



บทที่ 3

## องค์การที่นำนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

ในการศึกษานโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายในค่านใดก็ตาม เวทีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและน่าสนใจอย่างมาก เพราะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อจากอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดประสิทธิภาพแล้ว ไม่เพียงนโยบายจะประสบกับความล้มเหลวเท่านั้น ในบางกรณีการขาดประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ก่อให้เกิดผลอื่น ๆ ตามมาด้วย เช่น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อภาวะความเป็นอยู่และการครองชีพของประชาชน ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญมาก และในเวทีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น องค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะดำเนินการให้นโยบายบรรลุหรือประสบความสำเร็จ ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงองค์การ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่จังหวัดนครสวรรค์มีการนำนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ มีองค์การหรือหน่วยงานหลายองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเราสามารถพิจารณาหน่วยงานหรือองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไปปฏิบัติได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

### 1. องค์การในส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลางแต่ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์

องค์การเหล่านี้ได้แก่ องค์การหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่อยู่ในกรุงเทพฯ และดำเนินการตามนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยปฏิบัติงานในกรุงเทพฯ แต่ผลการปฏิบัติงานมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกที่จังหวัดนครสวรรค์ก็ขึ้น องค์การเหล่านี้จะทำหน้าที่เฉพาะใน กทม. และเข้ามามีบทบาทเฉพาะในปีที่รัฐบาลใช้นโยบายในการลดภาระของผู้ส่งออกเป็นสำคัญ หน่วยงานหรือองค์การเหล่านี้จะไม่เข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดนครสวรรค์ องค์การเหล่านี้ได้แก่

1.1 กระทรวงพาณิชย์เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนในการนำนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติในปี 2518, 2523, 2524 และปี 2529 โดยหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ที่เข้ามามีส่วนในนโยบายจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี หน้าที่หลักของกระทรวงพาณิชย์ในการเข้ามายกกระถับราคาข้าวได้แก่การเร่งระบายข้าวออกนอกประเทศ พิจารณากำหนดนโยบายการส่งออกข้าวที่เอื้ออำนวยก่อนนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือกมากที่สุด ซึ่งการปฏิบัติงานของกระทรวงพาณิชย์ในการยกกระถับราคาข้าวเปลือกนี้มิได้เข้าไปดำเนินการในจังหวัดนครสวรรค์ แต่เป็นการช่วยกระตุ้นการค้าข้าวโดยส่วนรวมมากกว่า อย่างไรก็ตามการดำเนินการของกระทรวงพาณิชย์จะมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในระดับหนึ่ง

1.2 ศูนย์บริหารงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือกเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามโครงการยกกระถับราคาข้าวเปลือกในปี 2523 (ฤดูการผลิตปี 2522/2523) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่ในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาและกระทรวงพาณิชย์ซึ่งทำหน้าที่ในการจำหน่ายข้าวสารที่ได้จากการแปรรูปข้าวเปลือกที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซื้อมาจากชาวนาตามนโยบายการยกกระถับราคาข้าวเปลือก ศูนย์บริหารรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือกจะทำหน้าที่ในการติดต่อกับธนาคารต่าง ๆ เพื่อฝากเงินไว้ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดและคณะกรรมการประจำอำเภอใช้ในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา กำหนดระเบียบและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากการแปรรูปข้าวเปลือก ค่าขนส่งข้าวที่เกษตรกรจะได้รับ การกำหนดคุณภาพข้าวเปลือก ศูนย์บริหารงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือกจึงเป็นหน่วยงานระดับนโยบายที่มีความสำคัญต่อการยกกระถับราคาข้าวเปลือกทั้งของจังหวัดนครสวรรค์และของประเทศ

1.3 ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตการเกษตร (ศ.ร.ก.) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในการดำเนินการยกกระถับราคาข้าวเปลือกปี 2524 และ 2525 (ฤดูการผลิตปี 2523/2524 และปีการผลิต 2524/2525) ทำหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกกระถับราคาข้าวเปลือก ทำหน้าที่ในการรับและเปิดของประกวดราคาข้าวสารและเป็นเลขานุการคณะกรรมการตัดสินการประกวดราคาข้าวสารรับซื้อข้าวสารเข้ามุลภัณฑ์กันชน การดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตการเกษตร (ศ.ร.ก.) นี้ไม่มีผลต่อราคาข้าวเปลือกมากนัก โดยเฉพาะราคาข้าวเปลือก

ของจังหวัดนครสวรรค์ เพราะ ศ.ร.ก. จะทำหน้าที่ทำงานในลักษณะที่เป็นงานธุรการเท่านั้น

1.4 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธ.ป.ท.) เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยทำหน้าที่ในการพิจารณาให้แพคกิ้งเครดิตหรือสินเชื่อเพื่อการส่งออกแก่ผู้ส่งออก เพื่อเป็นการช่วยระบายข้าวออกต่างประเทศและร่วมในการจัดสรรเงินที่จะใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกในบางปี เช่นปี 2529/2530

1.5 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (ก.น.ช.) เป็นองค์การระดับนโยบายอีกองค์การหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกตั้งแต่ปี 2528-2530 โดย ก.น.ช. จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมาตรการ และวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือก ก.น.ช. จึงเป็นองค์การที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์อยู่มาก

นอกจากองค์การหรือหน่วยงานในส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกทั้งที่ไต่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์การหรือหน่วยงานในส่วนกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยกระดับราคาอีก เช่น คณะกรรมการบางชุด กลุ่มผู้ส่งออกข้าวไปต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะเข้ามาดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกในบางช่วงแต่จะไม่มีอิทธิพลต่อราคาข้าวเปลือกมากนัก

องค์การหรือหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการน่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ที่มีที่ทำการและปฏิบัติงานในส่วนกลางนี้ มักจะเป็นองค์การแบบชั่วคราวคือจะมีการทำส่วนในช่วงฤดูการผลิตเป็นปี ๆ ไป ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาก็จะใช้บังคับในปีนั้น ๆ เฉพาะปีไป ไม่ได้มีการวางแผนหรือดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการจัดโครงสร้างองค์การขององค์การกลุ่มนี้มักจะใช้การจัดโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเป็นคณะกรรมการ จะเห็นว่าในช่วงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาที่มีการยกระดับราคาข้าวเปลือก ไม่ว่าจะเป็นศูนย์บริหารงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือกกึ่งดี ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลิตผลการเกษตร หรือคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าวก็ดี ล้วนแต่มีรูปแบบโครงสร้างการเป็นคณะกรรมการทั้งสิ้น แต่ขณะเดียวกันคณะกรรมการเหล่านี้มักจะขาดองค์การหรือหน่วยงานในระดับปฏิบัติการเป็นเครื่องรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ แต่จะอาศัยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการประจำในกระทรวง

ทรวง กรม เข้ามาดำเนินการ ซึ่งอาจมีการยืมตัวอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็แล้วแต่ว่า  
ในปีนั้น ๆ รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวเหล่านี้อย่างไร

อย่างไรก็ดี องค์การในส่วนกลางเหล่านี้จะมีบทบาทในการยกระดับราคาข้าว  
เปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ไม่มากนัก เพราะเป็นการปฏิบัตินโยบายโดยส่วนรวมให้มี  
ผลกระทบต่อราคาข้าวโดยทั่วไป และไม่ได้ดำเนินการในจังหวัดนครสวรรค์โดยตรง  
จึงมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์

## 2. องค์การในส่วนกลางซึ่งส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในการยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ จังหวัดนครสวรรค์

องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้จะมีที่ทำการในส่วนกลางและไม่มีสำนักงานที่ดำเนิน  
งานในเรื่องนี้ที่จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อได้รับนโยบายจากรัฐบาลหรือเมื่อต้องดำเนินการ  
ตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในจังหวัดต่าง ๆ ก็จะส่งเจ้าหน้าที่  
ไปดำเนินการเป็นจังหวัด ๆ ไป ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยจะส่งเจ้าหน้าที่ไปทำงานจังหวัด  
ละ 2-3 คน แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและ  
ปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในจังหวัดในรูปของคณะกรรมการจนกว่าการปฏิบัติ  
ตามนโยบายในปีนั้นจะเสร็จสิ้นลง จึงจะกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต้นสังกัดตามปกติ  
องค์การในลักษณะนี้ได้แก่

2.1 องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เป็นองค์การที่เข้ามามี  
บทบาทต่อการยกระดับราคาข้าวเปลือกของเกษตรกรทั้งของประเทศและของจังหวัด  
นครสวรรค์ค่อนข้างมากตั้งแต่ปี 2518 และมีบทบาทมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะ อ.ต.ก.  
จะเป็นหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการในระดับปฏิบัติในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของ  
จังหวัดนครสวรรค์ โดยเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา รับชำระหนี้ค้ำยืมด้วยข้าวเปลือก  
เข้าไปแทรกแซงราคา พยุगरาคา หรือประกันราคาข้าวเปลือกในจังหวัดตามนโยบายของ  
รัฐบาล อ.ต.ก. จะไม่มีสำนักงานในจังหวัดนครสวรรค์หรือจังหวัดอื่นใด (มีเพียงคลัง  
สินค้าของ อ.ต.ก. ที่ อำเภอดงทับฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งคลังสินค้านี้จะทำหน้าที่ใน  
การเก็บรวบรวมสินค้าที่ อ.ต.ก. ชื้อมาเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในการยกระดับราคาข้าว  
เปลือกแต่อย่างใด) ดังนั้น เมื่อมีนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกขึ้น อ.ต.ก.  
ก็จะส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินงานในจังหวัดนครสวรรค์ปีละ 2-3 คนเข้าไปทำงานในช่วงที่  
ข้าวออกสู่ตลาดมาก (ช่วงพฤษภาคม-มีนาคม) ร่วมกับคณะกรรมการระดับจังหวัดซึ่งมี  
ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ อ.ต.ก.

ที่ส่งไปเป็นกรรมการ การซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาของ อ.ค.ก. ก็จะอาศัยเจ้าหน้าที่ในท้องที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ก. จะทำหน้าที่ในคานรุกรการ เอกสารและการเงินเท่านั้น การจัดโครงสร้างขององค์การในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ซึ่งมี อ.ค.ก. เข้าไปดำเนินการนี้ ก็จะจัดโครงสร้างแบบคณะกรรมการเช่นเดียวกับส่วนกลาง โดยรูปแบบนั้นนอกจากจะเห็นองค์การแบบชั่วคราวแล้วยังจะเห็นว่าเป็นการจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบของ matrix<sup>19</sup> ในการเข้ามาดำเนินงานในแต่ละปี

2.2 องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) เป็นอีกองค์การหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทต่อการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ โดย อ.ค.ส. ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในบางปี เข้ามาทำการประมูล ประกวดราคา รับซื้อข้าวสารจากโรงสี ยุ้งฉาง และพ่อค้าข้าว เพื่อกระตุ้นการค้าข้าวและเพื่อให้ราคาข้าวเปลือกดีขึ้น และร่วมกับ อ.ค.ส. ในการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา การดำเนินการของ อ.ค.ส. จะเป็นสิ่งที่มิได้ผลต่อราคาข้าวเปลือกค่อนข้างมาก ซึ่งการดำเนินงานของ อ.ค.ส. นั้น อ.ค.ส. จะไม่มีเจ้าหน้าที่หรือสำนักงานประจำจังหวัดนครสวรรค์ ดังนั้นในการยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้นจะให้พาณิชย์จังหวัดเป็นผู้แทนของ อ.ค.ส. ในการดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือก โครงสร้างองค์การของ อ.ค.ส. จึงแตกต่างจากโครงสร้าง องค์การของ อ.ค.ก. แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินงานของ อ.ค.ส. ก็มีลักษณะเป็นองค์การแบบชั่วคราวที่ดำเนินการในช่วงฤดูกาลผลิตหรือดำเนินการเป็นปี ๆ เช่นเดียวกัน

ในการดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์นั้น จะพบว่า ทั้ง อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่มีบทบาทสูงมาโดยตลอด เพราะองค์การทั้ง 2 จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเกือบจะ

<sup>19</sup>การจัดโครงสร้างองค์การแบบ matrix เป็นการจัดองค์การแบบชั่วคราวรูปแบบหนึ่ง โดยรวบรวมผู้มีความรู้ด้านต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน และขณะเดียวกันกรรมการแต่ละคนก็ยังคงขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานเดิมของตนเองด้วย รายละเอียดเพิ่มเติมดู พินยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527) หน้า 155.

ทุกปี การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จึงต้องพิจารณาถึงหน่วยงานหรือองค์การทั้ง 2 นี้ด้วย

### 3. องค์การหรือหน่วยงานในจังหวัดนครสวรรค์ที่มีหน้าที่ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด

องค์การเหล่านี้จะมีที่ตั้งในจังหวัดนครสวรรค์ และเข้ามาดำเนินการหรือปฏิบัติงานในจังหวัดเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก องค์การเหล่านี้จะมีทั้งองค์การของรัฐบาลและเอกชน บางองค์การก็เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคหรือมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้จะมีบทบาทต่อการดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกมากเพราะอยู่ในพื้นที่โดยตรง องค์การเหล่านี้ได้แก่

3.1 สำนักงานจังหวัดและปกครองจังหวัด เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินงานภายในจังหวัด และทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนารายย่อยตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานเหล่านี้จะมีการจัดโครงสร้างตามรูปแบบระบบราชการและมีงานที่ต้องทำประจำ และเข้ามาปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกในลักษณะของงานจร งานฝากหรืองานนโยบาย โดยเข้ามาดำเนินการเฉพาะช่วงเวลามากกว่าที่จะเข้ามาทำอย่างต่อเนื่องหรือเป็นงานหลัก

3.2 คณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับอำเภอ เป็นองค์การที่สำคัญองค์การหนึ่งในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งจะเห็นว่าการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดทุกครั้งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งระดับจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการในระดับจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ และในบางปีจะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เช่น อ.ค.ก. เป็นกรรมการ ส่วนคณะกรรมการระดับอำเภอก็จะมีนายอำเภอเป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการ คณะกรรมการระดับอำเภอนี้จะมีบทบาทต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติมากเพราะเป็นองค์การที่จะเข้ามาควบคุมการดำเนินการในระดับปฏิบัติอย่างแท้จริง คณะกรรมการเหล่านี้จะควบคุมการซื้อข้าวเปลือกของหน่วยรับซื้อการดำเนินการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนารายย่อยตามนโยบายของรัฐบาล ควบคุมการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย คณะกรรมการทั้งระดับ

จังหวัดและอำเภอจึงเป็นองค์การที่สำคัญต่อราคาข้าวเปลือกมาก การจัดโครงสร้างองค์การของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดจะเป็นแบบองค์การแบบชั่วคราวในรูปแบบ matrix โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาปฏิบัติงานเป็นปี ๆ ไป

3.3 สหกรณ์จังหวัดจะเข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ใช้ขบวนการสหกรณ์ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ สหกรณ์จังหวัดจะเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินนโยบายของจังหวัดในขบวนการสหกรณ์ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก การจัดโครงสร้างองค์การของสหกรณ์จังหวัดเป็นการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการและเข้ามาดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นปี ๆ แล้วสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล

3.4 สหกรณ์การเกษตรในจังหวัดนครสวรรค์ และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรนครสวรรค์ (ส.ก.ก. และ ช.ส.ก.) เป็นองค์การที่เข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ในรูปของขบวนการสหกรณ์ โดยทั้ง ส.ก.ก. และ ช.ส.ก. จะได้รับเงินกู้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์และหน่วยงานอื่นเพื่อเข้าไปรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิกแล้วนำข้าวเปลือกไปแปรรูปและจำหน่ายแก่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ช.ส.ท.) หรือประชาชนในจังหวัด ส.ก.ก. และ ช.ส.ก. นี้เป็นองค์การเอกชนภายในจังหวัดที่เข้าร่วมมีบทบาทในจังหวัด การจัดโครงสร้างขององค์การใช้ระบบสหกรณ์เป็นรูปแบบหลักโดยมีการเชื่อมโยงกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ช.ส.ท.) ในการดำเนินงาน

3.5 ธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดนครสวรรค์ จะเข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดมากพอสมควร โดยเฉพาะในปีที่จังหวัด (รัฐบาล) ใช้นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อนสินเชื่อแก่โรงสีเพื่อให้โรงสีไปซื้อข้าวจากชาวนาตามราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในส่วนนี้จึงมีมาก เพราะหากธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่โรงสีมาก โรงสีจะสามารถซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้มากตามไปด้วย

3.6 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขานครสวรรค์เป็นองค์การที่มีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดมาก โดย ธ.ก.ส. จะเข้ามามีบทบาทในการให้เกษตรกรกู้เงินโดยการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร ธ.ก.ส. จะเข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดมา

โดยตลอดและ ช.ก.ส.จะเข้ามามีบทบาทในทางการเงินมาก

3.7 โรงสีและนางข้าวในจังหวัดนครสวรรค์ เป็นองค์การเอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มาก เพราะเป็นองค์การที่จะเข้ามาซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยตรง ในการเข้ามาซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา โรงสีหรือยุ้งฉางจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในบางปี โดยเฉพาะปีที่รัฐบาลเน้นการค้าโดยเสรีไม่เข้าไปแทรกแซง ก็จะทำให้การช่วยเหลือต้นทุนอัตราดอกเบี้ยแก่โรงสีเพื่อให้โรงสีสามารถซื้อข้าวเปลือกได้ในราคาประกันหรือบางปีรัฐบาลประกวดราคาข้าวเปลือกจากโรงสีเพื่อเป็นการกระตุ้นให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกันหรือราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับโรงสีและยุ้งฉางข้าวด้วย

จะเห็นว่าในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์จะมีองค์การหรือหน่วยงานเข้าไปทำหน้าที่หลายองค์การด้วยกัน ทั้งองค์การที่อยู่ในส่วนกลางและในจังหวัดนครสวรรค์เอง แล้วแต่เนื้อหาของนโยบายของรัฐบาลในปีนั้นว่าจะใช้นโยบายใดและองค์การใดเป็นผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การเหล่านี้จะมีลักษณะร่วมที่สำคัญประการหนึ่งคือ มักจะมีลักษณะเป็นองค์การแบบชั่วคราว คือจะมาทำหน้าที่เป็นปี ๆ ไปตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ได้เข้ามาปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติตามนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกขององค์การเหล่านี้มีลักษณะเป็นงานจรหรืองานฝาก เพราะองค์การต่าง ๆ มีงานประจำที่ต้องทำอยู่แล้ว แม้จะเป็นรูปของคณะกรรมการก็จะแต่งตั้งจากข้าราชการประจำที่มีงานประจำต้องทำอยู่แล้ว ซึ่งลักษณะโครงสร้างองค์การดังกล่าวจะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือก และจังหวัดนครสวรรค์ได้เข้ามาดำเนินการหรือนำนโยบายไปปฏิบัติมีนโยบายและองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งเราสามารถสรุปได้ดังตารางที่แสดงไว้ในหน้าถัดไป



ตารางที่ 3 แสดงนโยบายและองค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าว  
เปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2518-2530

ปี	นโยบาย	องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
2518	การพยุงราคาข้าว	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) กระทรวงพาณิชย์
2519	การประกันราคาข้าว	โรงสีหรือยุ้งฉางทุกโรง ธนาคารพาณิชย์ (โดยเฉพาะธนาคารกรุง ไทยจำกัด) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ช.ส.ท.) องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.)
2520	การแทรกแซงตลาด	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.)
2521	รัฐบาลไม่จำกัดกำหนด นโยบายการยกระดับ ราคาข้าวเปลือก	-
2522	การพยุงราคาข้าว	สหกรณ์การเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.)
2523	การพยุงราคาข้าว	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ท.ก.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ ศูนย์บริหารงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือก

ตารางที่ ๖ แสดงนโยบายและองค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก  
ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2530 (ต่อ)

ปี	นโยบาย	องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
2524	การรักษาระดับราคาข้าว	องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิต การเกษตร (ศ.ร.ก.) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ช.ส.ท.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์และ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารกรุงไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย
2525	การแทรกแซงตลาด การซื้อข้าวของ อ.ค.ก.	องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ค.ก.)
2526	การยกระดับราคาข้าวเปลือก โดยขบวนการสหกรณ์ โครงการรับชำระหนี้ ค่าปุ๋ยค๋วยข้าวเปลือก การส่งเสริมการส่งออก	สหกรณ์การเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ค.ก.) องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.)
2527	การสร้างความปลอดภัย ทางการค้า การรับซื้อข้าวเปลือก จากชาวนา	ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ค.ก.)

ตารางที่ 3 แสดงนโยบายและองค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก  
ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2518-2530 (ต่อ)

ปี	นโยบาย	องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
2527	การรับจำนำข้าวเปลือก	องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)
2528	การรับชำระหนี้ค่าปุ๋ยคัวย ข้าวเปลือก โครงการของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ การรับจำนำข้าวเปลือก	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)
2529	การยกระดับราคาข้าว เปลือก	โรงสีทุกโรง ธนาคารพาณิชย์ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย สหกรณ์การเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) กระทรวงพาณิชย์
2530	การยกระดับราคาข้าว เปลือก การรับจำนำข้าวเปลือก การชำระหนี้ค่าปุ๋ยคัวย ข้าวเปลือก การรับซื้อข้าวจากชาวนา รายย่อยของกระทรวง มหาดไทย	คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (ก.น.ช.) สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) กระทรวงมหาดไทย (ปกครองจังหวัด)

แม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายในการยกกระต๊อบราคาข้าวเปลือกโดยใช้มาตรการต่าง ๆ มากมายและทางจังหวัดนครสวรรค์ได้ให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งองค์การต่าง ๆ ที่กล่าวมาในบทนี้จะมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อยกกระต๊อบราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์แตกต่างกันออกไป ในบทต่อไปผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงขั้นตอนและวิธีการในการนำนโยบายยกกระต๊อบราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย