสีและพ่อค้าได้ เพราะจะประสบกับการขาดทุน ทางโรงสีจึงต้องกครารับซื้อข้าวเปลือกให้ต่ำลงเพื่อที่จะขายข้าวสารให้แก่ผู้ส่งออกโดยที่ตนยังมีกำไรอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่รัฐบาลกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะในปีนี้ รัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมข้าวในอัตราข้าว 100% คันละ 1,000 บาท ข้าว 5% คันละ 800 บาท² ซึ่งหากรัฐบาลไม่เก็บค่าพรีเมียมดังกล่าวแล้วชาวนาจะสามารถขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงขึ้นถึงเกวียนละ 400-500 บาท โดยที่พ่อค้าช่วงต่าง ๆ และโรงสี รวมถึงผู้ส่งออกยังคงมีกำไรเท่าเดิม แต่ถ้าหาก

²กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525): 119-130.

แต่ละฝ่ายหักส่วนเหลือของตนเพิ่มขึ้น ราคาที่ชาวนาจะได้รับก็จะลดลงตามส่วนที่ถูกหัก เมื่อราคาข้าวสารถูกกดโดยราคาส่งออกและค่าธรรมเนียมนิยมของรัฐบาลแล้วทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ถูกกดตามไปด้วย³ จังหวัดนครสวรรค์ในฐานะที่เป็นกระบวนการหนึ่งของการซื้อข้าวจึงตกอยู่ในภาวะดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้⁴ การขาดเอกภาพของนโยบายจึงทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จ

1.2 การควบคุมการส่งออกของรัฐบาล ในปีนี้รัฐบาลมีมาตรการในการควบคุมการส่งออกเพื่อให้มีข้าวสารบริโภคในประเทศอย่างเพียงพอโดยกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องมีการสำรองข้าว⁵ ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้ส่งออกเพราะผู้ส่งออกต้องจัดหาข้าวจำนวนหนึ่งเพื่อขายให้แก่รัฐบาลในราคาถูก ซึ่งผู้ส่งออกจะนำรายจ่ายส่วนนี้มาเป็นค่าใช้จ่ายและนำมาหักกับราคาข้าวที่จะซื้อจากโรงสีอันจะส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่จนกระทั่งถึงชาวนา จังหวัดนครสวรรค์ก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับไม่เป็นไปตามราคา⁶ ที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ จะเห็นว่าผู้ส่งออกต้องรับภาระในการจัดหาข้าวสำรองให้รัฐบาล

³ทั้งนี้ราคาข้าวเปลือกจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวส่งออกเพราะผู้ส่งออกจะนำราคาข้าวสารที่ตนได้รับมากำหนดเป็นราคาข้าวสารที่จะรับซื้อจากโรงสีโดยการคำนวณราคาที่จะรวมค่าใช้จ่ายและกำไรของตนเองมาหักจากราคาส่งออกที่ได้รับ เมื่อค่าพรีเมียมเป็นค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออก ทำให้ผู้ส่งออกต้องซื้อข้าวสารในราคาต่ำลง เมื่อข้าวสารราคาต่ำลงทางโรงสีหรือพ่อค้าส่งออกก็จะนำข้าวสารดังกล่าวมาหักค่าใช้จ่ายและกำไรของตนแล้วมากำหนดเป็นราคารับซื้อจากพ่อค้าช่วงต่อ ๆ มาจนถึงชาวนา และชาวนาจะรับภาระการเก็บค่าพรีเมียมจากรัฐบาลเกือบทั้งหมด ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ก็เช่นเดียวกัน ก็จะรับภาระดังกล่าวความวิฤกษ์นี้ด้วย รายละเอียดอยู่ใน วันชัย มีชาติ, "นโยบายราคาข้าวของรัฐ: ทำไมข้าวเปลือกถูก ข้าวสารแพงๆ," วารสารสังคมศาสตร์ 2 (สิงหาคม 2530): 88-103.

⁴ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและงบประมาณซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนหลังต่อไป.

⁵การสำรองข้าวคือการที่รัฐบาลบังคับให้ผู้ที่จะส่งออกจะส่งข้าวออกนอกประเทศขายข้าวสารให้แก่รัฐบาลในราคาถูก ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดอัตรการสำรองข้าวเป็นอัตราส่วนกับปริมาณข้าวที่ผู้ส่งออกจะส่งออก โดยอัตราส่วนดังกล่าวนี้รัฐบาลจะกำหนดเป็นช่วงๆ ไป

ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในปีนี้ราคาข้าวสารส่งออกในกรุงเทพเฉลี่ยถึงตันละ 7,433 บาท⁶ แต่รัฐบาลซื้อข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาตันละ 3,150 บาท และ 3,050 บาท สำหรับข้าว 5% และ 10% โดยผู้ส่งออกต้องจัดหาข้าวสำรองให้รัฐบาลในอัตราร้อยละ 50 ของปริมาณข้าวส่งออก การสำรองข้าวของผู้ส่งออกเป็นภาระที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ผู้ส่งออกจึงนำค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาหักราคาข้าวส่งออกที่ได้รับเพื่อกำหนดเป็นราคาข้าวที่จะรับซื้อจากพ่อค้าและโรงสี ลักษณะดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบการรับซื้อกันเป็นทอด ๆ จนกระทั่งถึงชวานาในจังหวัดนครสวรรค์⁷ ทำให้นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จ

1.3 รัฐบาลให้หน่วยงานหรือองค์การที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ามาดำเนินการ ถือเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ก็เพราะปัญหาเรื่องข้าวเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในตัวของมันเอง การใช้หน่วยงานใหม่ที่ยังไม่มีความรู้ในเรื่องข้าวอย่างเพียงพอเข้าไปดำเนินการทำให้นโยบายของจังหวัดไม่บรรลุเป้าหมาย⁸ อีกทั้งทางรัฐบาลไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกจากชวานาภายในจังหวัดได้อย่างทั่วถึงหรือทั้งหมดได้ ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ขายได้ในจังหวัดนครสวรรค์ไม่เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ลักษณะที่รัฐบาลกำหนดนโยบายโดยให้หน่วยงานใหม่ที่ขาดความรู้ความเข้าใจมาดำเนินการ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้เป็นไปอย่างล้มเหลว

1.4 การให้องค์การของรัฐบาลซึ่งขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องข้าวเข้ามาทำหน้าที่เหมือนพ่อค้ารับซื้อข้าวในราคาแพงกว่าพ่อค้าทั่วไปภายในจังหวัด⁹ จะไม่

⁶ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525) : 117.

⁷ ทั้งนี้ก็เพราะราคาข้าวในประเทศจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวส่งออกและราคาข้าวในตลาดโลก

⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานข้าว องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร วันที่ 17 ธันวาคม 2530.

⁹ ราคาข้าวที่รัฐบาลประกันหรือราคาที่ทางหน่วยรับซื้อข้าวเปลือกจากชวานาสูงกว่าราคาตลาดในปีนี้.

ทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดสูงขึ้น เพราะปริมาณข้าวไม่ได้ล้นหรือหายไปจากตลาด เมื่อปริมาณข้าวในตลาดยังคงเท่าเดิม การเพิ่มพ้อค่าขึ้นมาเพียงคนเดียวย่อมไม่สามารถที่จะซื้อข้าวได้ในราคาแพงตามที่รัฐบาลประกันได้ทั้งหมด อีกทั้งราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดยังต่ำกว่าราคาประกัน พ้อค่าข้าวอื่น ๆ หรือโรงสีจึงไม่จำเป็นต้องซื้อข้าวในราคาแพง และไม่ต้องรีบซื้อเพราะปริมาณข้าวยังคงมีอยู่ในท้องตลาดและในจังหวัดตลอดเวลา ซึ่งหากพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์แล้วปริมาณอุปสงค์และอุปทานการค้าข้าวของจังหวัดไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ลักษณะนี้ทำให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดไม่เปลี่ยนแปลงตามที่รัฐบาลต้องการ อีกทั้งพ้อค่าข้าวในจังหวัดไม่กล้าที่จะรับภาระการเสี่ยงในการซื้อข้าวเก็บ เพราะหากซื้อข้าวเก็บโดยซื้อในราคาประกันแล้ว เมื่อนำข้าวออกขายช่วงปลายฤดู ราคาข้าวที่ขายได้อาจไม่คุ้มกับอัตราดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าว เพราะหากพ้อค่าแย่งกันซื้อข้าวช่วงต้นฤดู ราคาข้าวจะสูงขึ้น ช่วงปลายฤดูพ้อค่าจะระบายข้าวออกสู่ตลาดพร้อมๆ กัน ทำให้ราคาข้าวในตลาดต่ำลง ซึ่งจะไม่คุ้มกับต้นทุนของพ้อค่า ทำให้พ้อค่าไม่กล้าที่จะซื้อข้าวในราคาประกัน ลักษณะของนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก แม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกของประเทศและจังหวัดนครสวรรค์ แต่ลักษณะของนโยบายหลายประการทำให้การปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับสาเหตุหรือปัจจัยอื่น ๆ อย่างใกล้ชิดซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

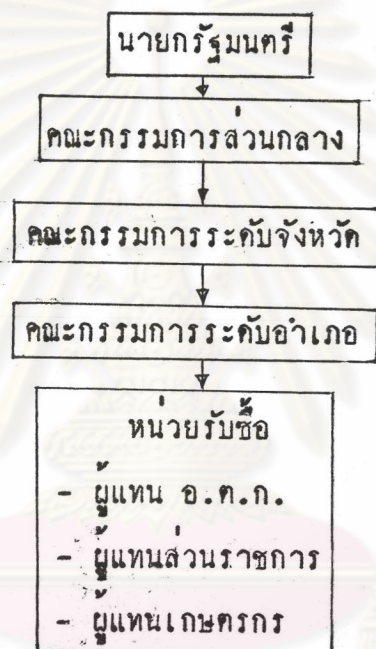
2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรอีกประการหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งสามารถแยกพิจารณารายละเอียดแยกได้ดังนี้

2.1 โครงสร้างขององค์การของจังหวัดนครสวรรค์ในการปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก

ในปีนี้มีการจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการ โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัดและอำเภอเป็นองค์การในระดับปฏิบัติการ มีหน้าที่ในการวางแผนดำเนินการและควบคุมการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยรับคำสั่ง

จากส่วนกลางและรายงานผลการดำเนินงานต่อส่วนกลาง คณะกรรมการจะกำหนดหน่วยรับซื้อและกำหนดจุดรับซื้อออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา โดยทำสัญญาผูกพันกับทางโรงสีหรือฉางข้าว รูปแบบการบังคับบัญชาขององค์การในการดำเนินนโยบายในปีสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 11

แผนภาพที่ 11 แสดงโครงสร้างองค์การการปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์



จากแผนภาพดังกล่าว จะเห็นว่ารูปแบบของการจัดโครงสร้างองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์นี้เป็นลักษณะของการจัดโครงสร้างองค์การแบบชั่วคราว โดยเป็นรูปแบบการจัดองค์การแบบ matrix กล่าวคือมีคณะกรรมการทั้งระดับจังหวัด อำเภอ และหน่วยรับซื้อ คณะกรรมการแต่ละคนจะเข้ามาร่วมกันดำเนินงานในคณะกรรมการแบบงานฝาก และยังต้องทำหน้าที่ตามงานประจำด้วย ยกเว้น พนักงาน อ.ต.ก. ซึ่งจะทำหน้าที่ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเพียงอย่างเดียว การบังคับบัญชากรรมการแต่ละคนจะขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนโดยตรง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานกรรมการในเรื่องที่เกี่ยวกับการยกระดับราคาข้าวเปลือก ลักษณะขององค์การดังกล่าวแม้ว่าจะเหมาะสมในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเพราะเป็นการทำงานเป็นปี ๆ ไปตามแต่สถานการณ์ แต่โครงสร้างองค์การดังกล่าวก็มีลักษณะหลายประการที่ทำให้โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด

ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งอาจพิจารณาได้คือ

ประการแรก การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยให้ข้าราชการประจำระดับผู้บริหาร ส่วนราชการเข้ามาเป็นกรรมการ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การยกระดับราคาข้าวในจังหวัด นครสวรรค์ไม่บรรลุผล ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการแต่ละคนที่เข้ามาทำงานต่างมีงานประจำที่จะต้องทำมากอยู่แล้ว จึงไม่สามารถเข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินงานตามนโยบายการยก ระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้อย่างเต็มที่¹⁰ นอกจากนี้การปฏิบัติงานยกระดับราคา ข้าวเปลือกเป็นเพียงงานจรหรืองานฝาก ซึ่งเป็นงานนโยบายเพียงบางปีเท่านั้น คณะกรรมการยังคงต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำตามสายการบังคับบัญชาอยู่ด้วย การเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ได้ศึกษา (หรือขอยืมตัว) จากหน่วยงานเดิมโดย เกิดขาด เมื่อการปฏิบัติหน้าที่มีผู้บังคับบัญชาทั้ง 2 ทาง คือผู้บังคับชวาทตามสาย งานปกติ และผู้บังคับชวาทตามโครงการหรือนโยบายเฉพาะ ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุ

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการโดยให้ข้าราชการ ประจำซึ่งมีงานมากอยู่แล้วเป็นคณะกรรมการ ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน เพราะ การปฏิบัติงานตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นเพียงงานจรหรืองานฝาก ซึ่งไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ อีกทั้ง การยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หรือเห็นผลยาก ข้าราชการที่เข้ามา เป็นคณะกรรมการจึงไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการเข้ามาดำเนินการ ทำให้ การดำเนินการตามนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จ และสืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการมีงาน ทำมากอยู่แล้วนี้ จากการศึกษาพบว่าผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยรับซื้อจริง ๆ มีเพียงทาง โรงสีหรือฉางข้าวกับเจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ก. เท่านั้น ส่วนผู้นำเกษตรกรและข้าราชการ นั้นไม่ได้ร่วมดำเนินการตลอดเวลากการรับซื้อข้าวเปลือกแต่จะเข้าร่วมดำเนินการบางเวลา เท่านั้น¹¹

¹⁰ สัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของจังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นคณะกรรมการในการ ยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด บอกว่าไม่มีข้อมูลและไม่ค่อยรู้เรื่อง เคยมาร่วมประชุม เป็นบางครั้งเพราะงานมาก

¹¹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ก.

2.2 การปฏิบัติตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกขององค์การที่เกี่ยวข้องมีระเบียบและขั้นตอนมาก กล่าวคือ ชาวนาที่จะนำข้าวมาขายต้องรับภาระในการขนข้าวมาเอง ต้องรู้ข้อมูลข่าวสารว่าหน่วยรับซื้ออยู่ที่ใด และจะรับซื้อข้าวเปลือกเมื่อใด ต้องมีผู้รับรองว่าเป็นข้าวของตนเอง เมื่อนำข้าวมาขายต้องมีการตรวจสอบความชื้นและคุณภาพข้าว และการรับเงินก็ต้องไปรับเงินจากธนาคาร ขั้นตอนการปฏิบัติเหล่านี้จุกมุงหมายก็เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตซึ่งอาจเกิดขึ้น¹² แต่ก็ไม่สามารถป้องกันได้ แต่กลับทำให้เกิดความยุ่งยากในการนำข้าวเปลือกมาขายของเกษตรกร ขั้นตอนในการดำเนินการขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีผลทำให้ถาวรนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

2.3 องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องข้าว การดำเนินการซื้อข้าวเปลือกนั้นมีความซับซ้อนและรายละเอียดมาก เพราะการรับซื้อข้าวเปลือกในปีที่กำหนดให้มีการซื้อตามคุณภาพและมาตรฐานของข้าว คือชั้นข้าว ความชื้น สิ่งเจือปน ข้าวที่มีคุณภาพหรือชั้นข้าวต่างกัน จะทำให้ราคาต่างกัน และข้าวที่ไม่ได้มาตรฐานด้านความชื้นและสิ่งเจือปน ต้องถูกหักลดน้ำหนัก ซึ่งการพิจารณาสิ่งเหล่านี้ได้ต้องอาศัยความชำนาญและความรู้ความเข้าใจตลอดจนประสบการณ์มาก ดังนั้นการที่จะให้นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปีนี้มีประสิทธิผลสำเร็จและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความสามารถในเรื่องเหล่านี้เข้ามาดำเนินการด้วย แต่เจ้าหน้าที่ในหน่วยรับซื้อทั้งข้าราชการประจำในจังหวัด ซึ่งเป็นกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ก. ไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว ส่วนผู้นำเกษตรกรแม้ว่าพอจะมีความรู้ในเรื่องเหล่านี้ก็มักจะไม่ค่อยมีบทบาทหรือมีปากมีเสียงมากนัก แต่กลับจะตามข้าราชการประจำ การพิจารณาถึงคุณภาพในหน่วยรับซื้อจึงต้องอาศัยเจ้าของโรงสีหรือนางข้าวที่ อ.ค.ก. เข้าอยู่เป็นผู้พิจารณาคุณภาพข้าวในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ซึ่งทางโรงสีอาจกำหนดคุณภาพข้าวให้ต่ำกว่าความเป็นจริงโดยการบดข้าวให้แตก และเมื่อซื้อข้าวมาแล้วก็นำข้าวจำนวนนั้นส่งออกจำหน่ายตามคุณภาพข้าวที่แท้จริง เมื่อทาง อ.ค.ก. ต้องการข้าวทางโรงสีก็จัดหาข้าวตามคุณภาพที่ตนเองกำหนดไว้ส่งมอบภายหลัง เช่น ข้าว 5% เมื่อทางโรงสีบดก็อาจกำหนดคุณภาพข้าวเป็นข้าว 15% ทำให้ราคาที่ชาวนาจะได้รับต่ำลง และเมื่อซื้อมาแล้วก็นำมาสีจำหน่ายในชั้นของข้าว 5%

¹² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อ.ค.ก.

เมื่อทาง อ.ค.ก. ต้องการข้าวที่ฝากไว้ ทางโรงสีก็จะหาข้าวที่มีคุณภาพ 15% มาส่งมอบ ภายหลัง การที่เจ้าหน้าที่หรือองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความรู้ตัวเอง ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ประสบความสำเร็จและเกิดปัญหาการทุจริตตามมา นอกจากนี้ชาวนายังมีความรู้สึกว่ายายข้าวได้ราคาไม่ดี เพราะต้องเสียค่าขนส่งเอง และต้องโดนหักค่าสิ่งเจือปน ความชื้น และคุณภาพข้าวอีกด้วย ซึ่งหากขายเองจะไม่มีภาระพิจารณาถึงสิ่งเหล่านี้ ทำให้รู้สึกว่ายานำข้าวมาขายจะได้ราคาไม่คุ้มหรือไม่ก็เท่าขายเองเสียด้วยซ้ำไป ลักษณะนี้ทำให้ นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

2.4 การทุจริตขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ¹³ จะเห็นว่าทุกครั้งที่ อ.ค.ก. ออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา จะมีข้าวการทุจริตออกมาเสมอ เช่น ไม่ได้ออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาจริง ๆ แต่กลับไปซื้อข้าวเปลือกของทางโรงสีที่มีอยู่แล้วในยุ้งฉาง การจ้างชาวนามารับสมอ้างเป็นเจ้าของข้าวของผู้อื่น การทุจริตเหล่านี้ทำให้เงินไม่ได้ตกถึงมือชาวนาอย่างแท้จริง และทำให้การดำเนินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

จะเห็นว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรที่ทำให้นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้มาก

3. ทรัพยากร ซึ่งได้แก่ เงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากทรัพยากรมีอย่างเพียงพอ การปฏิบัติตามนโยบายของจังหวัดย่อมบรรลุผล แต่หากทรัพยากรที่นำไปใช้หรือที่มีอยู่ไม่เพียงพอ โอกาสที่นโยบายดังกล่าวจะล้มเหลวย่อมมีมากขึ้นเป็นธรรมดา สำหรับในปีนี้รัฐบาลจัดสรรเงินให้สำหรับใช้ในโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกทั้งสิ้น 100 ล้านบาท และซื้อข้าวเปลือกทั้งประเทศได้จำนวน

¹³ เจ้าของกิจการทำข้าวในจังหวัดนครสวรรค์คนหนึ่งกล่าวว่าไม่ว่าจะดำเนินการอย่างไรปัญหาการทุจริตก็สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลต้องหาวิธีการและมาตรการในการควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตขึ้นมาได้อีก การปล่อยให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการโดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจะซื่อสัตย์หรือบริสุทธิ์นั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

65,000 ตัน¹⁴ จึงกล่าวได้ว่าปีนี้มีข้าวเพียง 65,000 ตันเท่านั้นที่สามารถขายได้ในราคาที่รัฐบาลกำหนดและปริมาณข้าวทั้ง 65,000 ตันนี้อาจไม่ใช่ข้าวเปลือกของชาวนาที่นำมาขายทั้งหมด หากมีการทุจริตเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาจากเงินงบประมาณและจำนวนข้าวที่รัฐบาลซื้อตามโครงการแล้ว งบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์และของชาวนาทั้งประเทศได้เลย ทรัพยากรเหล่านี้เพียงแต่จะทำให้ชาวนาบางคนโชคดีขายข้าวได้ในราคาสูงกว่าท้องตลาดเท่านั้นเอง ทั้งนี้ก็เพราะจังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณข้าวเปลือกในจังหวัดหรือผลผลิตของจังหวัดในปีนี้ถึง 600,000 ตัน¹⁵ แม้ว่ารัฐบาลจะใช้งบประมาณทั้งหมดที่จังหวัดนครสวรรค์เพียงแห่งเดียว ยังสามารถซื้อข้าวเปลือกได้เพียง 65,000 ตัน ซึ่งไม่สามารถช่วยให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดดีขึ้นได้ เพราะราคาข้าวเปลือกยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลประกาศไว้ ดังนั้นการที่รัฐบาลใช้ทรัพยากรหรือใช้เงินเพียงแค่นี้จึงไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้

นอกจากงบประมาณแล้ว จำนวนเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนับว่ามีความสำคัญค่อนข้างมาก ในปีนี้จังหวัดนครสวรรค์ใช้คณะกรรมการเป็นองค์การหลักในการดำเนินการ โดยมีหน่วยรับซื้อเป็นหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามนโยบาย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการจะไม่ได้เข้ามาควบคุมการดำเนินงานตามโครงการเท่าที่ควร เพราะคณะกรรมการเป็นข้าราชการประจำที่มีงานทำมากอยู่แล้ว การดำเนินงานจึงเป็นเรื่องของหน่วยรับซื้อ ซึ่งในจังหวัดนครสวรรค์มีเพียงไม่กี่จุด เพราะทั้งจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของ อ.ต.ก. ซึ่งเป็นแกนสำคัญในการดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดเพียง 2-3 คน ที่เข้ามาทำหน้าที่ตามโครงการ การที่จังหวัดมีเจ้าหน้าที่หลักที่จะเข้าไปดำเนินการเพียง 2-3 คน และมีงบประมาณน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณข้าวรวมของจังหวัด ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้

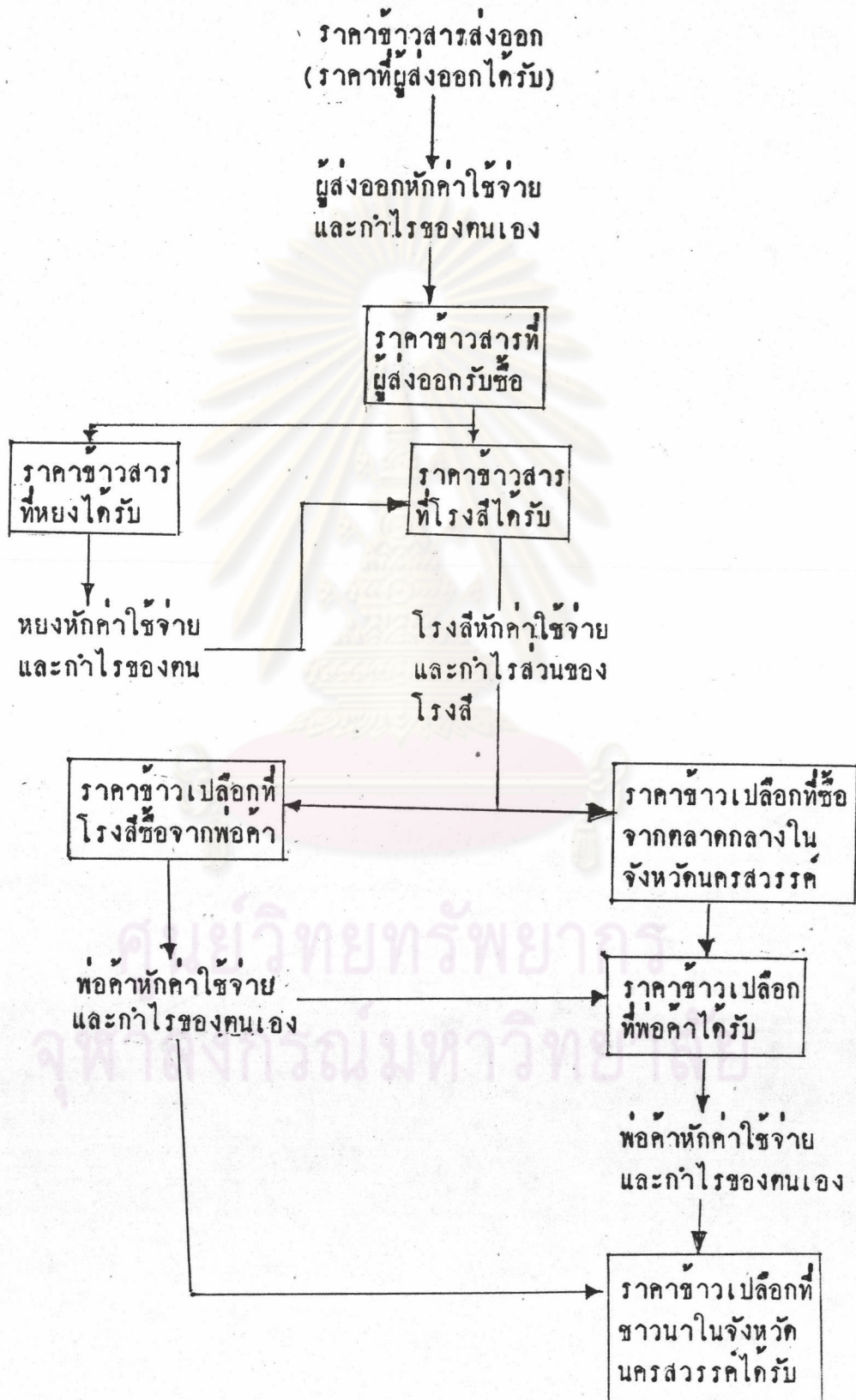
¹⁴กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525): 29.

¹⁵สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2521/22 (กรุงเทพมหานคร. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2525), หน้า 20.

4. การประสานงาน การติดต่อระหว่างหน่วยงานในการยกระดับราคาข้าวเปลือก ในปีนี้มีไม่มากนัก เพราะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว และอาศัยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดเข้ามาดำเนินการในรูปคณะกรรมการ โดยมีการสั่งการหรือขอความร่วมมือไปจากส่วนกลาง การประสานงานใช้หนังสือราชการเป็นหลัก สำหรับในองค์การระดับปฏิบัติการ ในจังหวัดนครสวรรค์เองการประสานงานก็ใช้รูปแบบของการขอความร่วมมือ โดยใช้หนังสือราชการ และมีการประชุมร่วมกัน การสั่งการและการประสานงานในปีนี้มีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก เพราะองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีน้อย

5. สภาพทางเศรษฐกิจ ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติมาก โดยเฉพาะภาวะการค้าข้าวของตลาดโลกจะมีผลโดยตรงต่อราคาข้าวของประเทศและของจังหวัดนครสวรรค์ ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวสารส่งออก กล่าวคือพ่อค้าส่งออกจะกำหนดราคารับซื้อข้าวจากโรงสี โดยนำราคาข้าวส่งออกที่ตนได้รับมาหักด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งออกของตนเอง และกำไรที่ผู้ส่งออกต้องการ เพื่อนำราคาคงกล่าวมากำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวสารจากโรงสีและหียง ซึ่งโรงสีและหียงก็จะนำราคาที่ได้รับจากผู้ส่งออกมากำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวเปลือกจากตลาดกลางหรือพ่อค้าคนกลาง โดยหักค่าใช้จ่ายและกำไรในส่วนของตนไว้ พ่อค้าคนกลาง (พ่อค้าข้าวเปลือกรายใหญ่) และพ่อค้าตลาดกลางข้าวก็จะนำราคาที่ได้รับจากโรงสีมากำหนดเป็นราคาข้าวเปลือกที่จะซื้อจากพ่อค้าท้องถิ่นและชาวนา จากสภาพดังกล่าวจะเห็นว่าราคาข้าวส่งออกมีผลต่อราคาข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์มาก ดังนั้นราคาข้าวในตลาดโลกและนโยบายการส่งออกของรัฐบาลจึงมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ และการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดโดยตรง เราอาจพิจารณาภาวะการกำหนดราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ภายใต้ภาวะการตลาดได้ดังแผนภาพที่ 12 ซึ่งอยู่ในหน้าถัดไป

แผนภาพที่ 12 แสดงการกำหนดราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์
(ภายใต้ภาวะการตลาดซึ่งถูกกำหนดโดยตลาดโลก)



ที่มา : ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

จากแผนภาพการกำหนดราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ พบว่าราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจะถูกกำหนดจากราคาข้าวสารส่งออก¹⁶ ผ่านพ่อค้าแต่ละทอด โดยพ่อค้าแต่ละทอดก็จะนำค่าใช้จ่ายและกำไรในส่วนของคนเข้ามาหักจากราคาส่งออก จนถึงชาวนาในจังหวัด ดังนั้นหากราคาข้าวสารส่งออกสูง ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ก็ย่อมจะสูงตามไปด้วย แต่หากราคาข้าวสารส่งออกต่ำ ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ก็จะต่ำตามไปด้วย ราคาข้าวส่งออกหรือภาวะการค้าข้าวของโลกจึงส่งผลโดยตรงต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมาก เพราะหากราคาจากการส่งออกต่ำ การที่จะซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาสูงและยอมรับภาวะขาดทุนนั้น ทางโรงสีและผู้ประกอบการค้าข้าวย่อมไม่อาจกระทำได้ สำหรับรัฐบาลหากจะทำก็ต้องหาเงินงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งก็ยังเป็นปัญหาสำหรับรัฐบาล ดังนั้นราคาข้าวส่งออกจึงมีบทบาทต่อราคาข้าวในจังหวัดมาก

สำหรับในปีนี้ราคาข้าวส่งออกเฉลี่ยถึงตันละ 7,433 บาท แต่ราคาคงกล่าวไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ เพราะค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกมีมาก โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลที่เก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวสูงถึงตันละ 3,000 บาทในเดือนตุลาคม 2517, 2,100 บาท, 850 บาทในเดือนธันวาคม 2517 และ 1,700 บาทในเดือนมิถุนายน 2518 การที่รัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมข้าวหรือค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวสูงนี้เป็นการเพิ่มรายจ่ายของผู้ส่งออก ซึ่งรายจ่ายจำนวนนี้ผู้ส่งออกก็จะนำมาหักจากราคาที่ตนได้รับ ทำให้ผู้ส่งออกซื้อข้าวสารได้ในราคาต่ำลง ภาวะดังกล่าวนี้จะถูกหักกันมาเป็นทอด ๆ จนกระทั่งถึงชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ ชาวนาจึงเป็นผู้รับภาระในการเก็บค่าพรีเมียมของรัฐบาลมากที่สุด ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ไม่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ ดังนั้นราคาข้าวสารในตลาดโลกหรือภาวะเศรษฐกิจของโลกจึงมีผลต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคา

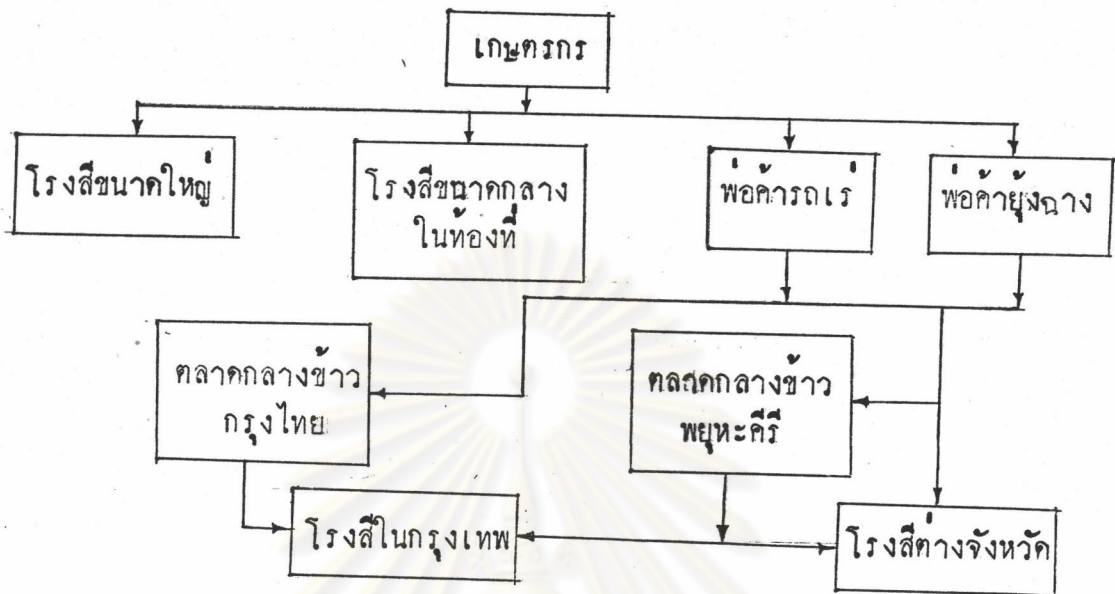
¹⁶จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบกิจการทำข้าวขนาดใหญ่ของจังหวัดนครสวรรค์ ยืนยันว่าราคาข้าวในประเทศจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวต่างประเทศเป็นหลัก และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ยืนยันว่าราคาข้าวในประเทศจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวส่งออก แม้การส่งออกจะมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม

ข้าวของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ 17

นอกจากภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกแล้ว ช่องทางการตลาดในการค้าข้าวของจังหวัดนครสวรรค์ก็เป็นตัวแปรหรือปัจจัยประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ กล่าวคือการขายข้าวของเกษตรกรในจังหวัดจะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง มีเพียงบางรายเท่านั้นที่สามารถขายข้าวเปลือกให้แก่โรงสีหรือตลาดกลางเอง เมื่อระบบการค้าหรือช่องทางการตลาดข้าวเปลือกภายในจังหวัดมีลักษณะดังกล่าว การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดจึงไม่ประสบความสำเร็จ ถึงแม้จังหวัดจะมีหน่วยรับซื้อออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาก็ตาม แต่การออกไปรับซื้อข้าวเปลือกของหน่วยรับซื้อมีเพียงบางชุดไม่ทั่วถึงและมีปริมาณการซื้อน้อยไม่สอดคล้องกับภาวะการตลาดหรือช่องทางการตลาดของจังหวัด ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ เพื่อให้การพิจารณาในประเด็นนี้ชัดเจนขึ้น เราอาจพิจารณาถึงช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้คงแผนภาพที่ 13 ซึ่งแสดงไว้ในหน้าถัดไป

17 ในปีนี้ราคาข้าวส่งออกเฉลี่ย 7,433 บาทต่อตัน ซึ่งหากข้าวเปลือก 1 ตันลิเป็นข้าวสาร 5% ได้ 420 กก. ข้าวเปลือก 1 ตัน จะขายได้ราคา 3,121.86 บาท ราคาข้าวสารที่ผู้ส่งออกซื้อจากโรงสี เมื่อนำค่าพรีเมียมไปหักคือ 2,764.86 บาท (3,121.86 - 357) ซึ่งโรงสีจะหักค่าใช้จ่ายและกำไรของตัวเองประมาณ 300 บาท ต่อเกวียนเพราะฉะนั้นทางโรงสีจะซื้อข้าวจากตลาดกลางนครสวรรค์ได้ราคา 2,464.86 บาท (2,764.86 - 300) ซึ่งราคานี้พ่อค้าจะหักค่าใช้จ่ายและกำไรของตนเองอีกประมาณ เกวียนละ 100 บาท ดังนั้น ราคาข้าวที่ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ได้รับก็จะเท่ากับ 2,364.86 บาท (2,464.86 - 100) ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้เกวียนละ 2,700 บาท (กรณีนี้ค่าใช้จ่ายและกำไรของผู้ส่งออกยังไม่ได้นำมาคำนวณ)

แผนภาพที่ 13 แสดงวิถีการตลาดข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์



ที่มา : สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครสวรรค์

จากช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของจังหวัด เมื่อพิจารณาความคู่กับวิธีที่จังหวัดจัดหน่วยรับซื้อลงไปรับซื้อข้าวและงบประมาณในการรับซื้อข้าวเปลือกแล้ว จะเห็นว่าวิถีการตลาดข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์เป็นตัวแทนที่สำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า การดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนั้นไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกให้เท่ากับราคาประกันได้ เพราะมีตัวแทนหลายประการเข้ามามีอิทธิพลให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุผล สาเหตุสำคัญได้แก่ภาวะการตลาดและเศรษฐกิจโลก ภาวะการตลาดของจังหวัดนครสวรรค์ซึ่งทำให้ข้าวเปลือกราคาต่ำ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องค่าพรีเอี่ยมข้าว การชกกันของนโยบายทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัด รวมถึงลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวแทนที่ทำให้การดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปีนั้นไม่ประสบความสำเร็จทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นว่าตัวแทนทั้งหมดมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกระบวนการ

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2519

การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ยังคงยึดตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งขอร้องให้โรงสีและผู้ประกอบการค้าข้าวซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน โดยรัฐบาลจะซื้อข้าวจากโรงสีและให้องค์การของรัฐบาลเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรด้วย เพื่อแก้ปัญหาการที่โรงสีและนางข้าวไม่ยอมซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา แต่การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ก็ไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ กล่าวคือราคาข้าวเปลือกของจังหวัดยังมีความแตกต่างกับราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลประกาศหรือประกันไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีตัวแปรหลายประการที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ได้แก่

1. นโยบายของรัฐบาล ทั้งที่กล่าวแล้วในส่วนของนโยบายปี 2518 ว่านโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับในปีนี้ลักษณะของนโยบายที่ทำให้การดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จได้แก่

1.1 ความชัดเจนของนโยบาย นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในปีนี้ขาดความชัดเจน กล่าวคือรัฐบาลใช้วิธีการขอร้องให้ทางโรงสีซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน แต่ทางรัฐบาลไม่มีวิธีการหรือมาตรการในการช่วยเหลือโรงสีหรือนางข้าวที่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาสูงแล้วขาดทุน ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะช่วยเหลือแต่มาตรการในการช่วยเหลือขาดความชัดเจนว่ารัฐบาลจะมีมาตรการในการดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร เมื่อมาตรการของรัฐบาลไม่ชัดเจน ทำให้โรงสีและนางข้าวต่าง ๆ ในจังหวัดไม่กล้าซื้อข้าวในราคาประกันที่ทางรัฐบาลประกาศไว้ เพราะอาจต้องประสบกับภาวะการขาดทุน โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ อีกทั้งรัฐบาลมิได้มีบทลงโทษแก่โรงสีหรือนางข้าวที่ไม่ซื้อข้าวในราคาประกัน ลักษณะดังกล่าวนี้เองทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

1.2 นโยบายขาดเสถียรภาพ นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในปีนี้ขาดความต่อเนื่องและเสถียรภาพ ทั้งนี้ก็เพราะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย¹⁸

¹⁸ ตลอดระยะเวลา 1 ปี มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายถึง 2 ครั้ง

ทำให้การดำเนินนโยบายของจังหวัดไม่ต่อเนื่อง และก่อให้เกิดการชะงักงันเพราะเมื่อปฏิบัติตามนโยบายไปช่วงเวลาหนึ่งแล้วมีการเปลี่ยนนโยบายทำให้นโยบายเก่าและใหม่ลัดกัน ผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสนและไม่เข้าใจนโยบาย อีกทั้งผู้ที่เข้าร่วมในนโยบายกังวลว่าหากความแน่ใจในนโยบายและผลที่ตัวเองจะได้รับ ทำให้ไม่อยากจะเข้าร่วมกับนโยบายในช่วงต่อไป และราคาข้าวที่รัฐบาลประกาศเป็นราคาประกันในนโยบายทั้ง 2 ครั้งของรัฐบาลก็แตกต่างกันด้วย กล่าวคือในการประกันราคาครั้งแรก (ช.ค. 2518-มิ.ย. 2519) ราคาข้าวเปลือกเจ้าชั้น 1 ราคาประกันเกวียนละ 2,650 บาท แต่ราคาประกันราคาที่ 2 (สำหรับข้าวเปลือกตั้งแต่เดือน มิ.ย. 2519-ก.ย. 2519) ราคาข้าวเปลือกเจ้าชั้น 1 เกวียนละ 2,150 บาทเท่านั้น ลักษณะเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

1.3 การชดกันของนโยบาย ในปีนี้การชดกันของเป้าหมายของนโยบายยังคงมีอยู่ต่อไป แต่ก็ไม่รุนแรงและมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเทียบเท่ากับนโยบายปี 2518 เพราะรัฐบาลยกเลิกการส่งข้าวสำรองให้แก่รัฐบาลในช่วงต้นฤดูการผลิตซึ่งผลผลิตข้าวกำลังออกสู่ตลาดมาก เพื่อลดภาระผู้ส่งออก แต่การเก็บค่าพรีเมียมข้าวยังคงมีอยู่แต่อัตราที่เก็บลดลงจากปี 2518 แม้ว่าภาระดังกล่าวจะลดน้อยลง แต่ก็ยังส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ทำให้การดำเนินนโยบายไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การชดกันของนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของปีนี้ได้แก่การกำหนดราคาขายปลีกข้าวสารขึ้นสูงไว้ราคาระหว่างถึงละ 59-79.50 บาท ซึ่งเท่ากับเป็นการกักให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ต่ำลงไปอีก เพราะในทางปฏิบัติราคาข้าวสารจะเป็นตัวกำหนดราคาข้าวเปลือก ดังนั้นหากรัฐบาลกำหนดราคาขายปลีกข้าวสารไม่ให้สูง จึงเท่ากับเป็นการกักราคาข้าวเปลือกให้ต่ำลงไปด้วย การที่รัฐบาลจำกัดราคาขายข้าวสารจึงมีผลทำให้การปฏิบัติตามนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

1.4 นโยบายขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาวะทางการตลาดของแต่ละพื้นที่ จะเห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติทั้งกระบวนการและวิธีการ ตลอดจนถึงราคาประกันเหมือนกันทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทำให้เกิดความลัดกันระหว่างสถานที่ กล่าวคือจังหวัดที่อยู่ไกลจะซื้อข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำกว่าจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เนื่องจากราคาข้าวเปลือกจะถูกกำหนดโดยราคาข้าวสารส่งออกในกรุงเทพฯ เมื่อสภาพการตลาด

เป็นลักษณะนี้แล้ว จังหวัดที่อยู่ไกลมีใส่หุ่ยค่าใ้จ่ายการขนข้าวมายังกรุงเทพฯมากกว่า ก็ต้องซื้อข้าวเปลือกในราคาต่ำกว่าจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เพราะจะขายราคาเท่ากันในกรุงเทพฯ ได้ หากจังหวัดที่อยู่ไกลซื้อข้าวเปลือกในราคาเท่ากับกรุงเทพฯ จะทำให้ราคาข้าวสารที่นำมาขายในกรุงเทพฯ ขายให้ผู้ส่งออกสูงกว่าข้าวที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ จังหวัดไกล ๆ จึงไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันเท่ากับกรุงเทพฯ ได้ โรงสีและยุ้งฉางจึงซื้อข้าวเปลือกในราคาต่ำกว่าทางการกำหนด¹⁹ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จ

ลักษณะของนโยบายทั้ง 4 ประการของปีนี้จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีที่พบว่า องค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกหรือนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความแน่วแน่ ทั้งนี้เพราะนโยบายขาดความแน่นอนตั้งแต่กล่าวมาแล้ว เมื่อองค์การที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความแน่นอน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมไม่ประสบความสำเร็จ และการให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกในราคาที่รัฐบาลกำหนดนั้น ก็ขาดองค์การทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาของโรงสีว่ามีการดำเนินการตามนโยบายหรือไม่ โรงสีและยุ้งฉางจึงไม่ซื้อข้าวตามราคาที่ทางรัฐบาลประกันไว้ นอกจากนี้การให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนากรณีโรงสีและยุ้งฉางต่าง ๆ ไม่สามารถรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้อย่างทั่วถึงนั้นเกิดมีปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องข้าว ขาดบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงาน เพราะกรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ไม่สามารถทำงานตามโครงการได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมาก ทำให้ชาวนาไม่นำข้าวมาขายดังที่กล่าวไว้แล้วในการนำนโยบายไปปฏิบัติของปี 2518 ลักษณะเหล่านี้

¹⁹ค่าใ้จ่ายที่ทางโรงสีอยู่ใ้จากการรับซื้อข้าวเปลือกและข้าวสารจากจังหวัดนครสวรรค์ รวมค่าขนส่งข้าวสารมากรุงเทพฯ จะต้องไม่ต่ำกว่า 300 บาท/ตันข้าวเปลือก ดังนั้น ราคาข้าวเปลือกของนครสวรรค์จะต่ำกว่าราคาที่จังหวัดใกล้กรุงเทพฯ ขายได้ไม่ต่ำกว่าค่าใ้จ่ายดังกล่าว

เป็นตัวแปรที่ทำให้การดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

สำหรับองค์การที่เข้าร่วมซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา นอกจาก อ.ท.ก.แล้วยังมีชุมนุมสหกรณ์การเกษตร และ อ.ค.ส. เข้าร่วมซื้อข้าวเปลือกก็ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้ เพราะองค์การคลังสินค้าจะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้ไม่ทั่วถึง เพราะขาดเจ้าหน้าที่และการรับซื้อที่จะต้องทำเป็นจุด เป็นวัน ๆ ไป ทำให้ชาวนาไม่สามารถขายข้าวได้ตลอด และการรับซื้อข้าวเปลือกขององค์การคลังสินค้าก็มีความยุ่งยากไม่แตกต่างจากของ อ.ท.ก.มากนัก ชาวนาต้องรับผิดชอบค่าขนส่งเองเช่นกัน สำหรับการรับซื้อข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตรนั้น ศักยภาพในการเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากในจังหวัดมีสหกรณ์การเกษตรเพียงอำเภอละ 1 แห่งเท่านั้น การรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาจึงจำกัดเฉพาะบางพื้นที่เท่า ชาวนาไกล ๆ ไม่สามารถขนข้าวมาขายได้เนื่องจากต้องรับผิดชอบในการขนส่งเอง ซึ่งบางที่ไม่คุ้มกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น และนอกจากนี้สหกรณ์การเกษตรจะรับซื้อข้าวเฉพาะจากชาวนาที่เป็นสมาชิกเท่านั้น และประการสำคัญขององค์การที่เข้ามาซื้อข้าวจากชาวนาในปีนี้ไม่ว่าจะเป็น อ.ท.ก., อ.ค.ส. หรือสหกรณ์การเกษตรก็ตามดำเนินการได้ค่อนข้างอิสระ ไม่มีองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมและดูแลการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาขององค์การเหล่านี้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

ในส่วนของนโยบายช่วงที่ 2 หลังวันที่ 1 มิถุนายน 2519 มีเพียงองค์การเดียวที่เข้ามาทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกของชาวนาคือ อ.ท.ก. ซึ่งลักษณะการเข้ามาซื้อข้าวเปลือกของ อ.ท.ก. ก็จะเป็นเช่นเดียวกับปี 2518 ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพขององค์การที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปีนี้ องค์การที่สำคัญได้แก่โรงสีและยุ้งข้าว ซึ่งต้องซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดตามราคาประกันที่รัฐบาลประกาศไว้ และต้องสต็อกข้าวตามจำนวนที่กำหนด โดยสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะธนาคารกรุงไทยได้ แต่ทางปฏิบัติแล้วพบว่า การสต็อกข้าวเปลือกตามปริมาณที่ทางราชการกำหนดต้องใช้ค่าใช้จ่ายมาก โรงสีไม่มีเงินเพียงพอที่จะสต็อกข้าวเปลือกจำนวนดังกล่าว และเมื่อจะกู้เงินจากธนาคารก็ต้องมีความเชื่อถือนกันระหว่างธนาคารกับทางโรงสี ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ตลอดจนถึงขั้นคอนรายละเอียดต่าง ๆ ตามระเบียบของธนาคารมากมาย ทำให้โรงสีทั่วไปไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารได้ โรงสีจึงไม่สามารถ

ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดตามราคาที่เหมาะสมไว้ได้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานด้วย

จะเห็นว่าลักษณะหลายประการขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในขณะนี้ เป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุตามราคาที่ทางรัฐบาลประกาศไว้

3. ทรัพยากร เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ เนื่องจากในปีที่รัฐบาลมุ่งที่จะใช้กระบวนการทางการตลาด โดยให้ทางโรงสีและยุ้งข้าวซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางการกำหนด และรัฐบาลรับซื้อข้าวสารจากโรงสีนั้น คำนโรงสีต้องซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันนั้นทางรัฐบาลไม่มีทรัพยากรที่จะช่วยเหลือโรงสีและยุ้งข้าวในการเข้ามารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน ถึงแม้ว่าทางโรงสีและยุ้งข้าวจะสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่ทางธนาคารมักไม่ค่อยยอมให้กู้ เนื่องจากทางโรงสีขาดหลักประกัน ความระบือของธนาคาร การที่โรงสีขาดงบประมาณหรือเงินทุนนี้ เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จ สำหรับในส่วนที่รัฐบาลซื้อข้าวสารจากโรงสีนั้น รัฐบาลสามารถซื้อข้าวสารจากโรงสีทั้งประเทศได้ 36,447 ตัน (เป็นข้าวเปลือกประมาณ 86,778.57 ตัน) งบประมาณ 140 ล้านบาท และรัฐบาลซื้อข้าวเปลือกทั้งประเทศทั้งสิ้น 155,994 ตัน มูลค่า 368.7 ล้านบาท²⁰ ซึ่งหากพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการซื้อข้าวทั้งประเทศจะมีเพียง 508.7 ล้านบาท เทียบเป็นปริมาณข้าวเปลือกทั้งหมดประมาณ 242,772 ตัน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าจำนวนเงินที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกและปริมาณข้าวเปลือกที่สามารถซื้อได้ทั้งประเทศมีปริมาณน้อยหรือไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

²⁰กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525):

นอกจากทรัพยากรในแง่งบประมาณแล้ว ทรัพยากรด้านอื่น ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดำเนินการตามนโยบายและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในพื้นที่ ในส่วนของโรงสีที่เข้ามารับซื้อข้าวจากชาวนา รัฐบาลมีงบประมาณ 140 ล้านบาท ซื้อข้าวสารจากโรงสี ซึ่งผู้ซื้อข้าวสารจากโรงสีก็มีได้มีการจัดโครงสร้างเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปดำเนินการอย่างพอเพียง

สำหรับด้านเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัด พบว่ามีหน่วยรับซื้อขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเข้ามาทำหน้าที่ในจังหวัดเพียง 2-3 คน²¹ ทำให้การเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาไม่ทั่วถึง และแต่ละอำเภอก็จะมีสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ซื้อข้าวจากสมาชิกซึ่งก็มีเพียงอำเภอละ 1 แห่งเท่านั้น ไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้ จะเห็นว่าทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรด้านต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ

4. การประสานงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ทั้งนี้ก็เพราะในปีนี้มีองค์การเข้าไปทำหน้าที่หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การดำเนินงานในจังหวัดต้องประสานงานกับระหว่างองค์การต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายบรรลุ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดขององค์การที่เกี่ยวข้องเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ กล่าวคือเมื่อรับนโยบายมาจากทางส่วนกลาง องค์การต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายก็จะดำเนินการตามส่วนที่ตนรับผิดชอบ โดย อ.ค.ก. จะเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกของ อ.ค.ก. ตามแนวทางที่ได้วางไว้ ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรก็จะรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร องค์การเหล่านี้มิได้ประสานงานกันในระดับจังหวัดหรือในระดับปฏิบัติการ กล่าวคือไม่มีการร่วมกันกำหนดแนวทางว่าองค์การจะร่วมกันดำเนินนโยบายในจังหวัดได้อย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เช่น การขนข้าวมาขาย ชาวนาและสมาชิกสหกรณ์การเกษตรสามารถจะร่วมกันได้หรือไม่ เพื่อเป็นการประหยัคและก่อให้เกิด

²¹สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ก. วันที่ 22 มกราคม 2531.

ผลดีมากกว่า หรือการกระจายจุดรับซื้อข้าวเปลือกให้มากขึ้น ลักษณะของการประสานงานระหว่างองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะไม่มีผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มากนักก็ตาม แต่ก็ทำให้ผลที่น่าจะได้จากการน่านโยบายไปปฏิบัติลดลงไปด้วย

การประสานงานที่มีผลต่อการน่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อีกประการได้แก่ การประสานงานระหว่างโรงสีและธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ก็เพราะโรงสีเป็นองค์การสำคัญที่ต้องซื้อข้าวในราคาประกัน รวมทั้งสต็อกข้าว ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก ทางรัฐบาลจึงได้ให้ทางโรงสีกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะทำให้โรงสีมีเงินเพียงพอที่จะซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา การค้ำเงินนโยบายหรือปฏิบัติตามนโยบายในปีนี้จึงต้องใช้การประสานงานระหว่างโรงสีและยุ่งช้าวกับทางธนาคารพาณิชย์มาก นโยบายจึงจะประสบความสำเร็จได้ แต่ในทางปฏิบัติการประสานงานระหว่างองค์การระดับปฏิบัติทั้งสองมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลยก็ว่าได้ เพราะการขอกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต้องมีหลักทรัพย์และคุณสมบัติความระเบียบของธนาคารพาณิชย์ ต้องมีสถานที่เก็บสต็อกข้าว ซึ่งโรงสีมักเกิดปัญหาขาดสถานที่จัดเก็บและขาดหลักทรัพย์ที่จะใช้ค้ำประกันการกู้เงินซึ่งทางจังหวัดและรัฐบาลไม่ได้กำหนดแนวทางค้ำนี้ไว้อย่างแน่ชัดว่าจะดำเนินการอย่างไร ทำให้โรงสีและยุ่งช้าวต่าง ๆ ไม่มีเงินเพียงพอที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา การที่ทางโรงสีและธนาคารพาณิชย์ขาดการประสานงานกันนี้จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การน่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

การประสานงานที่สำคัญอีกประการได้แก่ การติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติและเกษตรกรชาวนาที่ต้องการจะขายข้าว และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะการปฏิบัติตามนโยบายจะได้ผลก็ต่อเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องรู้และเข้าใจในนโยบายก็พอ การที่ทางจังหวัดปฏิบัติตามนโยบายโดยไม่มี การประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ชาวนาได้รู้ข้อมูล ระเบียบของทางราชการ การซื้อขายตลอดจนสถานที่ที่จะซื้อขายอย่างทั่วถึง ทำให้ชาวนาไม่รู้ว่าจะนำข้าวเปลือกมาขายได้อย่างไร ราคาเท่าไร และมีขั้นตอนอย่างไร เมื่อชาวนาไม่รู้ก็ทำให้ไม่นำข้าวเปลือกมาขายตามโครงการ ทำให้เงินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้

นอกจากการประสานงานกันระหว่างองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติแล้ว การสั่งการภายในองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติยังคงยึดถือคำสั่งจากส่วนกลางเป็นหลัก ลักษณะการ

สั่งการเป็นรูปแบบทิศทางเดียว (one-way) คือสั่งการลงไปจากเบื้องบน top-down communication ที่รวมอำนาจการสั่งการไว้โดยมีรูปแบบการสั่งการที่ยึดถือตามระเบียบและหนังสือ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการเป็นหลัก การปฏิบัติก็ยึดถือจากการสั่งการเหล่านี้ องค์การระดับปฏิบัติมิได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นหรือแนวทางในการทำงานแก่ประการใด วิธีปฏิบัติจะใช้รูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ทั้ง ๆ ที่แต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ลักษณะการประสานงานทั้งระหว่างหน่วยงานและภายในองค์การเดียวกันมีลักษณะรวมศูนย์ทุกอย่างตั้งแต่การสั่งการ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ ล้วนอยู่ในส่วนกลาง ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การดำเนินงานของจังหวัดขาดความคล่องตัว และส่งผลให้การนำนโยบายการยกยกราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จได้

5. สภาพทางการเมือง ในปีนี้ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายยกยกราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์สามารถพิจารณาได้ 2 ประการคือ ประการแรก การเมืองในระดับประเทศ จะเห็นว่าในปีนี้นโยบายการยกยกราคาข้าวเปลือกมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่ได้ดำเนินการไปปฏิบัติแล้วช่วงเวลาหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลนั้นทำให้นโยบายขาดความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง โรงสีและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มั่นใจในนโยบายดังกล่าวจึงไม่ซื้อข้าวจากชาวนาในราคาประกัน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ สาเหตุสำคัญที่นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี 2519 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับประเทศในช่วงนี้จึงส่งผลกระทบให้การนำนโยบายการยกยกราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล

ประการที่สอง ได้แก่การเมืองในระดับองค์การในท้องถิ่นที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือการเมืองในจังหวัดนครสวรรค์เอง ทั้งนี้ก็เพราะว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์นั้นต้องเกี่ยวข้องกับคนหลายฝ่าย และมีผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้เกิดการขัดแย้งและไม่ร่วมมือก่อนนโยบาย ทำให้นโยบายไม่บรรลุผล ซึ่งการดำเนินการยกยกราคาข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลของจังหวัดในปีนี้พ่อค้าข้าวเปลือกและโรงสีต่าง ๆ ในจังหวัดเสียประโยชน์ คนกลุ่มนี้จึงไม่ให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในช่วงที่ทางหน่วยงานของทางราชการเข้าไปรับซื้อข้าว ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดต่ำลง ทั้งนี้ก็เพราะว่ากลุ่มนี้รู้ว่าทางราชการซื้อข้าวเปลือกได้ในเวลาจำกัด เนื่องจากมีงบประมาณน้อยไม่เพียง

พอที่จะซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดใดทั้งหมดซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันงบประมาณ หรือทรัพยากร ที่กล่าวไว้แล้ว เมื่อพ่อค้าในจังหวัดไม่แย่งซื้อข้าวเปลือกกับทางองค์การของรัฐ และไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกได้ในราคาประกันที่รัฐบาลประกาศไว้ อีกทั้งยังพากันหยุดรับซื้อข้าวเปลือก ลักษณะดังกล่าวทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

6. สภาพเศรษฐกิจ ถือเป็นตัวแปรหลักที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาโดยตลอด ทั้งภาวะเศรษฐกิจโลกหรือการค้าข้าวของโลก และภาวะเศรษฐกิจในประเทศ โดยเฉพาะภาวะการค้าข้าวของตลาดโลกซึ่งเป็นตัวกำหนดราคาข้าวส่งออกของไทยและเป็นฐานในการคำนวณราคาข้าวในประเทศ สำหรับการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ ภาวะทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ คือ

ประการแรก ภาวะการค้าข้าวของโลก โดยเฉพาะราคาข้าวในตลาดโลกและราคาข้าวส่งออกของไทย ซึ่งมีผลต่อราคาข้าวเปลือกโดยตรง สำหรับในปีนี้อัตราการค้าข้าวในตลาดโลกตกต่ำกว่าปี 2518 กล่าวคือ ราคาข้าว 5 เบอร์เซ็นท์ ส่งออกเฉลี่ยลดลงเหลือ 5,171 บาทต่อเมตริกตัน²² (เทียบกับ 7,433 บาทต่อเมตริกตันของปี 2518) ราคาทั้งกล่าวนี้นำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปีนี้อัตราต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ราคาส่งออกนี้เมื่อนำมาคิดราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ราคาข้าวเปลือกจะตกเฉลี่ยลงประมาณ 1,771.82 บาท ซึ่งราคานี้เมื่อหักค่าพรีเมียมข้าวที่รัฐบาลเก็บจากผู้ส่งออกแล้วก็จะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรในจังหวัดนครสวรรค์ได้รับเหลือเพียงเฉลี่ยลง 1,445.82 บาท²³ เมื่อราคาข้าวส่งออกมีราคาต่ำดังกล่าว จึงไม่มีโรงสีใดซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางการกำหนดเพราะจะต้องประสบกับการขาดทุน มีเพียงองค์การของรัฐบาลที่เข้าไปซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดในราคาประกันซึ่งก็ซื้อได้เพียงส่วนน้อย เพราะขาด

²²สภาพการค้าแห่งประเทศไทย อ้างใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525): 117.

²³รัฐบาลเก็บพรีเมียมข้าว 5% ส่งออกในอัตราตันละ 800 บาท ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงมาก รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพรีเมียมข้าว 5% ระหว่างวันที่ 4 ธ.ค. 2518 ถึงวันที่ 4 พ.ค. 2519 ลดค่าพรีเมียมข้าวทุกชนิดลงเพื่อให้ราคาข้าวเปลือกดีขึ้น

งบประมาณคงได้กล่าวแล้ว ดังนั้นภาวะการค้าข้าวของโลกและสภาพเศรษฐกิจจึงมีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก

ในปี 2519 นี้ กล่าวได้ว่ามีตัวแปรหลายตัวด้วยกันที่เข้ามามีผลให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐบาล องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่ใช้ รวมถึงตลอดจนถึงสภาพทางการเมือง ล้วนแต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ.2520

การดำเนินนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปีนี้ ยังไม่บรรลุผลตามที่วางไว้ เราสามารถพิจารณาถึงสาเหตุของการนำนโยบายไปปฏิบัติในปีนี้ไม่บรรลุผลได้คือ

1. นโยบายของรัฐบาล ในปีนี้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างจากที่ผ่านมา โดยให้ อ.ท.ก. เข้าไปรับซื้อข้าวจากชาวนาเช่นเดิม แต่ไม่กำหนดราคารับซื้อไว้ ให้ซื้อตามราชมในท้องถื่น รัฐบาลเพียงแต่กำหนดราคาขั้นสูงไว้ หากจังหวัดใดซื้อข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าราคาตลาดหรือราคาขั้นสูง ต้องรายงานต่อรัฐบาลว่าทำไมต้องซื้อในราคาสูง สาเหตุที่นโยบายของรัฐบาลถูกกำหนดในรูปนี้ก็เพราะนโยบายที่ผ่านมามีปัญหา เรื่องการทุจริตและความแตกต่างของสถานที่ เมื่อกำหนดราคาตามราคาตลาด การทุจริตก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีรายได้ส่วนต่างของราคา และปัญหาจังหวัดที่อยู่ไกลจะเสียเปรียบจังหวัดใกล้กรุงเทพฯ ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่าใส่หุ้ยก็จะหมดไปด้วย เมื่อราคาเป็นไปตามภาวะการตลาดของแต่ละท้องที่ แต่การที่รัฐบาลมุ่งแก้ปัญหาจากนโยบายที่เกิดขึ้นในอดีตนี้ก็ทำให้ราคาข้าวเปลือกในปีไม่สูงขึ้นจากราคาตลาด กล่าวคือรัฐบาลกำหนดราคาตามราคาตลาด ซึ่งในปีนี้ราคาตลาดของข้าวเปลือกหึ่งประเทศเฉลี่ยเพียงเกวียนละ 2,155.25 บาท²⁴ และราคาขั้นสูงที่รัฐบาลกำหนดไว้เพียงเกวียนละ 2,250 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันในปีก่อน ๆ มาก (ปี 2519 ราคาประกัน 2,650 บาทต่อเกวียน ปี 2518 ราคา

²⁴กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525): 114.

ประกัน 2,800 บาทต่อแถว) การที่รัฐบาลกำหนดราคาประกันไว้ทำนี้ทำให้ราคาที่เกษตรกรขายได้กับราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ไม่ต่างกันมากนัก แต่ราคากังกล่าวก็ไม่ช่วยให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ของชาวนาได้ นโยบายของรัฐบาลในปีนี้มีลักษณะที่น่าพิจารณาหลายประการคือ

1.1 นโยบายไม่สามารถประเมินผลได้ เพราะรัฐบาลไม่ได้กำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ ทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าการรับซื้อข้าวเปลือกของรัฐบาลบรรลุผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกและบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลหรือไม่

1.2 นโยบายไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ ทั้งนี้ก็เพราะราคาที่ทางรัฐบาลกำหนดให้รับซื้อเป็นราคาตลาด ทำให้หน่วยรับซื้อไม่กล้ารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาสูง เพราะการรับซื้อข้าวเปลือกราคาสูงจะตองขึ้นแรงเหตุผลซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก หน่วยรับซื้อจึงทำหน้าที่เป็นเพียงพ่อค้าในท้องถิ่นคนที่เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาตลาดเท่ากับพ่อค้าคนอื่น ๆ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ชาวนาไม่กล้าเข้ามาขายให้หน่วยรับซื้อ เพราะเมื่อราคาที่ได้รับซื้อเท่ากับราคาตลาดทั่วไป ชาวนาในจังหวัดจึงขายข้าวให้แก่พ่อค้ามากกว่า เพราะสะดวกและไม่เสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวมายังหน่วยรับซื้อ อีกทั้งการขายให้พ่อค้ายังมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมายเหมือนการขายให้หน่วยรับซื้อของจังหวัด ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ

1.3 การเริ่มต้นของนโยบายข้าว จะเห็นว่าในปีนี้ได้เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาของหน่วยรับซื้อเริ่มในช่วงเดือนมีนาคม 2520 ซึ่งในช่วงนี้ชาวนาจะขายข้าวเปลือกส่วนใหญ่ไปแล้ว เพราะผ่านช่วงการเก็บเกี่ยวมาแล้ว ข้าวเปลือกไม่ได้อยู่ในมือชาวนา การเริ่มนโยบายข้าวมีผลอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะช่วงที่ข้าวเปลือกออกสู่ตลาดรัฐบาลไม่ได้ประกาศนโยบายออกมา ทำให้ทุกฝ่ายไม่แน่ใจว่ารัฐบาลดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกหรือไม่ เมื่อเกิดความไม่แน่ใจชาวนาก็จะเร่งขายข้าวออกไปก่อน ทำให้รัฐบาลซื้อข้าวจากชาวนาได้เพียงส่วนน้อย และไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดได้

จะเห็นว่าการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนั้นนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก โดยเฉพาะการซื้อข้าวในราคาตลาดและการเริ่มออกซื้อข้าวเปลือกที่ต่ำกว่าช่วงที่ข้าวเปลือกออกสู่ตลาด

2. สภาพเศรษฐกิจ ยังคงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก ทั้งนี้ก็เพราะราคาข้าวเปลือกในตลาดโลกยังคงเป็นตัวกำหนดราคาข้าวเปลือกในประเทศอยู่ ราคาข้าวในตลาดโลกปีนี้ก็ยังไม่แตกต่างจากปี 2519 มากนัก กล่าวคือราคาข้าว 5% ส่งออกมีราคาตันละ 5,513 บาท ซึ่งราคานี้เมื่อนำมาคิดเป็นราคาข้าวเปลือกจะไม่สูงนัก คือประมาณเกวียนละ 1,915.46 บาท ทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมามากนัก การปฏิบัติตามนโยบายในปีนี้จึงไม่ได้มีส่วนในการยกกระชับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาของจังหวัดขายได้

จะเห็นว่าในปีนั้นนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการนำนโยบายการยกกระชับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก เพราะนโยบายไม่มีการกำหนดราคาประกันไว้ ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ และไม่สามารถยกกระชับราคาข้าวเปลือกได้ เพราะต้องซื้อข้าวเปลือกตามราคาตลาด และเริ่มต้นนโยบายช้า เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับว่านโยบายไม่ได้มุ่งหวังที่จะยกกระชับราคาข้าวเปลือก แต่เป็นการกำหนดนโยบายให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสนใจต่อปัญหาเกษตรกรเท่านั้น ไม่สามารถยกกระชับราคาข้าวเปลือกได้แต่ประการใด

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ.2521

ในปีนี้จังหวัดนครสวรรค์ไม่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการยกกระชับราคาข้าวเปลือก เนื่องจากทางรัฐบาลมิได้มีนโยบายในการยกกระชับราคาข้าวเปลือก เพราะประเทศประสบปัญหาความแห้งแล้ง ผลผลิตข้าวรวมของประเทศลดลงเหลือเพียง 13 ล้านตัน (จากปีก่อนที่ผลิตได้ 15 ล้านตัน) ²⁵ เมื่อปริมาณข้าวมีน้อยทำให้ราคาข้าวภายในประเทศขยับสูงขึ้น รัฐบาลจึงไม่ได้กำหนดนโยบายในการยกกระชับราคาข้าวเปลือก จังหวัดนครสวรรค์ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงมิได้ดำเนินการในการยกกระชับราคาข้าวเปลือก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปีนี้รัฐบาลจะมีได้มีการยกกระชับราคาข้าวเปลือกแต่มีการกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกไว้เพื่อเป็นเกณฑ์ให้ อ.ท.ก. รับชำระหนี้ค้ำมูยจากชาวนาโดยให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาขายในราคาคั่งกล่าว ซึ่งลักษณะนี้เป็นการลดแรงกดดันทางการเมืองได้ เพราะรัฐบาลสามารถอ้างได้ว่ามีการกำหนดราคารับซื้อไว้แล้ว สำหรับในทาง

²⁵กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม

ปฏิบัติกันพบว่าราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ในปีนี้สำหรับข้าวเปลือกชั้น 1 มีราคาเฉลี่ย 2,403 บาท (เทียบกับราคาประกัน 2,400 บาท/เกวียน) และราคาส่งออกข้าวสารในปีนี้เมตริกตันละ 7,463 บาท ซึ่งจะเห็นว่าภาวะการค้ำข้าวของโลกและผลผลิตข้าวรวมของโลกมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นจนรัฐบาลไม่กำหนดนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปี

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ.2522

ในปีนี้ภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกเอื้ออำนวยทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศสูง ราคาข้าวเปลือกที่ขายได้ในจังหวัดนครสวรรค์ใกล้เคียงกับราคาประกันของทางรัฐบาลมากขึ้น เช่นเดียวกับราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยของประเทศก็สูงขึ้นใกล้เคียงกับราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด แต่แม้ว่าราคาข้าวเปลือกในปีนี้จะสูงขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่จะกล่าวว่าการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์บรรลุผลนั้นยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ก็เพราะมีตัวแปรหลายประการที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งได้แก่

1. นโยบายของรัฐบาล ในปีนี้รัฐบาลมีโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยให้ 2 หน่วยงานคือ สหกรณ์การเกษตร และ อ.ท.ก. เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจะมีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ กล่าวคือในด้านความชัดเจนของนโยบายในปีนี้นโยบายของรัฐบาลชัดเจนในตัวเองพอสมควร แต่นโยบายก็ไม่แตกต่างไปจากนโยบายปีที่ผ่านมามากนัก ยังคงมีรูปแบบการให้องค์การของรัฐบาล เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา เช่น เติม ซึ่งลักษณะของนโยบายเช่นนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ดังได้กล่าวมาแล้วคือความเหลื่อมล้ำกันของจังหวัดต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อรัฐบาลกำหนดราคาประกันเท่ากันทั่วประเทศ จังหวัดที่ห่างไกลกรุงเทพฯ จะเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวและส่วยต่าง ๆ มากกว่า ดังนั้นราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์กับกรุงเทพฯ หรือจังหวัดใกล้กรุงเทพฯ ย่อมต่างกัน เพราะหากพ่อค้าหรือโรงสีในจังหวัดที่ห่างจากกรุงเทพฯ ซื้อข้าวเปลือกในราคาประกัน เมื่อแปรสภาพและเข้ามาแข่งขันในกรุงเทพฯ แล้ว ราคาจะสูงกว่าข้าวที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เนื่องจากกลุ่มที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เสียค่าส่วยและค่าใช้จ่ายในการขนส่งน้อยกว่า ลักษณะของนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่บรรลุผล เพราะทางโรงสีและพ่อค้าไม่

ข้อข่าวความราคมประกัน แต่จะซื้อในราคาตลาดแทน นอกจากนี้การชดกันเองของนโยบายของรัฐบาลในปีนี้ยังคงมีให้เห็น กล่าวคือ รัฐบาลยังคงให้พ่อค้าชาวต้องส่งข้าวสำรองให้แก่ทางราชการ ซึ่งราคาข้าวสำรองที่ทางรัฐบาลซื้อจะต่ำกว่าราคาขายส่งข้าวสารในตลาด ทำให้พ่อค้านำส่วนต่างของราคาเป็นค่าใช้จ่ายของตนเอง แล้วนำมาลดภาระให้แก่ทางโรงสี ซึ่งภาระเหล่านี้ก็จะมาตกแก่เกษตรกรในที่สุดไม่มากนักนอ นอกจากการบังคับซื้อข้าวสำรองแล้ว รัฐบาลยังคงเก็บค่าพรีเมียมข้าวจากผู้ส่งออกสำหรับข้าวขาว 100% ต้นละ 900 บาท และข้าวขาว 10% ต้นละ 700 บาท ²⁶ อัตราค่าพรีเมียมข้าวนี้ ทางพ่อค้าข้าวจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายและนำมาหักจากราคาข้าวที่จะซื้อจากโรงสีและพ่อค้า ทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงตามไปด้วย นอกจากนี้การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ชาวนารับผิดชอบค่าขนส่งนำข้าวมาขายเองก็เป็นอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรไม่ยอากนำข้าวเปลือกมาขาย ทำให้นโยบายไม่บรรลุผล อย่างไรก็ตามไม่ว่าอย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลในปีนี้จะมิตผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ก็ตามแต่ อิทธิพลของนโยบายของรัฐบาลก็ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา เพราะภาวะเศรษฐกิจโลกเป็นเครื่องช่วยและค่าพรีเมียมที่ทางรัฐบาลเก็บอัตราไม่สูงเช่นปีก่อน ๆ ราคาข้าวเปลือกในปีนี้จึงสูงกว่าปีก่อน ๆ แม้ว่าในช่วงที่ข้าวออกสู่ตลาดมากก็ตาม

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้มีองค์การ 2 องค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ได้แก่ อ.ต.ก. และสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเราจะพิจารณาองค์การทั้ง 2 ใคคือ

- อ.ต.ก. การจัดรูปโครงสร้างองค์การของ อ.ต.ก. จะเป็นเช่นเดียวกับปี 2518 คือมีการจัดตั้งกรมการจังหวัด และจัดตั้งเป็นหน่วยรับซื้อออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามจุดต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ การจัดโครงสร้างองค์การก็ยังยึดแบบขององค์การชั่วคราว (ตามรูปแบบ matrix) ซึ่งลักษณะขององค์การตามลักษณะนี้จะมีปัญหาในการปฏิบัติหลายประการทั้งที่กล่าวไปบ้างแล้ว กล่าวคือโครงสร้างองค์การมีการ

²⁶ รวบรวมโดยนางสุจินา ชูเชิด ฝ่ายสารบบ กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ เมษายน 2525 ใน วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525):

รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การดำเนินการและการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องล้วนแล้วแต่กระทำในส่วนกลางทั้งสิ้น ทำให้องค์การในระดับปฏิบัติขาดความคล่องตัว ซึ่งเป็นผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การไม่ประสบผล นอกจากนี้ขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติขององค์การในการเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามีมาก กว่าที่ชาวนาจะขายข้าวได้ต้องมีผู้รับรอง ชาวนาต้องรับผิดชอบในการขนข้าวไปขายเอง และการจ่ายเงินก็จะต้องไปรับเงินจากทางธนาคาร ไม่ได้รับเงินสดจากโรงสีเลย อีกทั้งยังต้องมีขั้นตอนในการตรวจคุณภาพข้าว ความชื้น ซึ่งมีขั้นตอนมากมาย ทำให้ชาวนาไม่ยอมนำข้าวมาขายแก่หน่วยรับซื้อ ประกอบกับจำนวนหน่วยรับซื้อข้าวเปลือกที่เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดมีน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของจังหวัดและไม่ทั่วถึง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดอย่างมาก นอกจากนี้กรมการระดับจังหวัดที่ตั้งขึ้นมาเพื่อกำหนดงานก็เป็นข้าราชการประจำซึ่งมีงานในหน้าที่มากอยู่แล้ว ทำให้ไม่มีเวลาที่จะมาตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับซื้อได้อย่างทั่วถึง หน่วยรับซื้อจึงสามารถหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบายได้ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการที่หน่วยงานมีน้อย ขั้นตอนการปฏิบัติยุ่งยากและขาดองค์การที่จะควบคุมนี้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในปีนี้มีบรรลุผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

- ในด้านของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นองค์การในระดับปฏิบัติอีกองค์การหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปี นี้ รูปแบบโครงสร้างองค์การ สหกรณ์การเกษตรมีโครงสร้างองค์การแบบปิรามิดคล้ายระบบราชการ คือ สหกรณ์การเกษตรจะรวมตัวกันเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตร จนถึงชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตรและการขึ้นตรงต่อชุมนุมสหกรณ์การเกษตรต่างจากระบบราชการ คือเน้นการร่วมกันด้วยความสมัครใจตามปรัชญาของสหกรณ์ ซึ่งระบบนี้แม้จะมีแนวความคิดดี แต่เมื่อนำมาใช้ในเมืองไทยก็ไม่แพร่หลาย การพัฒนาทางควมนี้ยังมีไม่มากนัก ในปีนี้รูปแบบของสหกรณ์ก็มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์กล่าวคือ ศักยภาพของสหกรณ์มีค่อนข้างจำกัด เนื่องจากคนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่ได้เข้ามาร่วมเพราะความต้องการอย่างแท้จริงของตนเอง แต่ต้องการเงินกู้บ้าง ผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกจึงมีเฉพาะบางกลุ่ม เมื่อการรับซื้อข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตรถูกจำกัดเฉพาะสมาชิก ทำให้ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกส่วนใหญ่ของจังหวัดได้ นอกจากนี้สหกรณ์การเกษตรมีเพียงอำเภอ

ละ 1 แห่ง การรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิกที่อยู่ห่างจากสหกรณ์จึงอาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการขนส่งของสมาชิก เพราะสมาชิกต้องขนข้าวมาเอง หากปริมาณข้าวมีน้อยก็จะไม่คุ้มกับค่าขนส่งและอีกประการหนึ่ง สหกรณ์การเกษตรบริหารงานโดยสมาชิกเอง ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการเข้าไปแข่งขันกับโรงสีและพ่อค้าในตลาดได้ ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลตามที่วางไว้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะใช้องค์การที่มีอยู่แล้ว และใช้รูปแบบชั่วคราว ซึ่งเหมาะสมกับการดำเนินการยกระดับราคาข้าว เพราะปัญหาเรื่องข้าวจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี การแก้ปัญหาที่ต่างกันออกไปด้วย แต่ลักษณะขององค์การดังกล่าวก็มีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

3. ทรัพยากร ในปีนี้รัฐบาลและจังหวัดนครสวรรค์ใช้ทรัพยากรในการยกระดับราคาข้าวเปลือกมากขึ้น กล่าวคือมีทั้ง อ.ท.ก. และสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา การเพิ่มองค์การที่เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกเท่ากับเป็นการกระจายหน่วยรับซื้อให้สามารถรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดได้อย่างทั่วถึง แต่งบประมาณที่ทางรัฐบาลใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกยังคงมีไม่เพียงพอ

แม้ว่าในปีนี้รัฐบาลมีงบประมาณในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามากกว่าทุกปีก็ตาม (ซึ่งน่าจะทำให้งบประมาณในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นตามไปด้วย) แต่เมื่อพิจารณาถึงปริมาณข้าวเปลือกที่รัฐบาลซื้อไว้ตามโครงการทั่วประเทศแล้วมีเพียง 191,556 ตันข้าวเปลือก หรือคิดเป็นร้อยละ 1.26 ของผลผลิตชาวนาปี²⁷ ปริมาณข้าวเปลือกที่ทางรัฐบาลรับซื้อไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ การที่ทางจังหวัดไม่มีงบประมาณพอที่จะรับซื้อข้าวเปลือกได้หมดนั้น ทำให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์มี 2 ราคา คือราคาตลาดที่ซื้อขายกันทั่วไป และราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด ซึ่งมีคนเพียงกลุ่มเดียวขายข้าวได้ในราคาดังกล่าว การมีงบประมาณน้อยจึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

²⁷กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525): 31.

4. การประสานงานและการกีดกันการค้า ในปีนี้การกีดกันการค้าและการประสานงานขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ยังคงเน้นการกีดกันการค้าและการประสานงานในรูปแบบเดิมคือใช้เอกสารและหนังสือราชการเป็นหลัก และแบ่งกันรับผิดชอบโดยสหกรณ์การเกษตรรับผิดชอบจังหวัดที่มีโรงสีของสหกรณ์ ล้าน อ.ค.ก. รับผิดชอบในจังหวัดที่ไม่มีโรงสีและจังหวัดที่สหกรณ์การเกษตรไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกได้ตามความต้องการของเกษตรกรซึ่งในระดับพื้นที่หน่วยงานทั้ง 2 จะไม่ได้ร่วมประชุมหรือวางมาตรการร่วมกันแต่ประการใด แต่จะเป็นไปในรูปของค่างคนต่างหากตามนโยบายที่คนได้รับมอบหมายมาจากหน่วยเหนือ นอกจากนี้ในจำนวนผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่รับซื้อและกรรมการสหกรณ์ต่างก็เป็นผู้ที่มีงานประจำทำอยู่แล้ว จึงไม่ได้มุ่งดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกอย่างจริงจัง ทำให้นโยบายไม่บรรลุผล สำหรับการประสานงานและกีดกันการค้าที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่การประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรในจังหวัดรู้ถึงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทางจังหวัดกระทำโดยการให้ผู้นำเกษตรกร กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์กับชาวนา แต่บางพื้นที่ก็ไม่ได้มีการประชุมชี้แจงให้ชาวนาทราบ หรือหากชาวนาทราบก็ไม่ทราบรายละเอียดหรือการดำเนินงานของจังหวัด จึงไม่นำข้าวมาขาย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดได้ อย่างไรก็ตามในปีนี้การประสานงานและการกีดกันการค้ามีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่มากนัก

5. สภาพเศรษฐกิจ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกมาก โดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจโลกและราคาข้าวในตลาดโลก และราคาข้าวส่งออกของไทยจะมีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกมาก เพราะราคาข้าวสารจะเป็นเครื่องกำหนดราคาข้าวเปลือกภายในประเทศทั้งหมด ยิ่งในภาวะที่ทางจังหวัดนครสวรรค์มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดได้ทั้งหมด ทำให้เกิดภาวะข้าวสองราคาขึ้นในจังหวัด²⁸ ข้าวเปลือกส่วนใหญ่ของจังหวัดจึงต้องขายให้กับพ่อค้าและโรงสีในราคาคาตลาด

²⁸ เมื่อทางจังหวัดไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดได้ทั้งหมด ทำให้มีปริมาณข้าวเปลือกส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถขายให้ทางรัฐบาลได้ ชาวนาจึงต้องขายข้าวเปลือกจำนวนดังกล่าวแก่โรงสีและพ่อค้าก็จะขายได้ในราคาคาตลาด ราคาข้าวในจังหวัดมี 2 ราคาคือราคาที่รัฐบาลประกัน และราคาตามราคาคาตลาดที่ถูกกำหนดโดยตลาดโลก

ซึ่งถูกกำหนดมาจากราคาข้าวสารส่งออกทั้งไค้กล่าวไว้แล้ว (แผนภาพที่ 12) ทั้งนี้เมื่อราคาข้าวเปลือกถูกกำหนดโดยราคาข้าวส่งออกทั้งนี้แล้ว สภาพเศรษฐกิจการค้าข้าวของโลกจึงมีผลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดมาก ในปีนี้ราคาข้าวสารส่งออก ณ กรุงเทพฯ คันละ 6,782 บาท²⁹ เมื่อรัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมไม่มากนัก ทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดใกล้เคียงกับราคาประกันที่รัฐบาลประกาศไว้ ลักษณะดังกล่าวนี้จึงกล่าวได้ว่าสภาพเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาวะการค้าข้าวของโลกเป็นตัวแปรที่ทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์บรรลุผลตามที่ทางรัฐบาลวางไว้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้จะ เป็นไปตามที่ทางรัฐบาลประกาศไว้ เนื่องจากตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐบาลเข้ามา มีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดโดยตรง เพราะราคาข้าวเปลือกที่ทางรัฐบาลประกาศต่ำลงมากและแม้ว่าราคาข้าวจะเป็นไปตามที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ แต่ก็ยังไม่สามารถยกเว้นรายได้ของชาวนาแก่ประการใด

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2523

การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้นี้ยังคงยึดมาตรการและขั้นตอนเช่นเดียวกับปี พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ตัวแปรที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงไม่แตกต่างจากตัวแปรที่กล่าวไว้ในปี 2522 มากนัก จะมีเพียงบางตัวแปรที่เปลี่ยนไปซึ่งจะพิจารณาได้คือ

1. นโยบายของรัฐบาล ในปีนี้นโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลยังคงเป็นเช่นเดียวกับปี 2522 แต่มีรายละเอียดแตกต่างเพียงประการเดียวในเรื่องราคาข้าวเปลือก ซึ่งรัฐบาลประกาศราคาข้าวเปลือกให้ทางจังหวัดนครสวรรค์ต้องรับซื้อข้าวเปลือกสำหรับข้าว 5% ในราคาเกวียนละ 3,100 บาท สูงขึ้นหรือ

²⁹กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2530): 119.

กำลังขึ้นละ 100 บาท ตามคุณภาพข้าวและราคานี้เป็นราคาหน้กลาน ซึ่งทางโรงสี และหน่วยรับซื้อต้องเสียค่าขนส่งให้ชาวนาตามอัตราที่ทางการกำหนด จะเห็นว่าราคาข้าวเปลือกที่ทางรัฐบาลประกาศปีนี้สูงกว่าปีที่ผ่านมา และเป็นราคาหน้กลาน แต่ทางปฏิบัติหน่วยรับซื้อไม่ได้ออกไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาแต่ให้ชาวนานำข้าวมาขาย ณ จุดรับซื้อ แล้วหน่วยรับซื้อจะชดเชยค่าขนส่งให้³⁰ ซึ่งทำให้นโยบายบรรลุผลยาก เพราะชาวนาขาดรถที่จะขนข้าว ประกอบกับปริมาณข้าวไม่มากพอ ทำให้ชาวนาไม่ขนข้าวมาขายให้ทางหน่วยรับซื้อของจังหวัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่กล่าวมาในปีแล้ว ในค่านการชดกันของนโยบายหรือเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาลก็ยังคงมีอยู่ทั้งการเก็บค่าพรีเมียมข้าว และการขายข้าวสารราคาถูกแก่ผู้บริโภคโดยใช้ข้าวสำรอง

2. สภาพทางเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวในตลาดโลก ปีนี้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น และการส่งออกข้าวของไทยยังคงส่งออกได้มากต่อเนื่องมาจากปีที่ผ่านมา ราคาข้าวสาร 5% ส่งออกเฉลี่ยสูงถึงตันละ 9,954 บาท ซึ่งราคากังกล่าวนี้หากนำมาพิจารณากับราคาข้าวเปลือกแล้ว จะทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มีราคาสูงขึ้น แต่เนื่องจากรัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมและข้าวสำรองจากผู้ส่งออกเพื่อป้องกันขาดแคลนข้าวบริโภคในประเทศ จึงทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดไม่สูงเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ดี ปีนี้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดสูงมาก เนื่องจากอิทธิพลของการค้าข้าวในตลาดโลก³¹

จะเห็นว่าในปีนี้สภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลกมีอิทธิพลมากในการทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้น

นอกจากตัวแปรทั้ง 2 ประการที่กล่าวถึงแล้ว ตัวแปรอื่น ๆ ในปีนี้มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่แตกต่างจากตัวแปรที่กล่าวถึงในปี 2522 มากนัก ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านทรัพยากร องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการติดคอเสื้อสารและการประสานงาน ซึ่งไม่มีผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดเท่ากับภาวะการค้าข้าวของโลกในปี

³⁰จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

³¹จากการสัมภาษณ์เจ้าของกิจการตลาดกลางข้าวเปลือกแห่งหนึ่งในนครสวรรค์

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2524

นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในปีนั้นต่างจากนโยบายที่ผ่านมา กล่าวคือรัฐบาลใช้วิธีการประมูลข้าวสารจากทางโรงสีแทนการให้องค์การของรัฐบาลเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งในปีนั้นเราอาจพิจารณาถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ได้คือ

1. นโยบายของรัฐบาล การที่ทางรัฐบาลใช้การประมูลข้าวสารจากพ่อค้าและโรงสีข้าวภายในจังหวัดก็เพื่อที่จะสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่ปริมาณข้าวในจังหวัด เพราะการประมูลข้าวสารจากโรงสีจะทำให้โรงสีและพ่อค้าข้าวสามารถซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้ราคาสูงตามไปด้วยเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในปีนั้นอย่างถี่ถ้วนแล้ว พบว่าโดยลำพังตัวนโยบายของรัฐบาลเองไม่สามารถที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้แค่ประการใด ทั้งนี้ก็เพราะสาเหตุหลายประการคือ

ประการแรก นโยบายของรัฐบาลขัดแย้งกัน กล่าวคือขณะที่รัฐบาลประกาศให้มีการประมูลข้าวสารเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้น รัฐบาลก็มีนโยบายจำหน่ายข้าวสารราคาถูกแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวสารได้ในราคาที่เหมาะสมและไม่แพงเกินไป และเพื่อให้มีข้าวสารบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอ โดยการบังคับซื้อข้าวสารจากผู้ส่งออกในราคาถูกในรูปของอัตราข้าวสำรอง เมื่อนโยบายที่ออกมาในปีนั้นขัดกันทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของปีนั้นเกิดการลังเลไม่แน่ใจ และขาดความเชื่อมั่นต่อนโยบาย กล่าวคือหากโรงสีซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดตามราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด แต่รัฐบาลเน้นการขายข้าวให้ผู้บริโภคในราคาต่ำ ทำให้โรงสีขาดทุนโรงสีต่าง ๆ ก็ไม่กล้าซื้อข้าวเปลือกตามราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลได้

ประการที่ 2 การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายโดยให้องค์การของรัฐทำหน้าที่เสมือนพ่อค้าข้าวสาร ทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เนื่องจากการประมูลข้าวสารเป็นการประมูลในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งเป็นเรื่องที่พ่อค้าทั่วไปทราบอยู่แล้ว และก็ไม่มีความจำเป็นอะไรที่พ่อค้าข้าวหรือโรงสีจะต้องซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะหากพ่อค้าซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดในราคาสูงแล้วไม่สามารถประมูลขาย

ให้แก่รัฐบาลได้ ต้องขายในราคาตลาดที่ราคาต่ำกว่า จะทำให้พ่อค้าข้าวและโรงสีขาดทุนทางโรงสีจึงไม่ยอมซื้อข้าวเปลือกในราคาสูง ทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล

ประการที่ 3 นโยบายของรัฐบาลเป็นการพิจารณาหรือวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะช่วง โดยไม่พิจารณาภาพรวมของการค้าข้าวทั้งหมดอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ในสภาพความเป็นจริงแล้วราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานข้าวเปลือกตลอดทั้งปี³² เพราะการซื้อข้าวเปลือกของพ่อค้าและโรงสีจะมีการเก็งตลาดในอนาคตด้วย การที่รัฐบาลเข้าไปซื้อข้าวในช่วงต้นฤดูแม้จะเป็นการสร้างอุปสงค์ในช่วงต้นฤดู แต่ช่วงปลายฤดูรัฐบาลก็จะนำข้าวออกมาขายทำให้อุปทานของข้าวปลายฤดูมีมากกว่าเวลาปกติ ทำให้ราคาข้าวต่ำลง พ่อค้าก็จะไม่เก็บข้าวช่วงต้นฤดูเพราะการขายข้าวช่วงปลายฤดูจะได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการกักเก็บ เมื่อพ่อค้าและโรงสีไม่เก็บข้าวก็จะไม่เข้ามาแข่งขันในการซื้อข้าวเปลือกของจังหวัดในช่วงต้นฤดูหรือหากซื้อก็จะซื้อในราคาตลาดแทน เมื่อเป็นเช่นนี้การยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

แม้ว่าในปีนี้รัฐบาลจะมีแนวทางในการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์แตกต่างออกไปจากที่ผ่านมาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลโดยถ่องแท้แล้วจะเห็นว่าลำพังนโยบายของรัฐบาลเพียงประการเดียวยังไม่สามารถที่จะยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ เพราะลักษณะของนโยบายและปัญหาของนโยบายที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามในปีนี้นี้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดดีขึ้นแต่ก็เนื่องมาจากตัวแปรอื่นมากกว่าที่จะมาจากนโยบายของรัฐบาล

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ได้แก่องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) โดยให้พาณิชย์จังหวัดทำหน้าที่แทน อ.ค.ส. ในการประมูลรับซื้อข้าวสารจากโรงสีและพ่อค้า ซึ่งในทางปฏิบัติพาณิชย์จังหวัดก็จะทำหน้าที่ในการ

³² รายละเอียดสามารถพิจารณาได้จาก เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "การแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรปี 2525/2526," วารสารธรรมศาสตร์ (21 มิถุนายน 2527): 166-187.

รับของการประมูลประกวดราคาและติดต่อกับผู้ที่เข้ามาประมูลราคาเท่านั้น การตัดสินใจ การประมูลราคากระทำโดยกรรมการในส่วนกลาง ดังนั้นบทบาทขององค์การของรัฐบาล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดจึงไม่มีผลต่อราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดโดยตรง การที่นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปีนี้จะบรรลุผลนั้น องค์การที่สำคัญได้แก่ โรงสีและพ่อค้าข้าวซึ่งจะต้องซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่รัฐบาลกำหนด แล้วนำข้าวสารมาประมูลขายให้แก่ทาง อ.ค.ส. อีกทีหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วโรงสีและพ่อค้าข้าวซึ่งเป็นองค์การที่ปฏิบัติจะไม่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน เพราะหากซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันแล้วไม่สามารถประมูลขายข้าวให้แก่ทางราชการได้ก็จะขาดทุน ทำให้โรงสีและพ่อค้าข้าวไม่ยอมซื้อข้าวในราคาประกัน ทางรัฐบาลเองก็ไม่มีมาตรการบังคับให้โรงสีหรือพ่อค้าข้าวต้องซื้อข้าวในราคาที่กำหนด ประกอบกับทางจังหวัดก็ไม่มีองค์การที่คอยติดตามและควบคุมการซื้อข้าวเปลือกของพ่อค้าและโรงสีภายในจังหวัด ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การในจังหวัดนครสวรรค์ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดได้

นอกจากนี้ในการประมูลข้าวสารหรือประกวดราคาข้าวสารนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการในทางปฏิบัติ เช่น การร่วมมือกันของโรงสีและพ่อค้าในการประมูลข้าวสาร การเสนอราคาสูงมาก การขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ส่งมอบข้าว ตลอดจนถึงปัญหาเรื่องคุณภาพข้าวที่ส่งมอบซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตตามมาด้วย อีกทั้งหากพิจารณาถึงองค์การที่เข้าไปประมูลข้าวสารแล้วจะเห็นว่าองค์การที่เป็นหน่วยงานหลักอยู่ในกรุงเทพฯ อำนวยการสั่งการและตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ลักษณะนี้ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและจะมีผลต่อผลการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ด้วยเช่นกัน

3. ทรัพยากร ในปีนี้จังหวัดนครสวรรค์สามารถประมูลซื้อข้าวสารจากพ่อค้าและโรงสีได้ทั้งหมด 214,000 กระสอบหรือ 21,400 ตัน ซึ่งคิดเป็นข้าวเปลือกได้ 44,583.30 ตัน³³ จะเห็นว่าปริมาณดังกล่าวเมื่อเทียบกับปริมาณข้าวเปลือกของจังหวัด

³³ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร, การประเมินนโยบายรักษาระดับราคาของรัฐบาลปีการเพาะปลูก 2523/2524 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 41.

แล้วเป็นปริมาณที่น้อยมาก กล่าวคือ ปริมาณที่ทางการซื้อเป็นเพียง 7.6% ของปริมาณข้าวเปลือกของจังหวัด ซึ่งไม่สามารถที่จะยกกระทบราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดได้อีกทั้งเมื่อรัฐบาลซื้อข้าวไปแล้วข้าวก็ยังคงอยู่ในตลาด เพราะรัฐบาลจะนำข้าวเหล่านี้ไปขายและส่งออกซึ่งทำให้อุปสงค์และอุปทานรวมของข้าวยังคงเท่าเดิม กล่าวคือหากไทยมีส่วนแบ่งการตลาด 3 ล้านตันข้าวสาร การที่รัฐบาลมาซื้อข้าวสารแล้วส่งออก ส่วนแบ่งตลาดโลกของไทยก็ยังคงเดิม เพียงแต่เปลี่ยนสภาพจากข้าวเอกชนเป็นข้าวรัฐบาลเท่านั้นเอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่จังหวัดนครสวรรค์ได้รับและใช้ในการประกวดราคาข้าวสาร และปริมาณข้าวสารที่ประมูลได้แล้ว เราอาจกล่าวได้ว่าปริมาณดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะยกกระทบราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ให้สูงขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่างบประมาณที่จังหวัดได้รับในการยกกระทบราคาข้าวเปลือกจะไม่มากพอที่จะยกกระทบราคาข้าวเปลือกได้ก็ตาม ราคาข้าวของจังหวัดในปีนี้ก็สูงขึ้นเนื่องจากตัวแปรทางค่านเศรษฐกิจซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

4. สภาพเศรษฐกิจ เป็นตัวแปรที่มีผลอย่างมากต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัด ทั้งจะเห็นจากที่ผ่านมาแม้จังหวัดจะเข้ามาดำเนินการยกกระทบราคาข้าวเปลือก แต่หากนโยบายของรัฐบาลและการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลก การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็จะไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับในปีนี้ภาวะการค้าข้าวของโลกอยู่ในเกณฑ์ที่ ความต้องการข้าวในตลาดโลกมีมาก ต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา การส่งออกของไทยอยู่ในระดับสูงและราคาดี ทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศและของจังหวัดนครสวรรค์สูงตามไปด้วย กล่าวคือในปีนี้เป็นประเทศไทยสามารถส่งออกได้ถึง 3.1 ล้านตัน และราคาข้าวส่งออกของไทยในตลาดกรุงเทพฯ สูงถึงตันละ 10,450 บาท³⁴ ราคาข้าวสารส่งออกดังกล่าวนี้หากนำมาพิจารณาถึงราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์แล้วราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์จะตกแถวียนละ 3,735 บาท จะเห็นว่าในปีนี้ภาวะการค้าข้าวของโลกเอื้ออำนวยต่อภาวะการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มากจนกล่าวได้ว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลกมีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดและการนำนโยบายการยกกระทบราคา

³⁴กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 12 (สิงหาคม 2525) : 117.

ข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มากที่สุด³⁵ กล่าวคือหากนโยบายของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่หากภาวะเศรษฐกิจเอื้ออำนวยและนโยบายของรัฐบาลไม่เป็นอุปสรรคแล้ว การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดก็จะบรรลุผลตามเป้าหมายที่ทางรัฐบาลได้วางไว้

จากตัวแปรต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปี พ.ศ. 2525 พอที่จะสรุปได้ว่า สภาพทางเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลกเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ไร้อีกก็ตัวแปรต่าง ๆ ที่กล่าวมาเหล่านี้ก็จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2525

ในปีการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ยังคงเป็นเช่นเดียวกับปี 2524 ทั้งนี้ก็เพราะนโยบายของรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากในปี 2524 ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้สูง รัฐบาลจึงยังคงใช้นโยบายเดิมเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงไม่แตกต่างไปจากเดิม ตัวแปรต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดในปีนั้นส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นเช่นเดียวกับตัวแปรในปี 2524 จะแตกต่างกันเพียงตัวแปรบางประการที่เปลี่ยนแปลงไปทุกปี เช่น สภาพทางเศรษฐกิจและทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้ ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะตัวแปรที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในรายละเอียดดังนี้คือ

1. ทรัพยากร ในปีงบประมาณที่ทางรัฐบาลใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มีมากขึ้น ปริมาณข้าวสารที่รัฐบาลประมูลจากจังหวัดนครสวรรค์ก็มากกว่าที่ผ่านมา กล่าวคือในปีที่รัฐบาลประมูลข้าวสารจากนครสวรรค์ทั้งสิ้น 548,000

³⁵จากการสัมภาษณ์เจ้าของกิจการตลาดกลางข้าวเปลือกขนาดใหญ่ของจังหวัดนครสวรรค์ยืนยันว่าการซื้อขายข้าวเปลือกของจังหวัดขึ้นอยู่กับราคาข้าวในตลาดโลก เป็นเกณฑ์ นโยบายของรัฐบาลจะไม่มีผลต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์เลย หากช้กับสภาพการค้าข้าวของโลก

กระสอบ ³⁶ หรือ 54,800 ตัน ซึ่งหากคิดเป็นข้าวเปลือกแล้วก็จะประมาณ 130,476 ตัน ข้าวเปลือก และนอกจากจำนวนนี้แล้วยังมีข้าวสารอีกจำนวนหนึ่งที่ทางรัฐบาลรับซื้อจากกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดนครสวรรค์ ปริมาณดังกล่าวแม้จะเป็นจำนวนที่มากแต่เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นว่าไม่มีส่วนช่วยในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะโรงสีที่ประมูลหรือประกวดราคาขายข้าวสารได้อาจไม่ซื้อข้าวเปลือกตามราคา ที่ทางรัฐบาลกำหนดก็ได้ เพราะเหตุผลหลายประการด้วยกันดังได้กล่าวมาแล้ว เช่น เมื่อซื้อข้าวเปลือกราคาประกันแล้วหากประมูลขายข้าวสารไม่ได้ก็จะขาดทุน และราคาข้าวเปลือกยังมี 2 ราคาไม่จำเป็นที่จะต้องซื้อราคาสูง ไม่มีกฎหมายบังคับให้ซื้อ ชาติองค์การที่ติดตามให้ปฏิบัติตามนโยบาย อีกทั้งข้าวยังคงอยู่ในตลาดอุปสงค์และอุปทานรวมยังไม่เปลี่ยนแปลง สิ่งเหล่านี้ทำให้โรงสีและพ่อค้าข้าวไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกของจังหวัดในราคาประกัน ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผลตามที่วางไว้ ดังนั้นในขณะนี้จึงเห็นอย่างชัดเจนว่าหากพิจารณาเฉพาะงบประมาณที่ทางจังหวัดใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกแล้ว งบประมาณในขณะนี้โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงปริมาณข้าวเปลือกที่รับซื้อแล้วน่าจะเพียงพอในการยกระดับราคาข้าวเปลือก แต่เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลและตัวแปรอื่น ๆ ทำให้ราคาข้าวเปลือกไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ลักษณะที่เกิดขึ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้ว่ารัฐบาลจะใช้งบประมาณในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเท่าไรก็ตาม ถ้านโยบายของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับตัวแปรอื่นและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติก็ไม่อาจที่จะบรรลุผลได้เลย ทั้งนี้ก็เพราะเรื่องข้าวเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับตัวแปรต่าง ๆ มากมาย และตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด

2. สภาพเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของตลาดโลก ยังคงเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

³⁶ ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาสถิติผลการเกษตร (ศ.ร.ก.) และองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.), สรุปผลการดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์โครงการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ๖๖ การผลิตปี 2524/2525 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์, 2525), หน้า 26.

เพราะราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ถูกกำหนดราคาโดยราคาข้าวในตลาดโลก ในปีนี้ราคาข้าวส่งออกของไทยมีแนวโน้มลดลงจากปีที่แล้วตั้งแต่ต้นปี ลักษณะดังกล่าวทำให้พ่อค้าไม่กล้าซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ทำให้ราคาข้าวเปลือกภายในจังหวัดต่ำลงไปด้วย เมื่อพิจารณาถึงสภาพการค้าข้าวของโลกและของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าภาวะการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดถูกกำหนดราคาโดยราคาข้าวสารในตลาดโลกโดยอาศัยกลไกการตลาดทำหน้าที่กำหนดราคาคงนั้นแม้รัฐบาลจะใช้งบประมาณในการยกยอการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้มีมากกว่าปีที่ผ่านมา แต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดกลับต่ำกว่าปี 2524³⁷ ทั้งนี้ก็เพราะราคาข้าวในตลาดโลกลดต่ำลง ลักษณะที่เกิดขึ้นนี้สามารถชี้ให้เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวในตลาดโลกเป็นสิ่งที่มิมีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกของประเทศไทย และการนำนโยบายการยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมาก

อย่างไรก็ดี ลักษณะที่เกิดขึ้นในปี 2524 และ 2525 เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าสภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวในตลาดโลกเป็นสิ่งที่มิมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมาก เพราะในปี 2524 และปี 2525 รัฐบาลใช้นโยบายเกี่ยวกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงเป็นเช่นเดียวกัน ขณะที่ปี 2524 งบประมาณของจังหวัดในการประกวดราคาข้าวสารมีน้อยกว่าปี 2525 และสามารถซื้อข้าวได้น้อยกว่าปี 2525 ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปี 2525 จึงน่าจะสูงกว่าปี 2524 เพราะรัฐบาลซื้อข้าวภายในจังหวัดได้มากกว่าแต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในปี 2525 กลับต่ำกว่าปี 2524 เพราะราคาข้าวสารส่งออกปี 2525 ต่ำกว่าปี 2524 ซึ่งเราจะสามารถสรุปได้ว่าใน 2 ปีนี้ราคาข้าวสารส่งออกมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยกยอการค้าข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มากกว่าตัวแปรอื่น ๆ

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัด นครสวรรค์ปี พ.ศ. 2526

จะเห็นได้ว่าในการปฏิบัติตามนโยบายการยกยอการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ที่ผ่านมาไม่ประสบผลตามที่รัฐบาลได้วางไว้ ในปีนี้รัฐบาลจึงได้มีการเปลี่ยนแปลง

³⁷จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการทำข้าว, เจ้าของกิจการโรงสี และพ่อค้าข้าวในจังหวัดนครสวรรค์ต่างยืนยันว่าปี 2524 เป็นปีที่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์สูงที่สุดเพราะภาวะการตลาดของโลกเอื้ออำนวย จึงทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว

นโยบายจากการให้องค์การคลังสินค้าประมวลข่าวสารจากพ่อค้าและโรงสีมาเป็นให้องค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัด แล้วนำข้าวเปลือกที่รับซื้อมาแปรรูปเป็นข้าวสารเพื่อส่งออกตามโควตารัฐบาล แต่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปจากเดิมก็ตาม การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ก็ไม่ได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ก็เพราะปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาล การให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาแล้วให้กระทรวงพาณิชย์จัดสรรโควตา การส่งออกข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลให้กับ อ.ค.ก. นั้น แม้ว่าจะครอบคลุมกระบวนการค้าข้าวทั้งหมดแต่ยังไม่สามารถยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ เพราะเมื่อทาง อ.ค.ส. ซื้อข้าวเปลือกก็จะสีข้าวคังแล้วนำมาส่งออกโดยใช้การส่งออกในโควตารัฐบาลต่อรัฐบาล ทำให้บทบาทของ อ.ค.ก. เป็นเพียงพ่อค้าข้าวที่มายังตลาดข้าวเอกชน เพราะเมื่อรัฐบาลส่งออกข้าวจำนวนนี้แล้วเอกชนก็ไม่สามารถส่งออกข้าวจำนวนนั้นได้อีก ทำให้พ่อค้าและโรงสีไม่เข้ามาแข่งขันซื้อข้าวกับหน่วยรับซื้อของรัฐบาลหรือหากซื้อ พ่อค้าข้าวและโรงสีก็จะซื้อข้าวตามราคาตลาด³⁸ ทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งการปฏิบัติงานขององค์การเหล่านี้มีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคในการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัด เช่น การขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การระดับปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์พบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามนโยบายในโครงการทั้ง 2 ไม่มีการประชุมร่วมกันหรือวางแผนร่วมกันในการเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาหรือแบ่งงานกันทำในการนำ

³⁸ จากการสัมภาษณ์เจ้าของกิจการโรงสีและผู้ประกอบกิจการตลาดกลางข้าวกล่าวว่า "ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดที่รับซื้อกัน ณ โรงสีและตลาดกลางข้าวเป็นราคาที่ ถูกกำหนดจากการค้าข้าวในกรุงเทพฯ มาคำนวณแล้วกำหนดเป็นราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อภายในจังหวัดนครสวรรค์"

นโยบายไปปฏิบัติ³⁹ โครงสร้างขององค์การมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานและคณะกรรมการประจำหน่วยรับซื้อเป็นข้าราชการประจำที่มีงานในหน้าที่มากอยู่แล้วทำให้ไม่มีเวลามากำเนินการอย่างจริงจัง, องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความรู้ในเรื่องข้าวโดยเฉพาะคุณภาพข้าวต้องให้ทางโรงสีช่วยกำหนดเกรดคุณภาพข้าวให้ ซึ่งเป็นช่องทางประการหนึ่งที่น่าจะก่อให้เกิดการทุจริตตามมา, ขั้นตอนในการรับซื้อข้าวเปลือกขององค์การระดับปฏิบัติมีมาก⁴⁰ ทำให้ชาวนาไม่กล้านำข้าวมาขายให้แก่หน่วยรับซื้อ ลักษณะเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้ไม่บรรลุผล

3. ทรัพยากร เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ใช้ในการซื้อข้าวเปลือกจากจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้มีเพียง 36 ล้านบาท และซื้อข้าวเปลือกได้เพียง 9,239.38 ตัน งบประมาณและปริมาณที่รับซื้อดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ เพราะข้าวเปลือกที่ทางรัฐบาลรับซื้อได้น้อย เมื่อนำไปเทียบกับปริมาณข้าวเหลือขายของจังหวัดซึ่งมีถึง 590,644.80 ตัน⁴¹ การที่ทางรัฐบาลไม่สามารถรับซื้อข้าวเปลือกของจังหวัดได้ทั้งหมดทำให้ชาวนาต้องขายข้าวที่เหลือให้แก่โรงสีและพ่อค้า ซึ่งทางโรงสีและพ่อค้าข้าวจะซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามราคาตลาดไม่ได้ซื้อตามราคาที่ทางรัฐบาลประกัน ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดจึงมี 2 ราคา คือ ราคาที่รัฐบาลประกันซึ่งมีชาวนาเพียงส่วนเดียวที่สามารถขายข้าวเปลือกได้ในราคากังลาวและราคาตลาดซึ่งเป็นราคาที่ชาวนาส่วนใหญ่ได้รับ เมื่อทางจังหวัดได้งบประมาณน้อยไม่สามารถรับซื้อข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ข้าวเปลือกส่วนใหญ่จึงต้องถูกขายในราคาตลาดทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากงบประมาณแล้ว ทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จำเป็นต้องใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่เพียงพอจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า มีเจ้าหน้าที่ขององค์การตลาดเพื่อ

³⁹จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อ.ค.ก., ผู้บริหารของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรนครสวรรค์

⁴⁰ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แสดงไว้ในบทที่ 4 แล้ว

⁴¹เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "การแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปี 2525/2526," เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 2 (มิถุนายน 2527).

เกษตรกรซึ่งเป็นองค์การหลักเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดเพียง 2-3 คน และหน่วยรับซื้อมีน้อยไม่เพียงพอในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา นอกจากนี้ยังขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ เช่น เครื่องตรวจความชื้น เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว ทำให้การดำเนินงานของหน่วยรับซื้อขาดความคล่องตัว ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล 42

4. การประสานงานและการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้การติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนกลางและองค์การระดับปฏิบัติใช้การส่งการในรูปแบบหนังสือสั่งการ หรือหนังสือราชการเป็นหลัก ซึ่งการติดต่อสื่อสารในลักษณะนี้เป็นลักษณะการสั่งการไปจากเบื้องบนซึ่งทำให้การปฏิบัติงานขององค์การระดับปฏิบัติขาดความเหมาะสมกับพื้นที่ สำหรับการประสานงานระหว่างองค์การระดับปฏิบัติในจังหวัดซึ่งมีหลายหน่วยงานจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดพบว่า 43 การประสานงานระหว่างองค์การยังไม่มีทำให้การดำเนินนโยบายมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ไม่ได้ร่วมกันดำเนินการซึ่งแม้ว่าลักษณะดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก แต่ก็มีส่วนทำให้นโยบายไม่บรรลุผล

5. สภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลก ราคาข้าวในตลาดโลกในปีนี้ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา เนื่องจากผลผลิตข้าวของโลกก็ขึ้นทำให้ราคาข้าวส่งออกต่ำลงและส่งผลกระทบต่อให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ต่ำลง กล่าวคือผลผลิตข้าวของโลกปีนี้มีถึง 420.10 ล้านตัน สูงกว่าปีที่ผ่านมาซึ่งผลิตได้ 413.20 ล้านตัน 44 การค้าข้าวของโลกมีเพียง 12 ล้านตันข้าวสาร ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกลดลง ราคาข้าวส่งออกของไทยต่ำกว่าปีที่ผ่านมามากโดยเฉพาะในช่วงครึ่งปีแรก 45 เมื่อพ่อค้าและโรงสีนำราคาข้าวส่งออกที่ตนได้รับมาคำนวณเพื่อกำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ต่ำกว่าเป้าหมายที่ทางรัฐบาลกำหนด และส่งผลให้การนำนโยบายการยกกระชับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

42 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรท่านหนึ่ง

43 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อ.ก.ก., กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ชุมชนสหกรณ์การเกษตรนครสวรรค์ ได้รับการยืนยันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างฝ่ายต่างทำค่านโยบายที่รับมาจากส่วนกลางสั่งการลงมา การร่วมกันวางแผนและดำเนินการระดับจังหวัดไม่ใดกระทำได้จริงจริง จะมีการประชุมร่วมกันในระดับคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น

44 สภาพการค้าแห่งประเทศไทย, ภาวะการค้าของประเทศไทย 2526, (กทม. : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2527) หน้า 23.

45 เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

เราอาจสรุปผลการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัด นครสวรรค์ว่ามีปัจจัยหลายประการที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุผลได้แก่ สภาพ เศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลกไม่เอื้ออำนวย ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลงและทำให้ ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดต่ำลงด้วย นโยบายของรัฐบาลที่ทำหน้าที่พ่อค้าข้าวคนหนึ่งทำให้ อุปสงค์และอุปทานข้าวยังคงมีเท่าเดิมในตลาด องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงพอ และขาดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการรวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือก ของนครสวรรค์มีน้อย ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของ จังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2527

ในปีนี้นจังหวัดนครสวรรค์ยังคงมีการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในปีนี้จะพิจารณาถึงตัวแปรที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบาย ยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาล ในปีนี้รัฐบาลพยายามลดภาระของผู้ส่งออกเพื่อ กระตุ้นการส่งออกและระบายข้าวออกต่างประเทศในช่วงต้นฤดูการผลิต และให้ผู้ส่งออก ทำการสต็อกข้าวโดยรัฐบาลจัดสรรโควตาการส่งออกข้าวรัฐบาลให้แก่ผู้ส่งออกที่สต็อกข้าว เกินปริมาณที่กำหนดเพื่อเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่ข้าวเปลือกในช่วงต้นฤดูการผลิต ลักษณะของนโยบายหากเราพิจารณาเพียงผิวเผินจะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบาย ที่ชัดเจนและน่าจะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ในปีนี้เพราะสามารถลดภาระของ ผู้ส่งออกทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกที่จะนำไปหักจากราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลง ทำให้ ผู้ส่งออกสามารถซื้อข้าวสารได้ในราคาสูงขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโรงสีสามารถซื้อข้าวเปลือก ได้ในราคาที่สูงขึ้น ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาสามารถขายได้จึงสูงขึ้นตามไปด้วย และ มีการสร้างอุปสงค์เทียมในช่วงต้นฤดูการผลิตโดยมีการสต็อกข้าวของผู้ส่งออกเพื่อกระตุ้น ให้มีการแข่งขันซื้อข้าวจากชาวนาอีกด้วย เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่านโยบาย ของรัฐบาลไม่สามารถที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ ทั้งนี้ก็เพราะนโยบาย ในปีนี้ไม่ได้ลดค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกอย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้ว่านโยบายจะลดอัตราค่า พรีเอี่ยมข้าวและการส่งมอบข้าวสำรองก็ตาม แต่รัฐบาลก็ให้มีการสต็อกข้าวสารของผู้ส่งออก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระของผู้ส่งออก ซึ่งผู้ส่งออกจะนำค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการสต็อกมาหัก

ออกจากราคาข้าวที่จะรับซื้อจากโรงสีและหนึ่งทำให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกในราคาที่ต่ำลง
 ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาจะได้รับในจังหวัดนครสวรรค์จึงต่ำลงไปด้วย นอกจากนี้การที่
 นโยบายของรัฐบาลกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องสต็อกข้าวสารตามจำนวนที่ทางราชการกำหนด
 (2,000 ตัน) เพื่อเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมและให้พ่อค้าแข่งขันกันรับซื้อข้าวสารซึ่งจะ
 ส่งผลกระทบบ้างถึงราคาข้าวเปลือกโดยรัฐบาลจะจกสรรโควตาการส่งออกข้าวของรัฐบาล
 ให้แก่ผู้ส่งออกข้าวที่สต็อกข้าวเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนด ทำให้การแข่งขันในการค้าข้าวอ่อนลง
 เพราะผู้ส่งออกรายย่อยซึ่งไม่มีกำลังที่จะสต็อกข้าวก็จะไม่ได้รับการจกสรรโควตาการส่งออก
 ข้าวของรัฐบาล ทำให้พ่อค้ารายย่อยไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ จนพ่อค้าขนาดเล็กเล็ก
 ทำการค้า⁴⁶ ทำให้เกิดการผูกขาด วัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการให้พ่อค้าข้าวแย่ง
 กันรับซื้อข้าวจึงไม่บรรลุผล นโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมานี้จึงมีผลทำให้การนำนโยบายการ
 ยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ซึ่งทำหน้าที่ใน
 การพิจารณาผลการของผู้ส่งออกและกระทรวงการคลัง ซึ่งพิจารณากำหนดภาษีและให้การให้
 สินเชื่อ องค์การทั้งสองเป็นองค์การหลักที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก
 ของจังหวัดโดยการกระตุ้นภาวะตลาดและการค้าเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันซื้อข้าวสาร
 อันจะส่งผลกระทบบ้างถึงราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ในทางอ้อม จะเห็นว่ารัฐบาล
 พยายามใช้องค์การที่มีอยู่แล้วเข้ามาปฏิบัติงานตามนโยบายเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ
 ซึ่งองค์การทั้ง 2 ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ได้ส่งผลกระทบบ้างต่อราคา
 ข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์โดยตรง เพราะเป็นการกระตุ้นภาวะตลาดและการค้า
 ข้าวโดยปล่อยให้การค้าข้าวดำเนินไปอย่างเสรีตามกลไกตลาด การดำเนินนโยบายใน
 การยกระดับราคาข้าวเปลือกในปีนี้ องค์การที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ระเบียบ
 ต่าง ๆ เท่านั้น เมื่อพิจารณาเสร็จก็จะประกาศใช้ องค์การของรัฐจะไม่เข้าไปทำหน้าที่

⁴⁶ เมื่อมีการจกสรรโควตาการส่งออกข้าวตามปริมาณสต็อกทำให้ผู้ส่งออกรายย่อย
 ซึ่งขาดกำลังทรัพย์และสถานที่เก็บข้าวไม่สามารถแข่งขันได้และได้โควตาการส่งออกน้อย
 จึงไม่สามารถทำการค้าได้ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ทำให้
 นโยบายไม่บรรลุผล

พิจารณาหรือควบคุมดำเนินการเองอย่างเช่นทุกปีที่ผ่านมา⁴⁷ ทั้งนี้บทบาทหรืออิทธิพลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายหลักจึงไม่มีผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกแก่ประการใด

3. สภาพทางเศรษฐกิจ ในปีนี้ภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกเป็นตัวอย่างที่มีความสำคัญมากที่สุดที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพราะภาวะการค้าข้าวในปีนี้เป็นของผู้ซื้อเนื่องจากผลผลิตข้าวของโลกและของไทยปีนี้ได้ผลดี ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลง ราคาส่งออกข้าวของไทยในปีนี้มีราคาตันละ 5,000-6000 บาท⁴⁸ เมื่อพิจารณาราคาข้าวในตลาดโลกแล้วจะเห็นว่าทางโรงสีจะไม่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนดเพราะเมื่อซื้อราคาก็กล่าวจะทำให้ต้นทุนสูง และไม่สามารถขายให้แก่ทางพ่อค้าข้าวหรือผู้ส่งออกได้เพราะผู้ส่งออกจะไม่ยอมรับซื้อ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับพ่อค้าและประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกได้ โรงสีจึงรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาข้าวสารที่ตนเองจะได้รับหักด้วยค่าใช้จ่ายและกำไรซึ่งจะถูกกำหนดจากตลาดโลกและราคาข้าวส่งออกซึ่งได้กล่าวแล้วตามแผนภาพที่ 12 ทั้งนี้การที่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่เป็นไปตามราคาที่ทางรัฐบาลประกาศไว้ก็เพราะตัวแปรทางเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลกเป็นตัวกำหนด

เมื่อพิจารณาการปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปีนี้พบว่าในส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ได้มีการดำเนินการแก่ประการใด การปฏิบัติตามนโยบายกระทำกันในส่วนกลางเพราะนโยบายของรัฐบาลเป็นตัวแปรที่มุ่งลดภาระของผู้ส่งออกซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก แต่เนื่องจากสภาวะทางการค้าข้าวของโลกเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลง และนโยบายของรัฐบาลซึ่งเพิ่มภาระการสต็อกข้าวให้แก่ผู้ส่งออก ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันในการรับซื้อข้าวเปลือกเพราะผู้ส่งออกรายเล็กไม่สามารถสต็อกได้ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ

⁴⁷ ประมวลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการสังกัดกระทรวงพาณิชย์และจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง.

⁴⁸ สภาพการค้าแห่งประเทศไทย, ภาวะการค้าของประเทศไทย พ.ศ. 2527 (กทม.: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528), หน้า 47-49.

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2528

ปีนี้รัฐบาลยังคงมีการกำหนดนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านการลดภาระผู้ส่งออกและช่วยเหลือโรงสีในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ซึ่งการดำเนินนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปีไม่แตกต่างจากปี 2526/2527 มากนัก มีการเปลี่ยนแปลงเพียงบางประการคือ รัฐบาลใช้วิธีการจัดสรรโควตาการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกที่สต็อกข้าวตามสัดส่วนของปริมาณสต็อกแทนการส่งออกแบบเสรีและให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เงินกู้แก่โรงสีเพื่อนำไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยจ่ายเงินค่าข้าวให้แก่ชาวนา 70% ของมูลค่าข้าวที่ขายก่อนแล้วจึงนำข้าวออกขายในตลาดหลังจากฤดูกาลผลิตเพื่อลดอุปทานของข้าวช่วงสั้นๆ เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลอย่างละเอียดแล้วจะพบว่านโยบายของรัฐบาลมิได้เอื้ออำนวยให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้นทั้งนี้ก็เพราะการที่รัฐบาลให้พ่อค้าข้าวสต็อกข้าวทำให้ผู้ส่งออกต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น ผู้ส่งออกจึงได้นำค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มาหักจากราคาข้าวที่จะรับซื้อจากโรงสี ทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงไปด้วย ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ก็ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวด้วย นอกจากนี้การที่ผู้ส่งออกสต็อกข้าวยังก่อให้เกิดการผูกขาดการค้าข้าว ผู้ส่งออกข้าวรายเล็กไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ต้องเลิกกิจการไป ผู้ส่งออกที่มีกำลังสต็อกมากสามารถถกการารับซื้อได้

ในส่วนของการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อชะลอการขายข้าวเปลือกต้นฤดูการผลิตของชาวนาโดยให้เงินโรงสีเพื่อนำไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนานั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดการแข่งขันในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพราะว่าพ่อค้าต้องรับภาระสต็อกข้าวตามที่ทางรัฐบาลกำหนดทำให้ข้าวช่วงปลายปีมีมาก พ่อค้าจึงไม่กล้าซื้อข้าวเปลือกเพื่อเก็งกำไรเพราะเสี่ยงต่อภาวะขาดทุนและไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการกักเก็บ ดังนั้น พ่อค้าจึงไม่กล้าเก็บกักข้าวทำให้ไม่เกิดการแข่งขัน ราคาข้าวเปลือกจึงไม่เป็นไปตามที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้แต่จะเป็นไปตามภาวะตลาดโลกมากกว่า อีกทั้งการรับซื้อข้าวเปลือกของโรงสีก็มีได้ทำให้ข้าวเปลือกหายไปจากตลาด ข้าวเปลือกดังกล่าวจะออกสู่ตลาดในช่วงปลายฤดูทำให้โรงสีไม่กล้ารับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาประกันเพราะอาจประสบกับภาวะขาดทุนได้ นอกจากนี้การที่

โรงสีจะจ่ายเงินค่าข้าวเปลือกให้กับชาวนาเพียงบางส่วน (70% ของมูลค่าข้าวเปลือก) ทำให้ชาวนาไม่ยอมนำข้าวเปลือกมาขายให้กับโรงสีตามมาตรการเสริมนโยบายข้าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จากที่กล่าวมาจะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลในปีนี้มีลักษณะหลายประการที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผลตามที่วางไว้

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้องค์การที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในส่วนของกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้เข้าไปดำเนินการในจังหวัดนครสวรรค์จึงไม่มีผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์โดยตรงแต่จะเป็นการลกลการของผู้ส่งออกเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการรับซื้อข้าวสาร ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้นตามไปด้วย การดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์เป็นการพิจารณาในแง่ของระเบียบต่าง ๆ ดังนั้น ลักษณะโครงสร้างองค์การ ระเบียบปฏิบัติขององค์การจะมีไม่มากนัก ลักษณะเหล่านี้ทำให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่นำมาสู่การบรรลุผลของการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มากนัก

ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งให้เงินกู้แก่โรงสีเพื่อนำไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนานั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าในการปฏิบัติตามนโยบายขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนมาก ทำให้ชาวนาไม่ยอมนำข้าวมาขายให้แก่โรงสี นอกจากนี้การให้โรงสีรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโรงสีที่เข้าร่วมโครงการมีจำนวนน้อย⁴⁹ ไม่เพียงพอที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้ทั้งหมด เพราะโรงสีกลัวขาดทุน อีกทั้งยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติของโรงสีหรือของจังหวัดนครสวรรค์ ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าในปีนี้อะการที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ค่อนข้างน้อย

3. ทรัพยากร หากพิจารณานโยบายการลกลการของผู้ส่งออกแล้วพบว่าไม่ได้ใช้งบประมาณในการดำเนินงานและทรัพยากรไม่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไป

⁴⁹จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการโรงสีขนาดใหญ่ในจังหวัดนครสวรรค์.

ปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ นโยบายที่น่าจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ การเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยผ่านโรงสี แต่เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ใช้ในการซื้อข้าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า โครงการนี้สามารถรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาทั้งประเทศได้เพียง 64,126 เมตริกตัน โดยใช้เงิน 148.8 ล้านบาท⁵⁰ งบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะสามารถรับซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ได้ทั้งหมด เมื่อรัฐบาลไม่สามารถรับซื้อข้าวในจังหวัดนครสวรรค์ได้หมดทำให้เกิดภาวะข้าวมี 2 ราคาขึ้นในจังหวัด โรงสีจึงไม่จำเป็นต้องซื้อข้าวในราคาที่รัฐบาลประกัน แต่จะซื้อในราคาตลาดแทน การที่ทางจังหวัดขาดงบประมาณหรือมีทรัพยากรไม่พอจึงเป็นข้อแปรที่ทำให้การยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล

4. สภาพเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวในตลาดโลก เป็นข้อแปรที่มีความสำคัญและมีผลต่อราคาข้าวเปลือกและการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มาก เพราะราคาข้าวเปลือกของจังหวัดถูกกำหนดโดยราคาข้าวในตลาดโลก สำหรับในปีนี้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำเนื่องจากผลผลิตข้าวของโลกได้ผลดี กล่าวคือ ผลผลิตรวมข้าวของโลกมีปริมาณถึง 468 ล้านตัน ปริมาณข้าวเปลือกสูงกว่าปีที่ผ่านมาถึง 3.38% ขณะที่การค้าข้าวของโลกลดลงจาก 12.6 ล้านตันข้าวสารเหลือเพียง 11.40 ล้านตันข้าวสาร⁵¹ ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำและราคาข้าวส่งออกของไทยต่ำลงตามไปด้วย กล่าวคือ ราคาข้าวส่งออกของไทยเหลือเพียง 216 เหรียญสหรัฐ อเมริกาต่อตัน (ประมาณ 5,400 บาท) ราคาข้าวขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ ราคาตันละ 4,951 บาท ซึ่งราคาข้าวสารดังกล่าวทำให้โรงสีและพ่อค้าในจังหวัดไม่กล้าซื้อข้าวเปลือกจากจังหวัดนครสวรรค์ในราคาประกัน เพราะจะประสบกับปัญหาการขาดทุน ภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกจึงเป็นข้อแปรที่ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

หากพิจารณาการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ในปีที่แล้วจะเห็นว่าข้อแปรที่มีอิทธิพลทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำไม่เป็น

⁵⁰กรมการค้าภายใน, สรุปนโยบายข้าวปี 2523/24 - 2528/29, หน้า 30.

⁵¹สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ภาวะการค้าของประเทศไทยปี 2528

ไปตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ ภาวะการค้าข้าวของโลก⁵² ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ นโยบายของรัฐบาลที่ให้ผู้ส่งออกสต็อกข้าวทำให้ผู้ส่งออกมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ผู้ส่งออกจึงผลักดันกีดกันลงมาตามลำดับจนกระทั่งถึงชานา เมื่อรัฐบาลมีนโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกก็ไม่ทำให้ข้าวหายออกไปจากตลาดจึงไม่สามารถยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ แม้จะลดภาระของผู้ส่งออกในค่าน้ำพริ้มเยี่ยมและสำรองข้าวแล้วก็ตาม นอกจากนี้การที่รัฐบาลให้ทางโรงสีเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกและการรับจำนำข้าวเปลือกก็มีขั้นตอนในการปฏิบัติมากและทรัพยากรไม่เพียงขอในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชานาทั้งจังหวัดได้ ทำให้เกิดภาวะข้าว 2 ราคา และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในปีไม่ประสบความสำเร็จ

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2529

ในปีรัฐบาลได้ดำเนินการยกเว้นราคาข้าวเปลือกโดยให้โรงสีรับซื้อข้าวเปลือกจากชานาในราคาประกันที่ทางราชการกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบังคับให้โรงสีต้องซื้อข้าวในราคากังกล่าวหากโรงสีไม่รับซื้อข้าวในราคากังกล่าวจะมีความผิดกฎหมาย ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มีตัวแปรหลายประการที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามที่วางไว้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้คือ

1. นโยบายของรัฐบาล จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลในปีนี้มีวัตถุประสงค์แน่ชัดและมีความชัดเจนอยู่มากในเรื่องของขั้นตอนและองค์การที่รับผิดชอบ แต่แม้ว่านโยบายจะมีความชัดเจนและมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดก็ตาม ก็ยังคงมีลักษณะบางประการที่ทำให้การนำนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและภาวะการค้าข้าวของโลก การให้โรงสีทำการสต็อกข้าวเปลือก 30 เท่าของกำลังการผลิตต่อวัน ทำให้โรงสีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสต็อกข้าวมาก แม้ว่ารัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้แก่โรงสีบางส่วนก็ตาม โรงสีก็ยังมีการค่าใช้จ่ายมากอยู่ที่ การบังคับให้โรงสีทุกโรงซื้อข้าวเปลือกในราคาที่ทางราชการกำหนดจึงเป็นเรื่องที่กระทำไต่ยาก เพราะโรงสีอาจประสบกับปัญหาการขาดทุนหากราคาข้าวในตลาดโลกไม่สูงพอ โรงสีจึงไม่กล้าซื้อข้าวในราคาประกัน นอกจากนี้การกำหนด

⁵² การค้าข้าวของโลกในปีนี้ตกต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ราคาข้าวส่งออกของไทยลดลงเนื่องจากผลผลิตข้าวรวมของโลกเพิ่มมากขึ้น ประเทศที่เคยซื้อข้าวบางประเทศกลับสามารถผลิตข้าวส่งออกได้ทำให้การค้าข้าวลดลง ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลง ราคาข้าวของไทยจึงตกต่ำตามไปด้วย

นโยบายของรัฐบาลในรูปแบบดังกล่าวเป็นการกำหนดนโยบายแบบแยกส่วนพิจารณา ไม่ได้พิจารณาว่าข้าวเปลือกข้าวสารและภาวะข้าวในตลาดโลกมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน อย่างแยกไม่ออก การที่รัฐบาลมุ่งสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่ข้าวเปลือกเพียงอย่างเดียว โดยเชื่อว่าจะทำให้เกิดการแข่งขันกันซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาจริงเป็น เรื่องที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ อีกทั้งการใช้กฎหมายบังคับให้โรงสีทุกโรงต้องซื้อข้าวตามราคาที่กำหนด โดยไม่พิจารณาถึงภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วการค้าข้าวในตลาดโลกมีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกของประเทศไทยมาก เพราะหากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำพอค้ายอมไม่สามารถซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาที่สูงพอที่ทางโรงสีจะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดได้ในราคาประกัน ทางโรงสีก็จะไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด เพราะจะประสบกับปัญหาการขาดทุนได้ แม้จะได้รับการชดเชยดอกเบี้ยก็ตาม การกำหนดนโยบายโดยเน้นถึงราคาข้าวเปลือกเป็นหลักจึงเท่ากับเป็นการเชื่อว่าราคาข้าวเปลือกสามารถกำหนดราคาข้าวสารได้และไม่ขึ้นกับราคาข้าวสาร ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายแบบแยกส่วนพิจารณา ทำให้นโยบายไม่บรรลุผล เพราะแม้จะมีการสร้างอุปสงค์เทียมหากภาวะการค้าไม่เอื้ออำนวยการสร้างสต็อกก็ไม่สามารถจะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ ดังนั้นการกำหนดนโยบายแบบแยกส่วนพิจารณาหรือตัดคอคบมองจึงไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปีนี้ขาดความแน่นอนและขาดเสถียรภาพ ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อมีการขึ้นนโยบายได้เพียง 45 วัน ก็มีการประกาศยกเลิกนโยบาย เนื่องจากเกิดปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ชาวนามีการรวมตัวกันร้องเรียนจนกระทั่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเปลี่ยนแปลงนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือก⁵³ ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่องและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาล จึงไม่กล้าที่จะเข้าร่วมโครงการ ทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จ

⁵³นโยบายที่เปลี่ยนแปลงได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2.

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการข้าวส่วนจังหวัด, อำเภอบาง, ธนาคารพาณิชย์และโรงสี ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การเหล่านี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาหลายประการคือ

ประการแรก โครงสร้างขององค์การยังคงยึดลักษณะการจัดองค์การรูปแบบคณะกรรมการซึ่งงานนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกยังคงเป็นงานฝากหรืองานจร คณะกรรมการจะไม่ให้ความสำคัญกับงานนโยบายที่เป็นงานฝากมากนัก ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาประกอบเป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ราชการมากอยู่แล้ว เช่น เกษตรอำเภอมักมีหน้าที่จัดการดูแลเกี่ยวกับการเกษตรของทั้งอำเภอ ทั้งเรื่องพืช ประมง และเลี้ยงสัตว์ เมื่อเข้ามาเป็นคณะกรรมการจึงไม่ค่อยมีเวลาที่จะเข้ามาควบคุมดำเนินการให้โรงสีและยุ้งข้าวซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันตามที่ราชการกำหนด

ประการที่สาม องค์การที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามที่ทางราชการกำหนด จากการศึกษาพบว่าโรงสีและยุ้งข้าวไม่ได้ซื้อข้าวตามราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด เพราะไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับกลัวว่าจะขาดทุนจึงไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางราชการกำหนด ซึ่งประเด็นนี้เกิดจากวัตถุประสงค์ของโครงการหรือนโยบายกับวัตถุประสงค์ขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขัดกันเอง จึงทำให้ไม่บรรลุผล

ประการที่สี่ ระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติขององค์การที่เกี่ยวข้องมีมาก โดยเฉพาะในส่วนของธนาคารพาณิชย์ที่กำหนดให้ปล่อยสินเชื่อให้แก่โรงสีและยุ้งข้าวเพื่อนำไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา จากการศึกษาพบว่าธนาคารพาณิชย์มักไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่โรงสี⁵⁴ เพราะการจะขอเงินได้โรงสีจะต้องมีหลักประกันและหลักทรัพย์ตามที่ระเบียบของธนาคารพาณิชย์กำหนด ซึ่งทางโรงสีมักจะไม่หาหลักประกันดังกล่าวอีกทั้งโรงสีบางแห่งยังคงมีหนี้เก่าที่ค้างชำระกับทางธนาคาร และบางแห่งยังมีแนวโน้มที่จะนำเงินที่รัฐบาลชดเชย

⁵⁴ วันชัย มีชาติ, "นโยบายราคาข้าวของรัฐ : ทำไมข้าวเปลือกถูก ข้าวสารแพง?", วารสารสังคมศาสตร์ 2 (สิงหาคม 2530): 96-97.

คอกเบี้ยไปใช้ดำเนินการอย่างอื่นที่ไม่ได้เป็นการยกระดับราคาข้าวเปลือก และรัฐบาลเอง ก็มิได้ให้ความมั่นใจแก่ทางธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อกับทางโรงสีแค่ปล่อยให้ไป ความที่ทางธนาคารพาณิชย์และโรงสีตกลงกันเอง ธนาคารพาณิชย์จึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะให้ สินเชื่อดังกล่าว นอกจากนี้ในส่วนของการให้ อ.ท.ก. เข้ามาดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือก หลักจากที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเคื่อนมกราคม 2529 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานของ อ.ท.ก. ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามีมาก จนชาวนาไม่ ยากที่จะนำข้าวมาขายเพราะต้องรับผิดชอบในการขนส่งเอง ต้องตรวจคุณภาพข้าว ความชื้น ที่ราคา ต้องทราบวันเวลาและสถานที่ที่ อ.ท.ก. รับซื้อ ต้องมีคนรับรองและต้อง ไปรับเงินจากธนาคารในโครงการ ทำให้ชาวนารู้สึกไม่สะดวกในการขายข้าวให้ อ.ท.ก. การนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์จึงไม่บรรลุผล ลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถ สรุปได้ว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแทนที่สำคัญประการหนึ่งในปีนี้ทำให้การนำ นโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่บรรลุผล

3. ทรัพยากร เป็นตัวแทนอีกประการหนึ่งที่จะทำการนำนโยบายไป ปฏิบัติของจังหวัดในปีนี้ไม่บรรลุผล ซึ่งเราสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการมีน้อย ไม่เพียงพอที่จะยก ระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้ จะเห็นว่าเงินงบประมาณที่ทางรัฐบาลชดเชยคอกเบี้ย ให้แก่โรงสีมีเพียง 468 ล้านบาท เมื่อนำไปชดเชยคอกเบี้ยในอัตรา 6.5% แล้ว โรงสี จะสามารถกู้เงินได้เพียง 7,200 ล้านบาท ซึ่งจะซื้อข้าวเปลือกในราคาเกวียนละ 3,000 บาทได้เพียง 3 ล้านตัน เมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศซึ่งมีถึง 18.3 ล้านตัน⁵⁵ ปริมาณข้าวที่รัฐบาลซื้อจึงเป็นเพียงส่วนน้อย ข้าวเปลือกส่วนใหญ่ยังคง ต้องขายในราคาตลาดซึ่งต่ำกว่าราคาที่ทางราชการกำหนดไว้ นอกจากนี้หลังจากที่มีการ เปลี่ยนแปลงนโยบายในเคื่อนมกราคม 2529 แล้ว งบประมาณที่รัฐบาลให้ อ.ท.ก. นำไป ใช้ในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามีเพียง 750 ล้านบาท ซึ่งจะสามารถซื้อข้าวเปลือกได้ เพียงส่วนน้อย หากซื้อในราคาเกวียนละ 3,000 บาทจะซื้อข้าวเปลือกได้เพียง 250,000 เกวียน จะเห็นว่างบประมาณที่ใช้ไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด นครสวรรค์ได้

ประการที่สอง ในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัด นครสวรรค์ จะเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดในปีนี้ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่

ในรูปคณะกรรมการเข้ามาดำเนินการ ซึ่งกรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ จึงไม่มีเวลาในการควบคุมการซื้อข้าวเปลือกของโรงสีให้เป็นไปตามนโยบายได้ ประกอบกับโรงสีและผู้ซื้อข้าวในอำเภอมีหลายแห่ง ทางคณะกรรมการไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้เมื่อ อ.ท.ก. เข้ามารับผิดชอบในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเดือนมกราคม 2529 จะพบว่า อ.ท.ก. ขาดเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาดำเนินการเพราะ อ.ท.ก. จะส่งเจ้าหน้าที่มาดำเนินงานในจังหวัดเพียง 2-3 คน ซึ่งไม่เพียงพอในการที่จะปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลได้

ประการที่สาม การขาดทรัพยากรเครื่องมืออำนวยความสะดวก เช่น ขาดสถานที่เก็บสต็อกข้าวเปลือกของโรงสี โดยเฉพาะโรงสีขนาดเล็กซึ่งการขาดสถานที่เก็บข้าว ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

เราอาจสรุปได้ว่าการขาดแคลนทรัพยากรเครื่องมือเครื่องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านงบประมาณและกำลังคนทำให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผลตามที่ทางรัฐบาลได้วางไว้

4. การประสานงาน เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ กล่าวคือ องค์การในระดับปฏิบัติมีทั้งองค์การของรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติต่างกัน จึงเกิดปัญหาในการดำเนินงานเกิดขึ้น จะเห็นได้จากกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ยอมให้สินเชื่อแก่ทางโรงสี หรือการที่ทางโรงสีไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเป็นเพราะการประสานงานและทำความเข้าใจกันระหว่างองค์การที่ปฏิบัติไม่ดีพอ ทางธนาคารพาณิชย์และโรงสีไม่แน่ใจว่าหากดำเนินการนโยบายแล้วจะได้รับผลตอบแทนอย่างไร และรัฐบาลมีการให้การรับประกันอย่างไรหากประสบกับปัญหาการขาดทุน นอกจากการขาดการประสานงานกันเองระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ยังขาดการประชาสัมพันธ์และประสานงานให้ชาวนาได้ทราบถึงแนวนโยบายและการดำเนินงานขององค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ชาวนาไม่นำข้าวมาขายตามโครงการ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

5. สภาพทางเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลก ในปีนี้ผลผลิตข้าวของโลกเพิ่มจากฤดูการผลิตที่ผ่านมา การที่ผลผลิตข้าวรวมของโลกในปีนี้มีมากทำให้ราคา

ข้าวในตลาดโลกต่ำลง จะเห็นว่าแม้ว่าปริมาณการส่งออกข้าวจะเพิ่มขึ้นแต่มูลค่ากลับลดลง 56 สภาพการค้ำข้าวของตลาดโลกทำให้ราคาข้าวเปลือกของประเทศและของจังหวัดนครสวรรค์ ตกต่ำลงลงไปด้วย กล่าวคือราคาข้าวส่งออกของประเทศไทยปีนี้เฉลี่ย 209.06 เหรียญสหรัฐ ต่อตัน 57 (ประมาณ 5,230 บาท) ราคาดังกล่าวทำให้ทางโรงสีไม่สามารถซื้อข้าวเปลือก ในจังหวัดได้ตามราคาที่ทางรัฐบาลประกัน เพราะหากซื้อข้าวเปลือกในราคาดังกล่าวจะ ประสบกับปัญหาการขาดทุน โรงสีจึงรับซื้อข้าวเปลือกในราคาตลาดซึ่งจะอยู่ระหว่าง 2,205 - 2,700 บาท 58 จะเห็นว่าสภาพการแข่งขันกันในตลาดโลกในปีนี้ทำให้เกิดภาวะ ตลาดเป็นของผู้ซื้อ ดังนั้นภาวะการค้ำข้าวในตลาดโลกจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้การนำ นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จ

6. สภาพทางการเมือง ถือเป็นตัวแปรที่สำคัญและมีบทบาทมากในการนำ นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติในปีนี้ซึ่งเราจะพิจารณาได้เป็น 2 ระดับคือ

ระดับแรก การเมืองในระดับประเทศ ในปีนี้เกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพ ของนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพความไม่ต่อเนื่องของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เนื่องจากมีการ เกิดขบวนการเรียกร้องของชาวนาจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นต้องลาออกจาก ตำแหน่งเพราะไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรี ก็มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อย่าง ละเอียกแล้วพบว่ามีความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมาก จะเห็นได้จากการเรียก ร้องของชาวนาหลังจากที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ลาออกแล้ว ชาวนาที่เดินขบวนก็สลายตัวโดย ไม่ได้ยื่นข้อเรียกร้องอะไร และราคาข้าวก็ยังไม่ได้สูงขึ้น นอกจากนี้การเดินขบวน ประท้วงของชาวนามีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในร้านค้าต่าง ๆ เพื่อหวังผลทางการเมือง 59 ซึ่งในประเด็นนี้นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นถึงกับกล่าวว่า "กระแสการเมืองกำลังแรง อะไร ๆ

56 สภาพการค้าแห่งประเทศไทย, ภาวะการค้าของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529), หน้า 43.

57 เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

58 สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครสวรรค์, ข้อมูลการตลาดจังหวัดนครสวรรค์ประจำปี 2529, (นครสวรรค์ : มปท., 2530), หน้า 79.

59 ประมวลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูง ท่านหนึ่งในกระทรวงพาณิชย์

ก็เป็นการเมืองหมกหมักยังเล่นกันอย่างนี้ ผลกระทบก็จะตกกับชาวนา⁶⁰ จากการศึกษาการเมืองภาคเสถียรภาพทำให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความแน่ใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายจึงไม่บรรลุผล

ระดับที่สอง ใ้แก่การเมืองในระดับปฏิบัติการหรือการเมืองในจังหวัดนครสวรรค์เองซึ่งมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งการเมืองในระดับจังหวัดนี้ได้รับผลกระทบจากการเมืองในระดับประเทศด้วย ซึ่งในปีที่พบว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ว่าจะเป็นโรงสีหรือผู้ซื้อข้าวไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ⁶¹ คือไม่ทำการซื้อข้าวและไม่ได้เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด การที่โรงสีและผู้ซื้อข้าวไม่ยอมเข้าร่วมโครงการก็เพราะหากซื้อข้าวในราคาประกันจะประสบกับปัญหาขาดทุนเพราะราคาข้าวในตลาดจะตกต่ำ ทางโรงสีจึงไม่กล้าซื้อข้าวเปลือกดังกล่าว การไม่ซื้อข้าวเปลือกของโรงสีทำให้ราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดในจังหวัดนครสวรรค์ตกต่ำไปด้วย

จะเห็นว่าสถานการณ์ทางการเมืองทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัดในปีนั้นล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบความสำเร็จทั้งสิ้น

วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ปี พ.ศ. 2530

ในปีที่รัฐบาลมีนโยบายและโครงการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกหลายโครงการและให้ความสำคัญกับการยกระดับราคาข้าวเปลือกมากขึ้น จะเห็นได้จากการให้รองนายกรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (ก.น.ช.) แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มีประเด็นที่น่าพิจารณาหลายประการคือ

1. นโยบายของรัฐบาล ในปีนั้นนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกมีหลายโครงการประกอบกันโดยมีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลแล้วพบว่า มีลักษณะ

⁶⁰ นำทาง ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 วันที่ 27 ม.ค. - 2 ก.พ. 2529, หน้า 18.

⁶¹ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงสีขนาดใหญ่หลายรายในจังหวัดนครสวรรค์.

ที่น่าพิจารณาหลายประการคือ

ประการแรก นโยบายของรัฐบาลในปีนี้อาจวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด แม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกหลายโครงการก็ตาม แต่โครงการทั้งหมดไม่ได้กำหนดเป้าหมายว่าจะรับซื้อข้าวเปลือกในราคาเท่าไรหรือข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ควรจะเป็นเท่าไร รัฐบาลกำหนดให้ราคาเป็นไปตามภาวะตลาด ซึ่งลักษณะนี้แม้ว่าจะมีส่วนดีในแง่ที่ว่าราคาแต่ละแห่งจะเหมาะสมมากกว่าเพราะไม่จำเป็นต้องกำหนดราคาเท่ากันทุกแห่ง เนื่องจากหากราคาเท่ากันจะเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ และผู้ที่อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ได้ แต่การไม่กำหนดราคาที่แน่นอนทำให้ขาดแนวทางที่แน่นอนในการดำเนินงาน และไม่สามารถประเมินผลได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลหรือไม่เพราะขาดเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล การที่รัฐบาลไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายไว้ทำให้หน่วยงานที่เข้าไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนารับซื้อในราคาตลาด ลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดได้

ประการที่สอง นโยบายของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ข้าวเปลือกหายไปจากตลาด แต่เป็นเพียงการซื้อข้าวหรือชะลอข้าวในฤดูกาลผลิตเท่านั้น ปริมาณข้าวทั้งหมดยังคงอยู่ในท้องตลาดแต่จะออกมาในช่วงหลังเท่านั้นเอง ซึ่งกรณีนี้หากพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว การที่ข้าวยังคงอยู่ในตลาดไม่ช่วยให้ราคาข้าวเปลือกก็ขึ้น เพราะพ่อค้าจะไม่แย่งกันซื้อข้าวเปลือกช่วงต้นฤดูเพื่อเก็งกำไร เนื่องจากในช่วงปลายฤดูราคาข้าวเปลือกจะไม่สูงขึ้นมากนัก เพราะข้าวที่ทุกคนเก็บไว้จะออกมาสู่ตลาดทำให้ปริมาณข้าวมีมากจนไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าวเปลือกของพ่อค้า นโยบายในลักษณะนี้จึงไม่มีผลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปีนี้อค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มีหลายองค์การด้วยกันคือ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าวจังหวัด โรงเรียน ชนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานปกครองจังหวัด ชุมชนสหกรณ์การเกษตรนครสวรรค์ องค์การเหล่านี้จะเข้ามารับผิดชอบเฉพาะโครงการที่ตนเองเข้าไปดำเนินการ การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์ขององค์การต่าง ๆ เหล่านี้มีข้อที่ควรพิจารณาคือ

ประการแรก การจัดโครงสร้างองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของปีนี่ยังใช้รูปแบบคณะกรรมการเป็นหลัก ซึ่งองค์การที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งองค์การรัฐบาล

และองค์การเอกชน และการดำเนินการตามนโยบายขององค์การต่าง ๆ ในป็นี่ บางองค์การในระคับจะไ้รับอิสระพอสมควรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในปีนี้เป็นองค์การที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดนครสวรรค์แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติตามนโยบายในจังหวัดนครสวรรค์จึงคล่องตัวมากขึ้น อีกทั้งในปีนี้มีหลายหน่วยงานเข้ามาดำเนินการมากขึ้น ลักษณะนี้น่าจะช่วยให้ราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดยังขึ้นอยู่กั้กับราคาข้าวในตลาดโลกด้วย

ประการที่สอง ระบบและวิธีปฏิบัติขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ พบว่ามีขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายน้อยลง เช่น การขายข้าวให้กระทรวงมหาดไทย ชาวนาจะได้รับเงินสละเก็บราคาแทนการไปรับเงินจากธนาคาร การจำหน่ายข้าวเปลือกแก่ ช.ก.ส. ชาวนาไม่ต้องขนข้าวไปฝากไว้กับ อ.ค.ส. เพียงแต่มีสถานที่เก็บข้าวไว้กับสถานที่ของชาวนาเอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสะดวกและเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์บรรลุผล

อย่างไรก็แม้ว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่เป็นอุปสรรคก่อนนโยบายก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่าในช่วงต้นฤดูการผลิต ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ยังไม่สูงกว่าปีที่ผ่านมามากนักและยังต่ำกว่าราคาประกันที่รัฐบาลประกาศในปี 2530⁶² ทั้งนี้ก็เพราะภาวะการค้าข้าวของโลกไม่เอื้ออำนวย

3. ทรัพยากร ในปีนี้ทรัพยากรที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์สามารถพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก งบประมาณ ปีนี้รัฐบาลใช้งบประมาณในการยกระดับราคาข้าวเปลือกทั้งประเทศถึง 11,302.7 ล้านบาท และไ้ใช้เงินจริงถึง 11,876.62 ล้านบาท

⁶² ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายไ้ของจังหวัดนครสวรรค์ (ที่ท่าข้าวกำนันทรง) ในเดือนมกราคม 2530 อยู่ระหว่าง 2,380-2,420 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลประกันในปี 2529 ซึ่งราคาเฉลี่ยณะ 3,000 บาท.

สามารถรวบรวมข้าวเปลือกตามโครงการทั้งประเทศได้ถึง 6,006,759 ตัน⁶³ ปริมาณดังกล่าวถือเป็นปริมาณที่มากและน่าจะช่วยกระตุ้นให้ราคาข้าวเปลือกของประเทศและของจังหวัดนครสวรรค์สูงขึ้นได้ สำหรับในส่วนของจังหวัดนครสวรรค์นั้นงบประมาณที่ใช้ในการยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้มี 212,195 ล้านบาทซื้อข้าวเปลือกและรับจำนำข้าวเปลือกได้ 115,895.73 เกวียน⁶⁴ เมื่อพิจารณางบประมาณที่ใช้ในการยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกทั้งของประเทศและของจังหวัดนครสวรรค์แล้วน่าจะเพียงพอที่จะยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้ แต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวยังคงต่ำอยู่ ทั้งนี้ก็เพราะนโยบายของรัฐบาลไม่ได้กำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกไว้ ทำให้การซื้อขายข้าวเปลือกในจังหวัดเป็นไปตามราคาตลาด ซึ่งจะถูกกำหนดจากราคาข้าวในตลาดโลก

ประการที่สอง ในส่วนของเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่ใช้ในการยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีรัฐบาลใช้องค์การที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดนครสวรรค์เข้ามาดำเนินการ โดยตั้งหน่วยงานเอกชนเข้ามาร่วมและให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน่วยงานในท้องที่ทุกจังหวัดและอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้นในส่วน of เจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลของนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แม้ว่าทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในปีนี้น่าจะครบถ้วนหรือไม่ขาดแคลนแต่ประการใด แต่ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในช่วงต้นปีก็ยังต่ำอยู่ ซึ่งสาเหตุเป็นเพราะภาวะการค้าข้าวของโลก ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

4. การประสานงาน จะเห็นว่าในปีนี้นหน่วยงานหรือองค์การที่เข้าไปทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายยกกระตือรือร้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดมีหลายหน่วยงาน เช่น

⁶³กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, สรุปผลการดำเนินงานนโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาลฤดูการผลิตปี 2529/2530, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531), หน้า 9-15.

⁶⁴สำนักงานปลัดกระทรวงจังหวัดนครสวรรค์, สถานการณ์ข้าวจังหวัดนครสวรรค์ (นครสวรรค์ : มปท., 2531), หน้า 8-17.

หน่วยงานของทหาร, อ.ค.ก., ช.ก.ส., กรมการปกครอง, ธนาคารพาณิชย์, สหกรณ์ การเกษตร, และโรงสี ซึ่งการประสานงานของจังหวัดในปีนี้ใช้การประชุมร่วมกัน เป็นหลักในการประสานงาน การประชุมนี้จะมีหลายฝ่ายที่เข้าร่วมโดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนในการ นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการข้าวจังหวัดนครสวรรค์ด้วย⁶⁵ การใช้รูปแบบการประชุมร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงถือเป็นการประสานงานประการหนึ่งอันจะช่วยให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ ร่วมกันในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่อย่างไรก็ดีการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ยัง ไม่มีการกำหนดคนโยบายของจังหวัดร่วมกัน และการประสานงานขององค์การต่าง ๆ ใน ปีนี้ไม่ได้มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดมากนัก สำหรับการประสานงานกับเกษตรกร ในจังหวัด จากการศึกษาพบว่าในปีมีการประสานงานระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและ เกษตรกรอยู่ในระดับที่น่าพอใจ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีสำนักงานกระจาย อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดและติดต่อเกี่ยวกับเกษตรกรในจังหวัดมากอยู่แล้ว ทั้งนี้จึงสามารถ ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบถึงนโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการต่าง ๆ ได้ไม่ยาก ปัญหาการประสานงานของจังหวัดนครสวรรค์ในการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไป ปฏิบัติจึงไม่มีแต่ประการใด แต่แม้ว่าจะไม่มีปัญหาเรื่องการประสานงานขององค์การใน จังหวัดในปีนี้ ราคาข้าวเปลือกของจังหวัดในช่วงต้นปีก็ยังไม่สูงเพราะมีปัจจัยอื่นที่มีผลต่อราคา ข้าวเปลือก เช่นภาวะการค้าข้าวของโลกซึ่งจะได้อธิบายต่อไป.

5. สภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลก ในปีนี้ราคาข้าวตกต่ำต่อเนื่องจากปี ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูการผลิตราคาส่งออกข้าวของไทยยังคงตกต่ำอยู่ เนื่องจาก ประเทศที่เคยสั่งซื้อข้าวจากไทยไปบริโภคพยายามพึ่งตนเองโดยการเร่งผลิตข้าวจนมีผลผลิต เพียงพอบริโภคและบางประเทศมีข้าวเหลือส่งออก ผลผลิตข้าวของโลกอยู่ในเกณฑ์ที่ ประกอบกับสหรัฐอเมริกาใช้นโยบายอุดหนุนเกษตรกรทำให้ต้นทุนการส่งออกข้าวของอเมริกา ใกล้เคียงกับราคาข้าวของไทยทำให้ปริมาณข้าวล้นตลาดและราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ

⁶⁵รายชื่อคณะกรรมการของจังหวัดตามคำสั่งจังหวัดนครสวรรค์ที่ 2433/2529 มีทั้งสิ้น 23 คน ประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ประธานหอการค้า จังหวัด, ประธานชมรมธนาคารจังหวัด, ประธานชมรมโรงสีจังหวัด, ประธานกรรมการ กลุ่มเกษตรกรจังหวัด, ประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรจังหวัด ฯลฯ เป็นกรรมการ

ดังนั้นแม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้ทางจังหวัดนำไปปฏิบัติแต่เมื่อภาวะการค้าข้าวไม่เอื้ออำนวยทางโรงสีและยุ้งข้าวก็จะไม่ซื้อข้าวในราคาสูง แต่จะซื้อในราคากลาง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ได้

อย่างไรก็ดีช่วงปลายปีนี้ ภาวะการค้าข้าวของโลกก็ขึ้นมาก เนื่องจากภาวะความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นทั้งในไทยและประเทศผู้ผลิตข้าวอื่น ๆ ทำให้ประเทศต่าง ๆ พยายามติดต่อซื้อข้าวจากประเทศไทยมากขึ้นจนทำให้ราคาข้าวส่งออกของไทยในช่วงปลายฤดูสูงขึ้นกว่าช่วงต้นฤดูมาก สภาพเช่นนี้เอื้ออำนวยให้ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. และผู้ที่เก็บข้าวไว้ได้กำไรจากการเก็บกักข้าวสูง ทำให้นโยบายดังกล่าวได้รับผลสำเร็จเพราะสามารถชดเชยการขายข้าวช่วงต้นฤดูมาขายในช่วงที่ราคาสูงได้ ซึ่งหากราคาข้าวในตลาดโลกไม่สูงขึ้นแล้ว นโยบายการเก็บข้าวเปลือกจะไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ได้เลย ดังนั้นเราสามารถสรุปได้ว่า สภาพเศรษฐกิจและการค้าข้าวของโลกเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มากและมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์อย่างมากด้วยเช่นกัน

6. สภาพทางการเมือง เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับปีนี้มีลักษณะทางการเมืองของจังหวัดนครสวรรค์เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก กล่าวคือองค์การในระดับปฏิบัติการของจังหวัดให้ความร่วมมือและสนับสนุนในการร่วมโครงการต่าง ๆ ของจังหวัด โรงสีและสถาบันของเกษตรกรเข้าร่วมในโครงการรับซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดทุกอำเภอ⁶⁶ แม้ว่าในช่วงต้นฤดูราคาข้าวที่ทางโรงสีซื้อจากชาวนารายย่อยจะขาดทุนเพราะโรงสีต้องซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาท้องตลาดเกินวันละ 100 บาท และต้องรับภาระการขนส่งเอง แต่ราคา

⁶⁶ เอกสารของจังหวัดนครสวรรค์แสดงให้เห็นว่ามีโรงสีต่าง ๆ เข้าร่วมกับโครงการของกระทรวงมหาดไทยทุกอำเภอและโรงสีเหล่านี้ได้เข้ามาดำเนินการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนารายย่อยอย่างจริงจัง และนอกจากนี้ยังมีกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรความโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย.

ทั้งกล่าวทางโรงสีสามารถรับภาระได้เพราะโรงสีไม่ต้องรับภาระดอกเบี้ย⁶⁷ และภาระ
 ทั้งกล่าวโรงสีไม่ต้องซื้อทั้งหมด แต่ซื้อจากชวานารายย่อยบางรายตามที่ทางราชการกำหนด
 ไว้เท่านั้น⁶⁸ ราคาข้าวเปลือกที่โรงสีซื้อจากชวานาทั่วไปยังคงเป็นราคาตลาด ซึ่ง
 จากการศึกษาพบว่ากรณีที่โรงสียอมรับภาระราคาขาดทุนทั้งกล่าวและเข้าร่วมโครงการ
 เป็นเพราะความสนิหสนมเป็นการส่วนตัวหรือเป็นการขอร้องจากทางราชการ ทำให้
 โรงสียอมเข้ามาดำเนินการทั้ง ๆ ที่ในบางอำเภอคุณภาพของข้าวและสภาพการทางการตลาด
 การขนส่ง ทำให้การเข้ามาซื้อข้าวของโรงสีจะต้องขาดทุนอย่างแน่นอนเพราะค่าใช้จ่ายสูง
 ซึ่กว่าพ่อค้าทั่วไป แต่โรงสีก็ยอมเข้าร่วมโครงการเพราะถือเป็นการช่วยเหลือทางราชการ⁶⁹
 การที่องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ความร่วมมือในการดำเนินการเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวย
 ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดประสบผลสำเร็จได้ แต่อย่างไรก็ดีราคาข้าวเปลือก
 ของจังหวัดนครสวรรค์ในช่วงต้นปียังคงต่ำอยู่ ทั้งนี้ก็เพราะตัวแปรอื่นที่มีอิทธิพลต่อราคาข้าว
 เปลือกของจังหวัด โดยเฉพาะสภาพทางเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวของโลกซึ่งได้กล่าว
 มาแล้ว

จะเห็นว่าตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลมีนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือก
 และจังหวัดนครสวรรค์ได้นำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรหลายประการที่มีผลต่อการปฏิบัติตาม
 นโยบายทั้งที่เป็นส่วนที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการ
 นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อผล
 การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี
 ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ต่าง ๆ ในช่วงนั้นหรือในปีนั้น ๆ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

⁶⁷ทางกระทรวงมหาดไทยให้เงินยืมแก่โรงสีในโครงการโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย
 แต่โรงสีต้องมีเงินของโรงสีสมทบอีกเป็นจำนวนเท่ากัน-

⁶⁸เงินกู้ที่โรงสีแต่ละแห่งได้รับมีน้อย จึงเป็นการกระจายปริมาณข้าวเปลือกที่
 รับซื้อ โรงสีที่ซื้อน้อยก็ไม่ต้องรับภาระการขาดทุนมากนัก-

⁶⁹จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของจังหวัดนครสวรรค์ยืนยันว่าบางอำเภอ
 ข้าวคุณภาพต่ำ การที่โรงสียอมรับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดตามโครงการเพราะเกรงใจ
 นายอำเภอ.