

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมือง

ในชั้นยกร่างและชั้นกำหนดนโยบาย

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย\*

เมื่อกลไกรัฐ อาทิเช่น สำนักงานอ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการพิจารณาแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย คณะอนุกรรมการวางแผน และติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาล ตลอดจนคณะทำงานต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่รวบรวมข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาล ได้ทำหน้าที่ของตนเรียบร้อยแล้วคือ สามารถหาข้อมูลทางด้านข้อมูล เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยและต้นทุนการผลิตน้ำตาลได้ในระดับหนึ่ง ลำดับต่อมา ก็จะต้องนำข้อมูลหรือข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตจำหน่ายน้ำตาลทรายให้พิจารณาขยายนโยบายดังกล่าว โดยทั่วไปในการพิจารณาของคณะกรรมการมักจะพยายามดำเนินการในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรม ยุติธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย สำหรับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ในชั้นนี้ หากพิจารณาเห็นว่านโยบายที่จะทำการยกร่างยังไม่เกื้อกูลผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับฝ่ายตน แน่แน่นอนก็จะต้องพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบ

---

\* สำหรับในชั้นยกร่างนโยบายซึ่งเป็นขั้นที่ทางคณะกรรมการพิจารณาการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายนำข้อมูล เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตและน้ำตาลที่ได้มาจากขั้นที่สองที่มายกร่างว่าในแต่ละปีควรมีนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อยเท่าไร นโยบายของด้านราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศควรเป็นอย่างไร ฯลฯ ในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 การพิจารณาขยายนโยบายของคณะกรรมการดังกล่าวมักจะเริ่มในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือขณะที่ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 เริ่มประมาณเดือนกันยายน-ต้นพฤศจิกายน 2522 ในช่วงฤดูการผลิตปี 2523-2524 จะเริ่มประมาณต้นเดือนกันยายน-ปลายตุลาคม 2523 และช่วงฤดูการผลิตปี 2524-2525 จะเริ่มประมาณปลายเดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2524.

ต่าง ๆ กล่าวคือไม่ว่าในรูปของการใช้การชักชวนหรือในรูปแบบของการใช้ความกดดันรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสองรูปแบบควบคู่กันไป ทั้งนี้เพื่อให้สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนั้นในขั้นนี้เช่นเดียวกับขั้นที่แล้วจึงจะเป็นการพิจารณาว่าชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ได้ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดผ่านบุคคล องค์การหรือสถาบันใดบ้าง กรณีที่ผ่านบุคคล ผ่านบุคคลระดับไหน บุคคลดังกล่าวมีอำนาจอิทธิพลเช่นไร มีความสัมพันธ์กันอย่างไรโดยจะขอเริ่มที่การพยายามใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อยก่อน

(1) กรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย ในขั้นนี้กร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ดูจะมีแบบแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลในขั้นนี้คล้าย ๆ กับขั้นก่อนคือพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนก่อน แต่เมื่อเห็นว่าการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปดังกล่าวน่าจะไม่ได้ผล จึงจะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของความกดดัน โดยผ่านบุคคล องค์การหรือสถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 9 ประกอบ)

(1.1) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการชี้ขาดราคาประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 โดยการร้องเรียนให้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตน โดยคิดว่าเมื่อรองนายกรัฐมนตรีได้ทราบปัญหา จะได้หาทางแก้ไขปัญหาที่อาจเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนได้ ดังปรากฏเมื่อกลุ่มเกษตรกรชาวระยองประมาณ 2,000 คน ได้ประชุมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพวกตนที่โรงพยาบาลนครบูรพาเหี้ย เดอร์ อ.บ้านฉาง จ.ระยอง โดยได้เชิญนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี นายทองหยด จิตตวิระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายประยูร เถลิงศรี รองอธิบดีกรมการค้าภายใน เข้าร่วมรับฟังปัญหา ในช่วงหนึ่งของการสัมมนาเมื่อนายบุญชู โรจนเสถียรได้ฟังปัญหาแล้วได้กล่าวแก่กลุ่มเกษตรกรว่า

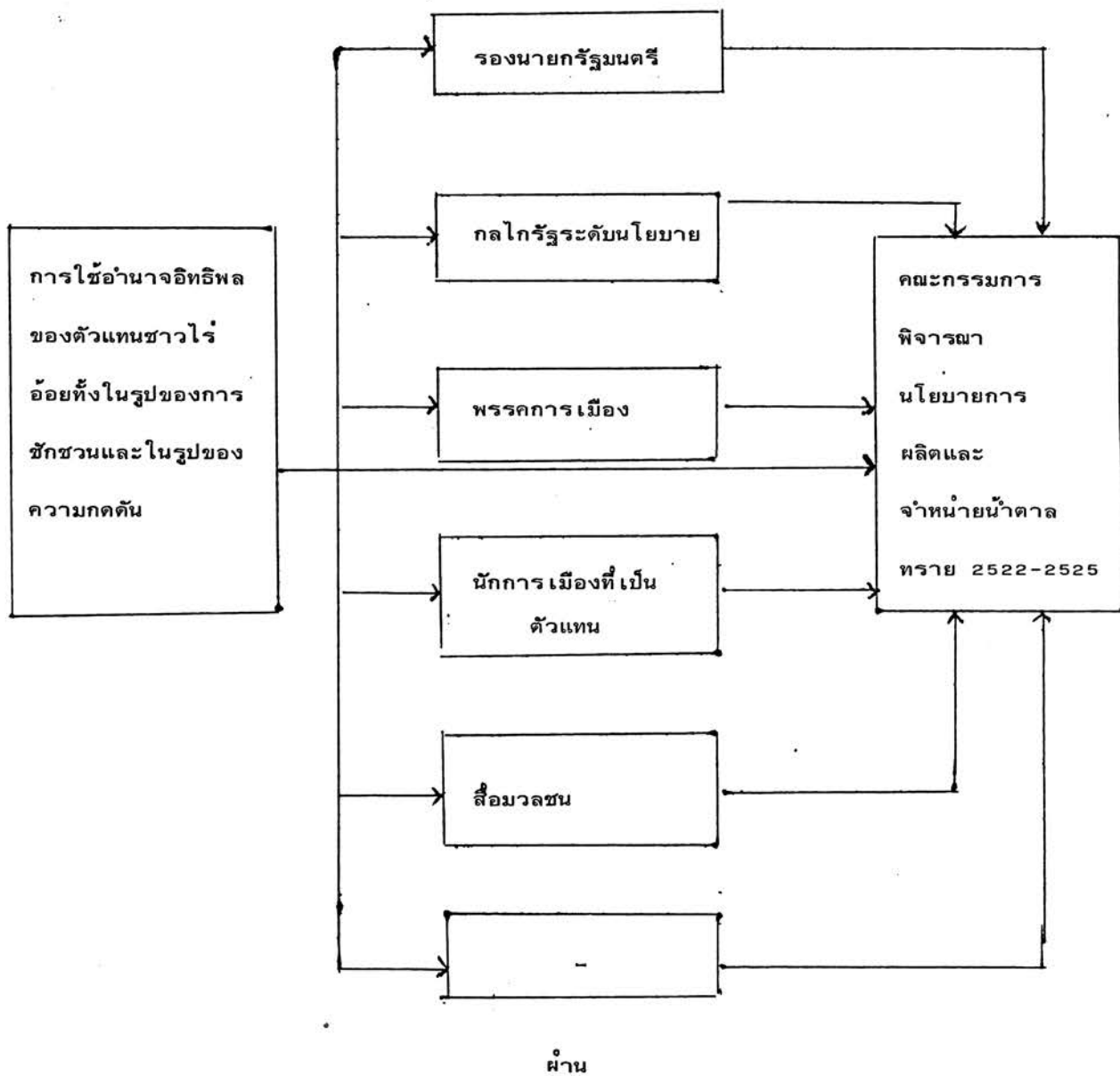
"การประกันราคาอ้อยในปีที่รัฐบาลได้กำหนดจะให้ เป็นราคา 570 บาท ต่อตันและในอนาคตจะพยายามให้ราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยนำเงินส่วนหนึ่งที่ได้จากการส่งน้ำตาลทรายออกไปขายยังต่างประเทศมาชดเชยให้เกษตรกร เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพ..."<sup>1</sup>

(1.2) การใช้อำนาจอิทธิพลโดยผ่านกลไกของรัฐระดับนโยบาย โดยเฉพาะตัวรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะกรรมการการพิจารณากร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

<sup>1</sup> เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2523.

แผนภูมิที่ 9 การใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อย  
ในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

2522-2525



และตัวคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อให้ช่วยผลักดัน หรือยกร่างนโยบายดังกล่าวให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายคนให้มากที่สุด ดังปรากฏในกรณีการ พิจารณายกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2523-2524 (โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้ออ้อย)

(1.2.1) กรณีการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งในขณะนั้นคือนายบรรหาร ศิลปอาชา ให้ทราบปัญหาความเดือดร้อนของฝ่ายคนเพื่อจะได้ หาทางช่วยเหลือยกร่างนโยบายที่เป็นประโยชน์กับตน การเรียกร้องดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อตอนที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ไปตรวจผลการปราบแมลงศัตรูอ้อยในเขตจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรีและสุพรรณบุรี ซึ่งหลังจากได้ร้องเรียนปัญหาไปแล้วก็ปรากฏว่า นายบรรหารรับ ปากที่จะช่วยเหลือโดยได้กล่าวว่า

“...คนคิดจะ เสนอราคาประกันอ้อยใหม่ จากเดิมตันละ 550 บาทมาเป็นตัน ละ 600 บาท เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณายกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทราย โดยเชื่อว่าคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่ยกร่าง เมื่อ พิจารณาข้อมูลที่คุณ เสนอไปคงจะพิจารณาอนุมัติตามที่เสนอ...”<sup>1</sup>

(1.2.2) กรณีการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่ง มีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งในขณะ นั้นคือ นายตามใจ ช่างโต โดยทางตัวแทนชาวไร่อ้อยที่เข้ามาเข้าพบรัฐมนตรีตามใจ มี จำนวนทั้งหมด 11 คน ขอเข้าพบในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2523 โดยร้องเรียนให้รัฐบาล พิจารณากำหนดราคาประกันอ้อยในปีนี้อย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนของเกษตรกร ชาวไร่อ้อย ซึ่งนายตามใจก็ได้รับทราบปัญหาดังกล่าว<sup>2</sup>

(1.2.3) กรณีการร้องเรียนชี้แจงต่อคณะกรรมการยกร่างนโยบาย การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2523-2524 โดยตรง ดังที่เกิดขึ้นในบ้าย

<sup>1</sup> ข่าวพาณิชย์, ฉบับวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2523.

<sup>2</sup> เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2523.

วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ที่กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อทางคณะกรรมการดังกล่าวหาข้อยุติในนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อยยังไม่ได้ ก็ได้ให้ทางตัวแทนชาวไร่ อ้อย เข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาเกิดความยุติธรรม เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทางตัวแทนชาวไร่ อ้อย คือนายประสาน โสภาสปรกณ์กิจ กรรมการสหพันธ์ชาวไร่ อ้อย แห่ง ประเทศไทย เมื่อได้รับเชิญให้ เข้ามาร่วมพิจารณาก็ได้ชี้แจงข้อที่ประชุมว่า

"ราคาค้นทุนชาวไร่ อ้อย ทั่วประเทศ เฉลี่ยตกตันละ 570 แตกต่างจาก ที่ทางการกำหนด 406 บาท เมื่อรวมกำไร 20% ต้องประกันตันละ 700 บาท ... การที่โรงงานทำสัญญาขายน้ำตาลล่วงหน้ากับต่างประเทศไปแล้วในราคาต่ำ และไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องมากดราคาอ้อยในประเทศ หากรัฐบาลประกาศ ราคาค้นละ 600 บาทแล้วคนไม่สามารถจะคุมชาวไร่ไว้ได้... นี้ไม่ใช่การขู่ เพราะถ้าประกาศออกมาอย่างนี้ผมไม่<sup>1</sup>ทราบว่าจะไปชี้แจงกับ เขาได้อย่างไร เราไม่ต้องการชดเชยอะไรภายหลัง"

นายประสานกล่าว

จากทั้งกรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่ อ้อย ในรูปของการให้ข่าวสาร ข้อมูล ความเดือดร้อนของตนกับรองนายกรัฐมนตรีขณะนั้นที่มีฐานะ เป็นประธานคณะกรรมการ ชี้ขาดการประกันราคาอ้อยในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 รัฐมนตรีทั้ง 2 ท่านที่มีตำแหน่งอยู่ ในคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิต 2523-2524 และต่อคณะกรรมการยกร่างดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของตัวแทนชาวไร่ อ้อย ที่ พยายามจะผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อยให้ เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนให้มากที่สุด โดยใช้วิธีเข้าถึง (access) ตัวบุคคลสำคัญ (Key Persons) ที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงโดยใช้อำนาจอิทธิพลทั้งในรูปของการชักชวนและการกดดันคือการขู่ว่าจะมีการเดิน

<sup>1</sup> มติชน, ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2523

ขบวนการประท้วง\* กรณีที่ไม่พิจารณาตามข้อเสนอของฝ่ายคน

(1.3) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านพรรคการเมือง ดังได้กล่าวมา  
 ในขั้นที่สองของการกำหนดนโยบายข้างแล้ว ว่า สนับสนุนำทางการเมืองโดยเฉพาะตัวแทน  
 ชาวไร่อ้อย นอกจากจะใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีผ่านนายกรัฐมนตรีนครี ผ่านกลไกของรัฐบาล  
 ระดับนโยบาย ผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติ ในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลกับบุคคล องค์  
 การหรือสถาบันเหล่านั้นแล้ว ยังได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมือง ตลอดจน  
 พรรคการเมืองอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไปนักการเมือง ตลอดจนพรรคการเมืองมักจะให้ความ  
 ร่วมมือด้วยดี ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเองก็ต้องพึ่งประชาชน ในที่นี้คือตัวแทนชาวไร่  
 อ้อย ซึ่งถ้าหากพรรคปฏิเสธความช่วยเหลือประชาชนหรือตัวแทนชาวไร่อ้อย ตลอดจนชาว  
 ไร่อ้อย พอถึงเวลาเลือกตั้งบุคคลเหล่านี้อาจจะไม่ช่วยพรรคหาเสียงช่วยพรรคลงคะแนน  
 เสียง ตลอดจนช่วยเหลือทางการเงินกับพรรค ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นพรรคก็อาจจะหมด  
 โอกาสที่เข้ามามีอำนาจทางการเมือง ดังนั้นแน่นอนในกรณีนี้พรรคจะต้องพยายามหาทาง  
 ช่วยเหลือโดยเฉพาะถ้าประชาชนกลุ่มนั้นมีทรัพยากรทางการเมืองที่เป็นประโยชน์กับพรรค  
 เมื่อเป็นเช่นนี้ตัวแทนชาวไร่อ้อย เวลามีปัญหาจึงพยายามเข้าหาพรรคการเมือง โดยเฉพาะ  
 พรรคการเมืองที่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือทางด้าน การเกษตรแก่เกษตรกรหรือชาวไร่  
 อ้อย ดังปรากฏในกรณีของพรรคกิจสังคมที่ทางพรรคได้พยายามดำเนินนโยบายหลักของ

\* ปรากฏว่าหลังจากนั้น ก่อนที่จะได้มีการพิจารณาของคณะกรรมการร่าง  
 นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 อีกครั้งในวันที่  
 27 ตุลาคม 2523 กระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี  
 ว่าในวันที่ 22 ตุลาคม 2523 ได้มีเกษตรกรชาวไร่อ้อย จังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดใกล้เคียง  
 ประมาณ 2,000 คนเศษ ได้พากันมาชุมนุมร้องเรียน ณ บริเวณศาลากลางจังหวัด  
 กาญจนบุรี ขอให้ทางราชการช่วยเหลือกำหนดราคาอ้อยต้นละ 750-760 บาท และได้รับ  
 รายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ว่าเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2523 ชาวไร่อ้อยใน  
 จังหวัดราชบุรีจำนวน 3,000 คนได้มาชุมนุมร้องเรียน ณ บริเวณศาลากลางจังหวัดร้อง  
 เรียนขอให้รัฐบาลกำหนดราคาอ้อยต้นละ 700-750 บาท อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้  
 ได้ใน สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทย ในฤดูกาลผลิตปี 2523-2525,  
 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม,  
 หน้า 12.

พรรคคือการประกันราคา\* และเพิ่มราคาซื้อผลผลิตการเกษตร ให้แก่เกษตรกร โดยเฉพาะอ้อยอยู่เสมอมา ดังนั้นเมื่อทางตัวแทนชาวไร่อ้อยมีปัญหาเรื่องนโยบายทางด้านราคาอ้อยก็จะพยายามให้ข่าวสารข้อมูลกับทางพรรคถึงความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายตน (ที่ไม่สามารถผลัดภาระไปให้กับใครได้เหมือนกรณีของโรงงานน้ำตาล) ซึ่งเมื่อทางพรรคทราบปัญหา ก็ได้พยายามหาทางช่วยเหลือชาวไร่อ้อย ดังปรากฏในกรณีที่มิช่าวในฤดูการผลิตปี 2524-2525 ว่ารัฐบาลจะประกันราคาซื้ออ้อยในฤดูการผลิตดังกล่าวเพียง 520 บาท ทางชาวไร่อ้อยเมื่อทราบ ก็ได้ร้องเรียนต่อทางพรรคให้หาทางช่วยเหลือพวกตน เมื่อทางพรรคทราบปัญหา ก็ได้หาทางช่วยเหลือทันที โดยรองหัวหน้าพรรคกิจสังคมขณะนั้นคือ นายบุญชู โรจนเสถียร ได้ออกโรงคัดค้านรัฐบาลโดยได้กล่าวว่า

"จะหาทางให้ราคาประกันเพิ่มขึ้นเป็น 650 บาท เท่ากับปีที่แล้ว (ในฤดูการผลิตปี 2523-2524) ให้ได้รัฐบาลควรที่จะเสียสละในเมื่อประชาชน (ชาวไร่อ้อย) เดือดร้อน"<sup>1</sup>

เพราะในขณะนั้นชาวไร่อ้อยมีต้นทุนการผลิตถึง 528 บาท นอกจากรองหัวหน้าพรรคกิจสังคมจะกระโดดออกมาขานรับคือ คิดหาทางช่วยเหลือชาวไร่อ้อยหัวหน้าพรรคกิจสังคมเองขณะนั้นคือ เม.ร.ว.ตึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้รับปากให้คำมั่นกับทางตัวแทนชาวไร่อ้อยที่ได้เข้ามาพบ ว่า คนจะยกทีมกิจสังคมเข้าปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีคือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เกี่ยวกับเรื่องนี้อีกทีหนึ่ง<sup>2</sup>

---

\* ทั้งนี้เพราะระบบนโยบายเศรษฐกิจของพรรคเน้นในเรื่องการมีรายได้ (ซึ่งพรรคเรียกว่ารัฐจักรรายได้) โดยทางพรรคถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายปลายทางของนโยบายเศรษฐกิจ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "บทวิเคราะห์นโยบายด้านเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคม." หนังสือพิมพ์รายวัน เศรษฐกิจการเมือง ฉบับวันอังคารที่ 10 พฤษภาคม 2526.

<sup>1</sup> "อ้อย-น้ำตาล : จงมาสัมผัสความขมขื่นร่วมกัน". สู่อากาศ นิตยสารประจำสัปดาห์ปีที่ 1 ฉบับที่ 37 วันที่ 22-28 พฤศจิกายน 2524, หน้า 24-25.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

(1.4) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักรการเมือง โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มโดยให้บุคคลเหล่านี้คอยให้ข่าวสารข้อมูลกับรัฐบาล ตลอดจนกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการร่างนโยบายการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยพิจารณาเห็นว่าอาจจะเป็นการช่วยผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลที่ออกมา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาอ้อย เป็นประโยชน์กับฝ่ายคนได้ ดังปรากฏในกรณีของการพิจารณาการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2523-2524 ในวันที่ 15 ตุลาคม 2523 ปรากฏว่าก่อนที่คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ขณะนั้นคือ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นประธานในการประชุม จะเข้าประชุม ได้มีตัวแทนชาวไร่อ้อยที่เป็นนักรการเมืองคือ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดระยองคือ นายหอม ทองประเสริฐกับพรรคพวกอีก 16 คน ได้ขอพบและชี้แจงความเดือดร้อนในการดำเนินการปลูกอ้อยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงขอให้ทางคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาให้มีการประกันราคาอ้อยในราคาตันละ 700 บาท พร้อมกับได้ขู่ว่า หากการประชุมวันนี้ผลออกมายังตันละ 600 บาท ก็อย่าได้ประกาศให้ทราบ มิฉะนั้นชาวไร่อ้อยจะเดินขบวน ซึ่งเชื่อว่าไม่มีใครยับยั้งได้แน่ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังการประชุมของคณะกรรมการในวันนั้น ปรากฏว่ากรรมการบางท่านได้ออกมาชี้แจงว่า ยังหาข้อยุติไม่ได้ คือคณะกรรมการไม่อาจจะชี้ขาดเรื่องราคาได้ เนื่องจากได้ข่าวสารข้อมูลใหม่ ๆ ของตัวแทนชาวไร่อ้อย จึงอยากจะพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม แต่คิดว่าราคาประกันจะต้องสูงกว่าตันละ 600 บาท อย่างแน่นอน<sup>1</sup> อันนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนที่เป็นนักรการเมืองที่เป็นตัวแทนกลุ่มชาวไร่อ้อยได้ผลพอสมควร หลังจากได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลทั้งในรูปของการชักชวนคือให้ข่าวสารข้อมูลและในรูปของความกดดันคือขู่ว่าจะมีการใช้กำลังเดินขบวน ถ้าหากคณะกรรมการไม่ยอมประกันราคาอ้อยให้สูงกว่า 600 บาท

1

เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2523.



(1.5) การใช้อ่านาจอธิพอลโดยผ่านสื่อมวลชน\* เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยมักนิยมใช้ โดยคิดว่าสื่อมวลชนอาจจะช่วยกระจายข่าวสารข้อมูลที่เป็นความเดือดร้อนของคน เผยแพร่ให้รัฐบาล กลไกของรัฐระดับนโยบายกลไกของรัฐระดับปฏิบัติ คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ตลอดจนเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อจะได้ใช้ เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ เพื่อจะได้หาทางช่วยเหลือพวกตน\*\* วิธีที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยดำเนินการมักจะเป็นในรูปของการเปิดเผยหรือแถลงข่าวกับสื่อมวลชนในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูลที่เป็นความเดือดร้อนของพวกตนให้สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ทราบ โดยมักจะโหมการดำเนินการในช่วงที่คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายกำลังพิจารณาพิจารณาโครงการนโยบาย ดังปรากฏในกรณีของการพิจารณาโครงการนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดูกาล

\* โดยหลักการสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์สามารถใช้เป็นสื่อกระจายความคิดเห็น เหตุผล ความเดือดร้อนของกลุ่มให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อจะได้หาทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ ขณะเดียวกันสื่อนี้ยังสามารถควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้อีกด้วย อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน มนตรี เจนวิทยาการ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิชาการศึกษารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2527, หน้า 550.

\*\* โดยทั่วไปสื่อมวลชนมักจะทำให้ความร่วมมือช่วยเหลือด้วยดี นอกจากกรณีของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะได้ใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อกระจายความคิดเห็นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และหาทางช่วยเหลือพวกตนแล้ว ปรากฏว่ากรณีของการต่อสู้ของครูประชาบาลกับรัฐบาลก็ได้ใช้สื่อมวลชนในลักษณะแบบเดียวกัน อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน มนตรี เจนวิทยาการ, "การประท้วงของครูประชาบาลในช่วงปี 2521-2523 : บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มไร่อ้อยากับการตอบโต้ของรัฐบาล" ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526, หน้า 57-80.

ผลิตปี 2523-2524 ช่วงที่คณะกรรมการดังกล่าวกำลังพิจารณากันอย่างเคร่งเครียด (ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ยุติธรรมกับทุก ๆ ฝ่ายคือไม่เฉพาะฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกหากแต่ยังคำนึงถึงอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล ประชาชนทั่วไปที่บริโภคน้ำตาลอีกด้วย) ก็ได้มีการแถลงข่าวของตัวแทนชาวไร่อ้อยกับ หนังสือพิมพ์กัน เป็นการใหญ่ เช่น ในกรณีของนายสมปอง สัตยรัฐติและตัวแทนชาวไร่อ้อย อ.ท่าม่วง จ. กาญจนบุรี หลังจากได้เข้าพบนายตามใจ ช่างโต รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกระทรวงพาณิชย์ (ซึ่งมีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและ จำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2523-2524) ไม่ได้ผล เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2523 นายสมปอง สัตยรัฐติและตัวแทนชาวไร่อ้อย ก็ได้พบและเปิดเผยกับผู้สื่อข่าวหนังสือ-พิมพ์ ว่า

"ที่ผ่านมาการประกันราคาอ้อยแต่ละปี รัฐบาลจะกำหนดต่ำกว่าต้นทุนเสมอ ทำให้ เกษตรกรชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อนต้อง เป็นหนี้ เป็นสิน เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ และ ในขณะนี้ เกษตรกรชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ก็มีหนี้สินล้นตัว ในปีนี้จึงอยากจะให้รัฐบาลเห็นใจ และให้ความช่วยเหลือด้วย โดยให้ตั้งราคาประกันตันละ 750 บาท เพื่อเกษตรกร จะได้มีโอกาสปลดหนี้..."<sup>1</sup>

นอกจากนี้ นายสมปอง ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า

"ต้นทุนการปลูกอ้อยในปีี้เฉลี่ยตันละ 576 บาท รวมค่าตอบแทนอีก 25 เปอร์เซ็นต์ ราคาประกันก็ควรจะอยู่ตันละ 750 บาท แต่ถ้ารัฐบาลจะพิจารณาให้ต่ำกว่านี้ก็ไม่ ควรจะต่ำกว่าตันละ 700 บาท แต่ถ้าได้ 750 บาท เกษตรกรก็จะพอใจมาก ราคาดันทุนที่คิดมานี้ เป็นราคาเฉลี่ยทั่วประเทศ แต่เฉพาะที่เมืองกาญจน์ ต้นทุน ต่อตันสูงถึง 619 บาท เพราะฝนแล้งทำให้ผลผลิตต่ำ แต่เราก็มินตีที่จะรับราคา ประกันในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2523.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

ความจริงก่อนหน้านี้ ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก็ได้มีการ เปิด เผยกับสื่อมวลชนมา เป็นระยะ ๆ เริ่มตั้งแต่พ้อมีข่าวว่าทางคณะกรรมการยกเว้นนโยบายการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 จะประกาศราคาประกันให้ทางโรงงานรับซื้อ ในราคาตันละ 550 บาท ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยโดยเฉพาะสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ก็ได้ เปิด เผยกับสื่อมวลชนคือหนังสือพิมพ์ภายหลังการประชุมคณะกรรมการสหพันธ์ฯ เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2523 เวลา 10.00 น. ณ ที่ทำการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ โดยมี นายประสาน โสภาสปรณกิจ กรรมการสหพันธ์ฯ เป็นผู้แถลงว่า

"ทางคณะกรรมการได้ประชุมพิจารณา เกี่ยวกับราคาอ้อยที่รัฐบาลจะประกาศราคา ประกันให้ทางโรงงานน้ำตาลรับซื้อในราคาตันละ 550 บาท โดยยืนยันว่าชาวไร่ อ้อยไม่สามารถจะขายอ้อยให้โรงงานน้ำตาลในราคาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก ต้นทุนการผลิตของชาวไร่อ้อยขณะนี้สูงกว่าราคาที่ทางราชการจะประกาศ เป็น จำนวนมากและการที่สำนักงานอ้อยและน้ำตาลพิจารณากำหนดตัวเลขออกมานั้นไม่ ได้นำเอาข้อมูลที่แท้จริงที่ทางสหพันธ์ฯ เสนอให้ไปพิจารณาประกอบด้วย ทำให้ สำนักงานอ้อยและน้ำตาล เสนอต้นทุนการผลิตของชาวไร่ไปให้คณะกรรมการยกเว้น นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในอัตราเพียงตันละ 406 บาท ซึ่งตาม สภาพความเป็นจริงต้นทุนของชาวไร่มีถึง 576 บาทคือตัน เมื่อ เป็น เช่นนี้ที่ประชุม จึงมีมติยืนยันอย่างแน่นอนว่าจะหาทางให้รัฐบาลทบทวนราคาใหม่ ให้เหมาะสมก่อน ที่จะประกาศออกมาอีกครั้งหนึ่งอย่างละเอียดรอบคอบ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิม ในทางที่ดีขึ้นและ เป็นประโยชน์ต่อชาวไร่เมื่อถึงฤดูที่บอ้อยในเดือนพฤศจิกายน สมาชิกสหพันธ์ฯ จะไม่ยอมขายอ้อยให้แก่ทางโรงงานน้ำตาลอย่างแน่นอน ขณะนี้เรากำลังรอดูท่าทีของรัฐบาลก่อนว่าจะออกมาอย่างไร เพราะมีท่าทีไม่แน่นอนอยู่ตลอดเวลาและ เหตุการณ์บ้านเมืองในช่วงนี้ก็ยังไม่เหมาะสมเท่าไรนัก การที่เราจะ เคลื่อนไหวอย่างไรต่อไปต้องขอเวลาพิจารณาให้รอบคอบหน่อย"<sup>1</sup> นายประสานกล่าว

<sup>1</sup> บดิชน. ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2523.

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย ในชั้นยกร่างนโยบายการ  
การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525

จากที่ศึกษาข้างต้นสรุปได้ว่าทางตัวแทนชาวไร่อ้อยได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลใน  
ขั้นนี้ ทั้งในรูปแบบของการชักชวนและรูปแบบของความกดดัน ทั้งนี้เพราะเห็นว่าร่างนโยบาย  
การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อยยังไม่เป็น  
ประโยชน์กับฝ่ายตน โดยใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคลองค์กรและสถาบันดังต่อไปนี้

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการ  
กรรมการชี้ขาดราคาประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 โดยให้มาเข้าร่วมรับฟัง  
ปัญหาที่โรงพยาบาลบุรีพาเลียเตอร์ อ.บ้านฉาง จ.ระยอง ปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรี  
ขณะนั้นคือนายบุญชู โรจนเสถียร รับปากจะประกันราคาสำหรับฤดูดังกล่าว 570 และใน  
ปีต่อไปจะพยายามให้ราคาซื้อสูงขึ้นเรื่อย ๆ

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย โดยเฉพาะตัว  
รัฐมนตรีที่มีส่วนในการพิจารณากร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ทั้งนี้เพื่อ  
ให้ช่วยผลักดันหรือยกร่างนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อย เป็นประโยชน์กับ  
ฝ่ายตน ดังปรากฏในกรณีของฤดูการผลิตปี 2523-2524 ที่ทางบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยได้  
ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ คือนายบรรหาร ศิลปอาชา และ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายตามใจ ช่างโค ปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 2 รับทราบ  
ปัญหาและรับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือ

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านพรรคการเมืองที่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือ  
ทางด้าน เกษตรแก่ เกษตรกรหรือชาวไร่อ้อย ดังปรากฏในกรณีของพรรคกิจสังคมที่ทางพรรค  
ได้พยายามดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านนี้แก่เกษตรกรเสมอมา ดังนั้นเมื่อทางบรรดา  
ตัวแทนชาวไร่อ้อยมีปัญหาจึง เข้าหาพรรคซึ่งพรรคก็ได้ช่วยเหลือดังปรากฏในกรณีของฤดูการ  
ผลิตปี 2524-2525 ที่ทั้งรองหัวหน้าพรรคและหัวหน้าพรรคในขณะนั้นคือ นายบุญชู โรจนเสถียร  
และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือที่จะให้ชาวไร่ได้รับราคา  
ประกันรับซื้ออ้อยสูงเท่ากับฤดูการผลิตปี 2523-2524

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคน เช่น กรณีของนายหอม ทองประเสริฐ ส.ส. จังหวัดระยอง พรรคกิจสังคมได้นำตัวแทนชาวไร่อ้อยเข้าพบคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายพร้อมกันขึ้น หากผลการประชุมในวันนั้น คือวันที่ 15 ตุลาคม 2523 ไม่เป็นไปตามที่ฝ่ายตน เสนอทางฝ่ายตนและชาวไร่อ้อยจะทำการเดินขบวน ปรากฏว่าคำขู่ของตัวแทนกลุ่มชาวไร่อ้อยทำให้คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายอ้อยต้องเลื่อนการประชุมออกไป

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านสื่อมวลชน เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่บรรดาดั้วแทนชาวไร่อ้อยมักจะใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะของการให้ช่วยกระจายข่าวสารข้อมูลที่เป็นความเดือดร้อนของคน เผยแพร่ให้รัฐบาล กลไกรัฐระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้ทราบจะได้หาทางช่วยเหลือฝ่ายตนดังปรากฏจากกรณีของนายสมปอง สัตยฐิติ และนายประสาน โอกาสปรณกิจ ที่ได้เปิดเผยแพร่ปัญหาของตนให้กับสื่อมวลชนทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับตน เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม และ วันที่ 4 กันยายน 2523 ตามลำดับ

โดยทั่วไปในขั้นนี้ ทางบรรดาดั้วแทนชาวไร่อ้อยใช้อำนาจอิทธิพลไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการชักชวนหรือความกดดันค่อนข้างได้ผล เพราะ

ประการที่หนึ่ง บรรดาดั้วแทนชาวไร่อ้อยดังกล่าวพยายามเข้าถึง (access) บุคคลที่สำคัญที่มีบทบาทในการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดูการผลิตปี 2522-2525 โดยตรง นับตั้งแต่การเชิญรองนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจชี้ขาดราคาประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 มารับฟังปัญหา ตลอดจนเข้าพบทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่เป็นคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลรับทราบปัญหาตลอดจนขอ เสนอ เกี่ยวกับราคาประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-2524 ซึ่งปรากฏว่าบุคคลเหล่านี้รับทราบปัญหาและรับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือชาวไร่ตามที่เสนอ

ประการที่สอง บรรดาดั้วแทนชาวไร่อ้อยเหล่านี้ ในขั้นนี้ได้ใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่คนมีอย่างเต็มที่ เช่น การเข้าถึง (access) บุคคลเหล่านั้น แสดงว่าบรรดาดั้วแทนเหล่านี้รู้จักเข้าพบบุคคลสำคัญ ๆ



ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถช่วยคนได้จริง ๆ นอกจากนี้การที่บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลผ่านพวกนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของตนผ่านพรรคการเมือง ตลอดจนหนังสือพิมพ์ให้ช่วยกัน เคลื่อนไหวกดดันต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ช่วยกันผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อยที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายคน อันนี้ก็ เป็นอีกส่วนหนึ่งที่แสดงถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของตัวแทนชาวไร่อ้อย ที่รวมไปถึงความสามารถที่จะนำพลังและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวไร่อ้อยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เข้าต่อรองกับทางกลไกรัฐตลอดจนผู้ที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้ตลอดเวลาดังนี้ เพื่อให้เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล โดยท่านเองขู่ว่าหากไม่ทำตามความประสงค์ของฝ่ายคนแล้ว พวกคนจะมีการใช้กำลังในรูปของการเดินขบวน ซึ่งคำขูดังกล่าวที่ผ่านมามักจะได้ผล ทั้งนี้ เพราะระยะที่ทำการศึกษารองการที่เป็นตัวแทนของชาวไร่อ้อย ตลอดจนบุคคลระดับผู้นำเองในช่วงนั้น ยังคงมีความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความร่วมมือร่วมใจกัน<sup>1</sup> เช่น ถ้าทางองค์การ สมาคมหรือสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีมติไม่ให้ส่งอ้อยกับโรงงานน้ำตาลทุกองค์การ สมาคมที่เป็นตัวแทน ผู้นำของสมาคมที่เป็นตัวแทนก็ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ที่จะไม่ส่งอ้อยให้กับโรงงาน ทำให้โรงงานไม่สามารถจะหาซื้ออ้อยเข้ามาโรงงานได้<sup>2</sup> การที่องค์การ สมาคม สหพันธ์ฯ ตลอดจนบรรดาผู้นำที่เป็นตัวแทนชาวไร่อ้อยมีความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมมือร่วมใจกันดังกล่าวทำให้พลังอำนาจการต่อรองของชาวไร่อ้อยที่มีต่อโรงงานคอกกลไกรัฐระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติมีสูง และยิ่งในขณะนั้นองค์การที่เป็นตัวแทนที่ชอบธรรมในการต่อสู้เพื่อผลักดันให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อยมีอยู่องค์การเดียวคือสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ยิ่งทำให้พลังอำนาจการต่อรองมีสูงขึ้นไปอีก ดังที่คณฤช เรืองเกาศรี ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพลังของทางสหพันธ์ฯ ไว้ดังนี้

<sup>1</sup> "อ้อย-การปฏิวัติที่จมดิ่ง." หนังสือพิมพ์ไทยแลนด์ธุรกิจฉบับพิเศษ, กรุงเทพฯ : บ.บิสซิเนสพับลิเคชั่น (ประเทศไทย) จำกัด, 2527, หน้า 90.

"จากการที่ชาวไร่อ้อยรวมตัวกับเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมตัวกันเป็นสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยมีผลการต่อรองในเรื่องราคาอ้อยที่เป็นธรรมมากขึ้นไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบเหมือนแต่ก่อน หลังจากที่มีสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศรวมตัวกันในปี 2516 เป็นสหพันธ์ฯ ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ยิ่งทำให้ชาวไร่อ้อยมีพลังในเรื่องการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยมากยิ่งขึ้น"<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามพลังอำนาจการต่อรองขององค์การสมาคมชาวไร่อ้อยดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ทางโรงงานน้ำตาลสบายใจนัก ยิ่งในช่วงที่มีการแตกแยกของกลุ่มโรงงานน้ำตาลออกเป็น 2 กลุ่ม ยิ่งทำให้ทางโรงงานพยายามหาหนทางที่จะทำลายพลังอำนาจการต่อรองของสมาคมสหพันธ์ฯ ที่มีหัวหน้าโคเวต้าอ้อยระดับยักษ์ (เป็นแกนนำสำคัญ) ลง ด้วยการใช้อยุทธวิธีแบ่งแยกแล้วปกครอง (Devide and rules) กล่าวคือ เมื่อทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลได้ตั้งโรงงานขึ้นใหม่ก็จะให้หัวหน้าโคเวต้าอ้อยระดับยักษ์ที่มีความสนิทสนมกับทางโรงงาน เข้ามาร่วมถือหุ้นด้วย โดยแต่งตั้งให้อยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารของโรงงาน ดังปรากฏในกรณีของการจัดตั้งบริษัทไทยอุตสาหกรรมน้ำตาลจำกัด ที่ตั้งขึ้นที่ตำบลรางกระต่าย อำเภอบำเหน็จณรงค์ จังหวัดกาญจนบุรี ผลก็คือมีส่วนทำให้พลังอำนาจการต่อรองขององค์การชาวไร่อ้อยลดลง เพราะหัวหน้าโคเวต้าอ้อยระดับยักษ์เหล่านี้ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับบริหารของ

---

1

สุนทร ลิขิตพนม. "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีของสหพันธ์ฯ ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528 หน้า 99.

องค์การที่เป็นตัวแทนชาวไร่อ้อย<sup>1</sup> นอกจากนั้นทางโรงงานน้ำตาลก็ยังได้พยายามหาทางให้ผลประโยชน์กับหัวหน้าไร่อ้อยระดับยักษ์รูปแบบอื่น ๆ อีกประกอบกับระยะหลังผู้นำชาวไร่อ้อยในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้แตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม\* มีการประกาศยุบเลิกสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2526 และมีการจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นมา เรียกว่าสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยในวันที่ 14 ตุลาคม 2526<sup>2</sup>

มีข้อสังเกตว่า การที่บรรดาทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเคลื่อนไหวอย่างหนักในขั้นนี้โดยการพยายามเข้าถึง (access) บุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพิจารณาการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายราคารับซื้ออ้อย) รวมทั้งการเข้าหาพรรคการเมือง นักการเมืองที่เป็นตัวแทนกลุ่มตลอดจนสื่อมวลชน โดยพยายามใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์การ สถาบันดังกล่าวอย่างหนัก ตลอดจนมีการใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่คนมีรูปแบบต่าง ๆ ก็เพราะตามแบบแผนกระบวนการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ได้ปฏิบัติกันมา ก็คือเมื่อทางคณะกรรมการร่างนโยบายฯ ยกร่างนโยบายดังกล่าวเสร็จก็จะ เสนอคณะรัฐมนตรีให้ลงมติกำหนด เป็นนโยบาย คณะรัฐมนตรีหากมิได้รับ

---

<sup>1</sup> สุรพล ตันรุ่งเรืองทวี และ อุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 71.

\* ในระยะหลัง ๆ การแตกแยกต่อสู้ช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มชาวไร่อ้อยเกิดขึ้น

ตลอดเวลา

<sup>2</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้อ่านได้ใน สุนทร ลิขิตวน, อ้างแล้ว, หน้า

116-118.



การร้องเรียนจากทางฝ่ายโรงงานน้ำตาล บริษัทที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกตลอดจนตัวแทนชาวไร่อ้อย ก็มักจะเห็นด้วยกับการร่างนโยบายที่ทางคณะกรรมการพิจารณาขอร่างเสนอมาคือ ลงมติให้ร่างนั้นเป็นนโยบายประกาศใช้ได้ ดังจะขอยกตัวอย่างการพิจารณาลงมตินโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 ที่คณะกรรมการได้มีมติ เห็นด้วยกับร่างที่คณะกรรมการดังกล่าวเสนอมาดังนี้คือ

"...ภายหลังจากคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายซึ่งมีหน้าที่ร่างนโยบายดังกล่าวได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2523 โดยได้พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แล้วก็ได้มีมติให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา กำหนดราคาอ้อยและราคาน้ำตาลทรายขาวและมาตรการต่าง ๆ สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 รวม 6 ข้อ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2523 ได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายรับไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วนในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2523 อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในคราวประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2523 ได้พิจารณาแล้วให้เสนอผลการประชุมต่อคณะรัฐมนตรีดังนี้

- (1) เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดค่อนข้างสูง จึงเห็นควรกำหนดให้รับซื้ออ้อย ณ โรงงานน้ำตาลในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ 600 บาท โดยทางวิธีการจะนำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออก มาเพื่อให้เป็นกรณีพิเศษอีกตันละ 50 บาท สรุปแล้วชาวไร่อ้อยจะได้รับค่าอ้อยจากโรงงานในราคาตันละไม่ต่ำกว่า 650 บาท
- (2) เพื่อให้สัมพันธ์กับราคารับซื้ออ้อยดังกล่าว ราคาน้ำตาลทรายขาวจึงจะเป็นดังนี้
  - (2.1) ราคาน้ำตาลทรายขาว
    - (2.1.1) ราคาส่งมอบ ณ โรงงานน้ำตาลทรายไม่เกินกว่ากระสอบละ 1,100 บาท
    - (2.1.2) ราคาขายส่ง ส่งมอบ ณ สถานที่จำหน่ายส่งทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรไม่เกินกว่ากระสอบละ 1,151 บาท
    - (2.1.3) ราคาขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ 12 บาท
  - (2.2) ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
    - (2.2.1) ราคาส่งมอบ ณ โรงงานน้ำตาลทรายไม่เกินกระสอบละ 1,200 บาท

(2.2.2) ราคาขายส่ง ส่งมอบ ณ สถานที่  
ของผู้จำหน่ายส่งทุกห้องที่ทั่วราชอาณาจักรไม่เกินกว่ากระสอบละ 1,250 บาท

(2.2.3) ราคาขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ 13 บาท  
คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2523 ลงมติเห็นชอบด้วย  
กับราคารับซื้ออ้อย ณ โรงงานและราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทราย  
ขาวบริสุทธิ์ สำหรับการชำระราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อจากชาวไร่อ้อยไป  
ราคาตันละ 650 บาทนั้น ให้โรงงานเป็นผู้ชำระให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาที่  
กำหนดทั้งหมด”<sup>1</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาหรือสาเหตุที่ทำให้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อย  
พยายามใช้อำนาจอิทธิพลเข้าถึง (access) บุคคล องค์กร สถาบันตลอดจนมีการ  
ใช้ทรัพยากรทางการเมืองต่าง ๆ ที่ตนมีในชั้นนี้อย่างหนัก เพราะถ้าหากไม่สามารถเคลื่อน  
ไหวให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มของตนได้ก็เกิดความล้มเหลว การหาทางออกในชั้นอื่น  
คือขึ้นกำหนดนโยบายและชั้นปฏิบัติตามนโยบายทำได้ยากลำบาก อันนี้จะต่างไปจากกรณีของ  
ทางโรงงานน้ำตาลบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกที่ยังมีทางหรือหาทางออกในชั้นที่เหลือได้  
อีก เช่น การหาทางออกโดยการกดราคารับซื้ออ้อยจากทางชาวไร่ซึ่งทำได้โดยไม่ยากนัก  
หรือไม่ก็ลดคุณภาพการผลิตน้ำตาลทรายขาวสำหรับผู้บริโภคลง เป็นต้น (รายละเอียดเกี่ยวกับ  
เรื่องนี้จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในลำดับต่อไป) ซึ่งในกรณีที่ทางชาวไร่อ้อยขายได้ในราคา  
ที่ถูกกดหรือขายได้ในราคาต่ำที่ไม่คุ้มทุน มักจะนำมาซึ่งความเดือดร้อนของรัฐบาลก่อให้เกิด  
ความระส่ำระสายในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นการทำลายเสถียรภาพทั้งทาง  
เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง<sup>2</sup> คือความมั่นคงของชาติ

<sup>1</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สรุปสถานการณ์ผลิตน้ำตาลของ  
ประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2523-2524, ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนัก  
งานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม.

<sup>2</sup> เหตุผลของการจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว, วารสาร  
น้ำตาล ปีที่ 17 ฉบับที่ 5 กันยายน 2524, หน้า 29-30.

(2) กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย อันได้แก่ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาล บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลและบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลไทย การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนดังกล่าวในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล (ที่ทางคณะกรรมการพิจารณาการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลเป็นผู้ยกร่าง) ส่วนใหญ่จะมุ่งที่จะให้นโยบายในเรื่องต่อไปนี้ เช่น เรื่องของต้นทุนการผลิตน้ำตาลไม่สูงเกินไป การที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ เช่น ในรูปของเงินชดเชยน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก การลดสิทธิการค้าน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ การเพิ่มราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ การได้รับการลดหรือยกเว้นอัตราภาษีการค้า น้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก เป็นต้น สำหรับแผนแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลเพื่อจะให้เป้าหมายของกลุ่มคนบรรลุผลในชั้นยกร่างนี้โดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกับขั้นก่อนคือพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการชักชวน เช่น การให้ข่าวสารข้อมูลการสร้างข้อเสนอก่อนความคาดหวัง ก่อนแต่ถ้าเห็นว่าการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบดังกล่าวจะไม่ได้ผล คือทางรัฐบาล กลไกของรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจะไม่ยอม ก็มักจะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของความกดดัน เช่น การคั่งรอก การสร้างสถานการณ์ เป็นต้น โดยผ่านองค์กรและสถาบันที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(2.1) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐระดับนโยบาย เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลแล้วว่า เวลาทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกต้องการให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ทราบถึงปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของฝ่ายตน ตลอดจนความร่วมมือที่ตนให้กับทางรัฐบาลด้วยดีทางตัวแทนดังกล่าวจะใช้อำนาจอิทธิพลของตนในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูล โดยการทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีลักษณะเป็นระบบมีการวิเคราะห์มาอย่างดี มาถึงกลไกรัฐที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้ ซึ่งที่ผ่านมาก็มักจะได้รับการตอบสนองด้วยดี มาในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล แผนแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกดูจะมีแผนคล้าย ๆ กัน กล่าวคือมักจะใช้วิธีส่งหนังสือมาถึง

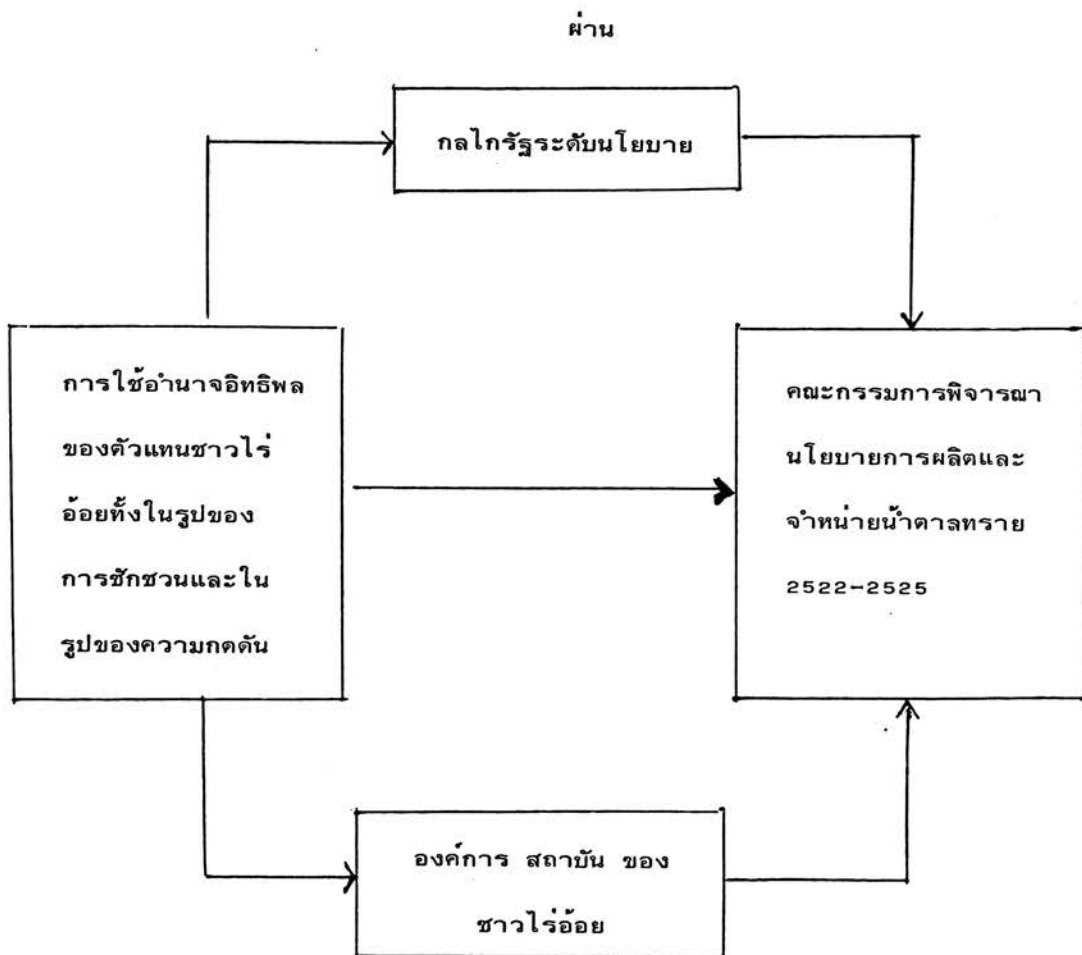
กลไกของรัฐ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย ดังปรากฏในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 เมื่อทางโรงงานน้ำตาลทรายว่าทางรัฐบาลมีนโยบาย\* ที่จะประกาศวันเปิดหีบอ้อยให้เร็วขึ้น โดยทางรัฐบาลเกรงว่าด้านนโยบายดังกล่าวประกาศออกมาล่าช้า จะทำให้มีการเก็บกักคุณน้ำตาลเพื่อเก็งกำไรอีก ซึ่งจะไปมีผลที่ทำให้ผู้บริโภคน้ำตาลเกิดความเดือดร้อน จึงมีมติให้กลไกรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการร่างกำหนดนโยบายประกาศวันเปิดหีบอ้อยเร่งรัดออกนโยบายดังกล่าวให้เร็วขึ้น ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เมื่อได้ทราบข่าวในเรื่องนี้เกรงว่าตนจะสูญเสียผลประโยชน์ จึงได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลของตนในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลกับกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายอำนาจเรื่องนี้ให้) โดยได้รายงานให้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตนโดยเฉพาะในเรื่องของต้นทุนการผลิตน้ำตาลที่จะต้องสูงขึ้น ดังปรากฏตามหนังสือที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้มีหนังสือที่ 155/2522 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2522 แจกมายังคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล-ทรายว่า

"ในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 อ้อยในเขตภาคกลางซึ่งเป็นบริเวณที่ปลูกอ้อยประมาณ 60-70 % ของประเทศได้รับความเสียหายเนื่องจากประสบกับภาวะดินฟ้าอากาศแห้งแล้งอย่างรุนแรง อ้อยไม่สามารถจะเจริญงอกงามได้ตามปกติ ส่วนอ้อยที่ปลูกใหม่ก็ได้ปลูกล่าช้าออกไปนานเพราะฝนมาล่าช้ากว่าในปีก่อน ซึ่งอ้อยใหม่นี้นอกจากจะทำการปลูกล่าช้าออกไปแล้ว ยังต้องประสบกับภาวะฝนทิ้งช่วงตลอดทำให้ได้รับความเสียหายเป็นอันมากต้องทำการปลูกซ่อมแซมกันใหม่ ยิ่งกว่านี้การบำรุงรักษาอ้อยในปีนี้ยังไม่ดีเท่าที่ควร เพราะประสบภาวะเงินฝืดจึงทำให้อ้อยเจริญเติบโตไม่ได้เต็มที่และยังมีคุณภาพไม่สมบูรณ์เพียงพอ หากทางราชการจะประกาศ กำหนดวันเปิดหีบอ้อยปี 2522-2523 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้น สมาคมฯ เกรงว่าจะทำให้โรงงานน้ำตาลในภาคกลางต้องกำหนดหีบอ้อยที่มีคุณภาพไม่สมบูรณ์เพียงพอและมีเปอร์เซ็นต์น้ำตาลน้อย เป็นการให้ทรัพยากรสิ้นเปลืองไปโดยได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มเท่าที่ควรจะได้รับ จะเป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตของโรงงานสูงและปริมาณผลผลิต

\* นโยบายนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายใหญ่คือนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล

แผนภูมิที่ 10 การใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาล

ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกในชั้นยกร่างนโยบายการผลิต  
และจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525



น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบที่ได้รับลดน้อยลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภาคกลางซึ่งมีอ้อยประมาณ 60-70% ของประเทศด้วยแล้ว หากได้ผลผลิตน้อย น้ำตาลน้อยลงก็จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตน้ำตาลของประเทศทำให้เกิดความเสียหายกระทบไปถึงเศรษฐกิจของชาติอย่างใหญ่หลวง จึงขอให้พิจารณาประกาศกำหนดวันเปิดหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลในภาคกลางสำหรับฤดูการผลิตปี 2522-2523 เป็นวันที่ 15 ธันวาคม 2522 ด้วย”<sup>1</sup>

และเมื่อเห็นว่า ทางรัฐบาลตลอดจนกลไกรัฐ จะเอาจริงเอาจังเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือจะมีการร่างนโยบายให้โรงงานน้ำตาลเปิดหีบอ้อยเร็วขึ้นแน่ ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลอันได้แก่ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ซึ่งเกรงกลัวว่าตนเองจะสูญเสียผลประโยชน์ แม้จะเคยมีความขัดแย้งกัน ก็ได้หันมาร่วมมือกันใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการ\* (หลังจากที่ต่างฝ่ายต่างตัดสินใจเอง ทำให้

<sup>1</sup> สรุปสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523 งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาล, กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 13.

\* ความขัดแย้งครั้งนั้นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2514 ที่มาของความขัดแย้งสืบเนื่องมาจากต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังที่จะครองตลาดการค้าน้ำตาลแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ยังมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์บางประการอันไม่สามารถตกลงกันได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 เกิดความขัดแย้งกันอีกเนื่องจากบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ได้ไปทำสัญญาขายล่วงหน้ากับบริษัทนายหน้าของสิงคโปร์ในอัตราที่ต่ำกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกและทำให้บริษัทนายหน้าค่าน้ำตาลต่างชาติผูกขาดการค้าน้ำตาลกับประเทศที่สาม แต่ผู้เดียว ซึ่งความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวทำให้มีการจัดตั้งบริษัทนายหน้าค่าน้ำตาลขึ้นมาอีกบริษัทหนึ่งคือบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลไทยจำกัด อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สมชาติ วงศ์สมาโนตน์, "พลิกโฉมวงการอ้อยน้ำตาลไทย," สรุปข่าวธุรกิจ, ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 ประจำงวด 16-31 มกราคม 2526 ส่วนวิชาการนิกขบริหารธนาคารกสิกรไทย และสุรพล ดันรุ่งเรืองทวี และอุษณีย์ พรหมมาศ, อ่างแล้ว, หน้า 100 และวิบูลย์ ผาณิต, วงศ์ พยัคฆ์หนุ่มล่าพอง แห่งค่ายบ้านโป่งนี่กลายเป็นเสือล่าซากเพราะเครดิตดีเกินไป ผู้จัดการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 26 เดือนพฤศจิกายน 2528, หน้า 58-66.

เกิดความแตกแยกระหว่าง 2 ฝ่ายมาระยะหนึ่ง)<sup>1</sup>ต่อรอง (Bargaining) กับทางโลกของรัฐบาล โดยทำหนังสือชี้แจงมายังกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2522 โดยพยายามชี้แจงให้เหตุผลถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายต่าง ๆ พร้อมกันนั้นได้ให้คำมั่นว่าน้ำตาลจะไม่ขาดแคลนดังปรากฏในคำชี้แจงของหนังสือดังกล่าว ดังนี้

"สมาคมทั้งสองได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้โดยละเอียดแล้วเห็นว่า ฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 นี้ เป็นปีที่ภาวะดินฟ้าอากาศแปรปรวนผิดปกติมาก ความแห้งแล้งอันยาวนานมีผลทำให้อ้อยได้รับความเสียหายทั้งอ้อยต่อและอ้อยปลูกใหม่ซึ่งภายใต้ภาวะดังกล่าวนี้ หากทางราชการจะกำหนดวัน เปิดหีบอ้อยตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน เป็นต้นไป ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียทางทรัพยากรอย่างมากมาย ปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ย่อมจะน้อยลง เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตภาคกลางได้ประสบภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงและได้รับความเสียหายจากฝนทิ้งช่วง เป็นอันมาก ซึ่งถ้าจะให้ได้ประโยชน์จากทั้งชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและ เศรษฐกิจโดยรวมน่าจะปล่อยให้อ้อยได้เจริญเติบโตเต็มที่ สำหรับปัญหาที่ทางราชการเป็นห่วง เกี่ยวกับการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวในประเทศนั้นความจริงในขณะนี้มียังน้ำตาลทรายขาวอยู่ภายในประเทศเกือบ 900,000 กระสอบ ซึ่งเพียงพอกับจำนวนการบริโภคภายในประเทศอย่างแน่นอน

สมาคมทั้งสองมีความ เป็นห่วงต่อผลที่จะได้ในการผลิตปีหน้า เป็นอย่างยิ่ง เพราะการเปิดหีบในขณะที่อ้อยยังไม่เจริญเต็มที่ จะก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวง ทำให้น้ำตาลผลิตได้น้อยและจะทำให้ต้นทุนสูงโดยไม่จำเป็น จึงใคร่ขอให้ทางราชการประกาศเปิดหีบอ้อย เพื่อความเหมาะสม"<sup>2</sup>

จากหนังสือที่สมาคมโรงงานน้ำตาล มีมาถึงกระทรวงอุตสาหกรรมข้าง ดันจะเห็นได้ว่าได้มีการใช้อ่านาจอธิพลทั้งในรูปของการชักชวน และการใช้อ่านาจอธิพลสร้างความกดดัน

ที่ว่าใช้อ่านาจอธิพลในรูปของการชักชวนก็คือการพยายามให้ข่าวสารข้อมูลที่

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย, ฉบับวันที่ 27 สิงหาคม - 2 กันยายน 2522.

<sup>2</sup> สรุปสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523

เป็นความเดือดร้อนของคนให้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมทราบว่าถ้าเปิดทึบอ้อยเร็วเข้า ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลของพวกคนจะต้องสูงขึ้นอย่างแน่นอน อันนี้จะไปมีผลทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อชาวไร่อ้อยที่อาจจะต้องขายอ้อยในราคาต่ำ และผู้ที่บริโภคตลอดจนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเองอาจจะต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงซึ่งสภาพปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาลได้

ส่วนที่ว่าใช้อำนาจในรูปของความกดดันก็คือ พยายามต่อรองกับทางรัฐบาล กลไกของรัฐ ท่านองว่า นโยบายการเปิดทึบอ้อยที่อยู่ในระหว่างการทำการร่าง ถ้าได้รับการเลื่อนประกาศวันเปิดทึบอ้อยให้ช้าออกไปได้ทางโรงงานน้ำตาลได้รับปากว่า น้ำตาลจะไม่ขาดแคลนในท้องตลาดอย่างแน่นอน ซึ่งเงื่อนไขและข้อเสนอของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกดังกล่าว ปรากฏว่า หลังจากคณะรัฐมนตรีเริ่มมีมติกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2522-2523 (ตั้งแต่วันที่ 6 และ 13 พฤศจิกายน และวันที่ 4, 11 และ 25 ธันวาคม 2522) คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งได้รับมาอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้มื่ออำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการพิจารณาวันเปิดทึบอ้อยก็ได้ประชุมกันในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2522 ผลของการประชุมปรากฏว่า ทางคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติในเรื่องนี้ในลักษณะที่ยึดหยุ่นกับทางโรงงานในเรื่องการเปิดทึบอ้อยในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ดังนี้คือ

ภาคเหนือ โรงงานในเขตจังหวัดลำปาง เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป โรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดอุดรธานี เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 ส่วนโรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2522 เป็นต้นไป

ภาคกลาง โรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีเปิดตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป โรงงานน้ำตาลจังหวัดสิงห์บุรีเปิดได้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป ส่วนโรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2522 เป็นต้นไป

ภาคตะวันออก โรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดชลบุรีและระยอง เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน เป็นต้นไป



ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น นครพนม มุขิรัมย์ เปิดได้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป”<sup>1</sup>

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจอิทธิพลทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกค้ำกลไกของรัฐในเรื่องที่พยายามจะทำให้ต้นทุนการผลิต น้ำตาลลดลงนี้ได้ผลพอสมควร ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจาก

(2.1.1) ทางกลไกรัฐอาจจะเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นจริงกับทางโรงงาน น้ำตาล บริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกและกับทางชาวไร่อ้อย ผู้บริโภคน้ำตาล ตลอดจน อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล

(2.1.2) อาจสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล บุคคลใน คณะรัฐบาล กลไกของรัฐกับทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ดัง ปรากฏตามข้อเขียนในหนังสือสยามนิกร ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2523 ว่า

“สำนักงานอ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรมนั้นชาวไร่อ้อยต่าง รู้กันว่าตามปกติจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทางโรงงานผลิตน้ำตาล เป็น อย่างดี ข้อมูลต่าง ๆ ที่ทางบรรดาโรงงานเสนอ ก็จะเสนอผ่านสำนักงาน นี้ และสำนักงานนี้ก็ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการนโยบายการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทราย...”

จากข้อเขียนข้างต้น แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับทาง ตัวแทนโรงงานน้ำตาลดังกล่าว เป็นไปได้ที่อาจจะทำให้กลไกรัฐตัดสินใจมาทางโรงงานน้ำตาล เพราะที่ผ่านมาเป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐบาล บุคคลในคณะรัฐบาลกับโรงงานน้ำตาลตลอดจน

---

1

เฟื่องอ้อ, หน้า 14.

2

“ชาวไร่อ้อยเหี่ยวร่วมสมัย”. สยามนิกร. ปีที่ 4 ฉบับที่ 179, 29 พฤศจิกายน 2523, หน้า 19.

ผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก (ซึ่งคือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน) มีความสัมพันธ์กันมาตลอด นับตั้งแต่รัฐบาลสมัยภายใต้การปกครอง \* จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ยึดครองอำนาจ โดยได้รับการสนับสนุนจากจอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นต้น จอมพล ป.พิบูลสงครามได้ คอบแทนทหารเหล่านั้นโดยการให้เข้าไปควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐหรือวิสาหกิจ เพื่อจะได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมเหล่านั้นเป็นค่าตอบแทน เช่น การให้เข้าไปดูแล บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย<sup>1</sup> ซึ่งบริษัทนี้กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลและ ค่อมานุคคลเหล่านี้ อาทิเช่น จอมพลผิน ชุณหะวัณ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พลตรีประมาธ อติเรกสาร พลตรีศิริ ศิริโยธินและจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้เข้า เป็นกรรมการถือหุ้นลม<sup>2</sup> หลังจากนั้นต่อมา พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ก็ได้เข้ามาร่วมในฐานะ ประธานบริษัท พอพลเอกกฤษณ์ สีวะราถึงแก่กรรม พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ก็ได้เข้าไป เป็นกรรมการบริษัท โดยได้รับเชิญจากนายบรรเจิด ชลวิจารณ์\*\* สำหรับ

---

\* จากการศึกษาของ Fred W. Riggs พบว่านับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมาชนชั้นนำทางเศรษฐกิจกับชนชั้นนำทางการเมืองได้สร้างความสัมพันธ์ กันมาตลอด ทั้งนี้เพื่อปกป้องและเสริมสร้างผลประโยชน์ อำนวยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง นี้ได้ใน Fred W. Riggs, Thailand : Modernization of A Bureaucratic Polity, Honolulu : East West Center, 1966.

<sup>1</sup> สุรพล ตันรุ่งเรืองทวี และ อุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 73.

<sup>2</sup> ปรีชา บราพงษ์, "น้ำตาล-ธุรกิจอติพิผล," สยามใหม่ ปีที่ 1 ฉบับที่ 45 25 กรกฎาคม 2525, หน้า 33-34.

\*\* นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ สนับสนุนกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาก ในช่วง ที่จอมพลสฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจให้ กับนายกรัฐมนตรี ชีวิตช่วงนั้นรุ่งโรจน์มาก อำนวยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ลักษณะาวดี "เส้นทางชีวิตของนายบรรเจิด," ผู้หญิง 24, ปีที่ 3 ฉบับที่ 33 เดือน มีนาคม 2529, หน้า 93-96.

ทางกลุ่มน้ำตาลอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาล (หลังจากได้แยกตัวออกมาจากกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย) ได้ตั้งบริษัทส่งออกของตนเองคือบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลไทย ในการนี้ก็ได้เชิญบุคคลสำคัญในรัฐบาล อาทิเช่น พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พลตรีศิริ ศิริโยธิน นาวาอากาศโททินกร พันธุ์กระวี มาเป็นที่ปรึกษาของบริษัท<sup>1</sup> ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างโรงงานน้ำตาลและผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกกับรัฐบาล บุคคลในคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่น่าแปลกใจที่บางครั้งเมื่อทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมีปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียผลประโยชน์ ทางโรงงานน้ำตาลนอกจากจะมีหนังสือมาถึงกลไกของรัฐที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วยแล้ว บางทีก็จะใช้วิธีเข้าถึงบุคคลเหล่านั้นเป็นการส่วนตัว เพื่อให้หาทางช่วยเหลือพวกตน (รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวในลำดับต่อไป)

#### (2.2) การใช้อำนาจอิทธิพลต่อกลไกของรัฐระดับคณะกรรมการ

นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละปี ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กลไกรัฐ กลไกนี้นอกจากมีหน้าที่กำหนดมาตรการต่าง ๆ แล้วยังมีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยมีรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐบาลระดับปลัดกระทรวงเข้าร่วมจำนวน 10 กว่าคน เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า กลไกรัฐนี้จึงมีอำนาจพอสมควรที่ทั้งทางตัวแทนชาวไร่อ้อยและทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกจะต้องพยายามเข้าถึง (access) ยิ่งถ้าอยู่ในขั้นนี้ด้วยคือ ขันยกร่างนโยบายที่กลไกรัฐนี้เป็นองค์การที่รับผิดชอบโดยตรงด้วยแล้ว ชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวก็ยังพยายามสร้างความสัมพันธ์ (Relationship) และการเข้าถึงมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายของกลุ่มของตนบรรลุผล คือทำให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ออกมาโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อยไม่สูง การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบ

<sup>1</sup> "ทหารกับพ่อค้า," อาทิตย์, นิตยสารสารคดี ๖๖:๖๖-๖๗ ปีที่ 2 ฉบับที่ 58, 8 สิงหาคม 2521, หน้า 33-35.

แบบต่าง ๆ อาทิเช่น เงินชดเชยน้ำคาลดิบที่ส่งออก การลดภาษีน้ำคาลทรายขาวในประเทศ การปรับอัตราการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน การได้รับหรือยกเว้นอัตราภาษีน้ำคาลทรายดิบที่ส่งออก เป็นต้น ดังปรากฏในกรณีของทางตัวแทนบริษัทส่งน้ำคาลเป็นสินค้าออก คือบริษัทค้าผลผลิตน้ำคาลซึ่งเป็นบริษัทส่งน้ำคาลเป็นสินค้าออกของทางกลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำคาล ได้มีหนังสือที่ 577/2522 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2522 ร้องเรียนมาที่กระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการยกเว้นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำคาลทราย ขอให้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมและทางคณะกรรมการฯ ดังกล่าวดำเนินการให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงอัตราการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากต่างประเทศเสียใหม่ ทั้งนี้เนื่องมาจากในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 เป็นปีที่อุตสาหกรรมน้ำคาลได้รับความเดือดร้อนและเป็นที่คาดกันว่าต้นทุนในการผลิตน้ำคาลปี 2522-2523 จะสูงขึ้นกว่าร้อยละ 40 อันเป็นภาระหนักสำหรับโรงงานน้ำคาลผู้ผลิตซึ่งจะต้องหาเงินทุนมาหมุนเวียนให้ได้เพียงพอที่จะดำเนินการ หนังสือดังกล่าวมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

"ในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 เป็นปีที่อุตสาหกรรมน้ำคาลได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก อันเป็นผลเนื่องมาจากสภาพดินฟ้าอากาศแห้งแล้ง อ้อยได้รับความเสียหาย โรงงานน้ำคาลมีแนวโน้มจะต้องรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ในราคาที่สูง... ทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำคาลปี 2522-2523 สูงขึ้นกว่าร้อยละ 40 และเนื่องจากในปีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่บริษัทส่งออกได้ออกตาม เลค เดอร์ออฟ เครดิตและนำไปขายช่วงลดฝ่ายธนาคารพาณิชย์ได้ไม่เกิน 120 วัน และไม่เกินวันหมดอายุของ เลค เดอร์ออฟ เครดิต เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนเงินตาม เลค เดอร์ออฟ เครดิต แต่ไม่เกินกระสอบละ 300 บาท... บริษัทเห็นว่าการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดในลักษณะดังกล่าว คงจะไม่เป็นการเพียงพอสำหรับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ราคาอ้อยและค่าใช้จ่ายในการผลิตอื่น ๆ สูงขึ้น และยิ่งกว่านั้นอัตราการรับช่วงซื้อลดดังกล่าวก็เป็นอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ซึ่งนับจากนั้นภาวะเศรษฐกิจก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากไม่ว่าจะพิจารณาจากค่าแรงงานหรือดัชนีอื่นในทางเศรษฐกิจ บริษัทฯ ขอให้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำคาลทรายพิจารณาดำเนินการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงอัตราการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากการจำหน่ายน้ำคาลไปต่างประเทศเสียใหม่ เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนตาม

เลข เครื่องออฟเซตติดแต่ไม่เกินร้อยละ 450 บาท"<sup>1</sup>

คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนพร้อมข้อเสนอดังกล่าวก็ได้มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของบริษัทฯ ในวันที่ 31 ตุลาคม 2522 ผลของการพิจารณาปรากฏว่า

ประการที่หนึ่ง ทางคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นใจทางโรงงานน้ำตาลมากที่จะต้องมีต้นทุนในการผลิตน้ำตาลในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ที่สูงกว่าร้อยละ 40

ประการที่สอง ทางคณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับข้อเสนอบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล เรื่องการรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินโดยส่งเรื่องนี้ให้กับทางธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณา ทางธนาคาร\* ก็ได้เห็นใจและรับจะปรับปรุงอัตราการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินให้สูงขึ้นตามราคาตลาดโลก

จากที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจอิทธิพลของโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกในรูปของการให้ข่าวสารข้อมูลกับทางกลไกรัฐให้ทราบถึงความยากลำบากของทางโรงงานน้ำตาลที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างหนักได้ผลอย่างไรก็ตาม ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกนั้นยังได้คาดหวังต่อไปอีกด้วยว่า คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลนอกจากจะ

<sup>1</sup> สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523  
งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 9-10.

\* เนื่องจากการซื้อขายน้ำตาลจำเป็นต้องใช้เงินมาก เพื่อให้โรงงานน้ำตาลมีเงินมารับซื้ออ้อยจากชาวไร่ตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ขอความกรุณาจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือโรงงานโดยการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน ดังนั้นโรงงานเวลามีปัญหาเรื่องนี้จึงมักทำเรื่องมาที่กระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้กลไกรัฐทั้งสองเสนอเรื่องไปให้ธนาคารพิจารณาหาทางช่วยเหลืออีกที.

ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องการปรับอัตราความช่วยเหลือซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินแล้วยังอาจจะหาทางช่วยเหลือในการผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ไม่ว่าจะในส่วนของการรับซื้ออ้อย ในส่วนของราคาน้ำตาลทรายหรือในส่วนอื่น ๆ เช่นการยกเว้นภาษีน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับคนต่อไปอีก เพราะทางกลุ่มเห็นว่าถ้ารัฐและกลไกรัฐไม่ช่วยกลุ่มของตน ๆ ก็คงจะช่วยเหลือทางชาวไร่อ้อยได้ลำบาก ซึ่งถ้า เป็น เช่นนั้นผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลก็อาจจะเดือดร้อนและรัฐบาลเองอาจจะมีปัญหาในเรื่องของเสถียรภาพได้

ความจริงโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกที่ผ่านมาไม่เพียงได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย และทางธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินเท่านั้น หากยังได้รับความช่วยเหลือจากทางธนาคารพาณิชย์อีก ดังปรากฏจากการศึกษาของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ที่ทำการศึกษางบการเงินของอุตสาหกรรมน้ำตาลแล้วพบว่า

"โรงงานมีอัตราการทำกำไรทางการเงินจากธนาคารในอัตราที่สูงมากและสามารถก่อหนี้ได้อย่างที่ธุรกิจอื่นไม่สามารถทำได้ กล่าวคือในขณะที่เงินทุนของตนมีเพียง 1 ส่วน แต่สามารถก่อหนี้ได้ถึง 14 ส่วน เช่นในปี 2522 บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลมหาคุณซึ่งเป็นบริษัทในเครือตระกูลเดชะไพบูลย์และบริษัทสุรามหาคุณมีส่วนของผู้ถือหุ้นเพียง 12 ล้านบาท แต่สามารถก่อหนี้ได้ถึง 785 ล้านบาท"<sup>1</sup>

การที่โรงงานสามารถพึ่งพาสถาบันการเงินได้มากมาย ดังปรากฏตามตารางที่ 7 และ 8 ก็เพราะทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกกับทางสถาบันการเงิน อาทิเช่นธนาคารต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันดังปรากฏจากการศึกษาของ สุรพล ดันรุ่ง เรื่องทวิและอุษณีย์ พรหมมาศ ในเรื่อง "การขยายตัวของทุนนิยม เกษตรกรรมศึกษา

<sup>1</sup> "เล่ห์กลการเงินโรงงานน้ำตาลกับแบงก์มีแต่ได้ไม่มีเสีย." ประชาชาติธุรกิจ ฉบับที่ 7 ประจำเดือนกันยายน 2525, หน้า 113-114.

จากกรณีการผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย” และพบว่า

“ต่างฝ่ายต่างเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์และความร่วมมือกันคือ ขณะที่นายทุนอุตสาหกรรมน้ำตาลมองเห็นถึงความจำเป็นในการที่จะสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับกลุ่มการเงินในแง่ที่จะเป็นแหล่งที่พึ่งเงินทุนสำรองเพื่อดำเนินการผลิต กลุ่มการเงินก็มองเห็นประโยชน์ที่จะสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม เมื่อเป็นเช่นนี้กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมจึงเปิดทางให้กลุ่มนายทุนการเงินต่าง ๆ เข้ามาถือหุ้นหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและในขณะเดียวกัน กลุ่มอุตสาหกรรมก็เข้ามาถือหุ้นในสถาบันการเงินต่าง ๆ ... เช่น บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลหนองใหญ่จำกัด เข้าไปถือหุ้นในบริษัทสหธนกิจเอเชีย จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียนจำกัดและบริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัดก็ได้เข้าไปถือหุ้นในธนาคารเอเชียทรัสต์จำกัด ขณะเดียวกันกลุ่มของนายทุนการเงินที่เข้าไปถือหุ้นในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลก็ยังเป็นกลุ่มของเดชะไพบลีย์และอรุณมนตรีชัย ได้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทราชบุรีอุตสาหกรรม จำกัด... เป็นต้น”<sup>1</sup>

นอกจากนี้จากการศึกษาของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรมได้พบว่าทั้ง 2 ฝ่ายต่างได้มีการเกาะกลุ่มการเป็นกรรมการบริษัทร่วมระหว่างกันอีก<sup>2</sup>

สำหรับกรณีของสถาบันการเงิน อันได้แก่ธนาคารพาณิชย์ที่ให้ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนบริษัทที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกส่วนใหญ่ ได้แก่ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารกรุงเทพและสหธนาคาร เป็นต้น ซึ่งการที่โรงงานสามารถสามารถกู้เงินได้ถึง 100% หรือเกือบ 100% มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของทางโรงงานน้ำตาลสูงเพราะทางโรงงานจะต้องจ่ายเงิน เป็นค่าดอกเบี้ยเป็นจำนวนมาก

<sup>1</sup> สุรพล ดันรุ่ง เรื่องทิวและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ่างแล้ว, หน้า 67.

<sup>2</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “วิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย,” เอกสารวิจัยหมายเลข 14 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 360-363.

## ตารางที่ 7

## ฐานะการเงินและการพึ่งพาสถาบันการเงินของ

## โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลที่สำคัญ

ปี 2521

(หน่วย : พันบาท)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อรายรับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อผู้ถือหุ้น
<b>กลุ่มไทยรุ่งเรือง</b>						
1. ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม	467,377	148,312	525,709	(63,418)	(12.06)	2.15
2. อุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี	221,081	106,969	264,276	(11,242)	(4.25)	1.07
3. ไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม	167,506	23,125	208,111	(74,028)	(35.57)	6.24
4. ไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล	350,016	41,637	169,285	(58,363)	(34.48)	7.41
5. น้ำตาลไทยเอกลักษณ์	165,208	48,051	312,999	(24,839)	(7.94)	2.44
6. สหกรณ์น้ำตาลชลบุรี	133,104	59,332	191,592	(10,174)	(5.31)	1.24
7. น้ำตาลทรายศรีราชา	107,395	21,786	99,812	(14,227)	(14.25)	3.93
8. น้ำตาลไทยร่วมเจริญ	79,442	21,088	75,340	(15,310)	(20.32)	2.77
<b>รวม 8 บริษัท</b>	<b>1,691,125</b>	<b>470,300</b>	<b>1,847,124</b>	<b>(271,601)</b>	<b>(14.70)</b>	<b>2.60</b>
<b>กลุ่มนิวกวางสี</b>						
1. น้ำตาลท่ามะกา	353,588	47,288	228,141	(60,956)	(26.72)	6.48
2. โรงงานน้ำตาลนิวกวางสี	246,222	51,603	201,168	(47,470)	(23.60)	3.97
3. น้ำตาลนิวกวางสี	76,794	39,236	90,355	(15,990)	(17.70)	
4. ประจวบอุตสาหกรรม	491,783	20,677	241,525	(73,950)	(30.62)	0.96
5. อุตสาหกรรมอ่างเรียน	175,973	(15,521)	146,968	(35,098)	(23.88)	ติดลบ
6. โรงงานน้ำตาลธนบุรี	298,630	8,932	112,848	(60,749)	(53.83)	32.43
<b>รวม 6 บริษัท</b>	<b>1,580,990</b>	<b>152,215</b>	<b>1,021,005</b>	<b>(294,213)</b>	<b>(28.82)</b>	<b>9.39</b>



## ตารางที่ 7 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อราย รับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อ ผู้ถือหุ้น
<b>กลุ่มมิตรผล</b>						
1. น้ำตาลมิตรผล	538,051	(18,858)	386,990	(62,826)	(16.23)	ติดลบ
2. น้ำตาลบ้านโป่ง	538,361	(26,985)	406,256	(85,207)	(20.97)	ติดลบ
3. น้ำตาลมิตรสยาม	332,909	(43,817)	360,241	(78,559)	(21.81)	ติดลบ
4. น้ำตาลทรายกำแพงเพชร	83,943	6,385	84,524	(9,780)	(11.57)	12.15
รวม 4 บริษัท	1,493,264	(83,275)	1,238,011	(236,372)	(19.09)	ติดลบ
<b>กลุ่มมหาคูณ</b>						
1. อุตสาหกรรมน้ำตาลมหาคูณ	724,089	(39,161)	587,746	(73,281)	(12.47)	ติดลบ
รวม	724,089	(39,161)	587,746	(73,281)	(12.47)	ติดลบ
<b>กลุ่มมิตรเกษตร</b>						
1. โรงงานน้ำตาลไทย	489,833	2,135	261,838	(371,385)	(11.99)	228.43
รวม	489,833	2,135	261,838	(371,385)	(11.99)	228.43
<b>กลุ่มอื่น ๆ</b>						
1. ราชบุรีอุตสาหกรรม	349,635	(92,068)	271,001	(69,597)	(25.68)	ติดลบ
2. น้ำตาลกุ่มกวาวปี	344,242	(12,783)	306,355	(52,842)	(49.89)	ติดลบ
3. รวมผลอุตสาหกรรม นครสวรรค์	109,128	19,756	99,385	(22,660)	(22.80)	4.52
4. น้ำตาลตะวันออก	255,890	10,814	129,231	(45,735)	(35.39)	22.66
5. อุตสาหกรรมหนองใหญ่	583,798	32,682	314,567	(40,281)	(12.81)	16.86
6. อุตสาหกรรมน้ำตาล นครปฐม	229,954	26,164	116,331	223	0.19	7.79
รวม 6 บริษัท	1,872,647	(15,435)	1,236,870	(230,892)	(18.67)	ติดลบ

## ตารางที่ 7 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อรายรับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อผู้ถือหุ้น
<b>กลุ่มรัฐวิสาหกิจ</b>						
1. อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี	152,539	95,888	191,903	(19,657)	(10.24)	0.59
รวมผู้ผลิตน้ำตาล	8,004,491	582,667	6,384,497	(1,157,401)	(18.13)	12.74
<b>กลุ่มผู้ส่งน้ำตาลออกนอก</b>						
1. ค่าผลผลิตน้ำตาล						
2. อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย	910,878	11,231	41,631	37	0.09	80.10
<b>รวม</b>	<b>910,878</b>	<b>11,231</b>	<b>41,631</b>	<b>37</b>	<b>0.09</b>	<b>80.10</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>8,915,369</b>	<b>593,898</b>	<b>6,426,128</b>	<b>(1,157,364)</b>	<b>(18.01)</b>	<b>14.01</b>

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย, เอกสารวิจัยหมายเลข 14 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

หมายเหตุ : คำนวณจากงบการเงินของบริษัท

## ตารางที่ 8

## ฐานะการเงินและการพึ่งพาสถาบันการเงินของโรงงาน

อุตสาหกรรมน้ำตาลที่สำคัญ ปี 2522

(หน่วย : พันบาท)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อรายรับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อผู้ถือหุ้น
<b>กลุ่มไทยรุ่งเรือง</b>						
1. ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม	610,435	137,751	453,461	( 6,878)	( 1.52)	3.43
2. อุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี	261,600	127,639	266,151	17,822	6.70	1.05
3. น้ำตาลกรุงไทย	124,672	6,922	87,251	(11,371)	(13.03)	17.01
4. ไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม	186,117	1,695	233,605	(21,430)	( 9.17)	108.80
5. ไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล	441,830	36,103	305,362	( 5,534)	( 1.81)	11.24
6. น้ำตาลไทยเอกลักษณ์	233,064	40,229	271,983	( 7,822)	( 2.88)	4.79
7. สหกรณ์น้ำตาลชลบุรี	148,943	62,435	196,643	6,627	3.37	1.39
8. น้ำตาลทรายศรีราชา	146,520	24,280	115,123	2,493	2.17	5.03
9. น้ำตาลไทยร่วมเจริญ	104,887	16,061	94,035	( 5,027)	( 5.35)	5.53
<b>รวม 9 บริษัท</b>	<b>2,258,068</b>	<b>453,115</b>	<b>2,023,569</b>	<b>(31,120)</b>	<b>( 1.54)</b>	<b>3.98</b>
<b>กลุ่มนิวกวางสู่นที</b>						
1. น้ำตาลท่ามะกา	386,369	74,129	313,923	( 3,562)	( 1.13)	4.21
2. น้ำตาลนิวกวางสู่นที	73,222	31,601	71,178	( 7,635)	(10.73)	1.32
3. น้ำตาลขอนแก่น	688,388	86,835	227,301	(14,808)	( 6.51)	6.93
4. ประจวบอุตสาหกรรม	448,645	10,422	312,540	(30,255)	( 9.68)	42.05
5. อุตสาหกรรมอ่างเก็บเงิน	170,222	(37,170)	190,050	(30,649)	(16.13)	ติดลบ
<b>รวม 5 บริษัท</b>	<b>1,766,846</b>	<b>165,817</b>	<b>1,114,992</b>	<b>(86,909)</b>	<b>( 7.79)</b>	<b>9.66</b>

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อรายรับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อผู้ถือหุ้น
<b>กลุ่มมิตรผล</b>						
1. น้ำตาลมิตรผล	515,682	5,324	408,364	(35,818)	( 8.77)	95.86
2. น้ำตาลบ้านโป่ง	564,579	9,116	312,824	(33,899)	(10.84)	ติดลบ
3. น้ำตาลมิตรสยาม	272,419	(37,879)	262,850	(54,062)	(20.57)	ติดลบ
รวม 3 บริษัท	1,352,680	(23,439)	984,038	(123,779)	(12.58)	ติดลบ
<b>กลุ่มมหาคูณ*</b>						
1. อุตสาหกรรมน้ำตาลมหาคูณ	797,739	12,234	767,732	50,827	6.62	64.21
2. น้ำตาลระยอง						
รวม	797,739	12,234	767,732	50,827	6.62	64.21
<b>กลุ่มอื่น ๆ</b>						
1. ราชนบุรีอุตสาหกรรม	375,196	(98,950)	326,059	(6,882)	(2.11)	ติดลบ
2. น้ำตาลเพชรบุรี	56,511	21,126	54,238	(5,085)	(9.38)	1.67
3. อุตสาหกรรมน้ำตาลปราณบุรี	179,951	(63,465)	118,286	(33,528)	(28.34)	
4. น้ำตาลกุ่มกวางบี	441,987	(42,686)	235,710	(29,713)	(12.61)	ติดลบ
5. น้ำตาลตะวันออก	192,790	3,859	292,900	6,955	(2.37)	48.96
6. อุตสาหกรรมหนองใหญ่	443,437	24,457	469,411	(8,225)	(1.75)	17.13
7. อุตสาหกรรมน้ำตาลนครปฐม						
รวม	1,689,872	(155,659)	1,496,604	(90,388)	(6.04)	ติดลบ
รวมผู้ผลิตน้ำตาล	7,865,205	452,068	6,386,935	(281,369)	(4.41)	16.40

\* ที่มา : เกริกเกียรติพิพัฒน์เสวีธรรม, เพิ่งอ้าง.

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	ทรัพย์สิน	ส่วนผู้ถือหุ้น	รายรับ	กำไร	กำไรต่อรายรับ (ร้อยละ)	หนี้สินต่อผู้ถือหุ้น
กลุ่มผู้ส่งน้ำตาลออกนอก						
1. ค่าผลผลิตน้ำตาล						
2. อุตสาหกรรมน้ำตาล						
แห่งประเทศไทย	774,273	99,938	34,363	14,938	43.47	6.75
รวม	774,273	99,938	34,363	14,938	43.47	6.75
รวมทั้งสิ้น	8,639,478	552,006	(266,431)	(266,431)	(4.15)	14.65

สำหรับต้นทุนที่สูงในลักษณะดังกล่าว ได้มีการกล่าวกันว่า

" เป็นต้นทุนที่สูงเกินความเป็นจริง... เป็นการอาศัยกลไกทางการเงิน บิด เบือนข้อเท็จจริง... ทำให้ได้รับผลประโยชน์มากมายนับตั้งแต่การต่อรอง ราคารับซื้ออ้อย การได้รับ Packing Credit และธนาคารในเครือ ได้ผลตอบแทนจากการขายคั้นละ L/C นอกจากนี้ยังได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อพยุงราคารับซื้ออ้อย การลดภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมการส่งออกและท้ายสุด การเสียเงินให้นิติบุคคลแต่เพียงเล็กน้อยเนื่องจากบริษัทมีกำไรสุทธิต่ำหรือขาดทุน..."<sup>1</sup>

ผลของการที่ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนบริษัทที่ส่งน้ำตาลเหล่านั้นเป็นสินค้าออก ได้พึ่งพาธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้สถาบันทางการเงินได้เข้ามาถือหุ้น หรือเข้ามามีส่วนในการดำเนินการผลิตของโรงงานน้ำตาลแล้วยัง

"ได้ทำให้วิธีการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของธนาคาร ธนาคารจึงสามารถใช้โรงงานน้ำตาลมาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับชนชั้นปกครอง เพื่อให้ชนชั้นปกครองดำเนินการใด ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายอำนาจจักรของตนหรือเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของทุนนิยม..."<sup>2</sup>

การเข้าไปมีอิทธิพลของทางธนาคารดังกล่าว ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อโรงงานผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตน้ำตาลเท่านั้น หากยังมีอิทธิพลต่อการค้ำน้ำตาลอีกด้วย ดังปรากฏจากการศึกษาวิจัยของสุรพล ต้นรุ่ง เรื่องทริและอุษณีย์ พรหมมาศ เรื่อง "การขยายตัวของทุนนิยม เกษตรกรรมศึกษาจากกลการผลิต การตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย" ที่พบเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"การค้าภายในประเทศ ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทอย่างมากต่อสถานการณ์ในการค้ำน้ำตาล กล่าวคือ การขาดแคลนภายในเกิดจากพ่อค้าได้กักตุน... พ่อค้ากักตุนได้เพราะได้เงินทุนมาจากธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารเปิดเครดิตให้กับพ่อค้ากักตุน ดังนั้นในยามที่ธนาคารต้องการให้เกิดความขาดแคลนน้ำตาลในท้องตลาดก็สามารถทำได้ โดยการปล่อยเงินกู้ให้กับพ่อค้า เพื่อนำไปดำเนิน

1

ประชาชาติธุรกิจ ฉบับที่ 7 ประจำเดือนกันยายน 2522, อังแล้ว.

2

สุรพล ต้นรุ่ง เรื่องทริและอุษณีย์ พรหมมาศ, อังแล้ว, หน้า 75.

การกักตุนและที่สำคัญที่สุดก็คือธนาคารพาณิชย์ ส่วนมากจะมีโกดังสินค้า อยู่ในกำมือ...นอกจากนี้ธนาคารยังได้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทนายหน้าค้า น้ำตาลอีกด้วย จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์มีอิทธิพลต่อระบบการค้า น้ำตาลภายในประเทศ ..."<sup>1</sup>

โดยสรุปผลของการให้ความร่วมมือตลอดจนการมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งในแง่ของธุรกิจและ เศรษฐกิจดังกล่าวได้ทำให้ทั้งสถาบันการเงินและโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมีอำนาจต่อรองทั้งทาง เศรษฐกิจและทางการเมือง อย่างสูง การต่อรองทาง เศรษฐกิจก็คือการร่วมมือแสวงหาข้อตกลงทางธุรกิจในการ จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ การต่อรองทางการเมืองก็คือการทำให้รัฐบาลหรือทางราชการ ยอมรับข้อเสนอขอ เรียกร้อง การต่อรองของฝ่ายคนรวมทั้งในบางกรณีไม่กล้าที่จะ ดำเนินการหรือใช้มาตรการรุนแรงกับกลุ่มคน ขณะเดียวกันอำนาจการต่อรองสูงดังกล่าวทำให้ฝ่ายคนนำมา ใช้ในการบีบบังคับหรือดำเนินการให้รัฐบาล เอื้ออำนวยต่อการขยายอาณาจักรของตน

---

\* ในกรณีของสุราก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันกล่าวคือ หลังจากทั้งกลุ่มสุราพาณิชย์ และกลุ่มสุราทิพย์และกลุ่มสุรามหาราชมีปัญหา เรื่อง เงินทุนที่นำมา ใช้ในการผลิตก็ได้ไปกู้ จากสถาบันการเงินอื่นได้แก่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ มาในตอนหลังทางฝ่ายธนาคารเห็นว่า เพื่อให้อุตสาหกรรมนี้เกิดความมั่นคงในการดำเนินการผลิตและการค้าอย่างราบรื่นจึง ให้ทั้ง 2 กลุ่มรวมตัวกันค้าสุรา โดยในการนี้บุคคลระดับสูงของทางฝ่ายสถาบันการเงิน ได้เข้ามา เป็นกรรมการบริหารเริ่มตั้งแต่วันที่แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินมีอิทธิพลต่อ อุตสาหกรรมนี้ไม่เพียงต่อการผลิตสุรา หากแต่ยังมีอิทธิพลในเรื่องของการค้าสุรากับด้วย อ่านรายละเอียด เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน "รวมแม่โขง-หงส์ทอง : ผูกขาดธุรกิจน้ำเมา ตลอดกาล" ฐานเศรษฐกิจ วันที่ 17-22 มีนาคม 2525, หน้า 30-31.

<sup>1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ปัญหาการผูกขาดในระบบ เศรษฐกิจไทย เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2527, หน้า 421.

(2.3) การใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกับทางองค์การ สถาบันของชาวไร่

อ้อยผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย นอกจากทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จะได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบายตามลำพัง เพื่อให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งได้แก่นโยบายที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลที่ไม่สูงนั้นคือจะต้องซื้ออ้อยในราคาที่ต่ำ นโยบายการให้ความช่วยเหลือเงินชดเชยน้ำตาลทรายดิบที่ต้องส่งออก การลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาภายในประเทศ เป็นต้นแล้ว ในบางครั้งยังได้ใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกับทางองค์การ สถาบันของชาวไร่อ้อยผ่านกลไกรัฐระดับนโยบายอีก ทั้งนี้เพื่อให้อ้อยกันกดดันให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการยก ร่างนโยบายข้างต้นยก ร่างนโยบายดังกล่าว ที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด ดังปรากฏในกรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ในรูปของการจัดทำข้อเสนอ มายังกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2522 ซึ่งเป็นช่วงที่คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2522-2523 กำลังยก ร่างนโยบายดังกล่าวอยู่ ข้อเสนอดังกล่าวมีใจความโดยสังเขป ดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง ฝ่ายชาวไร่อ้อยขอยืนยันเจตนาเดิมที่ขอให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยทั่วประเทศในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ในราคาตันละ 450 บาท

ประการที่สอง ฝ่ายโรงงานมีความเห็นใจในความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อย เป็นอย่างยิ่งแต่เมื่อกิจการถึงสภาวะราคาน้ำตาลทรายดิบในต่างประเทศปัจจุบันและราคาน้ำตาลทรายขาวตามที่ทางราชการควบคุมอยู่ในขณะนี้ โรงงานน้ำตาลสามารถรับซื้ออ้อยได้เพียงตันละ 300 บาทเท่านั้น ซึ่งเป็นราคาที่ยังไม่ได้รวมผลตอบแทนการลงทุนแต่อย่างใด

ประการที่สาม ทางชาวไร่อ้อยและทางโรงงานน้ำตาลที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า เนื่องจากชาวไร่อ้อยต้องประสบกับความแห้งแล้ง และมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอย่างมากเช่นนี้ สมควรจะได้รับราคาอ้อยตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องได้รับความอนุเคราะห์จากรัฐดังนี้คือ ได้ให้เงินชดเชยน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก... เพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาภายในประเทศ... ลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาภายในประเทศ... ดำเนินมาตรการอื่นใดที่ทางราชการจะพึงช่วยเหลือเพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้รับรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตเพียงพอแก่การยัง



ชีพสมกับนโยบายปี เกษตรกรของรัฐบาลและในขณะเดียวกัน  
โรงงานก็สามารถดำเนินการได้"<sup>1</sup>

เท่าที่ผ่านมาการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของข้อเสนอในลักษณะดังกล่าว  
ได้รับการตอบสนองจากทางรัฐบาลและทางธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยดี ดังปรากฏ  
รายละเอียดตามตารางที่ ๑ ดังนี้

---

1

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523  
งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม,  
หน้า 11.

ตารางที่ ๑ ความช่วยเหลือต่าง ๆ ของทางรัฐบาลคือโรงงานน้ำตาลและผู้ส่ง  
น้ำตาล เป็นสินค้าออก

	ฤดูกาลผลิตปี 2522-2523	ฤดูกาลผลิตปี 2523-2524	ฤดูกาลผลิตปี 2524-2525
การรับช่วงซื้อ ลดตัวสัญญา ใช้เงิน	ไม่เกินร้อยละ 80 ของ จำนวนเงินตาม L/C แต่ไม่เกินกระสอบละ 450 บาท	ไม่เกินร้อยละ 80 ของ จำนวนเงินตาม L/C แต่ไม่เกินกระสอบละ 650 บาท	ไม่เกินร้อยละ 80 ของ จำนวนเงินตาม L/C แต่ไม่เกินกระสอบละ 650 บาท โดยมี
อัตราค่า ธรรมเนียม*	ราคาขายไม่เกินเมตริก ตันละ 7,000 บาท	ราคาขายไม่เกินเมตริก ตันละ 8,500 บาท	อัตราดอกเบี้ย 8% ต่อปี ราคาขายไม่เกินเมตริก ตันละ 7,000 บาท
ขายส่งออก (ค่าพรีเมียม)	ไม่ต้องชำระราคาขาย เกินเมตริกตันละ 7,000 บาทเฉพาะ ส่วนที่เกินแต่ไม่เกิน 8,000 บาทเก็บ 35% ของราคาขาย	ไม่ต้องชำระราคาขาย เกินเมตริกตันละ 8,500 บาทเฉพาะ ส่วนที่เกินแต่ไม่เกิน 10,000 บาทเก็บ 20% ของราคาขายเกิน	ไม่ต้องชำระราคาขาย เกินเมตริกตันละ 7,000 บาทเฉพาะส่วนที่เกิน แต่ไม่เกิน 8,000 บาท 20% ของราคาขายเกิน เมตริกตันละ 8,000 บาท

\* อัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกนอกราชอาณาจักร (ค่าพรีเมียม) เป็น  
เงินที่รัฐบาล เก็บจากผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกแล้วนำ เงินหรือรายได้ส่วนนี้ไปใช้ประ-  
โยชน์ในการส่งเสริมเพิ่มผลผลิตของชาวไร่อ้อย ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาล  
การวิจัยค้นคว้า เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลให้มี  
เสถียรภาพ การประกาศระเบียบการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกได้ เริ่มใช้ตั้งแต่  
วันที่ 18 มิถุนายน 2518 เป็นต้นมา

ตารางที่ 9 (ต่อ)

	ฤดูกาลผลิตปี 2522-2523	ฤดูกาลผลิตปี 2523-2524	ฤดูกาลผลิตปี 2524-2525
การช่วยเหลือของรัฐบาล	เกินเมตริกตันละ 8,000 บาทเฉพาะส่วนที่เกิน 9,000 บาท เก็บ 70% ของราคาขาย ราคาขายเกินเมตริกตันละ 9,000 บาทเฉพาะส่วนที่เกินเก็บ 100% ของราคาขาย	เมตริกตันละ 10,000 บาทเฉพาะส่วนที่เกิน แต่ไม่เก็บ 11,500 บาท เก็บ 50% ของราคาขาย ราคาขายเกินเมตริกตันละ 11,500 บาทขึ้นไปเก็บ 80% ของราคาขาย	เฉพาะส่วนที่เกินแต่ไม่เก็บ 9,000 บาท เก็บ 50% ของราคาขาย ราคาขายเกินเมตริกตันละ 9,000 บาท เฉพาะส่วนที่เกิน 80% ของราคาขาย
อัตราภาษีการค้า น้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก (รวมภาษีเทศบาล)	ยกเว้น	3.3 %	1.65 %

ที่มา : " เล่มที่ 1 โรงงานน้ำตาลกับแบงก์มีแต่ได้ไม่มีเสีย." ประชาชาติธุรกิจคอกเบียร์

ฉบับที่ 7 ประจำเดือนกันยายน 2525, หน้า 117.

จากข้อมูลที่ปรากฏตามตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจอิทธิพล ในรูปของการจัดทำเป็นข้อเสนอดังกล่าวได้ผลดี คือทางรัฐบาลมักจะให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ตัวแทนชาวไร่อ้อยบางท่านได้ข้อสังเกตว่า ภายหลังจากทางรัฐบาล ได้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ทางโรงงานน้ำตาลมักจะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับ ทางตัวแทนชาวไร่อ้อย\* ดังที่ตัวแทนชาวไร่อ้อยท่านนั้นคือ นายตรงค์ สิงโตทอง ได้ เคยกล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

..."เท่าที่ผ่านมา บรรดาโรงงานน้ำตาลได้ใช้ชาวไร่อ้อยเป็น เครื่องมือ ในการต่อรองกับรัฐบาล เพื่อลดภาษี ให้สิทธิแก่ผู้ค้ำน้ำตาลตลอดมา ทาง ชาวไร่อ้อยก็เต็มใจทำให้ เพราะโรงงานสัญญาว่าจะรับซื้ออ้อยตามราคา ที่ตกลงกันไว้...แต่ครั้งชาวไร่อ้อยได้ร่วมมือต่อรองกับฝ่ายรัฐบาลเสร็จแล้ว บรรดาโรงงานกลับหักหลังชาวไร่อ้อย..."<sup>1</sup>

สรุปกรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนผู้ที่

ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกในชั้นยกเว้นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วง

ฤดูกาลผลิตปี 2522-2525

จากการศึกษาข้างต้นสรุปได้ว่า ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลในชั้นนี้ ทั้งในรูปแบบของการชักชวนและรูปแบบ ของความกดดัน ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ทั้งที่ขาย เป็นกิโกรัมและขาย เป็นกระสอบมีราคา ที่คุ้มกับต้นทุนการผลิตของคน ขณะเดียวกันยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านอื่น ๆ อีก เป็นต้น โดยได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์กร สถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

\* นั่นคือลักษณะของการต่อสู้หรือการใช้อำนาจอิทธิพลในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองไทย ที่มักจะต่อสู้หรือใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนในลักษณะ "ตัวใครตัวมัน" หรือ "กลุ่มใครกลุ่มมัน" อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน กนก วงษ์ กระจ่างาน, อ่างแล้ว, หน้า 234.

<sup>1</sup> "อ้อยน้ำตาลมรสุมถูกล่าสุตของรัฐบาล" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 24, 14 (2 ตุลาคม 2520) :13-16.

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ในรูปของการมีหนังสือมาให้ กลไกรัฐระดับดังกล่าวทราบท่านองว่าหากมีนั้น (คือในฤดูกาลผลิต 2522-2523) ทางกระทรวง อุตสาหกรรมต้องการให้พวกคน เปิดหีบอ้อยเร็วขึ้น จะทำให้ต้นทุนการผลิตของฝ่ายคนสูง ซึ่งจะทำให้ไปมีผลต่อความเดือดร้อนของบรรดาชาวไร่อ้อย ผู้บริโภคตลอดจนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลที่อาจจะต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้น ดังนั้นจึงอยากให้นโยบายส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเปิดหีบอ้อยเลื่อนออกไป ซึ่งถ้าหากมีการยอมให้เลื่อนออกไป ทางฝ่ายคน เชื่อว่าน้ำตาลทรายจะไม่ขาดแคลนในท้องตลาดอย่างแน่นอน. ผลของการใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะดังกล่าวปรากฏว่าได้ผลพอสมควร เพราะทางกลไกรัฐยอมให้มีการเลื่อนวันเปิดหีบอ้อยในหลายภาคออกไปจากเดิม

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในรูปของการมีหนังสือให้ทางกลไกรัฐระดับดังกล่าว ดำเนินการให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงอัตราการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากต่างประเทศเสียใหม่ โดยในหนังสือดังกล่าวคือ หนังสือฉบับที่ 577/2522 ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าอัตราการรับช่วงซื้อเดิมฝ่ายคนเดือดร้อน เช่นไร ผลของการใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องนี้ปรากฏว่าได้ผลคือทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายยอมให้เป็นไปตามที่บรรดาตัวแทนโรงงานตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เสนอมา

การใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกับทางองค์การ สถาบันชาวไร่อ้อยผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ช่วยกันกดดันให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ยกร่างนโยบายดังกล่าวที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายคน โดยทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลได้สัญญาว่า ถ้าข้อเสนอดังกล่าวของคนได้รับการตอบสนองจากกลไกรัฐฝ่ายคนจะให้ความช่วยเหลือกับทางชาวไร่อ้อยอย่างเต็มที่ ดังปรากฏเป็นตัวอย่างในการจัดทำข้อเสนอของทั้ง 2 ฝ่าย มายังกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2522 ปรากฏว่าได้ผลคือทางกลไกรัฐได้ให้ความช่วยเหลือตามข้อเสนอที่ส่งมา

โดยทั่วไปในขั้นนี้ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ใช้น้ำตาลเป็นสินค้าออกสามารถใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะ ในรูปของความกดดันหรือการชักชวนได้ผลทั้งนี้เพราะ

ประการที่หนึ่ง ทางบรรดาตัวแทน เหล่านั้นได้พยายามเข้าถึง (access) บุคคล องค์กร สถาบันที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (เหมือนกับที่ปรากฏในขั้นที่ 2 คือขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล) ในรูปของการมีหนังสือ พรรณาให้ทราบถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางชาวไร่อ้อย ผู้บริโภคน้ำตาลทรายอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล ซึ่งปรากฏว่าทางบรรดาบุคคล องค์กร สถาบันดังกล่าว เมื่อได้รับทราบปัญหาจากหนังสือดังกล่าวที่ทางโรงงานแจ้งมาก็ได้พยายามหาทางให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะในกรณีของนโยบาย เลื่อนวัน เบ็ดตีบอ้อยออกไปจากกำหนดเดิมหรือการปรับปรุงอัตราการผลิตรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากการจำหน่ายน้ำตาลไปต่างประเทศเสียใหม่

ประการที่สอง บรรดาตัวแทนโรงงาน ตลอดจนผู้ใช้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ได้ใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่ตนมีอย่างเต็มที่ เช่น การเข้าถึงบุคคล องค์กร สถาบันต่าง ๆ ที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงว่าบรรดาตัวแทนเหล่านี้รู้จักเข้าพบบุคคล องค์กร สถาบันสำคัญ ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถช่วยพวกตนได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ใช้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกต้องการจะเห็นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ที่กลไกรัฐระดับนโยบายกำลังทำการยกร่างนโยบาย เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด จึงได้ใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกับทางบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยให้ช่วยกดดันให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวอันนี้อีก เช่นกันแสดงถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของทางบรรดาตัวแทนเหล่านี้ที่พยายามจะทำอย่างไรถึงจะให้เป้าหมายของตนที่ตั้งไว้บรรลุผล นอกเหนือไปจากความสามารถในการใช้ความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ตนมีกับทั้งทางกลไกรัฐและกับสถาบันทางการเงิน ที่ค่อนข้างได้ผลอีก เช่นกันมาแล้ว ความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของบรรดาตัวแทนโรงงานและผู้ใช้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกในขั้นนี้ได้รวมถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของทางองค์กร สถาบันของทางโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ใช้

ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประโยชน์กับฝ่าย  
 คนจะหมกมุ่นกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้พลังอำนาจการต่อรองกับทางกลไกรัฐหรือ  
 แม้แต่กับทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเองได้ผล (สาเหตุที่มาของการหมกมุ่นกัน ความ เป็นอัน  
 หนึ่งอันเดียวกันในครั้งนี้นี้สืบเนื่องมาจากแต่ละฝ่ายได้ตระหนักว่าถ้าต่างดำเนินนโยบาย  
 ของตนเอง จะทำให้เสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่นทำให้ไม่สามารถขายน้ำตาล  
 ทรายขาวในราคาที่สูงสุดได้)<sup>1</sup>

(๓) การใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการหรือรัฐบาล ในชั้นยกร่าง  
นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ขณะที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยได้พยายามใช้  
 อำนาจอิทธิพลที่ตนมีในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่  
 ออกมาโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อย เป็นประโยชน์กับฝ่ายคนมากที่สุด คือได้  
 ราคารับซื้อที่สูง ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกก็ได้พยายาม  
 ใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีทุกรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลใน  
 ส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตไม่สูงจนเกินไป พร้อมกันนั้นก็คาดหวังว่ารัฐบาลคงจะมี  
 นโยบายให้ความช่วยเหลือทางด้านอื่น ๆ กับพวกตนด้วย อาทิเช่น การทำให้ราคาน้ำตาล  
 ทรายภายในประเทศสูงขึ้น การช่วยในรูปของเงินชดเชยน้ำตาลดิบที่ส่งออก การได้รับ  
 การยกเว้นหรือลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก เป็นต้น โดยทั้งสองฝ่ายคือทั้งทางตัว  
 แทนชาวไร่อ้อยและทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลต่างพยายามใช้อำนาจอิทธิพลดังกล่าวผ่านบุคคล  
 องค์การและสถาบันที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายของตนที่ตั้งไว้บรรลุผล

สำหรับกรณีของทางรัฐบาลหรือทางราชการ การใช้อำนาจอิทธิพลส่วนใหญ่  
 มีรูปแบบที่ต่างออกไปกล่าวคือ พยายามที่จะทำอะไรจึงจะให้ให้นโยบายที่กล่าวข้างต้น  
 ยุติธรรม มีความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากทั้งสองฝ่าย เมื่อเป็นเช่นนี้ แบบแผนของ

<sup>1</sup>

หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย, ฉบับวันที่ 27 สิงหาคม - 2 กันยายน พ.ศ. 2522.

การใช้อำนาจอิทธิพลของทางรัฐบาลหรือทางราชการ ในชั้นยกฐานะนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล จึงมีลักษณะส่วนใหญ่ที่ไม่แตกต่างไปจากขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลคือพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการที่ทำอะไรจึงจะทำให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาตกลงประนีประนอมยอมรับเงื่อนไขของกันและกัน แม้ว่าในบางครั้งกว่าจะหาข้อยุติได้ก็ต้องใช้เวลาในการเจรจาปรึกษาหารือหรือประนีประนอมกันหลายครั้งกว่าจะตกลงกันได้ ดังปรากฏที่เป็นตัวอย่างในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2523 และช่วงฤดูการผลิตปี 2524-2525 ดังนี้

กรณีของฤดูการผลิตปี 2522-2523 เมื่อทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้เรียกตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อย ตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาล ตลอดจนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือ ณ กระทรวงอุตสาหกรรม ในวันที่ 22 กันยายน 2522 ทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล เมื่อประชุมเสร็จก็ได้ขอให้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมไปปรึกษาหารือ เพื่อทำเป็นข้อเสนอมายังกระทรวงพาณิชย์ขอเสนอเสร็จได้เสนอมายังกระทรวงอุตสาหกรรมหลังจากนั้นก็ได้ออกข้อเสนอนั้นไปยังคณะกรรมการยกฐานะนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย คณะกรรมการยกฐานะได้พิจารณาในคราวประชุม เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2522 แล้วมีความเห็นว่า

“เนื่องจากรัฐบาลมีภาระทางการเงินมากและปัจจุบันราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้กระเตื้องขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้นไปอีก ถ้ากำหนดราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวธรรมดา ณ โรงงานกระสอบละ 700 บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ 750 บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 7.50 บาทและ 8.00 บาท ตามลำดับ และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศในราคาส่งออก เอฟ โอ บี เก็บตันละ 7,000 บาท ให้เก็บส่วนที่เกินทั้งหมดเป็นค่าธรรมเนียมการส่งออกแล้วจะสามารถกำหนดราคาอ้อยตันละ 400 บาท ได้โดยไม่มีภาวะที่รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลืออื่น”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523  
งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม  
หน้า 11-12.



หลังจากนี้คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมปรึกษารื้อกับทางตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อยและทางตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงอุตสาหกรรมหลังจากนั้นจึงได้เชิญตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลมาปรึกษารื้อเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานได้แจ้งกับทางกระทรวงอุตสาหกรรมว่า

"ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาโบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายกร่าง โรงงานน้ำตาลจะซื้ออ้อยในราคาไม่เกิน 370 บาท แต่ถ้าทางราชการจะให้ซื้ออ้อยในราคาตันละ 400 บาท ฝ่ายโรงงานน้ำตาลจำเป็นต้องขอให้รัฐบาลให้เงินช่วยเหลือสำหรับน้ำตาลที่ผลิตในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 และส่งออกจำหน่ายต่างประเทศกระสอบละ 30 บาท ปลอดภัยเช่นเดียวกับปีที่แล้ว โดยเมื่อรวมกับราคาขายแล้วได้รับกระสอบละไม่เกิน 640 บาท"<sup>1</sup>

หลังจากนั้นในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอเชิญทางตัวแทนชาวไร่อ้อยมาปรึกษารื้อ ในกระทรวงอุตสาหกรรมในครั้งนี้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยได้ยืนยันข้อเสนอของทางตนว่า

"...จะขอราคาอ้อยตันละ 450 บาทและขอให้กำหนดราคาขายน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการพิจารณาโบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเสนออีกกิโลกรัมละ 0.50 บาท"<sup>2</sup>

เมื่อทางตัวแทนชาวไร่อ้อยยืนยันเช่นนั้น ทางด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคือ ดร.ประพฤทธิ์ ณ นคร ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในฐานะที่ปรึกษาสำนักงานอ้อยและน้ำตาลได้เปิดเผยเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"...ทางโรงงานน้ำตาลได้แจ้งต่อทางการว่า ไม่เกี่ยวเรื่องราคารับซื้อจากชาวไร่อ้อยเลย แต่ทางการต้องให้ความช่วยเหลือการส่งน้ำตาลทรายดิบออกจำหน่ายต่างประเทศและขอขึ้นราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศด้วย"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 12

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>3</sup>

หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2522.

พร้อมกันนั้น ดร.ประพทธิได้กล่าวว่า "กระทรวงอุตสาหกรรมจะเสนอให้  
ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่ 4 พฤศจิกายน เพื่อชี้ขาดต่อไป"<sup>1</sup>

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทางรัฐบาลทางกลไกของรัฐ โดยเฉพาะคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมี  
ในรูปของการพยายามทำตน เป็นกลาง คอยประสานผลประโยชน์และไกล่เกลี่ยประนีประนอม  
เมื่อมีข้อขัดแย้ง<sup>2</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามยกร่างนโยบายที่จะทำให้เกิดความยุติธรรม  
เป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย

ในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิต  
และจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างนโยบายดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ  
ได้พยายามที่จะให้นโยบายที่ยกร่างรอบคอบรัดกุมมีความยุติธรรม เป็นธรรมกับฝ่ายต่าง ๆ  
ยิ่งขึ้น จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวางแผนติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลขึ้น โดยมี  
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานอนุกรรมการ  
และมีตัวแทนของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นทางฝ่ายชาวไร้อ้อย ทางฝ่ายโรงงานน้ำตาล ทางฝ่าย  
ราชการ รวมเป็นอนุกรรมการ เพื่อให้ช่วยทำหน้าที่วางแผนติดตามสถานการณ์อ้อยและ  
น้ำตาลทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาดภายในประเทศ ต่างประเทศอย่างรอบคอบทุก  
ด้าน นอกจากนั้นคณะอนุกรรมการดังกล่าวยังได้จัดตั้งคณะทำงานจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
รวมทั้งฝ่ายตัวแทนชาวไร้อ้อย ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล และนักวิชาการหรือผู้ทรง  
คุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยรวม 5 คณะ (ดังได้กล่าวรายละเอียดในเรื่องนี้มาในเรื่องของปัจจัย

<sup>1</sup>  
เพ็งอ้าง

<sup>2</sup>  
ชุ่มใจ อรรถจินดา. "นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดู  
การผลิตปี 2524-2525". หนังสือที่ระลึกครบรอบ 10 ปี : สมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยประจวบ  
เพชรบุรี. โรงพิมพ์พิมพ์เศศ, กรุงเทพฯ 2524, หน้า 33.

ทาง เศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวถึงอีกว่าคณะทำงานดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่อะไรบ้าง) ทั้งนี้เพื่อให้การยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลมีความสมบูรณ์ มีความยุติธรรม เป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย เมื่อเป็น เช่นนี้ ในแง่ของการดำเนินการ การใช้อำนาจอิทธิพลของทางรัฐบาลโดยเฉพาะ คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2524-2525 และกลไกรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จึงพยายามดำเนินการเหมือนกับปีที่ผ่านมา คือ พยายามประสานผลประโยชน์ คอยใกล้ชิด ประนีประนอม เมื่อมีข้อขัดแย้งและเพื่อให้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนโรงงานน้ำตาลได้มีโอกาสเจรจาปรึกษาหารือกันแต่เนิ่น ทางคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายจึงได้ให้กระทรวงอุตสาหกรรม เชิญทั้งสองฝ่ายมาพบปะหาแนวทางในการเจรจาราคารับซื้ออ้อยตามประเพณีที่ได้ปฏิบัติกันมา ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2524 หลังจากนั้นก็ได้มีการเชิญทั้งสองฝ่ายมาเจรจาปรึกษาหารือตกลงกันอีกทั้งหมดรวม 8 ครั้ง (ซึ่งการที่การเจรจาใช้เวลานานครั้งดังกล่าว เนื่องจากในฤดูการผลิตปี 2524-2525 นี้ เป็นปีที่มีปัญหาอ้อยและน้ำตาลยุ่งยากที่สุด เพราะฤดูการผลิตที่มีอ้อยมีปริมาณมากและราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำกว่าต้นทุนในการผลิต) ซึ่งแม้จะใช้เวลานานดังกล่าวก็ยังหาข้อยุติทั้งสองฝ่ายยอมรับยังไม่ได้ ในที่สุดหลังจากได้พยายามประนีประนอมแล้วก็ยังไม่ได้ผล กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เสนอข้อมูลการรับซื้ออ้อยที่ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล เสนอราคารับซื้อสูงสุด เมตริกตันละ 450 บาท ขณะที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อย เสนอราคาค่าสูงสุด เมตริกตันละ 600 บาท ไปให้ทางคณะรัฐมนตรี พิจารณากำหนด เป็นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย<sup>1</sup> ทั้งหมดนั้นคือ การพยายามใช้อำนาจอิทธิพลของรัฐบาลหรือทางราชการในชั้นยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2523 ที่ทำให้ร่างนโยบายนั้นยุติธรรมมีความ เป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย

---

1 รายงานสถานการณ์น้ำตาลประจำเดือนมกราคม 2525 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, หน้า 6.

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการหรือทางรัฐบาลในชั้นยกฐานะนโยบาย  
การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525

การใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการในชั้นยกฐานะนโยบายฯ โดยทั่วไปมีลักษณะเหมือนกับชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลคือ พยายามหาทางที่หาอย่างไรจึงจะให้ร่างนโยบายที่ทำการยกฐานะมีความยุติธรรม มีความเป็นธรรมจากทุกฝ่าย โดยพยายามทำตัวเป็นคนกลาง คอยประสานผลประโยชน์ โกล่เกลี่ยประนีประนอม เมื่อความขัดแย้ง โดยเฉพาะระหว่างทางตัวแทนชาวไร่อ้อยกับทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ดังปรากฏ เป็นกรณีตัวอย่างในทุกฤดูการผลิตไม่ว่าจะเป็นฤดูการผลิตปี 2522-2523 หรือปี 2523-2524 หรือปี 2524-2525 โดยใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่ตนมี คือ อำนาจหน้าที่ในรูปของกฎหมายหรือไม่ก็การออกคำสั่ง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก เรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ก็มีข้อเท็จจริงบางอย่างที่จะต้องมีการยอมรับกันไว้คือ

ประการที่หนึ่ง ต้นทุนที่เสียไปในการผลิตน้ำตาลนั้นประมาณร้อยละ 70 ของต้นทุนรวม เป็น เงินค่าอ้อย

ประการที่สอง รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณที่เพียงพอแก่ความต้องการบริโภคภายในประเทศ

ประการที่สาม รัฐบาลมีนโยบายคุมกำเนิดจำนวนโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เป็นไปตามมติที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2503

ประการที่สี่ รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะถือว่าน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ จึงได้มีการควบคุมราคามันสูง<sup>1</sup>

ประการที่ห้า การบริหารงานของฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล อยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำตามความพอใจของตน บางครั้งไม่มีการปรึกษาหารือร่วมกันหา

---

<sup>1</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, นิพนธ์ พัวพงศกร, วิไลวรรณ วรณนิธิกุล และปราณี ทินกร. "อ้อยไม่หวานน้ำตาลทำพิษ" บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมืองร่าง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มติชนสุดสัปดาห์ อาทิตย์ที่ 9 ปีที่ 6 ฉบับที่ 2045/3/162, หน้า 17-18.

ทางแก้ไขปัญหาด่าง ๆ หรือวางแผนไว้ล่วงหน้า ดังนั้นเวลามีปัญหาจึงได้มีการโยนปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ มาให้รัฐบาลช่วยเหลือตลอดเวลา

ประการที่หก ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเคลื่อนไหวขึ้นลงรวดเร็วมาก และเกิดขึ้นตลอดเวลา เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลกซึ่งไม่สามารถควบคุมหรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ น้ำตาลจึงเป็นสินค้าที่มีอัตราความเสี่ยงสูงมาก ผู้ซื้อและผู้ขายบางครั้งจึงไม่สามารถกำหนดราคาตลาดโลกตามความพอใจของตนได้ ประกอบกับในตลาดโลกจะมีการขายล่วงหน้ากันถึง 18 เดือน

ประการที่เจ็ด การค้ำน้ำตาลในตลาดต่างประเทศของไทยจะขายให้แก่พ่อค้าคนกลางหรือบริษัทผู้ซื้อต่างประเทศ ไม่ได้ขายให้แก่ผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้นในระยะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง ตลาดก็จะเป็นของผู้ขาย แต่ถ้าราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำ ตลาดก็จะเป็นของผู้ซื้อ ซึ่งในแง่นี้ทำให้ส่งผลกระทบต่อราคาซื้ออ้อย<sup>1</sup>

ประการที่แปด การค้ำน้ำตาลของไทยที่ผ่านมาผูกพันกับนักการเมืองและการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีนโยบายเป็นของตนเองและบางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเดิม ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจึงมักจะทำให้อุตสาหกรรมนี้ได้รับความกระทบกระเทือน<sup>2</sup>

ประการที่เก้า เมื่อเป็นเช่นนี้ความยุติธรรม ความเป็นธรรมที่ทางรัฐบาลหรือทางราชการ พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีสร้างให้เกิดขึ้น เพื่อให้ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความพอใจ โดยเฉพาะระหว่างทางตัวแทนชาวไร่อ้อยกับทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล

<sup>1</sup> รายงานสถานการณ์น้ำตาลประจำเดือนพฤศจิกายน 2525 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, หน้า 2-3.

<sup>2</sup> ประสาน โสภาสปรณกิจ. "การจัดระบบการค้าน้ำตาล". รายงานการสัมมนาแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล วันที่ 5-6 มิถุนายน 2524 โดยสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยร่วมกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย, สมาคมโรงงานน้ำตาล, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และกระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 42.

ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก บางครั้งจึง เป็น เรื่องที่ไม่ง่ายนักที่จะยอมรับอย่าง ไม่มี เงื่อนไขประกอบกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เป็น เรื่องที่แยกจากการเมืองและ นักการเมืองไม่ออก ดังนั้นการเคลื่อนไหวเพื่อหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายการผลิตและ จำหน่ายน้ำตาลทรายที่ออกมา เป็นประโยชน์กับฝ่ายของตนให้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้ เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล จึงยังคงมีอยู่ต่อไปแม้ในขั้นสุดท้ายของกระบวนการกำหนด นโยบายคือขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพล ในขั้นการวางหรือกำหนดนโยบายการผลิตและ  
จำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 \* ชั้นนี้ เป็นขั้นที่คณะกรรมการร่าง นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย จะนำร่างที่ได้รับการเห็นชอบ โดยเฉพาะจาก ตัวแทนของชาวไร่อ้อยจากทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก และ/หรือจากทางราชการเอง เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ในขั้นนี้โดยทั่วไป เป็นขั้นที่มีความ สำคัญอีกขั้นหนึ่ง ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไม่ว่าจะมาจากทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยหรือ ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จะต้องพยายามใช้ อำนาจอิทธิพลไม่ว่าจะในรูปแบบของการชักชวนหรือการสร้าง ความกดดันหรือการสร้างสถานการณ์ ต่อคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องตามความต้องการของฝ่ายตน แต่เนื่องจากดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ที่ผ่านมากการพิจารณาในขั้นนี้ไม่สู้จะมีปัญหา เพราะคณะรัฐมนตรีมักจะมีร่างนโยบายที่ได้

---

\* ขั้นวางหรือกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้กำหนดจะ เริ่มมีการร่างกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่ ใกล้เคียงกันกล่าวคือ ขณะที่ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 คณะรัฐมนตรีเริ่มวางหรือกำหนด นโยบายดังกล่าวประมาณต้นเดือนพฤศจิกายน-กลางเดือนธันวาคม พ.ศ. 2522 ในฤดูการผลิตปี 2523-2524 คณะรัฐมนตรีก็จะมี การวางหรือลงมติกำหนดนโยบายดังกล่าวในเวลา ใกล้เคียงกันคือ ประมาณเดือนพฤศจิกายน 2523 ในฤดูการผลิตปี 2524-2525 คณะรัฐมนตรีจะ เริ่มมีการวางหรือกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. 2524.

รับการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้รับการพิจารณาถ่วงน้ำหนักมาแล้วและคาดว่าฝ่ายต่าง ๆ คงจะพอใจและเห็นด้วยกับการร่างนโยบายที่ทางคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เสนอมา เพราะขณะที่อยู่ในขั้นที่จะมีการร่าง (คือขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล) และในขั้นยกร่างนโยบายดังกล่าว ฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกคงจะได้มีการให้ข่าวสารข้อมูล มีการเจรจาต่อรอง มีการตั้งข้อเสนอลา ระหว่างกันคือผู้ที่มีอำนาจรัฐต่อกลไกรัฐไม่ว่าจะในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติมาเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นหากไม่มีการร้องเรียนจากฝ่ายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง คณะรัฐมนตรีก็มักจะไม่มีมติเห็นด้วย (หรือไม่ก็ปรับเล็กน้อย) กับร่างนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เสนอมา ดังจะขอยกตัวอย่างการพิจารณาลงมติ เห็นด้วยกับร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2523 ของคณะกรรมการร่างและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ประกาศกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ด้วย โดยจะขอเสนอเป็นตัวอย่างโดยสังเขปดังนี้

“หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2522 แล้วมีข้อยุติว่าจะมีการกำหนดราคาส่งน้ำตาลทรายขาวธรรมดา ณ โรงงานกระสอบละ 700 บาท น้ำตาลทรายบริสุทธิ์กระสอบละ 750 บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 7.50 บาท และ 8.00 บาท ตามลำดับและจะมีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยจะกำหนดว่าถ้าราคาส่งออก เอฟไอบี เกินตันละ 7,000 บาท ให้เก็บส่วนเกินทั้งหมดเป็นค่าส่งธรรมเนียมออก ซึ่งถ้าหากกำหนดค่าน้ำตาลทรายและปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราดังกล่าวจะเสนอให้มีการกำหนดราคารับซื้ออ้อยได้ตันละ 400 บาท หลังจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมปรึกษาหารือกับทางตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลอีกครั้งหนึ่งทางกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่ก็ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ทันทีพอได้ปรึกษาหารือกันทั้งสองฝ่าย เสร็จก็ได้ทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างนโยบายที่คณะกรรมการพิจารณาร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 เสนอมาอย่างรอบคอบพอพิจารณาเสร็จก็ได้มีการพิจารณาลงมติ ในวันที่ 6, 13 พฤศจิกายน 2522 และต่อมาในวันที่ 4, 11 และ 25 ธันวาคม 2522 ดังนี้

- (1) เพื่อช่วยเหลือให้ชาวไร่อ้อยได้รับผลตอบแทนเต็มที่ เป็นธรรมให้โรงงานรับซื้ออ้อย ณ โรงงานในราคาตันละ 410 บาท
- (2) กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวจำหน่ายส่งกระสอบละ 700 บาท และราคาจำหน่ายปลีกกิโลกรัมละ 750 บาท และราคาน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ส่งกระสอบละ 750 บาท ราคาจำหน่ายปลีกกิโลกรัมละ 8.00 บาท
- (3) ให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมและสหกรณ์รับซื้อน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายบริสุทธิ์จากผู้ผลิตจำนวนไม่เกิน 2 ล้านกระสอบโดยรับซื้อเป็น 2 งวดๆ ละ 1 ล้านกระสอบ
- (4) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ดังนี้
- (4.1) อัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกที่ต้องชำระตามราคาขายไปต่างประเทศในราคาส่งมอบขึ้นเรือใหญ่ที่ทำเรือคั่นทางในประเทศไทย (เอฟ.โอ.บี.)
- (4.2) ราคาขายไม่เกิน เมตริกตันละ 7,000 บาท ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการส่งออก
- (4.3) ราคาขายเกิน เมตริกตันละ 7,000 บาท เฉพาะส่วนที่เกินกว่า 7,000 บาท แต่ไม่เกิน 8,000 บาท เก็บร้อยละ 35 ของราคา
- (4.4) ราคาขาย เมตริกตันละ 8,000 บาท เฉพาะส่วนเกินกว่า 8,000 บาท แต่ไม่เกิน 9,000 บาท เก็บร้อยละ 70 ของราคา
- (4.5) ราคาขายเกิน เมตริกตันละ 9,000 บาท เฉพาะส่วนที่เกินเก็บร้อยละ 100 ของราคา<sup>1</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2522-2523 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับซื้ออ้อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวธรรมดา น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ทั้งที่ขายเป็นกระสอบและขายปลีก ตัวเลขเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (ในฤดูการผลิตปี 2522-2523) เสนอขึ้นมาจะมีที่แตกต่างออกไปก็คือตัวเลขการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมส่งออก อันนี้แสดงให้เห็นว่าทางคณะ

<sup>1</sup>

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523

งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม,  
หน้า 12.



รัฐมนตรียอมรับว่าร่างนโยบายที่ทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายยกร่างมา ได้รับกลิ่นกรองมาอย่างดีแล้วและตระหนักว่าขณะที่อยู่ในขั้นก่อนจะมีการยกร่างและอยู่ในระหว่างการยกร่าง ฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างทางฝ่ายตัวแทน ชาวไร่อ้อยกับทางตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกก็คงจะได้มีการให้ข่าวสารข้อมูล มีการเจรจาต่อรอง มีการตั้งข้อเสนอ ฯลฯ ระหว่างกันและต่อ ผู้ที่มีอำนาจรัฐต่อกลไกรัฐไม่ว่าจะในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติการระดับหนึ่งแล้ว เช่นเดียวกันกับทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยกับทางตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลก็คงคิดว่าตนได้ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลและขั้นยกร่างเต็มที่จนพอที่จะทำให้เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผลในระดับหนึ่ง ฉะนั้นมาในขั้นวางหรือกำหนดนโยบายจึงไม่ได้มีการเคลื่อนไหวในขั้นนี้จนปรากฏ เป็นที่เห็นเด่นชัด เหมือนกับขั้นอื่น ๆ

สำหรับในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 นอกจากจะได้มีการวางนโยบายในเรื่องของการรับซื้ออ้อยราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวธรรมดา น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ฯลฯ แล้ว ยังได้มีมติกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำตาลทรายอีก รัฐมนตรีที่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องนี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14(3) และ

---

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่านโยบายของรัฐ เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่รัฐได้ดำเนินการไป (หลังจากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2517) มีนโยบายเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพปริมาณการผลิต อ้อยนโยบายเกี่ยวกับราคาและการรับซื้ออ้อย นโยบายของรัฐในเรื่องนี้ได้ดำเนินการไปแล้วคือ นโยบายประกันราคารับซื้อ เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและรายได้ของเกษตรกร โดยการรับซื้ออ้อยตามความหวานแบบ ซีซีเอส (Commercial Cane Sugar) โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับการซื้ออ้อยตามความหวานนโยบายรับซื้ออ้อยตามระบบบันส่วน เป็นต้น นโยบายการผลิตน้ำตาลทรายที่กล่าวข้างต้นถือ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพ ปริมาณการผลิตอ้อย

(7) แห่งพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งในฤดูการผลิตปี 2522-2523 รัฐมนตรีทั้งสองกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2522 ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณดังต่อไปนี้

(1) ให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานน้ำตาลทรายผลิตน้ำตาลทรายขาวรวมกันไม่น้อยกว่า 550,000 เมตริกตัน และส่วนที่เหลือให้ผลิตเป็นน้ำตาลทรายดิบ

(2) การผลิตน้ำตาลทรายตามข้อ 1 ให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานน้ำตาลทรายตามปริมาณที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดสรร

(3) การผลิตน้ำตาลทรายตามข้อ 2 แต่ละประเภทให้แบ่งการผลิตออกเป็น 4 งวด งวดหนึ่งให้ผลิตร้อยละ 25 ของปริมาณจัดสรรเว้นแต่กระทรวงอุตสาหกรรมจะสั่งการเป็นอย่างอื่น

(4) เมื่อเริ่มการผลิตน้ำตาลทราย เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานน้ำตาลทรายทุกโรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวงวดแรกให้ครบร้อยละ 25 ของน้ำตาลทรายขาวที่จัดสรรก่อน แล้วจึงจะผลิตน้ำตาลทรายดิบงวดแรกได้

แต่ถ้าโรงงานใดหรือกลุ่มโรงงานใดประสงค์จะให้มีการผลิตน้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายดิบแทนโรงงานอื่นที่ยังผลิตไม่ได้ตามจำนวนที่ได้รับจัดสรรก็ดีหรือมีความประสงค์จะผลิตน้ำตาลทรายแทนกันก็ดีให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาอนุญาตให้มีการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบแทนกันได้ แต่โรงงานหรือกลุ่มโรงงานที่ผลิตแทนกันนั้นจะต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวส่วนของตนหรือกลุ่มที่อยู่ในส่วนของตนให้ได้ครบร้อยละ 25 ของปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่จัดสรร เสียก่อนกับต้อง เสนอแผนการผลิตแทนกันให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาและอนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้

(5) การผลิตน้ำตาลทรายตามข้อ 3 ในงวดต่อไปให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร

ถ้าโรงงานใดประสงค์ที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาว เพื่อการส่งออกแทนน้ำตาลดิบให้เสนอเรื่องให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาและอนุญาต แล้วจึงจะดำเนินการได้

(6) ในกรณีจำเป็น กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจสั่งการ เป็นอย่างอื่น ให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใดแห่งหนึ่งดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายตามความเหมาะสมก็ได้

กระทรวงอุตสาหกรรมได้แจ้งให้โรงงานน้ำตาลทรายและดำเนินการตามคำสั่งตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป

มาในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ

“หลังจากที่ทางสมาคมองค์การชาวไร่อ้อยต่าง ๆ ได้เสนอตัวเลขต้นทุนการผลิตอ้อยมายังสำนักงานอ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2523 (ดังได้กล่าวมาแล้วในปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายแล้ว) และปรากฏว่ายังหาข้อยุติไม่ได้ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลจึงได้เชิญคณะกรรมการพิจารณาแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาลปี 2523-2524 เฉพาะฝ่ายราชการมาปรึกษาในวันที่ 6 สิงหาคม 2522 หลังจากนั้นทางคณะกรรมการก็ได้เสนอตัวเลขต้นทุนการผลิตอ้อยว่าจะอยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าตันละ 550 บาท ให้กับทางสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณา ทางสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็ได้เสนอตัวเลขนั้นให้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยพิจารณา ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเมื่อได้พิจารณาเสร็จในวันที่ 27 สิงหาคม 2523 ก็ได้ร้องเรียนว่าขอยืนยันต้นทุนการผลิตอ้อยโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ 576.12 บาท และชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่พวกตนจะต้องรับราคาซื้ออ้อยที่คุ้มทุน ... ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วิเคราะห์ต้นทุนเป็นตันละ 217.00 บาท จึงทำให้ต้นทุนการผลิตอ้อยเพิ่มจากตันละ 505 บาทเป็นตันละ 542 บาท เมื่อคิดบวกกำไรให้แก่ชาวไร่อ้อยอีก 20% จะเป็นราคาที่ชาวไร่อ้อยสามารถขายได้ตันละ 650.40 บาท ประกอบกับราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกได้สูงขึ้นจากตันละ 345 ปอนด์ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2523 ตามที่กระทรวงเกษตรฯ ได้ประเมินต้นทุนไว้ตันละ 505 บาท เป็นตันละ 400

---

ปรากฏว่าในช่วงหลังจากนั้นก็ได้มีการเคลื่อนไหวของทางตัวแทนชาวไร่อ้อย เพื่อกดดันให้ทางกลไกรัฐในระดับของนโยบายและระดับปฏิบัติให้ยอมรับว่าต้นทุนการผลิตอ้อยของทางชาวไร่อ้อยเฉลี่ยทั่วประเทศเท่ากับที่ยืนยันไปและขอให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 กำหนดราคารับซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่า 676.12 บาท

ปอนด์สเตอร์ลิง เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2523 ดังนั้นเพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้รับความเป็นธรรม ในเรื่องนี้ กระทรวงเกษตรฯ จึงเห็นควรให้กำหนดราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อไม่ต่ำกว่าตันละ 650 บาท และขอให้นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในวันประชุมวันที่ 29 ตุลาคม 2523 คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาตามที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์เสนอมาแล้วมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา กำหนดนโยบายทางด้านราคาอ้อยและราคาอ้อย และราคาน้ำตาลทรายขาวและมาตรการต่าง ๆ สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 รวม 6 ข้อ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2523 ได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายรับไปพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วนในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2523 อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในคราวประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2523 ได้พิจารณาแล้วให้เสนอผลการประชุมต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดต่างประเทศสูง จึงเห็นควรกำหนดให้รับซื้ออ้อย ณ โรงงานในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ 600 บาท โดยทางราชการจะนำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกมาเพิ่มให้เป็นกรณีพิเศษอีกตันละ 50 บาท สรุปแล้วชาวไร่อ้อยจะได้รับค่าอ้อยจากโรงงานในราคาตันละไม่ต่ำกว่า 650 บาท

2. เพื่อให้สัมพันธ์กับราคาซื้อขายอ้อยดังกล่าว ราคาน้ำตาลทรายขาวจึงจะเป็นดังนี้

12.1 ราคาน้ำตาลทรายขาว

12.1.1 ราคาส่งมอบ ณ โรงงานน้ำตาลทรายไม่เกินกว่า  
กระสอบละ 1,100 บาท

2.1.2 ราคาขายส่ง ส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่ายส่ง  
ทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักรไม่เกินกว่ากระสอบละ  
1,150 บาท

12.1.3 ราคาขายปลีก ไม่เกินกิโลกรัมละ 12 บาท

12.2 ราคางจำหน่ายน้ำตาลทรายบริสุทธิ์

2.2.1 ราคาส่งมอบ ณ โรงงานน้ำตาลทราย ไม่เกินกว่า  
กระสอบละ 1,200 บาท

12.2.2 ราคาขายส่ง ส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่ายส่ง  
ทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร ไม่เกินกว่ากระสอบละ  
1,250 บาท

2.2.3 ราคาขายปลีก ไม่เกินกิโลกรัมละ 13 บาท

หลังจากนั้นคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้  
เสนอผลให้กับคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 11  
พฤศจิกายน 2523 ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับรับซื้ออ้อย ณ โรงงานและราคา  
จำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ สำหรับการซื้อราคา  
อ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อจากชาวไร่อ้อยในราคาตันละ 650 บาท ให้  
โรงงานน้ำตาลให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาที่กำหนดทั้งหมด ส่วนการเก็บค่า  
ธรรมเนียมการส่งออกให้สอดคล้องกับการอ้อยและภาวะการค้าน้ำตาลตลอด  
จนการพิจารณาการชดเชยต่าง ๆ ให้กระทรวงพาณิชย์รับไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี  
ต่อไป"<sup>1</sup>

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่าร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย  
ที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่เสนอไปไม่ว่าจะ เป็น เรื่อง  
ของราคารับซื้ออ้อย ราคาน้ำตาลทรายขาว ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ คณะรัฐมนตรีมีมติ  
เห็นชอบด้วยทั้งหมด อันนี้ เป็นการยืนยันที่ได้กล่าวมาในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2522-2523  
และ 2523-2524 แล้วว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับ เรื่องที่เสนอขึ้นมาอาจจะ  
เป็น เพราะทางคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าร่างนโยบายดังกล่าวคงจะได้รับการกลั่นกรอง  
แล้วและคงจะตระหนักว่าขณะอยู่ในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลและชั้นยกร่าง นโยบายนี้ทาง  
ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นทางตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อยหรือทางตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาล  
คงจะได้มีการให้ข่าวสารข้อมูล มีการเจรจาต่อรองมีการตั้งข้อเสนอลา ระหว่างกันและ  
คู่ผู้ที่มีอำนาจคอกกลไกของรัฐไม่ว่าจะ เป็นในระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติในระดับหนึ่งแล้ว  
และตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ก็คงคิดว่าพวกคนได้ใช้อำนาจอิทธิพลมาในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล  
และชั้นยกร่างพอที่จะทำให้ เป้าหมายของกลุ่มคนบรรลุผลในระดับหนึ่ง ฉะนั้นมาในขั้นนี้จึง  
ไม่ได้มีการเคลื่อนไหวในการใช้อำนาจอิทธิพลปรากฏให้เห็นอย่างชัด เหมือนในขั้นที่ผ่านมา ๆ มา

<sup>1</sup> สถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2523-2524 งาน  
นโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 13.  
สำหรับในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 ก็มีลักษณะคล้ายกัน ฉะนั้นจะไม่ขอนำ  
มากล่าวอีก

โดยสรุปในชั้นวางหรือกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วง  
ฤดูการผลิตปี 2522-2525 เป็นเรื่องของคณะกรรมการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีพิจารณา  
ร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและ  
จำหน่ายน้ำตาลทรายเสนอขึ้นมา ส่วนใหญ่ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าคณะกรรมการมักจะมี  
มติเห็นชอบกับร่างที่เสนอมาโดยให้กำหนดเป็นนโยบายได้และเนื่องจากฝ่ายต่าง ๆ ได้ใช้  
อำนาจที่ตนมีในชั้นก่อนมาระดับหนึ่ง ฉะนั้นมาในชั้นนี้จึงไม่ได้มีการเคลื่อนไหวจากทาง  
ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างทางตัวแทนชาวไร่อ้อยกับทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล  
ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกปรากฏให้เห็นเด่นชัด