

บทที่ 6

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมือง ในชั้นริเริ่มและรวบรวมข่าวสารข้อมูล

ในการพรรณาวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะเป็นการพิจารณาวิเคราะห์ (Analytical Description) ว่าในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวอันได้แก่ ตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งออกน้ำตาลเป็นสินค้าออก ตัวแทนชาวไร่อ้อยและทางราชการได้ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดและได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์กร สถาบันใดบ้าง ความสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร สถาบัน เหล่านั้นอย่างไร แต่ละฝ่ายโดยเฉพาะระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อยกับตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งออกน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ใช้วิธีการเข้าถึง (access) บุคคลสำคัญ (Key persons) ที่มีส่วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวในระดับใดบ้าง ขณะเดียวกันได้ใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่ตนมีเพื่อผลักดันนโยบายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะพิจารณาตามลำดับขั้นตอนที่กล่าวข้างต้น จะขอพิจารณานโยบายและแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของรัฐบาลในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 ก่อน ว่ารัฐบาลมีนโยบายและแผนการเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

เดิมทีเดียวก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ออกมาในช่วงก่อน ๆ รัฐบาลเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลตลอดจนนโยบายและแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายน้อย ต่อมาเมื่อเริ่มมีการส่งออกน้ำตาลเข้ามาบริโภคภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้เริ่มมองเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมนี้ โดยมีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวจากอ้อยที่ลำปาง ต่อมาที่อุดรดิษฐ์ซึ่งช่วยบรรเทาการขาดแคลนน้ำตาลที่ใช้ในการบริโภคลงไปตาม โดยเฉพาะในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ยังได้มีการส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยในจังหวัดต่าง ๆ ตลอดจนทั้งสนับสนุนให้



มีการจัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย จำกัด ในปี พ.ศ. 2496 โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีน้ำตาลเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ หลังจากนั้นนั้นต่อมาในปี 2502 ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการนี้ได้ออกบัตรอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งโรงงานมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายตลอดจนการวางแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ดี จึงทำให้มีการผลิตน้ำตาลอยู่ในสภาพล้นตลาด ซึ่งแม้ในระยะต่อมารัฐบาลจะได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย 2504 ที่มีสาระสำคัญที่ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และต่อมามีพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2508 (ซึ่งเป็นฉบับที่ 2) ภาวะน้ำตาลทรายที่ผลิตได้จนมีสภาพล้นตลาดก็ยิ่งเกิดขึ้นอีก แม้สถานการณ์ในระยะต่อมาจะดีกว่าเดิมก็ตาม จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511¹ ขึ้นมา สภาพการณ์ต่าง ๆ ดูจะดีขึ้นกว่า เดิม เพราะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เริ่มมีแผนการผลิตการค้าอ้อยและน้ำตาลให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังได้ให้มีการจัดตั้งสำนักงานอ้อยและน้ำตาลขึ้นมา (ในการนี้ได้มีการโอนศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2509 มาขึ้นอยู่กับสำนักงานอ้อยและน้ำตาล) สำนักงานดังกล่าวประกอบด้วย 3 หน่วยงานคือ

ฝ่ายเกษตรอ้อย ที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการศึกษาทดลองทางวิชาการในด้านโรคแมลง ศัตรูพืช ป้องกันและปราบปรามโรคระบาด สำรวจปริมาณอ้อยทั่วประเทศ ตลอดจนประเมินผลผลิตอ้อยในแต่ละปี เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการผลิตน้ำตาลและกำหนดขีดความสามารถในการหีบอ้อยของโรงงานในแต่ละฤดู นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งสถานีอ้อยขึ้นมาที่สถานีอ้อยบางพระ ชลบุรี และสถานีอ้อยกาญจนบุรีที่อำเภอท่าม่วง เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าทดลอง คัดเลือกพันธุ์ ผสมพันธุ์ เปรียบเทียบพันธุ์ เพื่อให้ได้พันธุ์ที่ให้ผลผลิตน้ำตาลต่อไร่สูง และมีความต้านทานโรคแมลงดี ทั้งนี้เพื่อนำไปเผยแพร่แก่ชาวไร่อ้อยให้ทำการผลิตต่อไป นอกจากนี้แล้วยังมีบทบาทหน้าที่ใน

¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้ตั้งแต่ 2511 จนถึงปี 2526 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติอีกครั้ง

การดำเนินการศึกษาค้นคว้า ทดลองการใช้น้ำ การอนุรักษ์ดิน การอบรมให้ความรู้ทางวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับอ้อยแก่เกษตรกรอีกด้วย

ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล ที่มีบทบาทหน้าที่ในการทำการวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างน้ำตาล ดิน น้ำที่ใช้ในโรงงานและภาคตะกอนพร้อมทั้งให้คำแนะนำประกอบผลการวิเคราะห์แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงาน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ควบคุมการผลิตน้ำตาลและคุณภาพ เพื่อลดต้นทุนการผลิตทำการทดลองศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากผลพลอยได้จากการผลิตอ้อยและน้ำตาล จัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ออกไปให้บริการในการตรวจสอบรอยร้าวของเครื่องจักรและอุปกรณ์ให้แก่โรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ตรวจสอบมาตรฐานของเครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ควบคุมการผลิต ตลอดจนทั้งปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือในด้านการปรับปรุงคุณภาพน้ำตาลทรายดิบ เพื่อให้ได้มาตรฐานโลก ก่อนส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล ที่มีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกในการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีอำนาจพิจารณานโยบายและมาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลกับนโยบายและมาตรการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ ตลอดจนเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและน้ำตาล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการประสานงานระหว่างชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลในการเจรจาข้อตกลงสัญญาซื้อขายอ้อย รวบรวมสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านเกษตรอ้อย ด้านโรงงานน้ำตาล ด้านการตลาด ทั้งภายในและต่างประเทศ ให้บริการเผยแพร่และห้องสมุด ดำเนินการติดต่อกับต่างประเทศเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของประเทศในการเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ รวมทั้งการเข้าร่วมประชุมและปฏิบัติงานตามระเบียบข้อตกลงของความตกลงและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹

ตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย 2511 นี้ การวางแผนการผลิตการค้าอ้อยและ

¹ จิตร ชำชอง, อุตสาหกรรมอ้อยของประเทศไทย, อ่างแล้ว, หน้า 2-9.

น้ำตาลหรือการผลิตและจำหน่ายเป็น เรื่องที่หลายฝ่ายได้เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยที่ผู้รับ ผิดชอบโดยตรงก็คือรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และนอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษา ระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทรายหรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า "กนร." (มาตรา 11) โดยมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่การให้คำปรึกษา ทาหรือและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ตลอดจนเสนอแผนการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลต่อ ¹ รัฐมนตรี (มาตรา 14)

อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการวางแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตลอด จนมีคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายและรักษา ระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย แต่ปัญหา ของการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายก็ยังคงมี ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ วางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการกำหนดราคาอ้อยและเงื่อนไขในการรับซื้ออ้อยให้ เป็นที่ แน่นนอนและเป็นธรรม ² เมื่อเป็นเช่นนี้การขายอ้อยให้ทั้งโรงงานของชาวไร่อ้อยจึงยัง คงถูกเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานตลอดเวลา เพราะดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของ การรับซื้ออ้อยแล้วว่า เท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่โรงงานจะตั้งราคาซื้อเอง โดยจะเคลื่อน ไหวขึ้นลงตามภาวะของราคาน้ำตาลในตลาดโลก เป็นสำคัญ ซึ่งราคาซื้อดังกล่าวเป็น

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523
งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาลสำนักงานอ้อยและกระทรวงอุตสาหกรรม.

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, นิพนธ์ พัวพงศธร, วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล และ ปราณี ทินกร, "อ้อยไม่หวานน้ำตาลทำพิษ," บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ และการเมืองร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มติชน ฉบับวัน อาทิตย์ 9 ตุลาคม 2526 ปีที่ 6 ฉบับที่ 2045/3/162, หน้า 18.

ราคาที่จะต้องขนส่งถึงโรงงานด้วย และแต่ละโรงงานที่รับซื้อราคาก็มักจะแตกต่างกัน ในบางปี แม้ว่าปริมาณน้ำตาลที่ส่งออกไปขายต่างประเทศจะมีปริมาณสูง ขณะเดียวกัน ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ราคาซื้ออ้อยก็ยังคงอยู่ในภาวะปกติ นอกจากนี้โรงงานเวลาซื้ออ้อยจะไม่กำหนดราคาซื้อที่แน่นอนและยังมีกลวิธีที่จะถือเป็นข้ออ้างในการรับซื้ออ้อยให้มีราคาที่ต่ำลงโดยวิธีหุ้มน้ำตาลในสต็อกออกสู่ตลาด เมื่อใกล้ฤดูกาลรับซื้อ ทั้งนี้เพื่อให้ราคาน้ำตาลในระยะนั้นต่ำ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้โรงงานน้ำตาลมีข้ออ้างในการรับซื้ออ้อยในราคาที่ต่ำเสมอ ๆ ประกอบกับรัฐบาลเองมิได้เข้ามายุ่งเกี่ยวในการกำหนดราคาซื้ออ้อย กล่าวคือปล่อยให้เป็นเรื่องระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลเจรจาตกลงกันเอง แล้วแจ้งผลของข้อตกลงให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับทราบภายหลัง¹ ดังนั้นที่ผ่านมาทำให้ชาวไร้อ้อยเสียเปรียบโรงงานน้ำตาลเสมอ ๆ (ด้วยเหตุนี้ในระยะต่อมาชาวไร้อ้อยจึงได้รวมกลุ่มกันขึ้นมาโดยเริ่มตั้งแต่ปี 2507 จนในปี 2518 ได้รวมกลุ่มเป็น "สหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย" ที่ได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกและโดยตลอดมา) นอกจากนี้ ในบางฤดูกาลผลิตโรงงานน้ำตาลเมื่อเห็นชาวไร้อ้อยไม่ยอมตกลงขายอ้อยในราคาที่ตนเสนอ ก็มักจะใช้วิธีไม่ยอมรับซื้ออ้อย จนทำให้บางครั้งกว่าจะตกลงกันได้ก็มักจะเริ่มฤดูกาลผลิตไปแล้ว² ทำให้ชาวไร้อ้อยยิ่งเสียเปรียบหนักขึ้นไปอีก

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่พิจารณาเห็นว่าปัญหาเรื่องอ้อยและน้ำตาล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันหลายฝ่าย กล่าวคือ นอกจากฝ่ายชาวไร้อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล ผู้ค่าน้ำตาล ผู้ส่งออก ผู้บริโภคน้ำตาล

¹ จุฬารักษ์ ครองบุญ, รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล, กรกฎาคม 2522, หน้า 34-35.

² จงเจริญ ดันสุขเกษม, ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาล, "รายงานการสัมมนา : แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย" วันที่ 5-6 มิถุนายน 2524, หน้า 7.

ตลอดจนผู้ใช้น้ำตาลในการประกอบอุตสาหกรรมรวมทั้งรัฐบาลเองแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับการค่าน้ำตาลของโลก เห็นว่าปัญหานี้ เป็นปัญหาใหญ่ที่สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตลอดจนฐานะทางการเมืองของรัฐบาล จึงได้จัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นมา โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวในวันที่ 27 สิงหาคม 2517 คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ 4 กระทรวงคือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ด้วย รวมทั้งปลัดกระทรวงของ 4 กระทรวงนี้ด้วย โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตน้ำตาลและรวมทั้งการให้มีหน้าที่ยกร่างนโยบายและมาตรการในการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศให้รอบคอบก่อน * ที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ถือ เป็นแนวนโยบายสำหรับการปฏิบัติต่อไป¹

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้รับการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติทุกปีมา ซึ่งนโยบายที่คณะกรรมการได้ยกร่างเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติที่ผ่านมานั้น มีดังนี้²

* นโยบายนี้ได้รวมเอาการกำหนดราคารับซื้ออ้อย ราคาน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลบริสุทธิ์ภายในประเทศ อัตราค่าภาษีการค้าในการส่งออก ค่าชดเชยช่วยเหลือในการพยุงราคาอ้อย กำหนดวันเปิดโรงงานผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาลตามที่ได้มีการจัดสรร เป็นต้น.

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 อ่างแล้ว, หน้า 24.

² ฉัตร ชำชอง, อ่างแล้ว, หน้า 144-145.

(ก) นโยบายเกี่ยวกับการรักษา เสถียรภาพปริมาณการผลิตอ้อย

(ข) นโยบายเกี่ยวกับราคาและการรับซื้ออ้อย ซึ่งที่ผ่านมานโยบายในเรื่องนี้ แม้ทางรัฐบาลจะได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยกับทางสมาคมโรงงานน้ำตาล ซึ่งได้แก่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยกับสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย และทางฝ่ายสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยซึ่งได้แก่สหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย แต่เวลามีการเจรจาเพื่อหาข้อยุติในเรื่องของราคาที่จะรับซื้อมักจะตกลงกันไม่ได้ทำให้กลายเป็นข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นทุกปี ทั้งนี้เพราะต่างฝ่ายต่าง ยืนยันในผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับให้มากที่สุด โดยทางฝ่ายชาวไร้อ้อยคือสหพันธ์มักจะอ้างว่าเนื่องจากต้นทุนการผลิตอ้อยต่อไร่สูง ทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลก็มักจะอ้างว่าราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกตกต่ำเลยทำให้หาข้อตกลงไม่ได้ ในที่สุดรัฐบาลก็ต้องหาทางออกที่จะยุติปัญหาเพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยการยินยอมให้มีการจ่ายเงินชดเชย¹ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพปริมาณการผลิตอ้อย นโยบายเกี่ยวกับราคาการรับซื้ออ้อยแล้วยังมีนโยบายเกี่ยวกับ

(ค) โครงการรับซื้ออ้อยตามความหวานแบบ C.C.S. (Commercial Cane Sugar) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และ

(ง) นโยบายรับซื้ออ้อยตามระบบปันส่วน

จากที่กล่าวข้างต้นถึงเรื่องของนโยบายและแผนการผลิตของรัฐเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่ได้ดำเนินการนับตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2517-2518 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงฤดูการผลิต 2521-2522 จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นทางด้านการผลิตและการซื้อขายอ้อยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนนโยบายทางด้านโรงงาน จำนวนกำลังการผลิต นโยบายทางด้าน การจองน้ำคาน้ำตาลทั้งภายในและการส่งออก รวมทั้งนโยบายที่มุ่งเน้นการรักษาและ เสริมความมั่นคงตลอดรวมทั้งนโยบายด้านสินเชื่อก่อนการผลิตอ้อยและการ

¹ "กำหนดราคาอ้อยจากอดีตถึงปัจจุบัน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 28 วันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม 2524, หน้า 4.

จำหน่ายน้ำตาลดูจะให้ความสนใจกันน้อย

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะให้มีการระบุว่ายโยบายที่ผ่านมา ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2517-2522 ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็น เช่นไร มีการใช้อำนาจ * สำหรับรูปแบบใดบ้างในการผลักดันให้นโยบายออกมาตามที่ต้องการ จากช่วงฤดูการผลิตปี 2517-2522 ก็พอสรุปได้ว่า

(1) ในส่วนของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนของการ กำหนดนโยบายทั้งหมด เป็น เรื่องของชนชั้นนำทางการเมือง ** ได้แก่

(1.1) นักการเมืองระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่า การกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น นอกจากนั้นก็ได แก่นักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม อาทิ เช่นพวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(1.2) ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ ตาลทราย มีทั้งระดับปลัดกระทรวงและระดับอธิบดีผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนัก เช่นผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

* รายละเอียดโดยพิสดารโดยเฉพาะในเรื่องของการใช้อำนาจอิทธิพล เพื่อผลักดัน ให้นโยบายออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการโดยเฉพาะระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อยจะ ได้กล่าวในลำดับต่อไป

** อันนี้พิจารณาจากหนังสือแต่งตั้งไม่ว่าจะในรูปแบบของคณะกรรมการ คณะอนุกรรม- การ คณะกรรมการ บุคคลที่อยู่ในคณะต่าง ๆ ดังกล่าวจัดประเภทเป็นชนชั้นนำทางการเมือง เพราะมีตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่ตนสังกัดและนอกจากนี้ยังมี อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ มีสถานภาพที่สูงส่งตลอดจนระดับของรายได้ส่วนใหญ่ อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน

(1.3) นักธุรกิจที่เป็นตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมีระดับนายกสมาคม โรงงานน้ำตาล นักธุรกิจผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก มีระดับที่ปรึกษาบริษัทส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก

(1.4) นักวิชาการมีทั้งระดับที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นักวิชาการและที่ปรึกษา เรื่องอ้อยและน้ำตาล นักวิชาการที่เป็นที่ปรึกษาสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดรวมทั้งนายกและอุปนายกสมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาล

(1.5) ผู้นำหรือตัวแทนชาวไร่อ้อยมีทั้งระดับประธานและสหพันธ์ ชาวไร่อ้อย นายกและอุปนายกสมาคมสมาคมนักวิชาการอ้อยต่าง ๆ ทั่วประเทศ * เป็นต้น

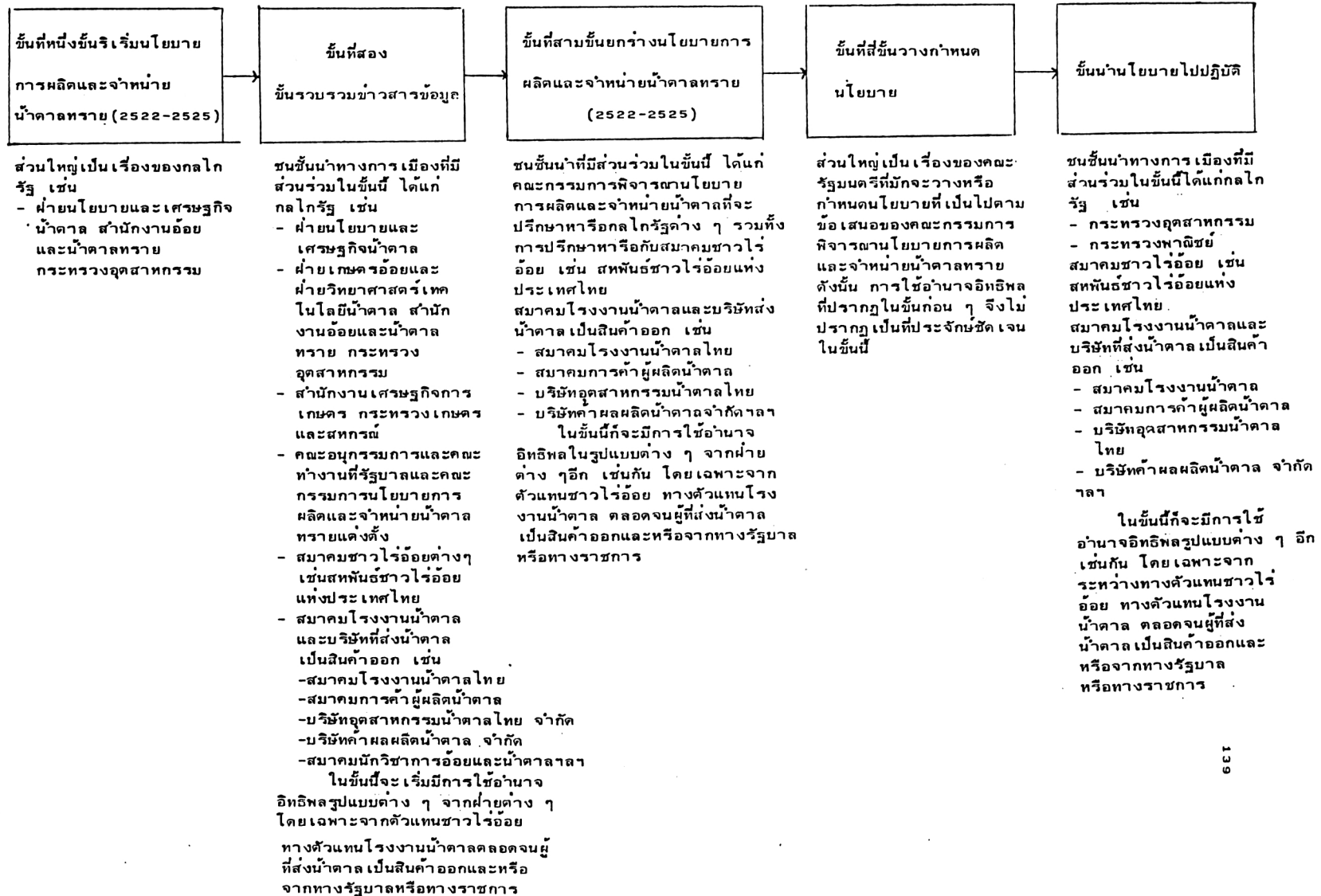
(2) สำหรับกระบวนการ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 6 ประกอบ)

ขั้นที่หนึ่ง ขั้นริเริ่มนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ฝ่ายที่มีหน้าที่คือกลไกรัฐ อันได้แก่ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในแง่ของการดำเนินการประสานงานระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนทางโรงงานน้ำตาลในการเจรจาข้อตกลงรับซื้ออ้อยตลอดรวมถึงการทำหน้าที่รวบรวมสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านการเกษตรอ้อยด้านโรงงานและด้านการตลาด

ขั้นที่สอง ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล ในขั้นนี้นอกจากกลไกรัฐได้แก่ ฝ่ายเศรษฐกิจน้ำตาล ฝ่ายเกษตรอ้อยและฝ่ายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีน้ำตาล จะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงแล้ว ยังมีหน่วยงานของภาครัฐบาลและเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วน

* บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องของการใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องของการกำหนดราคารับซื้ออ้อยร่วมกับทางโรงงานน้ำตาล และทางรัฐบาล รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้มีการกล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในลำดับต่อไป

แผนภูมิที่ ๘ ขั้นตอนและกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของชนชั้นนำทางการเมืองในแต่ละขั้นตอน



ร่วมด้วย เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย สมาคมการค้าน้ำตาลและสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ขั้นที่สาม ขันยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย
ขั้นนี้คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย* เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบโดยนำข่าวสารข้อมูลโดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการประมาณการต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลที่ได้มาจากคณะทำงานหรือไม่ก็จากคณะอนุกรรมการ อันประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาล มาพิจารณาซึ่งถ้าเห็นชอบก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

* คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายชุดนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | " |
| 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | " |
| 5. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | " |
| 6. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | " |
| 7. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | " |
| 8. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | " |
| 9. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
และการพลังงาน | " |
| 10. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม | " |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาล | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| 12. รองผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาล | เป็นผู้ช่วย เลขานุการ |

ขั้นที่สี่ ขั้นวางหรือกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ขั้นนี้เป็นขั้นที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาร่างนโยบายที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเสนอขึ้นมา ถ้าเห็นชอบ ก็จะอนุมัติร่างดังกล่าว แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็จะส่งร่างดังกล่าวกลับไปที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวพิจารณาใหม่อีกที

ขั้นที่ห้า ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นนี้เป็นขั้นที่กลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ จะช่วยกันดูแล้วว่าได้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ ทั้งในกรณีของโรงงานน้ำตาล บริษัทส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกและชาวไร่ อ้อย กรณีที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามกลไกรัฐดังกล่าวมักจะใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนมีลงโทษ

(3) ในส่วนของการใช้อำนาจอิทธิพลที่จะผลักดันให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลออกมามีอยู่ในแนวที่ตนต้องการนั้น ปรากฏว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อันได้แก่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นใช้อำนาจอิทธิพลทั้งในรูปแบบของการชักชวนและการใช้ความกดดัน (persuasion and pressure)

สำหรับการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิต 2522-2525 ซึ่งการศึกษานี้ให้ความสนใจ จะได้มีการพรรณานิเวเคราะห์ (Analytical Description) โดยละเอียดตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่แทนที่จะกล่าวทีละส่วนว่า ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นใคร มีกระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเป็นเช่นไร มีการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดบ้างในการผลักดันให้นโยบายออกมามีอยู่ในแนวที่ตนต้องการและมีการเข้าถึงบุคคลสำคัญและใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอย่างไรบ้าง จะขอกล่าวถึงสิ่งเหล่านี้พร้อมกันไปเลยว่า ในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายซึ่งได้แก่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะ 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายตัวแทนชาวไร่ อ้อย ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกและทางฝ่ายราชการหรือทางรัฐบาลได้ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดและในกรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการชักชวนได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่าน บุคคล องค์กร สถาบันใดบ้าง มีความสัมพันธ์กับ

บุคคล องค์กร สถาบันนั้น ๆ อย่างไร และแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะระหว่างฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้พยายามเข้าถึง (access) บุคคลสำคัญ ๆ ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวในระดับใดบ้าง ขณะเดียวกันบรรดาตัวแทนเหล่านี้ได้ใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่ตนมีเพื่อผลักดันนโยบายให้นโยบายออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการอย่างไร โดยในบทที่ 6 จะเป็นการพรรณาวិเคราะห์ถึงรูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในขั้นริเริ่มและรวบรวมข่าวสารข้อมูล บทที่ 7 เป็นการพรรณาวิเคราะห์ถึงรูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในขั้นยกร่างและขึ้นกำหนดนโยบายการวิเคราะห์และจำหน่ายน้ำตาลทราย บทที่ 8 เป็นการพรรณาวิเคราะห์ถึงรูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในขั้นการนำนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายไปปฏิบัติ

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในขั้นริเริ่มนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม การริเริ่มนโยบายอาจจะ เป็น เรื่องของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่จะ เป็นผู้ชี้ให้ผู้วางหรือกำหนดนโยบายเห็นว่าประเด็นใดมีความสำคัญที่ควรจะต้องนำมาถกเถียงเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ เรื่อง การริเริ่ม เป็น เรื่องของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของอ้อยและน้ำตาลที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อเป็น เช่นนี้ในขั้นนี้การใช้อำนาจอิทธิพลไม่ว่าจะเป็นทางตัวแทนชาวไร่อ้อยหรือรูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลในตัวแทนโรงงานจะยังไม่มี เพราะเป็น เพียงขั้น เริ่มต้นส่วนใหญ่แล้วจะ ไปมีในขั้นถัดไป

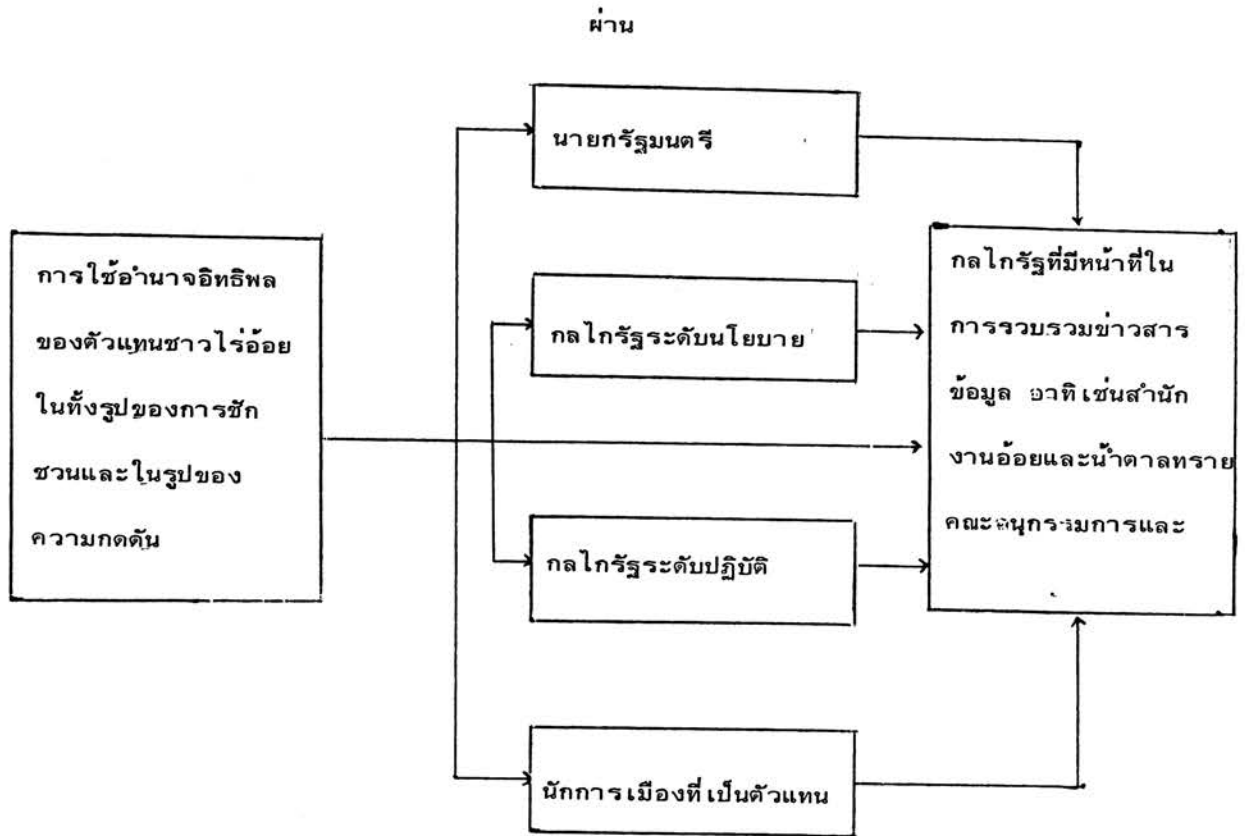
รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล

ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล * เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่ได้รับการริเริ่ม
 ในขั้นที่หนึ่ง เป็นสิ่งที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงต้องมีการรวบรวมข่าวสารข้อมูล ใน
 ขั้นนี้ถือว่าเป็นขั้นที่มีความสำคัญขั้นหนึ่งเพราะข่าวสารข้อมูลที่มีข้อยุติ โดยทั่วไปจะถูกนำ
 เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อทำการร่าง
 นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายและถ้าคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเห็นชอบกับข้อมูล
 ที่เสนอขึ้นมา ก็จะมีการนำร่างนโยบายดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
 เมื่อเป็นเช่นนี้ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อยกับตัวแทนโรงงาน
 น้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ที่มีผลประโยชน์โดยตรงและเข้ามามีส่วนร่วม
 ในการกำหนดนโยบาย จึงพยายามอย่างเต็มที่ในการที่จะให้ข่าวสารข้อมูลตลอดจนปัญหา
 ต่าง ๆ ของตนเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาล เป็นที่ยอมรับโดยใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบ
 ต่าง ๆ ดังนี้

(1) กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย ในขั้นรวบรวม
 ข่าวสารข้อมูล พอถึงเวลาที่กลไกรัฐที่มีหน้าที่รวบรวมข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อย
 และน้ำตาล อันได้แก่ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล ฝ่ายเกษตรกร ฝ่ายวิทยาศาสตร์
 และเทคโนโลยีน้ำตาลและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น เริ่มดำเนินการใน
 เรื่องนี้ บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยอันได้แก่สมาคม สหพันธ์ชาวไร่อ้อยดังกล่าว จะเริ่ม
 มีการเคลื่อนไหวใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่นรูปแบบของการชักชวนอันได้
 แก่การให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวกับการผลิตให้ได้รับการ
 ตระหนักโดยดำเนินการผ่านบุคคล องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิ
 ที่ 7 ประกอบ)

* ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 ส่วนใหญ่จะเริ่ม
 ในเวลาที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือขณะที่ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 เริ่มมีการรวบรวม
 ข่าวสารข้อมูลในเดือนมกราคม -ปลายกันยายน พ.ศ. 2522 ในฤดูการผลิตปี 2523-2524
 ก็จะมีการรวบรวมข่าวสารข้อมูลในช่วงเวลาใกล้เคียงกันคือเริ่มในเดือนมกราคม-ต้นเดือน
 กันยายน พ.ศ. 2523 สำหรับในฤดูการผลิตปี 2524 เริ่มในเดือนมกราคม-กลางเดือน
 สิงหาคม พ.ศ. 2524

แผนภูมิที่ 7 การใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยในชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล



(1.1) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรี เมื่อครั้งที่ไป

กระทำพิธีเปิดการประชุมสัมมนา ที่ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยที่ได้จัดให้มีขึ้น ณ หอประชุม สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2522 ตัวแทนของกลุ่มซึ่งได้แก่นายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขตต่าง ๆ นอกจากจะใช้ อำนาจอิทธิพลในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการผลิตอ้อยแล้ว ยังได้รายงานปัญหา ความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยให้นายกรัฐมนตรีทราบ ขณะเดียวกันได้ขอให้ทางรัฐบาล ช่วยเหลือในเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิง การชลประทาน ยาฆ่าแมลง ปุ๋ย เงินบำรุงไร่ เงินเกี่ยว พร้อมกันนั้นได้ขอให้รัฐบาลประกันราคาอ้อยในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ดันละ 450 บาท ซึ่งเมื่อทางนายกรัฐมนตรี* ได้รับทราบถึงข้อมูลตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการผลิตอ้อยดังกล่าวก็ได้รับปากว่าจะหาทางช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้เบาบางลงเท่าที่จะ กระทำได้ โดยจะทำการปรึกษาหารือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดราคาอ้อยก่อนหน้าการ เปิดหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาล¹ ซึ่งการที่นายกสมาคมชาวไร่อ้อยต่าง ๆ ได้พยายามใช้ อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนการรายงาน ให้ทราบถึงปัญหาอันเป็นความเดือดร้อนของฝ่ายตนทราบ มีข้อสังเกตว่า น่าจะเนื่อง มาจากการตระหนักว่า

(1.1.1) นายกรัฐมนตรีคงจะนำข่าวสารเกี่ยวกับการผลิต อ้อยตลอดจนปัญหาอันเป็นความเดือดร้อนของพวกตนแจ้งให้กับกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องรับ ไป ดำเนินการ

(1.1.2) ตัวแทนของชาวไร่อ้อยคงจะตระหนักว่าในการ กำหนดนโยบายของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล

* นายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ บริหารประเทศมา จนกระทั่งถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 จึงได้ประกาศลาออกต่อที่ประชุมรัฐสภา ต่อมา ได้มีการชาวเสียง ส.ส. และวุฒิสมาชิกเพื่อจะหานายกรัฐมนตรี ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้มีมติให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี.

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523
งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม,
หน้า 9.

(หรือหัวหน้าคณะรัฐมนตรี) มีบทบาทอยู่ไม่น้อย* ในแง่ถือ เป็น เอกสิทธิ์ ของผู้บังคับบัญชาที่สามารถจะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกรรมวิธีได้ทุกอย่างทุกเวลา ถ้าการดำเนินการนั้นยังอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและทุกคนก็มักจะยินยอมปฏิบัติตาม¹ ฉะนั้นถ้าหากนายกรัฐมนตรีได้แจ้งปัญหาไปแล้วกลไกของรัฐที่มีหน้าที่ใน เรื่องนี้ไม่ได้ดำเนินการตามที่นายกรัฐมนตรีได้แจ้ง เวลาที่มีการพิจารณา ร่างนโยบายการผลิตอ้อยและน้ำตาลในคณะรัฐมนตรี อาจจะช่วยแก้ไขนโยบายในส่วนที่เป็นความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยได้

(1.2) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับนโยบาย นอกจากการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ แล้วตัวแทนชาวไร่อ้อยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ยังได้ใช้ อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับนโยบาย คือกระทรวงอุตสาหกรรม ให้ได้รับทราบถึงปัญหาความเสียหายของพวกตน ดังปรากฏในหนังสือที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีมาถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2523 ว่า

* ดังปรากฏจากรายงานการศึกษาวิจัยของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "เรื่อง การบริหารงานพัฒนา เกษตรในระดับภูมิภาค" พบว่า นโยบายที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นมานั้นมาจากหลายทางอาทิจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจรับฟังความคิดเห็นมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการไปแวะเยี่ยมประชาชนชาวชนบท (ซึ่งกระทำเป็นครั้งคราว) จากการฟังคำร้องทุกข์ของเกษตรกรที่มายื่นโดยตรงที่ทำเนียบรัฐบาลหรือบ้านพักหรือจากความคิดของตัวเอง และหรือจากคณะที่ปรึกษาที่มีอยู่ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ รายงานการวิจัยการบริหารงานพัฒนาการเกษตรในระดับภูมิภาค, กรุงเทพมหานคร, 2523, หน้า 34-35.

¹ อมร รักษาสัตย์, การพัฒนานโยบาย เอกสารศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 27 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ มิถุนายน 2520, หน้า 75

...”ได้ประสบปัญหาฝนแล้งไม่ถูกต้องตามฤดูกาลทำให้เกษตรกรชาวไร่
อ้อยในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และเพชรบุรี ได้รับความเสียหาย
อย่างมากประมาณ 80-100 % จึง

(1.2.1) ขอให้รัฐบาลจัดเงินสงเคราะห์ชาวไร่อ้อยในพื้นที่
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี จำนวน 200 ล้านบาท โดยไม่ต้อง
เสียดอกเบี้ยและให้โรงงานน้ำตาลในท้องที่เป็นผู้รับผิดชอบค่าประกันต่อ
รัฐบาล โดยโรงงานน้ำตาลและสมาคม เป็นผู้จัดการเองให้แก่ชาวไร่ตาม
ความเหมาะสม

(1.2.2) ขอให้รัฐบาลช่วยจัดเครื่องเจาะบ่อน้ำบาดาลจากกรม
ทรัพยากรชาติไปบริการบรรดาชาวไร่อ้อยทั้ง 2 จังหวัด

(1.2.3) ขอให้รัฐบาลปล่อยน้ำตามคลองส่งน้ำและท่อน้ำสำหรับ
สาธารณูปโภคของโครงการชลประทานปราณบุรี เข้าสู่ไร่อ้อย เป็นการคว่นทุก
สาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่อน้ำบริเวณจาก เขื่อนปราณบุรีไปหัวหินและศูนย์
การทหารราบซึ่งยังมีน้ำเหลือใช้ ขอให้ชลประทานปล่อยน้ำส่วนที่เหลือใช้ให้
กับชาวไร่อ้อยเป็นการคว่น จะได้ประโยชน์หลายพันไร่ และ

(1.2.4) ขอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณสำหรับสร้างคลองส่งน้ำจาก
โครงการชลประทานปราณบุรี เข้าสู่พื้นที่เขตดอนเหนือของอำเภอปราณบุรี อำ-
เภอหัวหิน ตำบลเขาย้อย อำเภอปราณบุรี โดยขอให้กระทรวงอุตสาหกรรม
และรัฐบาลพิจารณา เป็นการรีบด่วน”¹

การที่ตัวแทนชาวไร่อ้อยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำหนังสือมายังกระทรวง
อุตสาหกรรมให้รับทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับพวกตนก็เพื่อให้ทางกระทรวงและ
รัฐบาลเห็นใจในความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับตน (ความเดือดร้อนที่ว่าก็คือต้นทุนการ
ผลิตอ้อยที่สูง อันเนื่องมาจากสภาวะดินฟ้าอากาศแห้งแล้ง) ซึ่งเมื่อทางกระทรวง
อุตสาหกรรมได้รับทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวก็ได้รายงานต่อรัฐบาล เมื่อ
ทางรัฐบาลได้รับทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ก็ได้แสดงความเห็นอกเห็นใจต่อชาว
ไร่อ้อย โดยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 ได้เปิดโอกาสให้ทางสหพันธ์ชาวไร่อ้อย

¹

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2523-2524

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 9.

แห่งประเทศไทยและกลุ่ม เกษตรชาวไร่อ้อย เสนอต้นทุนการผลิตอย่างเต็มที่ โดยทาง
กระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นผู้นำข้อมูลที่ได้มา เพื่อกำหนดราคาค้นทุนที่เป็นกลาง ทั้ง
นี้ก็เพื่อหาทางให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศไม่ต้องซื้อน้ำตาลบริโภคในราคาที่สูงเกิน
กว่าที่จะรับภาระได้¹

(1.3) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติ

(1.3.1) การใช้อำนาจอิทธิพลต่อสำนักงานอ้อยและน้ำ-
ตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากตัวแทนชาวไร่อ้อยจะใช้อิทธิพลของตนในรูป
ของการให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนผ่านบุคคลสำคัญ ๆ ที่มีส่วน
เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายโดยตรงให้ได้รับทราบปัญหา
ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้อาศัยผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายคนดังกล่าวแล้ว ใน
บางฤดูการผลิตโดยเฉพาะในช่วงก่อน 2524-2525 ที่ยังไม่มีคณะกรรมการวางแผน
ติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาล ที่ทำหน้าที่วางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำ-
ตาลทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาดภายในและต่างประเทศและในช่วงที่ยังไม่มีคณะ
ทำงาน 5 คณะ ที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวแต่งตั้งขึ้นมาช่วยติดตามสถานการณ์อ้อย
และน้ำตาล ตัวแทนชาวไร่อ้อย อาทิเช่นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ชุมนุม
สหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย ยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลของตนในรูปของการให้ข่าว
สารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยต่อกลไกของรัฐระดับปฏิบัติ เช่น สำนักงานอ้อย
และน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรมให้ทราบถึงการประมาณการต้นทุนการผลิตอ้อย
ที่ฝ่ายคนได้ประมาณการมา ทั้งนี้เพื่อให้กลไกของรัฐดังกล่าวนำไปประกอบการพิจารณา
ก่อน เสนอตัวเลขเหล่านี้ให้กับคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล
(ที่จะยกร่างนโยบายนี้ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีในขั้นสุดท้าย) ดังปรากฏในหนังสือที่มี

¹ กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวาน น้ำตาลเค็ม. อ่างแล้ว,

รายละเอียดเกี่ยวกับการประมาณการต้นทุน การผลิตอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2523¹ ซึ่งเมื่อทางสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ข้อมูลดังกล่าวก็ได้เชิญชาวไร่อ้อยมาปรึกษาหารือในวันที่ 24 กรกฎาคม และวันที่ 25 กรกฎาคม 2523² การที่ตัวแทนชาวไร่อ้อยมีหนังสือมาถึงกลไกของรัฐระดับปฏิบัติก็คงจะเป็นเพราะ

(1.3.1.1) ตระหนักว่ากลไกของรัฐกลไกนี้รับผิดชอบเกี่ยวกับ เรื่องข้อมูลที่จะ เสนอคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยตรง ฉะนั้นการที่ทำให้ข้อมูลผ่านกับองค์กรนี้ก่อน องค์กรดังกล่าวคงจะมีส่วนช่วยทำให้ นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนได้

(1.3.1.2) อาจตระหนักว่านโยบายที่ผ่านมายของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นนโยบายในด้านใด กลไกของรัฐคือบรรดาข้าราชการเหล่านี้มักจะมีส่วนในการกำหนดอยู่ด้วยเสมอ ถ้าไม่ในระดับของการให้ข้อมูลเหล่านั้นแก่ตัวรัฐมนตรีที่วางนโยบาย ก็เป็นระดับที่ตนเข้าไป เป็นผู้วางนโยบายเสียเอง โดยที่ผู้ที่อยู่วงนอกราชการและรัฐบาลไม่ได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการเมืองไทย เป็นระบบที่ข้าราชการเป็นผู้มีส่วนในการปกครองประเทศอย่างมาก ยิ่งในช่วงที่รัฐบาลที่สมาชิกรัฐสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการจะเป็นทั้งผู้ริเริ่ม

* รายละเอียดเกี่ยวกับการประมาณการต้นทุนการผลิตอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 อ่านได้ในบทที่ 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลทรายของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 9.

² เพิ่งอ้าง, หน้า 10.

ตัดสินวางหรือกำหนดนโยบาย¹ เพราะตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี วุฒิสภาหรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ข้าราชการจะเข้าไปดำรงตำแหน่งเกือบทั้งหมด² แม้กระทั่งปัจจุบันซึ่งมีการเลือกตั้งการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจข้าราชการประจำ* ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญ

¹ สุจิต บุญขงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน," ใน เอกสารการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี 2521 เรื่องการบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทยจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกระชับความสัมพันธ์เพื่อการสร้างสรรค์. จัดโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย วันที่ 25-27 ตุลาคม 2521, หน้า 32.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร, 2523, หน้า 164.

* นโยบายเงินผันสู่ชนบทรูปแบบต่าง ๆ ข้าราชการประจำก็เป็นผู้ริเริ่ม กำหนดตลอดจนนำนโยบายไปปฏิบัติ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช รายงานเรื่อง "ปัญหาหลักของระบบราชการไทยและแนวทางการแก้ไข" เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา ชลบุรี ระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2527, หน้า 10-11. ระยะเวลาหลังได้มีการเรียกร้องให้พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายเพิ่มมากขึ้น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการกำหนดนโยบาย อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ฃรงค์ชัย อัครเศรณี, "การบริหารรัฐเศรษฐกิจของราชการไทย" ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการและธุรกิจเอกชน ทั่วประเทศ จันทรศรและวินิต ทรงประทุม บรรณาธิการ, จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528, หน้า 117-220.

ในการวางกำหนดนโยบายทางด้านนี้¹ อย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ให้นักสังคมศาสตร์บางท่านเรียกระบบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)² ซึ่งอาจจะด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ตัวแทนชาวไร่-อ้อยที่ต้องการจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายจึงต้องอาศัยกลไกของรัฐนี้เป็นช่องทางสำหรับการป้อนข่าวสารข้อมูลการประมาณต้นทุนการผลิตอ้อย ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ออกมา เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาทางตัวแทนชาวไร่อ้อยได้ใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านช่องทางอื่นควบคู่ไปด้วย เช่นการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองและพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายของตนที่ตั้งไว้มีโอกาสบรรลุผลมากยิ่งขึ้น

(1.3.2) การใช้อำนาจอิทธิพลต่อคณะกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย (ที่คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายจัดตั้งขึ้นมา) และคณะทำงานโดยเฉพาะชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ที่ทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูกอ้อยและค่าใช้จ่ายใน

¹ รุ่งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์," รวมประชาชาติ วันพุธที่ 9 มีนาคม 2526, หน้า 2. กลุ่มเสวนาเศรษฐกิจการเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยสังคมศาสตร์, ไทยแลนด์ธุรกิจ 26 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2526, หน้า 8-9.

² Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu : East West Center Press 1966, Chapter. 9. and William J. Siffin, The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development (Honolulu : East West, 1966), pp. 162-163.

การผลิตน้ำตาลทราย (คณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย* ดั้งขึ้นมาในฤดูการผลิตปี 2524-2525) การใช้อำนาจอิทธิพลต่อองค์การเหล่านี้ ส่วนใหญ่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยซึ่งเป็นระดับกรรมการบริหารของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยมักจะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลด้านต้นทุนการผลิต อ้อยกับคณะทำงานโดยชุดที่ 2 ซึ่งมีหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูก อ้อยรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ในกรณีที่ข้อเสนองานของใครเมื่อเสนอไปทางตัวแทนที่มาจากหน่วยงานอื่นไม่เห็นด้วยก็ยินดีรับฟัง เช่นในการประชุมของคณะทำงานชุดนี้ในครั้งที่ 1/2524 เมื่อทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเสนอว่าจะขอเสนอตัวเลขต้นทุนการผลิตจากสมาคมชาวไร่อ้อยทุกแห่ง ทั้งนี้เพื่อให้คณะทำงานได้ทราบถึงความแตกต่างในตัวเลขของแต่ละสมาคมเสนอมา ซึ่งปรากฏว่าทางผู้แทนจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แม้จะเห็นชอบแต่เห็นว่าน่าจะนำตัวเลขที่ได้มาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องที่ทำการประเมินอยู่แล้วมาพิจารณาด้วย (เช่นสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมทั้งทหารสอบถามโดยตรงจากเกษตรกรชาวไร่อ้อย) ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก็ไม่ขัดข้อง ซึ่งการที่ทางตัวแทนชาวไร่อยายามให้ความร่วมมือกับทางคณะทำงานชุดดังกล่าวก็อาจจะ เป็น เพราะ

(1.3.2.1) บุคคลที่อยู่ในคณะทำงาน อาทิเช่นประธาน คณะทำงานและกรรมการบางท่านเป็นนักวิชาการมหาวิทยาลัยที่มีความตั้งใจในการทำงาน เพื่อชาวไร่อ้อยและโรงงานมาตลอด

* คณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายและคณะทำงานโดยเฉพาะชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาในฤดูการผลิตปี 2524-2525 มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้คณะอนุกรรมการและคณะทำงานดังกล่าวร่วมกันศึกษาและติดตามสถานการณ์ทุกด้านตลอดรวมถึงการวางแผนติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาดรายวันและต่างประเทศอย่างรอบคอบทุกขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตและจำหน่ายได้อย่างสมบูรณ์.

(1.3.2.2) คณะทำงานเหล่านี้ทำงานอย่างตั้งใจ

จริงจังและมีระบบมีการออกไปสำรวจสภาพไร้อ้อยในทุกภาค ก่อนนำเสนอคณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งอาจจะด้วยเหตุผลดังกล่าวเลยทำให้ตัวแทนชาวไร้อ้อยพยายามให้ความร่วมมือกับทางคณะทำงาน อย่างน้อยก็คงคิดว่า การที่ตนให้ความร่วมมือ คณะทำงานอาจจะเห็นใจพวกตนและจะได้หาทางช่วยเหลือ ผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนได้ไม่ทางตรง กับทางอ้อม เพราะที่ผ่านมาจากคณะทำงานได้พยายามช่วยเหลือทางชาวไร้อ้อยมาแล้ว เช่น การพยายามช่วยปรับค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อย อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลปรับ
1
ค่าเงินบาท

(1.4) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมือง โดยเฉพาะที่เป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มของตน เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่บรรดาตัวแทนชาวไร้อ้อยมักนิยมดำเนินการทั้งนี้เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือขณะที่นักการเมืองได้ผลประโยชน์ในเรื่องของคะแนนเสียงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ตัวแทนชาวไร้อ้อยก็ได้ประโยชน์ในเรื่องของการที่นักการเมืองดังกล่าวช่วยผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในส่วนที่เกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อย โดยทั่วไปการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านช่องทางนี้มักจะ เป็นการดำเนินการที่ต่อจากการดำเนินการผ่านกลไกของรัฐคือสำนักงานอ้อยและน้ำตาลไปแล้ว แต่ตัวแทนชาวไร้อ้อยเห็นว่าการดำเนินการผ่านช่องทางนั้นอาจจะยังไม่ได้ผล ก็จะมีการดำเนินการผ่านช่องทางนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนให้ช่วยเรียกร้องต่อรัฐบาล ดังปรากฏในกรณีที่เป็นตัวอย่างฤดูกาลผลิตอ้อยปี 2523-2524 เมื่อสำนักงานอ้อยและน้ำตาลได้ตัวเลขของทางตัวแทนชาวไร้อ้อยไปแล้ว เห็นว่าตัวเลขที่ทางตัวแทนชาวไร้อ้อยเสนอมา ต้นทุนของแต่ละเขตแตกต่างกันมาก จึงได้เชิญตัวแทนชาวไร้อ้อย

1

อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ในบันทึกการรายงานการประชุมคณะทำงานต้นทุนการผลิตอ้อย ครั้งที่ 1-8 ระหว่างเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2524 ณ ห้องประชุม 1-2 กระทรวงอุตสาหกรรม.

แทนชาวไร่อ้อยหลังจากพิจารณาแล้วได้ยืนยันตัวเลขเดิมที่เสนอไป เพราะตัวเลขที่ทาง คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวคำนวณได้ต่ำกว่าตัวเลขที่ทางสมาคมชาวไร่อ้อยเสนอ พร้อม กันนั้นได้ชี้แจงให้ทางสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายทราบถึงเหตุผลที่ต้องได้รับราคาซื้อขาย อ้อยที่คุ้มทุน¹ เมื่อทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเห็นว่าน่าจะไม่ได้ผลจึงได้ดำเนินการผ่านนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มของคนทันทีให้ช่วยกดดันต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังปรากฏในการชี้แจงของ นายตรงค์ สิงโตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรีที่ได้ชี้แจงกรณีตัวแทนชาวไร่ อ้อยต้องการราคาอ้อยที่สูงกว่าทางรัฐบาลจะกำหนดออกมาว่า

"ที่ชาวไร่อ้อยต้องการราคาอ้อยตันละ 700-750 บาทนั้น เพราะได้เอาต้นทุนโดยเฉลี่ยทุกภาคมากำหนดขั้นต่ำตันละ 576.12 บาท และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ได้เอาผล ก่อนบวกลบไปนั้น... ข้อเท็จจริงที่เดิมผลผลิตอ้อยเราเคยได้ 20-21 ล้านตัน ราคาซื้อขายตันละ 300 บาท และเมื่อปีก่อน คาดกันไว้ว่าจะได้ 16 ล้านตัน แต่พอถึงฤดูเก็บเข้าจริงกลับมี เหลือ 12 ล้านตัน... เมื่อเนื้อที่เท่าเดิม แต่ผลผลิตน้อยลง ราคาต้นทุนย่อมจะสูงขึ้น จะให้ย่ำอยู่แต่ที่สำนักงานอ้อยและ น้ำตาลคำนวณไว้จะยุติธรรมหรือ..."²

สรุปกรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย โดยเฉพาะในชั้น

รวบรวมข่าวสารข้อมูล

เนื่องจากชั้นที่หนึ่ง ชั้นริเริ่มนโยบาย ไม่มีการใช้อำนาจอิทธิพลระหว่าง ชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ดังนั้นจึงขอสรุปเฉพาะในชั้นที่สอง คือชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล ในกรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย ได้แก่ สหพันธ์ชาวไร่อ้อย

1

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 10-12.

2

น.ส.พ.บ้านเมือง ฉบับวันที่ 23 กันยายน 2523.

แห่งประเทศไทย จากที่ศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเห็นว่าขั้นนี้ เป็นขั้นที่มีความสำคัญขั้นหนึ่ง เพราะข่าวสารข้อมูลที่มีข้อยูติ จะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย และถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบกับข้อมูลที่น่าเสนอ ก็ จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ตัวแทนชาวไร่ อ้อยจึงพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนผ่านบุคคล องค์การ ตลอดจนสถาบัน ที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ดังนี้คือ

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในลักษณะของการให้ทราบข่าวสารข้อมูลตลอดจนปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของตน ขณะเดียวกันได้ พยายามตั้งข้อเสนอมให้รัฐบาลประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ต้นละ 450 บาท ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีรับปากว่าจะช่วยให้ได้ในราคาดังกล่าว

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐ นอกจากทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวน อีกเช่นกัน ผ่านกลไกรัฐทั้งในระดับนโยบายคือระดับกระทรวง อาทิ เช่นกระทรวง อุตสาหกรรม และระดับปฏิบัติ อาทิ เช่นสำนักงานอ้อยและน้ำตาล ในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยตลอดจนการให้ได้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อน ที่เกิดขึ้นกับตนดังปรากฏ เป็นกรณีตัวอย่างในฤดูการผลิตปี 2523-2524 ซึ่งผลจากการใช้อำนาจต่อกลไกรัฐทั้งสองระดับดังกล่าว ปรากฏว่าทางกลไกรัฐโดยเฉพาะในระดับ นโยบายได้เปิดโอกาสให้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อย คือสหพันธ์ชาวไร่อ้อยเสนอต้นทุนใน การผลิตดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐ ระดับปฏิบัติอีกระดับหนึ่งคือระดับอนุกรรมการวางแผนติดตามสถานการณ์อ้อย ตลอดจน คณะทำงานชุดที่ 2 และที่ 3 ที่ทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูก อ้อยและค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน การผลิตอ้อยให้ทางคณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานโดยเฉพาะชุดที่ 2 ทราบ ผล ปรากฏว่าส่วนใหญ่ทางคณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานชุดดังกล่าวยินดีรับฟังประกอบ การออกไปสำรวจข้อมูลของตน

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตน นอกจาก

ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีกลไกรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนให้ช่วยเคลื่อนไหวกดดันต่อคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลดังปรากฏในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2523-2524

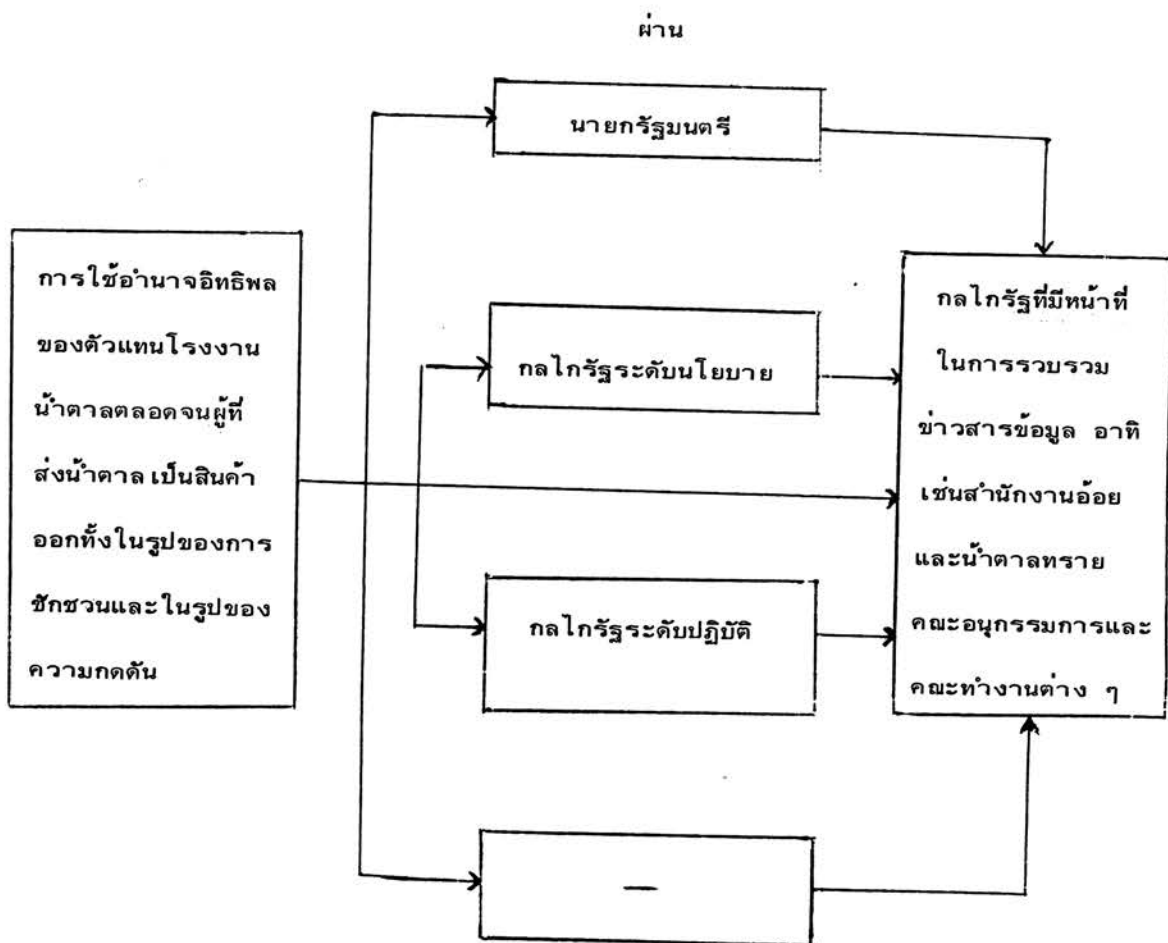
โดยทั่วไปในขั้นนี้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยสามารถใช้อำนาจอิทธิพลผลักดันในรูปแบบของการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตอ้อยจนได้รับการยอมรับจากกลไกรัฐที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ

ประการที่หนึ่ง บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยสามารถเข้าถึง (access) บุคคลตลอดจนองค์การ สถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกับการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในช่วง 2522-2525 เช่น การเข้าพบนายกรัฐมนตรียอมรับปากว่าจะช่วยกำหนดราคาอ้อยตามที่บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยเสนอ

ประการที่สอง บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยมีความสามารถตลอดจนความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่ตนมีพอสมควร อาทิเช่น การเข้าพบนายกรัฐมนตรียอมรับหนังสือถึงกลไกรัฐทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติ แสดงว่าบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยรู้จักเข้าพบบุคคล องค์การ สถาบันที่สำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถช่วยพวกตนได้ หรืออีกตัวอย่างที่แสดงถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรของบรรดาตัวแทนเหล่านี้ ก็คือการที่บรรดาตัวแทนเหล่านี้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มให้ช่วยกันเคลื่อนไหวกดดันต่อคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ยอมรับการกำหนดราคารับซื้ออ้อยที่ตนเสนอไป ทั้งนี้เนื่องมาจากต้นทุนการผลิตของพวกตนสูง ดังปรากฏในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 ที่นายครรงค์ สิงโตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวแทนของกลุ่มชาวไร่อ้อย ได้เคลื่อนไหวกดดันในเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ให้กำหนดราคารับซื้ออ้อยในฤดูกาลผลิตดังกล่าวตันละ 700-750 บาท เพราะต้นทุนผลิตอ้อยของชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิตดังกล่าวสูงถึงตันละ 576.12 บาท อันนี้เป็นอีกตัวอย่างที่แสดงถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อย ทั้งนี้เพื่อนโยบายที่ออกมาเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด

(2) กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล
เป็นสินค้าออกในชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล ได้แก่ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคม
 การค้าผู้ผลิตน้ำตาล บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยและบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลไทย พอ
 ถึงเวลาที่กลไกรัฐที่มีหน้าที่รวบรวมข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาล เริ่ม
 ดำเนินการในเรื่องนี้ ตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก จะเริ่มมี
 การเคลื่อนไหวใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับในขั้นนี้ส่วนใหญ่การใช้อำนาจ
 อิทธิพลมัก เป็นอยู่ในรูปของการชักชวนคือ เป็นการให้ข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการผลิตอ้อย
 และน้ำตาลตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิต โดยผ่านบุคคลและองค์การดังต่อไปนี้
 (ดูแผนภูมิที่ 8 ประกอบ)

แผนภูมิที่ 8 การใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้า
 ออก



(2.1) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ส่วนใหญ่ถ้าพิจารณาในแง่ของรูปแบบ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเท่าใดนัก เพราะการใช้อำนาจอิทธิพลส่วนใหญ่ อยู่ในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูล การประกาศให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตน จะต่างกันก็ตรงที่ว่า ข้อมูลหรือหนังสือของบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกมิได้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนฝ่ายเดียว หากยังได้พิจารณาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายอื่น อาทิเช่น กับชาวไร่อ้อยและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังปรากฏในหนังสือที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยลงวันที่ 3 มกราคม 2523 ที่มีมาถึงนายกรัฐมนตรีโดยผ่านกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง มีใจความว่า

“สมาคมฯ เห็นว่า การผลิตอ้อยและน้ำตาลในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 ตกอยู่ในภาวะคับขันเป็นอย่างยิ่งหากมิได้รับการแก้ไขเป็นขั้นตอนภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสมแล้วจะบังเกิดความสูญเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างใหญ่หลวง จึงได้มีหนังสือกราบเรียน ทพณฯ นายกรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ ...และกำหนดแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2523-2524 ...ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศ เป็นส่วนรวม”¹

สำหรับ เหตุผลที่ตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมีหนังสือมาถึงนายกรัฐมนตรี โดยผ่านกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวก็อาจจะด้วยเหตุผลที่น่าจะไม่แตกต่างไปจากกรณีของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยในแง่ที่

(2.1.1) นายกรัฐมนตรีจะได้นำข่าวสารข้อมูลที่ตนได้รับแจ้งให้กับกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำ-

¹

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 9.

ศาลทรายทราบ เพื่อหาทางแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์กับทาง โรงงานน้ำตาลและบริษัทส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก

(2.1.2) ตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก คงจะตระหนักว่า ในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้าคณะรัฐบาลมีบทบาทอยู่ไม่น้อย ในแง่นี้ถือ เป็น เอกสิทธิ์ของผู้บังคับบัญชาที่สามารถจะ เปลี่ยนแปลงนโยบายการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และทุกคนก็มักจะ ยินยอมปฏิบัติตาม ฉะนั้นถ้าหากนายกรัฐมนตรีแจ้งปัญหาดังกล่าวไปแล้ว กลไกรัฐที่มีหน้าที่ ในเรื่องนี้ไม่ได้ดำเนินการตามที่นายกรัฐมนตรีได้แจ้ง เวลามีการพิจารณาร่างนโยบายการ ผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในระดับคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจจะช่วยแก้ไขหรือท้วง ดึงในส่วนที่อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงงานและบริษัทผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้

(2.2) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับนโยบาย (ซึ่ง ส่วนใหญ่คือกระทรวงอุตสาหกรรม) ในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลทั้งนี้เพื่อให้ได้กลไก รัฐระดับดังกล่าว

(2.2.1) รัฐบาลถึงความร่วมมือที่ผ่านมาที่ทางโรงงานน้ำตาล และบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกให้กับทางราชการด้วยดี พร้อมทั้งเสนอแนวทางบางประการ ที่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนดังปรากฏดังในหนังสือที่บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลจำกัด มีมาถึงกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2522 (เหตุการณ์ผลิตปี 2522-2523) ว่า

"โดยที่การผลิตน้ำตาลในฤดูกาลผลิตปี 2521-2522 ได้สิ้นสุดลงแล้ว ปรากฏว่าผลผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบใกล้เคียงทั้งเป้าหมาย เบื้องต้นที่ทางราชการได้กำหนดและจัดสรรให้แก่โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ก่อนฤดูกาลที่บอ้อยปี 2521-2522 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การจัดสรรโควตา บอ้อยและน้ำตาล เบื้องต้นเป็นการล่วงหน้า เป็นสิ่งที่ชอบและบรรลุผลสำเร็จตาม สมควร บริษัทได้พิจารณาเห็นว่า ในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 นี้ทาง ราชการน่าจะได้กำหนดโควตา เบื้องต้นสำหรับบอ้อยและน้ำตาลและจัดสรรให้ กับโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ขึ้นมาอีกเช่นเดียวกับปีที่แล้ว เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการผลิตและจำหน่ายต่อไป เพราะวิธีการดังกล่าวเป็นแนวทางที่ได้ถือปฏิบัติ กันอยู่ในต่างประเทศและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการและเอกชนผู้เกี่ยว

ข้อ ราชการก็จะมีเป้าหมายที่จะดำเนินการและยึดถือเป็นหลัก ในการแก้ไขอุปสรรคทั้งหลายให้สำเร็จลุล่วงเป็นขั้นเป็นตอนไป ส่วนโรงงานน้ำตาลซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมอ้อยสำหรับการผลิตก็จะได้วางแผนส่งเสริมไร้อ้อยได้ถูกต้อง อันจะเป็นผลดี ต่อชาวไร้อ้อยในที่สุด ยิ่งกว่านั้นการกำหนดโควตาอ้อยและน้ำตาล เบื้องต้นจะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้โรงงานน้ำตาลสามารถติดต่อกับสถาบันการเงินเพื่อขอรับ Packing Credit* ไปช่วยเหลือ ชาวไร้อ้อยในรูปของเงินบำรุงไร่ได้ การผลิตและการดูแลรักษา อ้อยก็จะดำเนินการไปตามเป้าหมายของทางราชการ...”¹

(2.2.2) รับผิดชอบต่อปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตน

ดังปรากฏในหนังสือที่บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลจำกัดได้มีมาถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กรมว่า

“...ในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 เป็นปีที่อุตสาหกรรมน้ำตาล ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก อันเป็นผลเนื่องมาจากสภาพดินฟ้า อากาศแห้งแล้ง อ้อยได้รับความเสียหายมากและภาวะเศรษฐกิจโดย ทัวไปของประเทศได้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก...ทำให้โรงงานน้ำตาลมี แนวโน้มที่จะต้องรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ในราคาที่สูง... เพราะต้นทุนการ ผลิตของชาวไร่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากสภาพดินฟ้าอากาศแห้งแล้ง... ประจวบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปในปัจจุบันได้เกิดปัญหาขึ้น หลายประการ ที่สำคัญคือปัญหาน้ำมันเชื้อเพลิงขาดแคลนและมีราคา

* การปล่อยเงินกู้เพื่อสนับสนุนการส่งออก (Packing Credit) ระยะแรกให้หมด เลยตอนหลังมีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เข้มงวดกวัดขัน จึงได้มีการกำหนดว่าถ้ามี หลักฐานการส่งออกแสดง ให้ 40 % และให้อีก 40 % เมื่อมีเอกสารยืนยันว่ามีน้ำตาลเข้า โกดังเรียบร้อยแล้ว ทำให้โรงงานน้ำตาลประสบความยากลำบากในเรื่องเงินทุนหมุนเวียนมาก

¹

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523

งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 1.

สูง ทำให้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และวัสดุอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการผลิตตลอดจน
ค่าแรงก็ได้ปรับตัวตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ธนาคาร
พาณิชย์ก็ได้ปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกทำให้
โรงงานอยู่ในฐานะลำบากและรับภาระค่าใช้จ่ายหนักยิ่งขึ้น...¹

ปัญหาความเดือดร้อนที่ทางโรงงานน้ำตาลและบริษัทส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้
รายงานให้กระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐบาลรับทราบดังกล่าว โดยทั่วไปทางตัวแทนโรง-
งานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกคาดว่าน่าจะได้รับความเห็นใจจากทางรัฐบาล
ทั้งนี้เพราะ เท่าที่ผ่านมา เวลาทางโรงงานอยู่ในภาวะดังกล่าวทางรัฐบาลและราชการมัก
จะให้ความเห็นอกเห็นใจเสมอ ดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงอุตสาหกรรมคนหนึ่ง
ได้ให้สัมภาษณ์ผ่านลำโพงของกรมประชาสัมพันธ์ก่อนรายการ "พูดจาประสาชาวบ้าน" ว่า

"...ชาวไร่อ้อยก็หวังที่จะขายให้ได้ราคา ในขณะที่โรงงานก็ร้องว่า
น้ำตาลในตลาดโลกราคาค่า ไม่สามารถจะซื้อในราคาเดิมได้ ถ้าโรงงาน
ไม่ขาดทุนจริง ๆ เขาก็คงซื้อได้ในราคาที่กำหนดไว้ ผมเห็นว่าเรื่องนี้เรา
ต้องฟังข้อเท็จจริงจากหลายฝ่าย เพราะทางโรงงานก็มีสิ่งที่น่าเห็นใจอยู่ไม่
น้อย แต่เรามักจะมองว่าเขาเป็นนักซูดรีดเสมอ..."²

นอกจากจะให้ความเห็นใจแล้วที่ผ่านมาจากทางรัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม
กรมมักจะให้ความช่วยเหลือเสมอในด้านการเงิน ดังปรากฏเป็นตัวอย่างในกรณีของฤดู
การผลิตปี 2521-2522 เมื่อทางโรงงานน้ำตาลมีหนังสือเรียกร้องมาทางกระทรวง
อุตสาหกรรมว่า

"ขณะนี้สถานการณ์การค้าน้ำตาลตกต่ำ ฉะนั้นราคาอ้อยก็ควรจะต่ำคือควร
จะเป็นตันละ 200 บาท..."³

¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 9.

² "...อ้อยเข้าปากข้างอีกแล้ว" เกราะเหล็กฉบับอาทิตย์, นิตยสารสรุป
วิเคราะห์ข่าวรายสัปดาห์ปีที่ 1 ฉบับที่ 17 25 ตุลาคม 2520, หน้า 31.

³ พุทธิพร ปริพัฒนานนท์, "ภาวะการค้าน้ำตาลในปัจจุบัน," สภาหอการค้า
แห่งประเทศไทย, 26-10-21.

ทันทีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้รับคำร้องเรียนดังกล่าวก็ได้
เรื่องนี้เข้าคณะรัฐมนตรี ฯ มีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์และกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ร่วมกันกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือให้โรงงานน้ำตาล¹
สาเหตุสำคัญที่ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมรีบประกาศโอบอุ้มโรงงานกล่าวกันว่า

"...เกรงจะเหลือน้ำตาลมากเกินไป บรรดาโรงงานที่ลงทุน
ซื้ออ้อย ลงทุนที่บ่อผลิตน้ำตาลจะขาดทุน... เพื่อเป็นการเอาใจโรงงาน
มิให้เดือดร้อน เพราะรัฐบาลเชื่อว่าถ้าโรงงานเดือดร้อน เขาจะมา
แก่งชาวไร่ให้เดือดร้อน จึงหาเงินสดมาใส่มีนายนุญ โรงงานน้ำตาล
เป็นการว่าจ้างให้ช่วยซื้ออ้อยจากชาวไร่ นี่คือนโยบายง่ายๆ แบบปิด
สวปะพอนหน้าบ้านของกระทรวงอุตสาหกรรม"²

อาจจะด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและบริษัทส่ง
น้ำตาล เป็นสินค้าออกจึงทำหนังสือรายงานความเดือดร้อน (พร้อมกับการรายงานให้
ทราบถึงความร่วมมือที่ได้ปฏิบัติมา) มาให้ทางรัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม
ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย
โดยตรงทราบ หรือตระหนักในปัญหาดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อว่าเวลามีการร่างนโยบาย
การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในขั้นต่อ ๆ ไป พวกคนจะได้รับความช่วยเหลือ
เหมือนที่ผ่านมามีอีก

(2.3) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับปฏิบัติ

เช่นสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากทางตัวแทนโรงงาน

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของ
ประเทศไทย ในฤดูการผลิตปี 2521-2522 งานนโยบายเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยแล
อ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม.

² "...ปัญหาน้ำตาล - เขาปลุกไว้หีบน้ำตาล" สยามนิกร. ปีที่ 2 ฉบับ
ที่ 69 3 พฤศจิกายน 2521, หน้า 32-33.

น้ำตาลและบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกจะได้ใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการให้ข่าวสาร ข้อมูลโดยการมีหนังสือชี้แจง โดยเฉพาะความร่วมมือและความ เต็มใจของคุณให้หัวหน้า รัฐบาลและกลไกของรัฐบาลระดับนโยบายอันได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมทราบ เพื่อหาทาง ช่วยเหลือผลักดันนโยบายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับคุณแล้วในช่วงที่ยังไม่มีคณะกรรมการ วางแผนติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาล และยังไม่มีการทำงาน 5 คณะที่ทางคณะกรรมการ การดังกล่าวแต่งตั้งขึ้นมา เพื่อให้ช่วยติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาล ทางตัวแทนโรงงาน น้ำตาลและบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกยังได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับปฏิบัติ เช่นสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้กลไกของรัฐ ระดับดังกล่าวทราบถึงข้อจำกัดของฝ่ายคุณ ท่านเองว่าถ้าจะให้ตนรับซื้ออ้อยในราคาที่ตัวแทน ชาวไร่อ้อยพอใจทางฝ่ายคุณก็ยินดี แต่ทางราชการก็ควรจะให้ความช่วยเหลือกับพวกคุณ ซึ่ง เท่าที่ผ่านมาขอเสนอท่านเองนี้เมื่อทางกลไกของรัฐ เสนอขึ้นไปมักจะได้รับคำตอบสนองจากทาง รัฐบาลด้วยดี ดังปรากฏเป็นตัวอย่าง มติของคณะรัฐมนตรี ในฤดูการผลิตอ้อยปี 2519-2520 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2519 ว่า

“...จะช่วยลดภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2519-2520 จากร้อยละ 7.7 ลดเหลือร้อยละ 1.65 ของราคา ขาย...จะให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตสำหรับการส่งน้ำตาลทรายดิบ ไปจำหน่ายต่างประเทศ...ให้ขึ้นราคาน้ำตาลทรายขาวส่งมอบ ณ โรงงานไม่เกินกระสอบละ 550 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ไม่เกินกระสอบละ 600 บาท...”¹

ดังนั้นเมื่อทางสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม เริ่มดำเนินการ รวบรวมข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลให้กับทางคณะกรรมการพิจารณา นโยบาย การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อให้ประกอบการร่างนโยบาย ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล และบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกจึงใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการทำหนังสือมาถึงกลไกของรัฐ ดังกล่าวข้างต้น เพื่อว่านโยบายที่ออกมาจะได้รับผลประโยชน์ เหมือนกันกับการกำหนดนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมา

¹ จุฬารัตน์ ครอบงม, อ้างแล้ว, หน้า 36.

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก โดยเฉพาะในชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล

เนื่องจากในชั้นที่หนึ่ง ชั้นริเริ่มนโยบายยังไม่มีการใช้อำนาจอิทธิพลระหว่างชนชั้นนำต่าง ๆ จึงขอสรุปเฉพาะในชั้นที่สอง คือชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลในกรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลของทางโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ซึ่งจากที่ศึกษาข้างต้นพอสรุปได้ว่าทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เห็นว่า ในชั้นนี้ เป็นชั้นของการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่มีความสำคัญชั้นหนึ่ง เพราะข่าวสารข้อมูลที่มีข้อยุติจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายและถ้าคณะกรรมการดังกล่าว เห็นชอบกับข่าวสารข้อมูลที่เสนอขึ้นมากก็จะ เสนอต่อรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติ เพื่อกำหนด เป็นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เมื่อ เป็นเช่นนี้ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จึงพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนผ่านบุคคล องค์กรและสถาบันที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ดังนี้คือ

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในลักษณะของการให้ทราบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทั้งที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายตน ฝ่ายของชาวไร่อ้อยตลอดรวมถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติอื่น เป็นส่วนรวม ดังปรากฏในหนังสือที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาล ลงวันที่ 3 มกราคม 2523 มีมาถึงนายกรัฐมนตรีโดยผ่านกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย นอกจากนั้นยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนอีก เช่นกันผ่านกลไกระดับนโยบาย ส่วนใหญ่คือกระทรวงอุตสาหกรรม ในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูล เพื่อให้กลไกรัฐระดับดังกล่าวทราบถึงความร่วมมือที่ผ่านมาที่ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกให้กับทางราชการ ด้วยดี พร้อมทั้งเสนอแนวทางบางประการที่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายตน ดังปรากฏตามหนังสือที่มีมาถึงกลไกรัฐดังกล่าว ฉบับลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2522

นอกจากให้รับทราบถึงความร่วมมือที่ฝ่ายตนให้แล้ว ยังได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

ขึ้นกับฝ่ายตน โดยคาดว่า เมื่อทางกลไกรัฐรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดความเห็นใจทางช่วยเหลือ ซึ่งที่ผ่านมาการใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะดังกล่าวของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้ผลดี เพราะสามารถทำให้กลไกรัฐเห็นใจ และให้ความช่วยเหลือตลอดมาได้

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติ นอกจากทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล จะได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรี ผ่านกลไกรัฐระดับนโยบายแล้ว ยังได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อให้กลไกรัฐระดับดังกล่าวทราบถึงข้อจำกัดของฝ่ายตน เท่าที่ผ่านมาข้อเสนอท่านเองนี้ เมื่อทางกลไกรัฐเสนอขึ้นไปมักจะได้รับคำตอบสนองจากทางรัฐบาลด้วยดีอีกเช่นกัน

โดยทั่วไปในขั้นนี้ การที่ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกสามารถทำให้บรรดากลไกรัฐที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้รับทราบปัญหาและเกิดความเห็นใจ ขณะเดียวกันได้พยายามหาทางช่วยเหลือพวกตนอย่างเต็มที่เหมือนกับที่เคยได้ให้ความช่วยเหลือมาในอดีต ทั้งนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจาก

ประการที่หนึ่ง บรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก แม้จะไม่ใช้วิธีเข้าถึง (access) ตัวบุคคลสำคัญ อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยตรง ในรูปของการเข้าไปพบปะพูดคุย เพื่อให้ปัญหาความเดือดร้อนของคนได้รับการแก้ไข แต่ก็ได้มีหนังสือรายงานปัญหาของคนมาให้ทราบตลอด เวลา

ประการที่สอง ในการทำหนังสือรายงานปัญหาความเดือดร้อนของคน ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จริง ๆ แล้วจากการศึกษาข้างต้นไม่เพียงรายงานปัญหาความเดือดร้อนของฝ่ายตน ของทางชาวไร่อ้อย แม้แต่ของทางรัฐบาลเองให้บุคคลสำคัญตลอดจนองค์การ สถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ทราบเท่านั้น หากในหนังสือดังกล่าวยังได้พรรณนาให้บุคคลตลอดจนองค์การสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าวได้ทราบถึงความร่วมมือที่ฝ่ายตนให้กับทางราชการด้วยดีตลอดมา อันนี้แสดงถึงคิลป์ในการใช้อำนาจอิทธิพล ตลอดจนทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมือง

(Political Resources) ที่มีอยู่ ซึ่งจะต่างไปจากกรณีของทางตัวแทนชาวไร่อ้อย ที่ไม่ว่าจะมาพบปะกับบุคคลสำคัญโดยตรงหรือมีหนังสือมาแจ้งกลไกรัฐ จะพรรณามอกเล่าถึงข่าวสารข้อมูล เฉพาะส่วนที่เป็นความเดือดร้อนของคนในบุคคล องค์กร สถาบันที่มีหน้าที่ใน เรื่องนี้ทราบเท่านั้น ไม่มีการพรรณาถึงความร่วมมือที่ตนได้ให้กับทางราชการ ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นกับทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ที่ผ่านมาจึงมีลักษณะที่หนักแน่นกว่ากรณีของทางชาวไร่อ้อย อันนี้เนื่องจากจะขึ้นอยู่กับทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองแล้วยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่นความสัมพันธ์กันทางเครือญาติ ทางธุรกิจ ทางผลประโยชน์อื่น ๆ ร่วมกัน (เกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้มีพรรณาวิเคราะห์ถึงในขั้นต่อ ๆ ไป)

ดังนั้นการที่ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกสามารถใช้อำนาจอิทธิพลไม่ว่าจะในรูปของการชักชวน หรือรูปแบบของความกดดันในขั้นนี้ค่อนข้างได้ผล คือทางกลไกรัฐเห็นใจหาทางช่วยเหลือ นอกจากการเข้าถึงบุคคลสำคัญแล้ว ยังน่าจะสืบเนื่องมาจากทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอยู่ดังกล่าวข้างต้นด้วย

(3) กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการหรือรัฐบาล ในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล ผู้ที่ศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายรัฐบาล เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลส่วนใหญ่ยอมรับว่า การผลิตอ้อยและน้ำตาลเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง ควบคุมด้วยวิธีการนานัปการจนเกือบจะไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดที่รัฐเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมมากเข้า เกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่เพียงแต่ภาคเอกชนเท่านั้นที่ยอมรับภาครัฐบาลหรือราชการเองก็ยอมรับ ดังคำกล่าวของนายจงเจริญ ดันสุขเกษม ผู้อำนวยการโรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ที่กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

"...ปัจจุบันนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่ทางราชการควบคุมมากกว่าสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภคชนิดอื่นใดทั้งสิ้นผลิตได้เท่าใด เก็บไว้ที่ใด จำหน่ายให้ใคร อยู่ที่ไหน

จำนวนเท่าใด และจะต้องจำหน่ายได้ไม่เกินเท่าใด...
จะต้องมีการรายงานโดยเคร่งครัดทุกประการ..."¹

เหตุผลของการที่ฝ่ายราชการหรือรัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุม
ส่วนใหญ่มิมีสาเหตุเนื่องมาจาก

ประการที่หนึ่ง ความไม่สงบสุขจากการกำหนดราคาอ้อย ซึ่งที่ผ่านมา²
การกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อ เป็นกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์
ที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้นระหว่างฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล ซึ่งต่างก็เป็น
สัตว์เศรษฐกิจทั้งคู่ที่ต่างฝ่ายต่างต้องการหาประโยชน์สูงสุด ทำให้การต่อรองเพื่อกำหนด
ราคาอ้อยมีผลก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ที่มีผลกระทบต่อการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
ปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำ

ประการที่สอง ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาล ในบรรดาสินค้าที่มีการ
ซื้อขายกันในตลาดโลก น้ำตาลเป็นสินค้าที่ราคามีการเคลื่อนไหวขึ้นลงมากที่สุดก่อให้เกิด
ความไร้เสถียรภาพในเรื่องของราคาอ้อยและน้ำตาลมากที่สุด ซึ่งความไร้เสถียรภาพที่
เกิดขึ้นดังกล่าวมักทำให้รายได้ของชาวไร่อ้อยไร้เสถียรภาพไปด้วย และเป็นที่มาอีก

¹ จง เจริญ ดันสุขเกษม, "ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาล,"
ในรายงานการสัมมนาแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยสหพันธ์ชาว
ไร่อ้อยแห่งประเทศไทยร่วมกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย สมาคมโรงงานน้ำตาล
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และกระทรวง
อุตสาหกรรม ณ ศูนย์เรียนรวม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

² อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน นิพนธ์ พัวพงศธร, ปราณี ทินกร,
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และวิไลวรรณ วรณนิธิกุล., "ร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. 2526, บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง" มติชนสุดสัปดาห์ อาทิตย์ที่
23 ตุลาคม 2526, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2059 3/164, หน้า 19-22.

ประการหนึ่งที่น่าสนใจสนับสนุนให้รัฐบาล เข้า ไปแทรกแซงควบคุมการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล

ประการที่สาม ความต้องการพึ่งตนเองและการป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศให้เพียงพอแก่การบริโภค ประเทศไทยก็อยู่ในลักษณะดังกล่าว เหตุผลเพื่อต้องการพึ่งตนเองและ เพื่อ เป็นการป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีข้ออ้างในการแทรกแซงการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล การแทรกแซงดังกล่าวมีทั้งการควบคุมปริมาณการผลิตและการควบคุมการส่งออก ตลอดจนการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ

ประการที่สี่ ความต้องการเพิ่มผลผลิต ที่ผ่านมากการปลูกอ้อยในประเทศไทย ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ คือประมาณ 7 ตัน ในขณะที่ฟิลิปปินส์ได้ 18 ตันต่อไร่ และออสเตรเลียได้ 22 ตันต่อไร่ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงเห็นว่าการจะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูง รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงหุ้มูลค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิจัย เพื่อหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ พร้อมทั้งช่วยการพัฒนาทางด้านเทคนิคการเพาะปลูกอ้อยให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนพยายามดำเนินการเปลี่ยนวิธีการซื้อขายอ้อยจากการยึดน้ำหนักเป็นเกณฑ์ มาเป็นการยึดถือความหวานเป็นเกณฑ์ โดยพยายามที่จะไม่ให้เกิดมีการเอาจัดเอาเปรียบ

ประการที่ห้า การปกป้องชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ บางท่านเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล ไม่เฉพาะแต่การกำหนดราคาอ้อย เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล หากยังต้องมีบทบาทในการปกป้องชาวไร่ขนาดเล็กอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการซื้อขายอ้อยทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายที่ชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ มีลักษณะปลาใหญ่กินปลาเล็ก ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่ต้องการให้เกิดสภาพดังกล่าว รัฐบาลควรต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดระบบการซื้อขายอ้อยเสียใหม่

จากการวิเคราะห์ เหตุผลที่ฝ่ายราชการหรือรัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลข้างต้นจะเห็นได้ว่า เหตุผลของการที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซง นอกจากจะเป็น เรื่องของเหตุผลทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็น เรื่องของเหตุผลทางสังคมที่ รัฐบาลเองอยากจะให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนี้ โดยเฉพาะระหว่างชาวไร่อ้อยกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลรวมทั้งบริษัทที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ดังคำกล่าวสนับสนุนของ นายสามชัย ไชยทิพย์อาสน์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล ที่ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ใน การสัมมนา เรื่อง "แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย" ในส่วนที่ เกี่ยวกับ การจัดระบบการซื้ออ้อยว่า

"...ที่ผ่านมาการซื้อขายอ้อยโดยน้ำหนัก เป็นวิธีที่ไม่ก่อให้เกิด ความยุติธรรมต่อหลายฝ่าย ทางราชการจึงพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้ ความยุติธรรมแก่ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 กำหนด นโยบายให้มีการซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวาน โดยให้โรงงานถือปฏิบัติ อย่างซ้าภายในปี 2525-2526..."¹

คำกล่าวของนายสามชัย ไชยทิพย์อาสน์ข้างต้น แม้จะเป็นคำกล่าวที่เน้นความ ยุติธรรมเฉพาะ เรื่องของการซื้อขายอ้อย แต่ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าทางราชการ คือรัฐบาล พยายามอย่างยิ่งที่จะทำให้ เรื่องของอ้อยและน้ำตาล เป็นเรื่องที่ถูกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับ ความยุติธรรมความเป็นธรรม ซึ่งอาจจะด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เมื่อถึงเวลาที่จะ มีการรวบรวมข่าวสารข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตอ้อยและ น้ำตาล เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรปริมาณอ้อยและน้ำตาล ค่าใช้จ่ายในการ ปลูก ในการตัดและขนส่งอ้อย รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลในการขายและ ขนส่ง เป็นต้น เพื่อนำมาใช้ประกอบการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ของคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ทางราชการอันได้ แก่ กลไกของรัฐรวมทั้งรัฐบาลเอง จึงพยายามดำเนินการในเรื่องนี้ในลักษณะที่พยายาม ที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรมกับทุกฝ่าย ดังปรากฏในช่วงก่อนจะมีการยก ร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ไม่ว่าจะเป็นช่วงปี 2522-2523 หรือใน

¹

พ.ต.รังสรรค์ ประดิษฐ์พงศ์, นายสามชัย ไชยทิพย์อาสน์, นายหทัย พลศรีนาค และนายวิวัฒน์ ริงตาล, "การจัดระบบการซื้อขายอ้อย," ในรายงานการสัมมนาเรื่องแนว ทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล, อ้างแล้ว, หน้า 25.

ช่วงปี 2523-2524 กลไกของรัฐจะมีการ เชิญฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายตัวแทนชาวไร่-ไร้อ้อย ตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลตลอดจนบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมาร่วมปรึกษาหารือกันด้วยทุกครั้ง มีการพิจารณา เปรียบเทียบตัวเลขต้นทุนการผลิตอ้อยของฝ่ายชาวไร่-อ้อยกับตัวเลขของทางราชการที่พยายามพิจารณาราคาต้นทุน โดยประนีประนอมหาราคาที่เป็นยุติธรรม โดยให้ส่วนเพิ่มอย่างเต็มที่ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าน่าจะเป็นราคาที่เป็นกลางและไม่ทำให้ราคารับซื้ออ้อยต่ำหรือสูงเกินไป และก่อนที่จะนำเสนอข้อมูลดังกล่าวไปกับคณะกรรมการนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ทางกลไกรัฐโดยเฉพาะสำนักงานอ้อยและน้ำตาลจะเชิญตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาลและบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก มาปรึกษาหารือพิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง (หรือบางทีมากกว่านั้น) จนกระทั่งพอจะทำให้ทุกฝ่ายพอใจ จึงจะนำข้อมูลเหล่านี้ส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายพิจารณา ซึ่งบางทีเมื่อไปถึงที่นั่นพอทางคณะกรรมการชุดดังกล่าวนำร่างนโยบาย เสนอคณะรัฐบาล เพื่อพิจารณาอนุมัติ ปรากฏว่าถ้าทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนโรงงานน้ำตาลยังไม่พอใจ คณะกรรมการดังกล่าวจะให้สำนักงานอ้อยและน้ำตาลนำกลับไปพิจารณาอีก เพื่อให้แต่ละฝ่ายเกิดความพอใจ ซึ่งแม้จะก่อให้เกิดปัญหาทางด้าน เวลาก็ตาม

มาในช่วงปี 2524-2525 เพื่อให้ปัญหาทางด้านข้อมูลตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลที่จะใช้ประกอบการพิจารณา ร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เสนอมา ไม่ว่าจะ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย ต้นทุนการผลิตน้ำตาล ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรปริมาณอ้อยและน้ำตาล เป็นต้น เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายโดยไม่ต้องใช้เวลาที่จะไป เรียกแต่ละฝ่ายมาปรึกษาหารือ

¹ กลุ่มศึกษา เศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, อ้างแล้ว, หน้า

เหมือนบางฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ซึ่งกว่าจะหาข้อมูลในรายละเอียดของข้อมูลเหล่านั้นได้ บางครั้ง เปิดโอกาสให้การเมืองเข้าแทรกแซงจนเกินขอบเขต¹ คณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวางแผนและ ติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายขึ้น และคณะอนุกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะทำงาน ขึ้นมาอีก 5 คณะ* ให้ร่วมกันศึกษาติดตามการประเมินผลการผลิตอ้อยกำหนดแผนการผลิต จำหน่ายน้ำตาลทรายตลอดจนศึกษารายละเอียดข้อมูลค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อย ค่าใช้จ่าย ในการผลิตน้ำตาล และรวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรค้ำประกันอ้อยและน้ำตาล เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นรายละเอียดของข้อมูลในเรื่องใด เมื่อเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย คณะกรรมการมักจะมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะๆ เสมอ ดังปรากฏในการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2524 ภายหลังการประชุมคณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการวางแผน และติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลซึ่งผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานชุดที่ 1 และคณะ ทำงานชุดที่ 4 โดยอนุมัติในหลักการให้จัดสรรค้ำประกันอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิต ปี 2524-2525 ตามที่เสนอ² และเมื่อรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลชุดนี้ถูกเสนอไปยัง

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทย ในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525

ผ่านนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 4.

* คณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลตลอดจนคณะทำงาน 5 คณะ ประกอบด้วยตัวแทนทางฝ่ายราชการ ตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทน โรงงานน้ำตาล และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยมาทำงานร่วมกัน

² เฟิงอ้าง, หน้า 10.

คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ดังปรากฏในการประชุมเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2524 ในข้อมูลนี้ตามที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย¹ เสนอมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของรัฐบาลได้บรรลุสมความประสงค์ คือ สามารถทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะฝ่ายของตัวแทนชาวไร่อ้อยและฝ่ายของตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนตัวแทนบริษัทที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ตระหนักในความร่วมมือของรัฐบาลที่พยายามจะสร้างความยุติธรรม ตลอดจนความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมนี้²

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของทางรัฐบาลโดยเฉพาะในชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล

เนื่องจากในขั้นที่หนึ่ง คือขั้นริเริ่มนโยบาย ยังไม่มีการใช้อำนาจอิทธิพลระหว่างชนชั้นนำต่าง ๆ จึงขอสรุปเฉพาะในขั้นที่สอง คือชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลของทางราชการหรือรัฐบาล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ราชการหรือรัฐบาลพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะของการชักชวนที่พยายามให้ทุกฝ่ายได้รับความยุติธรรม ความเป็นธรรม มีการเชิญตัวแทนของแต่ละฝ่ายคือทั้งตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อย ตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก มาร่วมปรึกษาหารือทุกครั้งโดยใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่คนมีคือ อำนาจหน้าที่ เชิญบรรดาตัวแทนเหล่านั้นมาและกรณีที่จะเห็นว่าจะหาข้อยุติจากทั้ง 2 ฝ่ายได้ยาก ก็จะใช้วิธีเจรจาประนีประนอมจนกว่าแต่ละฝ่ายจะพอใจ โดยผ่านคณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาล ตลอดจนคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวตั้งขึ้นมา ซึ่งเมื่อแต่ละฝ่ายดูจะมีความพอใจแล้ว ข่าวสารข้อมูล อาทิเช่น เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาล จึงจะถูกนำเสนอไปยังคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตั้งได้กล่าวมาแล้วว่าไม่ใช่เรื่องของฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล ผู้ค่าน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็น

¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 21-22.

² กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, อ้างแล้ว,

สินค้าออกเท่านั้น หากยังเกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ดังนั้นความเป็นธรรม ความยุติธรรมที่รัฐพยายามจะสร้างขึ้นดังกล่าวจึงได้รวมถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมสำหรับผู้บริโภคด้วย (ซึ่งทั้งหมดนั้นก็คือเป้าหมายของรัฐที่ตั้งขึ้นและพยายามดำเนินการคือให้อำนาจอิทธิพลที่มีอยู่เพื่อที่จะทำให้เป้าหมายดังกล่าวที่ตั้งไว้บรรลุผล) ซึ่งอันนี้ในแง่ของตัวแทนชาวไร่อ้อย บางครั้งจึงอาจจะยังดูไม่พอใจที่ราชการคือรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองฝ่ายคน ด้วยการรับซื้ออ้อยในราคาสูงที่สุดที่พวกคนต้องการได้ ฉะนั้นจึงปรากฏเสมอว่าในบางฤดูการผลิตโดยเฉพาะในช่วงก่อนฤดูการผลิตปี 2524-2525 เมื่อทางราชการส่งตัวเลขข้อมูล เช่น ต้นทุนการผลิตอ้อยไปให้คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายพิจารณาโดยคาดว่าทางตัวแทนชาวไร่อ้อยน่าจะพอใจและคงไม่มีการเคลื่อนไหวในชั้นยกร่างรวมทั้งชั้นอื่น ปรากฏว่าเอาเข้าจริง ตรงกันข้ามเพราะการเคลื่อนไหวยังคงมีอยู่ โดยทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยอ้างว่าพวกคนยังไม่ได้รับความเป็นธรรม ความยุติธรรมเพียงพอ กรณีของทางโรงงานน้ำตาลผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อเวลาพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในชั้นยกร่างจะเห็นได้ว่าความพยายามที่จะให้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ของแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะระหว่างตัวแทนของฝ่ายชาวไร่อ้อยและตัวแทนของฝ่ายโรงงานจะยังคงมีอยู่ต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลที่ออกมาเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด เพราะทั้งสองฝ่ายต่างเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการให้ผลประโยชน์สูงสุดตกอยู่กับฝ่ายตนมากที่สุด