

บทที่ 8

รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทาง

การเมืองในชั้นการนำนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายไปปฏิบัติ*

ขั้นนี้จะเป็นขั้นสุดท้ายสำหรับการศึกษานี้ ในแง่ของหลักการการนำนโยบายไปปฏิบัติที่น่าจะเป็นเรื่องของกลไกรัฐ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ เท่านั้นที่จะเป็นผู้ดูแลให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อย ทางฝ่ายตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมักจะเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย¹ ในแง่คือคอยเข้ามาดูว่ามติหรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดออกมานั้น ตอบสนองความต้องการหรือเป้าหมายของฝ่ายตนหรือไม่ กล่าวคือทำให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยได้ราคารับซื้ออ้อยในจำนวนที่คุ้มกับการลงทุน ทางโรงงานน้ำตาลและผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ราคาน้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายบริสุทธิ์ทั้งชาย เป็นกิโลกรัมและชาย เป็นกระสอบในลักษณะที่ได้ราคา ขณะเดียว

* ขั้นนี้ส่วนใหญ่เริ่มหลังจากได้มีการทำสัญญาซื้อขายอ้อยระหว่างสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยกับโรงงานน้ำตาล รายละเอียดของสัญญาดูในภาคผนวกที่ 3

¹ Ripley, Franklin และ James E. Anderson ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผู้ที่เกี่ยวข้องของหลายฝ่ายคือมีทั้งหน่วยงานของรัฐและไม่ใช่ของรัฐ นอกจากนี้ยังมีองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation, Illinois : The Dorsey Press, 1982 Chapter I, James E. Anderson Public Policy-Making Second Edition New York : Holt Rinehart and Winston, 1979.

กันก็ยังได้รับความช่วยเหลือจากทางรัฐบาลหรือทางราชการในเรื่องต่าง ๆ อีก ซึ่งถ้าหากฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวได้รับการตอบสนองในลักษณะข้างต้น โดยทั่วไปการเคลื่อนไหวเพื่อใช้อำนาจอิทธิพลของแต่ละฝ่ายก็มักจะไม่มีเกิดขึ้นกล่าวคือฝ่ายต่าง ๆ จะปฏิบัติตามมติหรือนโยบายด้วยดี (อันนี้หมายความว่าผู้บริหารโภคภัณฑ์น้ำตาลตลอดจนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายไม่เดือดร้อนจากมติหรือนโยบายดังกล่าว) ซึ่งถ้าเป็นไปตามนั้นทางฝ่ายกลไกรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามก็จะไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจอิทธิพลต่อทางฝ่ายต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

แต่จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงบางประการที่จะต้องยอมรับ เช่นราคาน้ำตาลในตลาดโลก เคลื่อนไหวขึ้นลงรวดเร็วมาก การค่าน้ำตาลในตลาดต่างประเทศ ถ้าราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง ตลาดจะเป็นของผู้ขายแต่ถ้าราคาต่ำตลาดจะเป็นของผู้ซื้อ อันนี้จะส่งผลกระทบต่อราคาซื้อขายอ้อยของทางโรงงานน้ำตาล นอกจากนี้การบริหารงานของทางฝ่ายชาวไร่อ้อยและทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลบางครั้งหรือหลาย ๆ ครั้งอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำต่างโยนปัญหาและผลักดันปัญหาให้กับรัฐบาล และที่ผ่านมานโยบายการผลิตนี้มักจะผูกพันหรือขึ้นอยู่กับรัฐบาลซึ่งแต่ละรัฐบาลมักมีนโยบายไม่เหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็มักจะทำให้อุตสาหกรรมนี้ได้รับความกระทบกระเทือน และน้ำตาล เป็นอุตสาหกรรมที่มีผลประโยชน์นำเงินตราเข้าประเทศและเข้ากระเป๋าใครต่อใครนับร้อยนับพัน ๆ ล้านบาท¹ เมื่อเป็นเช่นนี้การคาดหวังที่จะให้มีการปฏิบัติตามนโยบายจากฝ่ายต่าง ๆ ด้วยดีจึงเป็นเรื่องยากลำบากมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก หากพิจารณาเห็นว่าความต้องการหรือเป้าหมายของคนยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ การปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องยากลำบาก และแน่นอนฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้จะ

¹ กลุ่มศึกษา เศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, อ่างแล้ว, หน้า 4.

ต้องมีการเคลื่อนไหวใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อความต้องการหรือเป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล ดังนั้นในขั้นนี้จึงได้มีการพิจารณาด้วยว่า ในกรณีที่ฝ่ายต่าง ๆ รู้สึกว่า นโยบายที่กำหนดออกมาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ อย่างไร เพื่อที่จะทำให้เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล กรณีที่ใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนโดยใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดบ้าง มีความสัมพันธ์กับบุคคล องค์กรหรือสถาบันนั้นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะได้มีการพิจารณาถึงการใช้อำนาจอิทธิพลของฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายทางตัวแทนชาวไร่อ้อยทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกและทางฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายราชการจะขอกล่าวถึงแบบแผนของทางรัฐบาล กลไก-รัฐดำเนินการหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิตออกมาก่อนว่า รัฐบาล กลไกรัฐมีแบบแผนการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

โดยทั่วไป เมื่อทางคณะรัฐมนตรี ได้มีกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายออกมาในแต่ละปี โดยเฉพาะนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับซื้ออ้อย ทางกลไกรัฐ คือกระทรวงอุตสาหกรรมก็จะได้เชิญตัวแทนของทั้งสองฝ่ายคือทางฝ่ายตัวแทนชาวไร่อ้อยและทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลมา ทำสัญญากัน ดังปรากฏในกรณีตัวอย่างของการทำสัญญาดังกล่าวของทั้งสองฝ่ายในฤดูการผลิตปี 2522-2523, ปี 2523-2524 และปี 2524-2525 (ดังรายละเอียดในภาคผนวกที่ 3)

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เวลาที่มีการปฏิบัติจริง ๆ แม้จะมีการทำสัญญาดังกล่าวข้างต้นและในสัญญาจะได้มีการกำหนดรายละเอียด เงื่อนไข แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนกลไกที่จะช่วยให้แต่ละฝ่ายหาข้อยุติกรณีที่มีปัญหา ปรากฏว่าไม่ค่อยจะมีการปฏิบัติตาม นโยบายในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เช่นนโยบายเกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวธรรมดาและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ใหม่หรือนโยบายการผลิตน้ำตาลให้ครบตามจำนวน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีการพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวแต่ละฝ่ายได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบใด ในการที่จะทำให้เกิดความต้องการหรือเป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล โดยจะขอพิจารณากรณีของการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก่อน

(1) กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อย ในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ นับตั้งแต่มีการค้าอ้อยเกิดขึ้น ชาวไร่อ้อยมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานน้ำตาลมาตลอด การเอารัดเอาเปรียบของโรงงานที่มีต่อชาวไร่อ้อยนั้น มักจะออกมาในรูปของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงการรับซื้ออ้อย คือมักพยายามกดราคาอ้อยที่ซื้อจากชาวไร่อ้อยหรือตัดราคาโดยอ้างสาเหตุต่าง ๆ หรือในรูปของการยืดเวลาการชำระหนี้สินค้าอ้อย สาเหตุหรือที่มาที่โรงงานใช้อ้างในกรณีของการที่จะกดราคารับซื้ออ้อยที่ชาวไร่อ้อยขายให้กับทางโรงงานนั้น มักจะอ้างว่าอ้อยไฟไหม้บ้าง อ้อยยอดยาวบ้าง อ้อยสกปรกบ้าง อ้อยอ่อน อ้อยแห้งบ้าง เป็นต้น ส่วนการยืดเวลาชำระหนี้ โรงงานในแต่ละเขตมักจะปฏิบัติแตกต่างกัน เช่นสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 สมาคมชาวไร่อ้อยเขตประจวบ-เพชรบุรี และสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 โรงงานน้ำตาลชำระให้วันที่ 3 และ 18 ของเดือน โดยจ่ายเป็นเช็คเงินสด 50 % ของราคาอ้อย ส่วนอีก 50 % จ่ายเป็นเช็คล่วงหน้า 45 วัน หากมีหนี้สินค้างชำระระหว่างคู่กรณีให้โรงงานน้ำตาลหักหนี้ออกจากเงินที่จะจ่ายค่าอ้อยเสียก่อน สำหรับกรณีของสมาคมกลุ่มการเกษตรชลบุรี และสมาคมเกษตรระยอง โรงงานน้ำตาลมักจะชำระในวันที่ 5 และ 20 ของเดือน โดยจ่ายเป็นเช็คเงินสด 50 % ส่วนอีก 50 % จ่ายเป็นเช็คล่วงหน้า 20 วัน หากมีหนี้สินค้างชำระระหว่างคู่กรณี ให้โรงงานหักหนี้ออกจากจำนวนเงินที่จ่ายจากค่าอ้อยเสียก่อน ฯลฯ¹

เมื่อทางชาวไร่ได้รับการเอารัดเอาเปรียบดังกล่าว จึงพยายามใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

(1.1) การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อย ในกรณีแรก คือเรื่องของการเอารัดเอาเปรียบของโรงงานในรูปของการกดราคารับซื้ออ้อย กรณีนี้ชาวไร่อ้อยจะไม่ขายก็ได้ เพราะได้มีการทำสัญญาล่วงหน้าไว้กับโรงงานน้ำตาลดังได้กล่าวมาแล้ว เกี่ยวกับเรื่องนี้ อันมาร์ สยามวาลา ได้กล่าวถึงระบบการตลาดของอ้อย แสดงความสัมพันธ์ของโรงงานน้ำตาลหัวหน้าโคเวต้าและชาวไร่อ้อยไว้ดังนี้

¹ สุรพล ดันรุ่งเรืองศรี และอุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 107-108.



"โรงงาน เป็นกิจการที่มากต้องใช้เงินทุน เป็นจำนวนมาก ฉะนั้นผู้ที่ลงทุนในโรงงานน้ำตาลจะต้องมีความมั่นใจว่า โรงงานของคนนั้นมีวัตถุประสงค์คืออ้อยป้อน เข้า เต็มอัตราตามกำลังการผลิต และจะต้องมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้พอดีกำลังการผลิตนั้น ๆ ไม่น้อยไปและไม่มากเกินไป เพราะมิฉะนั้นโรงงานจะต้องว่างงาน โรงงานจะไม่มีรายได้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไป อ้อยจะต้องมีไม่มากเกินไปกำลังผลิต เพราะถ้าหากว่ามีมากเกินไปและหากปล่อยให้ชาวไร่อ้อยต้องขาดทุนเพราะมีอ้อยมากเกินไปขายไม่ออก ในปีต่อไปชาวไร่อ้อยก็จะลดการปลูกอ้อย และโรงงานอาจจะกลับมาประสบภาวะขาดแคลนอ้อยอีกก็ได้

โรงงานจะไม่ยอมเสี่ยงกับปัญหานี้ถ้าทำได้ เนื่องจากการปล่อยให้ชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยตามอำเภอใจของตนเองจะเป็นตัวก่อปัญหาเช่นนี้ โรงงานจึงต้องทำลายอิสรภาพของชาวไร่เสีย จึงจะจัดการเสี่ยงดังกล่าวนี้ได้ ในประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ วิธีการที่โรงงานใช้ก็คือ โรงงานจะลงมือทำการปลูกอ้อยเสียเอง โดยกว้านซื้อหรือขโมยแย่งที่ดินของเกษตรกรที่ทำกินอยู่ก่อนแต่สำหรับประเทศไทยนั้น วิธีการนี้ยังไม่เหมาะสมเพราะการควบคุมไร่ขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีระบบการจัดการที่ดีอย่างยิ่ง เพราะการควบคุมถูกจ้าง คนงานในเกษตรกรนั้นลำบากกว่าการควบคุมคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ จึงไม่นิยมใช้วิธีการแบบนี้ และที่เคยใช้วิธีนี้เช่นโรงงานน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาเลิกใช้ไปแล้ว

วิธีการที่โรงงานชอบใช้คือ การผูกมัดชาวไร่ โดยการให้ชาวไร่ทำสัญญาล่วงหน้ากับโรงงาน โรงงานจะไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ที่ไม่ได้เช่นสัญญากับตนไว้ก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยและเช่นสัญญาผูกมัดไว้กับโรงงานหนึ่งโรงงานใดแล้ว ไร่ที่ชาวไร่จะโยกย้ายไปขายให้กับคนอื่นนั้นไม่มี เพราะโรงงานอื่นจะไม่ยอมรับซื้อเพราะได้เช่นสัญญาไว้กับคนอื่น เต็มอัตราแล้ว โรงงานจึงสามารถใช้สัญญานี้เป็น เครื่องมือในการดึงค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายสำหรับชาวไร่ให้สูงขึ้นมากได้

การผูกมัดชาวไร่นี้ ก่อประโยชน์ให้แก่โรงงานน้ำตาลอย่างแน่นอน แต่เมื่อมองจากแง่ของเกษตรกรแล้วก็มีผลดีอยู่อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เกษตรกรมั่นใจว่าผลผลิตของตน เมื่อถึง เวลา เก็บเกี่ยวแล้วก็จะมีตลาดที่แน่นอน ล้อยเป็นพืชที่กว่าจะตัดได้ก็ต้องรอถึง 2 ปีหลังจากปลูก เมื่อตัดแล้วจะเก็บทิ้งไว้นานกว่า 4-5 วันไม่ได้ เพราะจะเน่าเสีย ฉะนั้นความมั่นใจดังกล่าวจึง เป็น เรื่องสำคัญสำหรับชาวไร่อ้อยไม่ใช่น้อยทีเดียว

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โดยเหตุที่การเซ็นสัญญานั้น เป็นแค่พิธีบนกระดาษ เท่านั้น ชาวไร่อาจจะบิดพลิ้วสัญญาได้ และอาจมีโรงงานอื่นที่หวังรายได้จากชาวไร่ที่บิดพลิ้วสัญญาเหล่านี้ การตกลงซื้อขายอ้อยจึงต้องเป็นการค้าระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน แต่เพราะว่าจำนวนชาวไร่อ้อยมีมาก ยากที่โรงงานจะรู้จักชาวไร่แต่ละคนจนถึงขั้นไว้วางใจกันได้ สัญญาที่โรงงานจะเซ็นนั้น จะเป็นสัญญากับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันในวงการอ้อยว่า "หัวหน้าโควต้า"

หัวหน้าโควต้าเหล่านี้มีส่วนใหญ่จะเป็นชาวไร่อ้อยด้วย แต่มักจะเป็นชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ เขาจะเป็นผู้ติดต่อกับโรงงานและจะได้รับจัดสรรโควต้า คือ ปริมาณอ้อยที่จะมอบให้กับโรงงานในฤดูที่บอขายต่อไป โควตานั้นจะเป็นโควต้าที่จะเก็บกำลังการผลิตของตัวเอง หัวหน้าโควต้าก็จะไปทำสัญญากับชาวไร่เล็ก ๆ อื่น ๆ ที่คนรู้จัก ให้เขามอบอ้อยให้ตามที่คนต้องการ ถ้าจะพูดไปแล้ว หัวหน้าโควต้าก็คือคนกลางชนิดหนึ่งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล หัวหน้าโควต้าทำสัญญาขายอ้อยกับโรงงานก็จะได้รับเงินบำรุงไร่ต้นละ 20 บาท เรียกว่า "เงินเกี่ยว" เป็นข้อผูกมัดและความเป็นการประกันว่า มีตลาดสำหรับผลผลิตแน่นอน

เมื่อระบบการตลาดในปัจจุบัน เป็นการซื้อขายผ่านคนกลางคือหัวหน้าโควต้า โดยโรงงานให้คิวในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานกับหัวหน้าโควต้า ขณะเดียวกันชาวไร่ที่เป็นลูกไร่ก็ต้องให้หัวหน้าโควต้าเป็นผู้จัดการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน ดังนั้นก่อนที่ชาวไร่จะปลูกอ้อยก็ต้องแน่ใจว่าสามารถขายอ้อยนั้นได้ การที่ชาวไร่จะติดต่อขายอ้อยเข้าโรงงานโดยตรงก็จะต้องมีปริมาณอ้อยไม่น้อยกว่าจำนวนโควต้าขั้นต่ำที่โรงงานกำหนดและต้องเป็นที่เชื่อถือของโรงงานด้วย วิธีที่เป็นไปได้สำหรับชาวไร่รายเล็กที่ขาดคุณสมบัติดังกล่าวคือ จะต้องขายอ้อยผ่านหัวหน้าโควต้าเท่านั้น..."¹

¹ อันมาร์ สยามวาลา. "เกษตรกรรมคนกลาง" รักเมืองไทยเล่ม 2. (กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 12-14.

ฉะนั้นจากการที่ได้มีการทำสัญญาระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าชาวไร่อ้อยจำเป็นต้องขายให้กับโรงงานและมักจะโดนโรงงานกดราคารับซื้ออ้อย ยิ่งถ้าปีใดอ้อยมีปริมาณมากโรงงานจะยิ่งหาทางที่จะกดราคารับซื้ออ้อยที่ชาวไร่อ้อยขายให้กับโรงงานขึ้นไปอีก โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานาดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นซึ่งจากการเอาโรคเอาเปรียบของโรงงานน้ำตาลที่มีคือชาวไร่อ้อยดังกล่าวจึงทำให้ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันขึ้น เพื่อที่จะสามารถใช้อำนาจอิทธิพล เกรงาคือรองกับทางโรงงานน้ำตาลโดยเฉพาะให้ปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายอ้อยที่ได้ทำกันไว้ และในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามทางชาวไร่อ้อยก็มักจะใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีในรูปของการไม่ขายอ้อย การชุมนุมประท้วง ฯลฯ ซึ่งในฤดูกาลผลิตบางปีก็ประสบความสำเร็จ บางฤดูกาลผลิตก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตสำหรับการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยในบางฤดูกาลผลิตบางฤดูก็คือ ถ้าปีใดราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกสูงทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเห็นว่าราคารับซื้ออ้อยน่าจะเพิ่มจากสัญญาที่ตกลงกันไว้ เพราะเห็นว่าโรงงานน้ำตาลเองก็จะได้ประโยชน์จากการนี้ ในกรณีดังกล่าวทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะพยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีกดดันให้โรงงานรับซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าในสัญญาดังปรากฏตัวอย่างในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 ดังนี้

“...เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2523 กลุ่มชาวไร่อ้อยได้ประชุมกลุ่มกันแล้ว มีมติขอให้ราคารับซื้ออ้อยจากตันละ 410 เป็นตันละ 480 บาท ผลทำให้โรงงานน้ำตาลในจังหวัดชลบุรีและระยอง 8 แห่งไม่พอใจพากันทยอยปิดตัวเองตั้งแต่วันที่ 23 มกราคมจนถึงวันที่ 27 มกราคม 2523... (ก่อนหน้านี ทางโรงงานน้ำตาลจังหวัดกาญจนบุรี ได้รับซื้ออ้อยเกินราคาประกันจากราคาตันละ 410 บาท เป็นตันละ 450-480 บาท)...”¹

การใช้อำนาจอิทธิพลดังกล่าวเพื่อให้โรงงานรับซื้ออ้อยในราคาที่สูงขึ้นโดยทั่วไปมักจะดำเนินการผ่านองค์การของสมาคมของชาวไร่อ้อย ในฐานะที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่

¹ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 29 มกราคม 2523.

เป็นพวกที่มีเงิน มีอิทธิพล เป็นคนที่ทางโรงงานยอมรับ เป็นหัวหน้าโควต้า¹ ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจจึงอยู่ที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของสมาคมชาวไร่แห่งหนึ่งคือที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี ได้อธิบายว่า

"บรรดาชาวไร่ร้อยหัว ๆ ไป ที่ไม่ใช่กรรมการในคณะกรรมการบริหารสมาคม ไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจใด ๆ ทั้งสิ้น ในการประชุมแต่ละครั้งการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ใน เรื่องของหัวหน้าโควต้า ซึ่งเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารสมาคม โดยมากแล้วชาวไร่ร้อยระดับหัวหน้าโควต้าเท่านั้นที่เป็นกรรมการบริหารสมาคม ซึ่งชาวไร่ร้อยระดับพวกนี้เป็นชาวไร่ร้อยที่มีอ้อยเป็นพัน ๆ ไร่"²

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาวไร่ร้อย เป็นเรื่องของผู้นำชาวไร่ร้อย ชาวไร่ร้อยส่วนใหญ่ไม่ได้มีบทบาทในเรื่องของอำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์ ดังที่ สุนทร ลิขิตวน ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในการวิจัยเรื่อง "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาของสหพันธ์ชาวไร่ร้อยแห่งประเทศไทย" ว่า

"ในการจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่มองค์การสมาคมชาวไร่ร้อย เป็น เรื่องของกลุ่มผู้นำชาวไร่ร้อย ซึ่งเป็นกรรมการบริหารสหพันธ์ชาวไร่ร้อยแห่งประเทศไทย บุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีบทบาทในการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ของชาวไร่ร้อย... สมาชิกกลุ่มชาวไร่ร้อยไม่ได้มีบทบาทในเรื่องของอำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการกำหนดราคาอ้อยร่วมกับทางโรงงานน้ำตาลและทางรัฐบาล เมื่อกลุ่มผู้นำชาวไร่ร้อย เท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ของชาวไร่ร้อย ดังนั้นจึงไม่ เป็น เรื่องแปลกที่การจัดสรรดังกล่าวจะ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของกลุ่มผู้นำชาวไร่ร้อย เป็นหลัก"³

¹ สุรพล ต้นรุ่ง เรื่องทิวและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ่างแล้ว, หน้า 105.

² สุนทร ลิขิตวน, อ่างแล้ว, หน้า 102.

³ เพิ่งอ่าง, หน้า 121.

และเนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ บางคนนอกจากจะมีฐานะ เป็นหัวหน้า
โควต้า (ที่ทางโรงงานยอมรับ) เป็นกรรมการบริหารสมาคมแล้ว บางคนยังไปมีหุ้น
ส่วนหรือถือหุ้นในโรงงานน้ำตาลที่ตั้งใหม่ (ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว) ดังนั้นในบางครั้ง
หรือบางช่วงที่ผ่านมาสมาคมจึงไม่ค่อยมีบทบาทในการต่อสู้กับโรงงานน้ำตาลในเรื่องราคา
อ้อย ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหาร ดังปรากฏในเหตุการณ์ปี
2522-2523 คณะกรรมการบริหารรุ่นใหม่ของสมาคม ได้เรียกร้องให้สมาคมเคลื่อนไหว
เรียกร้องให้มีการปรับราคาอ้อย แต่ทางสมาคมก็ไม่ได้มีบทบาทในการเรียกร้องต่อ
โรงงานเท่าใด¹

โดยสรุปจากที่กล่าวข้างต้นก็คือ ในบางเหตุการณ์ ถ้าทางตัวแทนชาวไร่อ้อย
เห็นว่าราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกสูงก็มักจะใช้อำนาจอิทธิพลเรียกร้องให้มีการปรับ
ราคารับซื้ออ้อย เพิ่มจากสัญญาที่ตกลงกันไว้ (เพราะเห็นว่าโรงงานเองก็ได้ประโยชน์)
การใช้อำนาจอิทธิพลดังกล่าวโดยทั่วไปมักจะกระทำผ่านองค์การหรือสมาคมของชาวไร่
อ้อย แต่เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในสมาคมส่วนใหญ่เป็นผู้มีเงิน เป็นหัวหน้าโควต้า เป็นคนที่
ทางโรงงานยอมรับและมักจะมีความสัมพันธ์กับโรงงานในระดับหนึ่ง ดังนั้นในบางครั้ง
สมาคมจึงอาจไม่ค่อยมีบทบาทในการต่อสู้กับทางโรงงานหรือถ้าจะมีการต่อสู้เรียกร้องก็
มักจะกระทำในลักษณะประนีประนอม อันนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และการรักษาผล
ประโยชน์ร่วมกันของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็น
สินค้าออกที่มีต่อกันระดับหนึ่ง

นี่ก็เป็นกรณีหนึ่งของการพยายามใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อยที่จะ
ทำให้ราคารับซื้อสูงหรือเพิ่มจากที่ตกลงกันไว้ในสัญญา อีกกรณีหนึ่งก็คือในเหตุการณ์บาง
ปีราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกต่ำหรือลดลง ในกรณีดังกล่าวมักจะมีการปรับปรุงสัญญา
การซื้อขายอ้อยใหม่ กรณีนี้ถ้าทางชาวไร่อ้อยเห็นว่าตนจะสูญเสียผลประโยชน์ก็จะพยายาม
เคลื่อนไหวใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ราคารับซื้ออ้อยที่ตกลงไว้เดิมนั้น
คงอยู่ ดังปรากฏตัวอย่างในกรณีของเหตุการณ์ปี 2524-2525 ดังนี้

¹ สุรพล ดันรุ่ง เรื่องทิวและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 104.

"เนื่องจากการที่บ๊วยที่ได้มีการดำเนินมาถึงปลายฤดูแล้ว ปรากฏว่า ปริมาณบ๊วยมีจำนวนมากว่าที่สหพันธ์ชาวไร่บ๊วยฯ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้า ผู้ผลิตน้ำตาลไทยและทางราชการได้ร่วมกันประมาณขึ้นต้นไว้ ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ลดลงไปอีก ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมบ๊วยและน้ำตาลเป็นอย่างมากจึงได้ตกลงกันว่า

ประการที่หนึ่ง บ๊วยที่เข้าหีบตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2525 ผลิตน้ำตาลทรายดิบ 90 กิโลกรัมต่อบ๊วย 1 ตัน แบ่งเป็นส่วนของชาวไร่บ๊วย 83 กิโลกรัม (70%) และเป็นส่วนของโรงงานน้ำตาล 27 กิโลกรัม (30%)

ประการที่สอง น้ำตาลทรายดิบส่วนของชาวไร่บ๊วย 83 กิโลกรัม นั้น ถ้าชาวไร่บ๊วยไม่ประสงค์จะรับน้ำตาลดังกล่าวโดยไม่ประสงค์จะเสี่ยงขายตามภาวะของราคาตลาดโลกภายใน 15 วันก็จะกำหนดค่าบ๊วยให้ตันละ 440 บาท

ปรากฏว่าหลังจากประกาศตามข้อตกลงปรับปรุงการรับซื้อบ๊วยตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2525 ชาวไร่บ๊วยกำแพงเพชรไม่ยอมรับราคาบ๊วยที่ปรับปรุงใหม่ยังคงยืนยันที่จะรับตันละ 510 บาท อย่างเดิม ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชาวไร่บ๊วยกับทางโรงงานน้ำตาลมิตรสยามและโรงงานน้ำตาลกำแพงเพชรจนกระทั่งชาวไร่บ๊วยได้ยกขบวนรถบรรทุกสิบล้อปิดถนนสายเอเชียและปิดสองโรงงานน้ำตาลเป็นเวลาประมาณ 10 วัน (1-10 เมษายน 2525) ก่อให้เกิดความวุ่นวายเสียหายแก่ผู้ใช้ถนนสายเอเชียและเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นยังได้มีเหตุการณ์ขัดแย้งในจังหวัดขอนแก่นและที่จังหวัดนครราชสีมา..."¹

(1.2) การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่บ๊วยในกรณีที่สอง

คือกรณีทางโรงงานยึดเวลาชำระหนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าโรงงานน้ำตาลแต่ละเขตมักจะปฏิบัติต่อสมาคมหรือองค์การของสถาบันชาวไร่บ๊วยต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามการยึดเวลาชำระเงินหรือชำระหนี้ จะต้องแจ้งให้ทางองค์การหรือสถาบันของทางตัวแทนชาวไร่บ๊วยทราบ ซึ่งถ้าหาก เป็นไปตามนี้ก็มักจะไม่มีปัญหา แต่ที่ผ่านมาทุกครั้งทางโรงงานไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงอันนี้มักจะ เป็น เหตุหรือที่มาที่ทำให้ชาวไร่บ๊วยใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชุมนุมประท้วง ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ดังปรากฏในกรณีตัวอย่าง

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานบ๊วยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 32-34.

ของฤดูกาลผลิตปี 2524-2525

“...ในการชำระเงินค่าอ้อยตามสัญญาขายอ้อยฯ งดการจ่ายเงินวันที่ 18 มีนาคม 2525 เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าต้นทุนการผลิต น้ำตาล โรงงานน้ำตาลส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ทำสัญญาขายล่วงหน้าในขณะที่ราคาน้ำตาลสูงจึงประสบปัญหาการเงินที่จะมาจ่ายค่าอ้อย จนไม่สามารถทนรับภาระการขาดทุนจากการขายน้ำตาลดิบในราคาต่ำกว่าต้นทุนต่อไปได้ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลจึงได้แจ้งอย่างกระตือรือร้นให้สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยทราบว่ นโยบายการจ่ายเงินงวดวันที่ 18 มีนาคม 2525 นั้นจะขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการจ่ายเช็คล่วงหน้าจากที่ตกลงกันไว้เดิม 45 วัน และ 60 วัน เป็นวันที่ 30 ธันวาคม 2525 (8 เดือน) โดยโรงงานรับที่จะจ่ายดอกเบี้ยในส่วนที่เกินระยะเวลา สหพันธ์ได้ยอมรับหลักการแต่ขอเวลาไปชี้แจงกับชาวไร่อ้อยให้เข้าใจสถานการณ์ก่อน ฝ่ายโรงงานไม่ยอมผ่อนปรนทางราชการพยายามให้ ทั้ง 2 ฝ่ายประนีประนอมกันหลายครั้งมีการประชุมตกลงในที่ประชุมกันหลายครั้ง แต่ปรากฏว่าโรงงานไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงกันที่ให้ไว้ในที่ประชุม จนกระทั่งชาวไร่อ้อยเริ่มมีปฏิกริยารุนแรงขึ้น เป็นลำดับในวันที่ 22-26 มีนาคม 2525 ฝ่ายชาวไร่อ้อยจึงได้ชุมนุมกันหลายครั้ง โดยเฉพาะชาวไร่อ้อยที่ยังติดอ้อยไม่หมด ทางราชการก็ได้พยายามทักทวนให้ตั้งอยู่ในความสงบ...”¹

ในกรณีดังกล่าวนี้ทางกลุ่มโรงงานได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมาก ไม่มีการยอมลดอ่อนข้อให้กับฝ่ายชาวไร่ ซ้ำกลับทำให้สถานการณ์ปั่นป่วนหนักยิ่งขึ้น เช่น มีบังคับให้ชาวไร่ยินยอมขายอ้อยให้ในราคาค้นละ 400 บาท ชาวไร่อ้อยรายใดไม่ยอมทำตามจะถูกยึดบัตรส่งอ้อย กรณีดังกล่าวปรากฏว่าได้สร้างความขมขื่นให้กับชาวไร่อ้อยเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลเองก็ไม่มีมาตรการเด็ดขาดใด ๆ ที่จัดการกับโรงงานน้ำตาล ในกรณีดังกล่าวนี้ได้พิสูจน์อีกครั้งหนึ่งว่า ในกรณีของทางกลุ่มโรงงานน้ำตาล แม้จะเคยมีความแตกแยกขัดแย้งกันแต่ถ้าอะไรก็ตาม เป็นผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ทั้ง

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลแห่งประเทศไทย ในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 29-32.

สองกลุ่มโรงงานจะรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นจูงใจจนทางชาวไร่อ้อยหมดทางต่อสู้¹

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยในชั้นน่านโยบายการผลิต
และจำหน่ายน้ำตาลทรายไปปฏิบัติ

นับตั้งแต่มีการค้าอ้อยเกิดขึ้น ชาวไร่อ้อยถูกเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานน้ำตาลตลอดมาในรูปของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงการรับซื้ออ้อย คือมักพยายามกดราคาอ้อยที่ซื้อจากชาวไร่หรือไม่ก็คิดราคาอ้อยโดยอ้างสาเหตุต่าง ๆ หรือไม่ก็ในรูปของการยืดเวลาชำระหนี้สินออกไป เมื่อทางชาวไร่อ้อยได้รับการเอารัดเอาเปรียบดังกล่าว จึงมักใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยในกรณีที่ได้รับการเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานในรูปของการกดราคาซื้ออ้อย ในกรณีนี้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะพยายามต่อสู้เพื่อให้ทางโรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามที่ได้สัญญากันไว้ ในรูปของการเจรจาต่อรองกันก่อน หากไม่ได้ผลก็จะใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมี คือการไม่ขายอ้อยให้กับทางโรงงาน หากทางโรงงานยังดื้อแพ่ง ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก็จะพยายามใช้พลังที่ตนมีในรูปของการชุมนุมประท้วงซึ่งก็ได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง

การใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อยในกรณีที่ทางโรงงานยืดเวลาชำระหนี้สินค้าอ้อย กรณีนี้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยทำได้อย่างมากก็แค่การชุมนุมประท้วงซึ่งบางครั้งก็ได้ผลบางครั้งก็ไม่ได้ผล

อย่างไรก็ตามในกรณีที่บางฤดูการผลิต หากราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกสูง ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเห็นว่าราคาซื้ออ้อยน่าจะเพิ่มจากสัญญาที่ตกลงกันไว้ เพราะโรงงานเองได้ประโยชน์เองได้ประโยชน์จากการนี้ ในกรณีดังกล่าวทางตัวแทนชาวไร่จะพยายามเคลื่อนไหวกดดันให้ทางโรงงานรับซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าในสัญญา ในกรณีดังกล่าวการเคลื่อนไหวต้องกระทำผ่านองค์การหรือสมาคมของทางชาวไร่อ้อย แต่เนื่อง

¹ "อ้อยการปฏิวัติที่จมดิ่ง" หนังสือพิมพ์ไทยแลนด์ธุรกิจฉบับพิเศษ, 2527,

จากกรรมการระดับบริหารขององค์การสมาคมดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจและประกอบธุรกิจกับทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ดังนั้นการเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์ของชาวไร่จึงดำเนินไปอย่างไม่เต็มที่ คือไม่ค่อยได้ผล

การใช้อำนาจอิทธิพลของทางบรรดาตัวแทนชาวไร่ที่อยู่ในขั้นนี้ไม่ค่อยจะได้ผลอย่างเต็มที่ไม่ว่าในกรณีของการที่โรงงานนคราคารับซื้ออ้อยหรือกรณีของการที่โรงงานยึดเวลาชำระหนี้กับทางชาวไร่ นอกจากนี้เป็นเพราะบรรดาตัวแทนชาวไร่บางคนมีผลประโยชน์ร่วมกับทางโรงงานตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกแล้ว ความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ของทางตัวแทนชาวไร่โดย เฉพาะการ เข้าพบบุคคลสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่และที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายในขั้นนี้ ดูจะสู้กรณีของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกไม่ได้ ประกอบกับการที่ตัวแทนของทางชาวไร่อยู่ระยะหลัง ๆ ก็มีเรื่องระหองระแหงในเรื่องของผลประโยชน์ ดังนั้นพลังอำนาจต่อรองขององค์การดังกล่าวที่เคยมีจึงได้ลดน้อยลงไป ซึ่งก็ไปมีผลโดยทั่วไปต่อการใช้อำนาจอิทธิพลที่จะทำให้ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกปฏิบัติ ตามข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำกันไว้

(2) การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกในขั้นนำนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ไปปฏิบัติ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โรงงานน้ำตาล เป็นกิจการที่ต้องใช้เงินทุน เป็นจำนวนมากแต่ที่มาของรายได้ตลอดจนกำไรจากการขายน้ำตาลอยู่นอกเหนือขอบข่ายการควบคุมของโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เพราะเหตุว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศถูกควบคุมโดยรัฐบาล ส่วนราคาน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในตลาดโลกซึ่งไม่ค่อยแน่นอน แม้ว่าฝ่ายโรงงานน้ำตาลจะสามารถใช้อำนาจอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาล เขียปรับราคาน้ำตาลที่ควบคุมได้บ้าง แต่รายได้หลักของโรงงานเกิดจากการส่งน้ำตาลทรายดิบไปขายต่างประเทศ ฉะนั้นถ้าปีใดก็ตามราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลง โรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จะต้องพยายามใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ทุกวิถีทางในการที่จะทำให้ตนได้รับผลประโยชน์สูงสุด เมื่อ เป็น เช่นนี้

ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก จึงพยายามทุกวิถีทางในการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนับตั้งแต่ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลจนถึงขั้นวางกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะผลักดันให้นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ที่กำหนดออกมา เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด (ดังได้กล่าวมาแล้ว)

อย่างไรก็ตาม นั้นไม่ได้หมายความว่าในกรณีที่ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้น ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกจะไม่ใช้อำนาจอิทธิพลในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ตามความเป็นจริงแล้วยังคงใช้อยู่ เพียงแต่ถ้าในปีที่ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกมีแนวโน้มว่าจะลดลง โรงงานและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกอาจจะใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นในขั้นนี้ เช่นเดียวกับขั้นที่แล้ว จึงจะเป็นการพิจารณาดูว่าทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดบ้างผ่านบุคคลองค์การหรือสถาบันใดบ้าง กรณีที่ผ่านบุคคล บุคคลดังกล่าวมีอำนาจอิทธิพลเช่นไร มีความสัมพันธ์กันอย่างไร

(2.1) การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกของรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ กรณีที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เว้นแต่จะได้มีการปรับปรุงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวธรรมดากับน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ใหม่ การใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องนี้ ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลทราย เป็นสินค้าออก มีแบบแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลคล้าย ๆ กับขั้นก่อนคือมักจะเป็นในรูปแบบของการให้ข่าวสารข้อมูล คือให้ทางกลไกรัฐทราบปัญหาความเดือดร้อนของคน เพื่อว่าจะได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดหรือมีมติออกมา อันนี้หมายถึงกรณีที่เห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ดังปรากฏเป็นตัวอย่างในกรณีของฤดูการผลิตปี 2522-2523 ดังนี้

“...ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดนโยบายเมื่อวันที่ 6, 13 พฤศจิกายน วันที่ 4 และ 11 ธันวาคม 2523 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคารับซื้ออ้อยตันละ 410 บาท กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวจำหน่ายกระสอบละ 700 บาทและราคาจำหน่ายปลั๊กกิโลกรัมละ 7.50 บาทและราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จำหน่ายกระสอบละ 750 บาทราคาจำหน่ายปลั๊กราคา

กิโลกรัมละ ๘.๐๐ บาท กระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญโรงงานมารับทราบมติดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี โรงงานได้ร้องเรียนว่าเท่าที่โรงงานเปิดทำการผลิตน้ำตาลมาแล้วปรากฏว่า ปีนี้คุณภาพอ้อยต่ำมากที่สุดเนื่องจากความแห้งแล้งทำให้ได้รับผลผลิตน้ำตาลต่ำกว่าที่ประมาณไว้ คือตอณค่านวมต้นทุนการผลิตขอให้ทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง"¹

และต่อมาได้หนังสือจากทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลและสมาคมโรงงานน้ำตาลได้ร้องเรียนมายังกระทรวงอุตสาหกรรมในวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ว่า

"ขอให้ทางราชการทบทวน เปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลทรายขาวตามราคาควบคุมอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากทางราชการได้ขอร้องให้บรรดาโรงงานน้ำตาลได้ทำสัญญาซื้อขายอ้อยจากชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ในราคาตันละ 410 บาท โดยทางราชการได้พิจารณาเห็นว่าปีนี้ชาวไร่อ้อยสูงกว่าปีที่ผ่านมา ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำเนื่องจากความแห้งแล้ง บรรดาโรงงานน้ำตาลต่างก็มีความเห็นใจและยินยอมปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการและได้ขอให้ทางราชการขึ้นราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ โดยขอให้พิจารณากำหนดราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวออกจากโรงงานพอให้คุ้มทุนเพื่อที่โรงงานจะได้ดำเนินการผลิตน้ำตาลในปี 2522-2523 ไปได้ตลอดรอดฝั่ง และสามารถจะจ่ายชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยได้ครบถ้วน ทางราชการได้ศึกษาและคำนวณต้นทุนการผลิตน้ำตาลในฤดูการผลิตปี 2522-2523 หลายครั้งและก็ยอมรับว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตของโรงงานน้ำตาลรวมค่าขนส่งผู้ผลัดในจังหวัดใกล้เคียงกับแหล่งผลิตไม่ต่ำกว่ากระสอบละ 217.72 บาท ทั้ง ๆ ที่ค่าใช้จ่ายแท้จริงสูงกว่า ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาวรวมค่าขนส่งตกระสอบละ 721.09 บาท โดยถือผลผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ 76 กิโลกรัมต่ออ้อย 1 ตัน ซึ่งสูงกว่าที่โรงงานน้ำตาลจะผลิตได้และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลหลายโรงงานซึ่งเปิดทำการผลิตไปแล้วอ้อย 1 ตัน ผลิตน้ำตาลได้เพียง 70 กก.เท่านั้น ฉะนั้นราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวที่ทางราชการได้ประกาศควบคุมจึงเป็นราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต

ทางราชการได้ประกาศควบคุมราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวธรรมดากระสอบละ 700 บาทและราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ 750 บาท โรงงานน้ำตาลต้องประสบการขาดทุน เมื่อโรงงานน้ำตาล

¹

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523

งานนโยบาย เศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

ขายน้ำตาลได้ต่ำกว่าทุนก็ต้องสะท้อนไปถึงชาวไร่ด้วย โรงงานน้ำตาลก็จะชำระหนี้ค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่ได้ไม่ครบถ้วน ส่วนที่ทางราชการคาดว่าราคาน้ำตาลทรายดิบจะสูงขึ้นไปอีก ซึ่งเป็นการคาดคะเนและเสี่ยงต่อการรอคอยก็จะมีเลิกเตอร์ออฟเครดิตมาทำแพคกิ้ง โรงงานน้ำตาลจำต้องตกลงราคาซื้อขายน้มนั้นก็จะไม่มีเงินจ่ายค่าอ้อย สำหรับราคาน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานได้ขายไปแล้วและกำลังขายต่อไป เมื่อเฉลี่ยแล้วก็พอกับต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบ โดยที่อ้อยมีคุณภาพค้ำผลิตน้ำตาลทรายดิบได้ไม่ถึง ๘๓ กิโลกรัมต่อ 1 ตันอ้อยตามที่ทางราชการถือเป็นตัวเลขคำนวณต้นทุนน้ำตาลทรายดิบ โดยเฉพาะอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งเป็นแหล่งอ้อยใหญ่ที่สุดของประเทศ อ้อยมีคุณภาพต่ำมาก บรรดาโรงงานน้ำตาลจึงขอให้ทางราชการเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวให้กำหนดราคาขายน้ำตาลทรายขาวเสียใหม่ให้คุ้มทุน ดังนี้

ราคาขายส่ง ณ จังหวัดที่โรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ที่พระราชอาณาจักร

ก. น้ำตาลทรายขาวธรรมดา	กระสอบละ	700.- บาท
ข. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์	"	750.- บาท

ราคาขายปลีก ณ จังหวัดที่โรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ที่พระราชอาณาจักร

ก. น้ำตาลทรายขาวธรรมดา	กระสอบละ	750.- บาท
ข. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์	"	800.- บาท

สำหรับราคาขายส่งและขายปลีกในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นแหล่งการค้าน้ำตาลใหญ่ของประเทศที่โรงงานน้ำตาลจะต้องส่งน้ำตาลส่วนใหญ่เข้ามาสู่แหล่งนี้ ขอให้คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดได้พิจารณา กำหนดราคาขายส่งเพิ่มจากราคาขายส่ง ณ จังหวัดที่โรงงานตั้งอยู่ โดยรวมค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นและให้ผู้ค้าส่งมีผลตอบแทนบ้างเล็กน้อยพร้อมกับขอให้ปรับราคาขายปลีกถึงผู้บริโภค ดังนี้

ราคาขายส่งในกรุงเทพมหานคร

ก. น้ำตาลทรายขาวธรรมดา	กระสอบละ	725.- บาท
ข. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์	"	775.- บาท

ราคาขายปลีกในกรุงเทพมหานคร

ก. น้ำตาลทรายขาวธรรมดา เฉพาะเนื่อน้ำตาล	กิโลกรัมละ	7.75 บาท
ข. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ เฉพาะเนื่อน้ำตาล	กิโลกรัมละ	8.25 บาท

ทั้งนี้ขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการโดยด่วน เพราะโรงงานน้ำตาลได้เปิดทำการผลิตหลายโรงงานแล้ว ยังจำหน่ายตามราคาควบคุมที่ทางราชการประกาศไม่ได้ เนื่องจากผู้ค้าน้ำตาลในกรุงเทพมหานครไม่

ยอมซื้อน้ำตาลมาจำหน่าย เพราะต้นทุนน้ำตาลที่ซื้อมาสูงกว่าราคาขายที่ทางราชการกำหนด ทำให้ผู้บริโภคร้อนหาซื้อน้ำตาลบริโภคไม่ได้ หากปล่อยให้ เป็นเช่นนี้ต่อไปก็จะเป็นการผลักดันให้มีการตลาดมืดเกิดขึ้น ซึ่งทุกฝ่ายคงไม่ประสงค์ที่จะทำให้เกิดภาวะดังกล่าวแน่นอน¹

จะเห็นว่าหนังสือร้องเรียน ที่ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกมีมาถึงกลไกของรัฐ นอกจากจะให้ทางกลไกรัฐทราบปัญหาความเดือดร้อนของคนแล้วยังให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายอีกและมีข้อสังเกตว่าท้ายของข้อเสนอนั้นหนังสือดังกล่าวได้เขียนทำนองว่า ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะเกิดภาวะตลาดมืดแน่นอน

ปรากฏว่า เมื่อทางกลไกรัฐตลอดจนทางรัฐบาลยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบาย ทางโรงงานน้ำตาลจึงได้ใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีดังที่เป็นข่าว่า

“...โรงงานหลายโรงผลิตน้ำตาลทรายขาวออกมาแล้วไม่ยอมขายแต่แอบกักตุนไว้เพื่อเก็งกำไร...”²

พฤติกรรมของโรงงานน้ำตาลดังกล่าวทำให้นายตรงค์ สิงโตทอง ตัวแทนชาวไร่อ้อยได้เรียกร้องให้กระทรวงพาณิชย์รีบกว้านซื้อน้ำตาลทรายขาวมาสำรองไว้เพื่อป้องกันการผลิตน้ำตาลในระยะต่อไป³

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523

งานนโยบายเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย.

* ในวันที่ทางโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกมีมาถึงกระทรวงอุตสาหกรรมในวันที่ 12 ธันวาคม นั้นทางกระทรวงพาณิชย์ก็ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลาง ประกาศราคาน้ำตาลทรายทั้งน้ำตาลทรายขาวธรรมดาและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ให้ เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

² หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 23 มกราคม 2523.

³ เพิ่งอ้าง.

และหลังจากนั้นก็มียางงานข่าววงการค้าแจ้งว่า

"...ราคาขายน้ำตาลทรายในตลาดส่วนใหญ่ ซื้อขายในลักษณะมีด
ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาที่ทางรัฐบาลควบคุมไว้..."¹

ขณะเดียวกันข่าวดังกล่าวได้แจ้งต่อไปอีกว่า

"...ในช่วงนี้บรรดาโรงงานน้ำตาล เร่งขายน้ำตาลทรายออกสู่ตลาด
ทั้งนี้เพราะโรงงาน เกรงว่า เมื่อเก็บน้ำตาลทรายไว้จะถูกทางการบีบ
บังคับให้ซื้อในราคาควบคุม..."²

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าโรงงานน้ำตาลพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูป
ของความกดดันต่อทางกลไกรัฐ คือทางรัฐบาลที่ค่อนข้างจะได้ผล เพราะปรากฏในเวลา
ต่อมา ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ได้รับปากกับทาง
โรงงานน้ำตาลว่าจะมีการปรับปรุงราคาน้ำตาลให้ แต่ขอยืดเวลาออกไปอีกหน่อยเพราะ
กลัวรัฐบาลถูกโจมตี ดังมีรายละเอียดของตัวแทนทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่ง
น้ำตาล เป็นสินค้าออกได้ขอเข้าพบนายคามาใจ ช่างโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
และมีข่าวออกมาดังนี้

"...เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2523 ตัวแทนโรงงานน้ำตาลซึ่งมีนายบรรเจิด
ชลวิจารณ์ กรรมการผู้จัดการบริษัทน้ำตาลไทยเป็นหัวหน้าคณะได้เข้าพบนาย
คามาใจ ช่างโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์...ทางตัวแทนโรงงาน
น้ำตาลได้ขอร้องให้รัฐมนตรีพาณิชย์ปรับราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ
ขึ้นอีกเพราะกำไร 50 สตางค์ต่อกิโลกรัมมันไม่คุ้มกับต้นทุน โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในปีนี้ทางโรงงานน้ำตาลต้องซื้ออ้อยสดจากชาวไร่อ้อยในราคาเฉลี่ย
ตันละ 480 บาท (สูงกว่าที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ 70 บาท) ซึ่งเกิน
กว่าที่รัฐบาลกำหนด"³

¹ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์. ฉบับวันที่ 11 มีนาคม 2523.

² เพิ่งอ้าง.

³ หนังสือพิมพ์มติชน. ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2523.

นอกจากนี้ทางแหล่งข่าวยังได้กล่าวต่อไปว่า

"...นายตามใจ ช่างโค ได้ทราบเรื่องนี้ดี เรื่องที่ทางโรงงานน้ำตาลซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่ารัฐบาลกำหนด) เพราะธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารหนึ่งซึ่งปล่อยเงินกู้ให้กับโรงงานน้ำตาลมากแต่ขอให้โรงงานน้ำตาลรอไปอีกสักระยะหนึ่งก่อน ให้พ้นช่วงนี้ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของรัฐบาล เกรงว่าถ้าประกาศให้ราคาเพิ่มขึ้นอีกจะทำให้คะแนนเสียงของรัฐบาลชุดนี้เสีย..."¹

จากที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ในกรณีที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เว้นแต่จะได้มีการปรับนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ ปรากฏว่าในเรื่องนี้การใช้อำนาจอิทธิพลของทางโรงงานค่อนข้างได้ผล เพราะหลังจากที่โรงงานน้ำตาลได้ใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนและการสร้างความกดดันต่อรัฐบาลมาแล้วระยะหนึ่ง รัฐบาลยอมทำตามข้อเสนอของโรงงานซึ่งการที่รัฐบาลยอมรับข้อเสนอของทางโรงงานน้ำตาลคือจัดให้มีการปรับราคาน้ำตาลทรายดังกล่าวอาจจะสืบเนื่องมาจากพิจารณาเห็นว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลของทางโรงงานสูงขึ้นกว่าเดิมจริง ๆ (เพราะต้องซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าทางรัฐบาลกำหนด คือโรงงานต้องซื้อในราคา 420-480 บาท ขณะที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เพียง 410 บาท) *

¹ เพิ่งอ้าง.

* ซึ่งราคาอ้อยที่รัฐบาลกำหนดในขณะนั้นคือ 410 บาท ตามความเป็นจริงแล้วไม่สอดคล้องกับความจริงโรงงานจึงพยายามที่จะขอ เปลี่ยนราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายใหม่ ขณะเดียวกันในเวลาต่อมาได้พยายามลดต้นทุนการผลิตคือการเอาน้ำตาลดิบมาทำน้ำตาลทรายที่ไม่ได้ผ่านกรรมวิธีฟอกตามปกติ ผลจึงทำให้ในช่วงนั้นเกิดน้ำตาลทรายสีขาวขึ้น (Pseudo Plantation White Sugar)

(๒.๒) การใช้อำนาจอิทธิพลต่อกลไกรัฐระดับนโยบายกรณีที่จะไม่

ผลิตน้ำตาลให้ครบตามที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือในฤดูกาลผลิตปี 2522-2523 หลังจาก คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยเฉพาะใน ส่วนของการรับซื้ออ้อย การจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศตลอดรวมทั้งการปรับปรุงค่า ธรรมเนียมเรียบร้อยแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ก็ได้ออกประกาศ กำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวรวมกันไม่น้อยกว่า 550,000 ตัน* โดยให้แบ่ง เป็น 4 งวด ๆ หนึ่งให้ผลิตประมาณร้อยละ 25 ของปริมาณจัดสรร เมื่อเริ่มผลิตน้ำตาล เจ้าของโรงงานน้ำตาลทุกโรงต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวงวดแรกให้ครบร้อยละ 25 ของ น้ำตาลทรายขาวที่จัดสรรก่อน แล้วจึงผลิตน้ำตาลทรายดิบงวดแรกได้ สำหรับการผลิต น้ำตาลทรายในงวดต่อไป ให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร ถ้า โรงงานไม่ประสงค์ที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อการส่งออกแทนน้ำตาลทรายดิบให้เสนอ เรื่องให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาและอนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้

การที่รัฐบาลกำหนดให้ทางโรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลปริมาณดังกล่าวข้างต้นคือ ประมาณ 550,000 ตัน ก็เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ส่วนที่ เหลืออีกประมาณ 1,000,000 ตัน ให้ผลิตเป็นน้ำตาลทรายดิบ** ส่งออกไปจำหน่าย ยังต่างประเทศ สัดส่วนของการผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว ในข้อตกลง หรือในประกาศข้างต้น เป็นที่ทราบกันดีว่าโรงงานน้ำตาลจะไม่มีโอกาสได้กำไรจากการ ผลิตน้ำตาลทรายขาว แต่มีโอกาสดำเนินกำไรจากการผลิตน้ำตาลทรายดิบ สำหรับวิธี การควบคุมการผลิตนั้นทางรัฐบาลหรือทางราชการกำหนดให้สมาคม 2 สมาคม คือสมาคม การค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยและสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย เป็นผู้ดูแลโรงงานที่อยู่ใน เครื่องของ

* หรือประมาณ 5.5 ล้านกระสอบ

** โดยทั่วไปต้นทุนของน้ำตาลประเภทนี้จะถูก เพราะฉะนั้นเมื่อขายยังต่างประเทศจึงได้ราคา

แต่ละสมาคมโดยทางราชการจะเป็นผู้กำหนดจำนวนให้ทั้ง 2 สมาคมว่าจะต้องผลิตสมาคม
ละจำนวนเท่าใดจึงจะรวมกันแล้วได้ตามที่ต้องการ เมื่อทางราชการกำหนดเรียบร้อยแล้ว
แต่ละโรงงานของแต่ละกลุ่มต่างจะทำหน้าที่จำหน่ายน้ำตาลสู่ท้องตลาด แล้วส่งหลักฐาน
การจำหน่ายน้ำตาลสู่ท้องตลาดให้กับกระทรวงพาณิชย์ว่าแต่ละแห่งแต่ละกลุ่ม ได้ป้อนน้ำตาล
สู่ท้องตลาดครบตามจำนวนที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีพอโอกาส
ที่โรงงานน้ำตาลจะทำหลักฐานไม่ตรงต่อความเป็นจริงย่อมเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตามในเรื่องของการควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในเรื่องนี้
(คือผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบ 550,000 ตัน) ทางราชการได้พยายามควบคุมอย่าง
เต็มที่ดังปรากฏตามที่ นายจ่านงค์ พันธ์จุฬาบุลย์ ผู้ให้ข่าวกระทรวงพาณิชย์ได้แถลงว่า

"กระทรวงพาณิชย์ร่วมมือกับกระทรวงอุตสาหกรรมควบคุมให้โรงงานน้ำตาล
ผลิตน้ำตาลทรายขาว เพื่อบริโภคภายในประเทศให้ได้ 550,000 ตัน ส่วน
การผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อขายต่างประเทศจะดำเนินการได้ภายหลัง คือ
หลังจากผลิตน้ำตาลทรายขาวเสร็จแล้ว"¹

หลังจากนั้น นายจ่านงค์ ได้กล่าวต่อไปอีกว่า

"ขณะนี้กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือคว้งถึงกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อกำหนด
ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบจำนวน 550,000 ตันก่อนแล้วจึงอนุญาต
ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายดิบ จากปริมาณอ้อยที่เหลือต่อไป..."²

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ทางนายอบ วสุรัตน์* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
ก็ได้ย้าว่า

¹ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับวันที่ 16 มิ.ย. 2523.

² เพิ่งอ้าง.

* นายอบ วสุรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

“...ทางโรงงานจะต้องผลิตได้ให้ครบโควตาที่จะต้องผลิตหรือไม่ก็ต้องผลิตรวมกันให้ได้ 550,000 ตัน มีฉะนั้นแล้วจะไม่อนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออก...”¹

พร้อมกันนั้นกระทรวงพาณิชย์ก็ได้มีคำสั่งให้กรมการค้าต่างประเทศตรวจสอบหลักฐานการผลิตน้ำตาลทรายขาวของแต่ละโรงงานที่ขออนุญาตส่งออกโดยขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งรายละเอียดการผลิตน้ำตาลทรายขาวของแต่ละโรงงานที่จะส่งออกพร้อมคำขออนุญาตส่งออก โรงงานใดที่ไม่ปฏิบัติตามคือผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่ครบต้องให้งดการส่งออก ซึ่งสาเหตุที่ทางการมีนโยบายเข้มงวดกวัดขันในเรื่องนี้มาก นายจรรย อุ๋นจิตร ผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย (ขณะนั้น) ได้แถลงว่า

“เนื่องจากขณะนี้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันกับผลผลิตอ้อยของไทยในฤดูเพาะปลูก 2522-2523 ได้น้อยลง จึงเกรงว่าพวกโรงงานฯ เห็นว่าผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกและมีกำไรดีกว่าที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อจำหน่ายภายในประเทศแล้ว จะมีผลทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายบริโภคในประเทศได้”³

นอกจากนี้ นายจรรย อุ๋นจิตร ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า

“สำหรับวิธีการป้องกัน ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานออกไปตรวจตราการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานต่าง ๆ ซึ่งจากรายงานนี้แจ้งมาพบว่าการผลิตยังไม่เป็นไปโดยเหมาะสม จำต้องกำชับให้แก้ไขกันต่อไป...”⁴

¹ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2523.

² เพิ่งอ้าง.

³ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2523.

⁴ เพิ่งอ้าง.

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการควบคุมการผลิตทาง 2 สมาคม (ที่ได้กล่าวมาแล้ว) คู่กันเองและเนื่องจากระบบการตรวจสอบการผลิตของโรงงานยังไม่ดีพอ ฉะนั้นโอกาสที่ทางโรงงานน้ำตาลจะใช้หลักฐานที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงจึงอาจเกิดขึ้นได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายสุริเยศ (นามแฝง) ได้เขียนแสดงความเห็นไว้ว่า

"...นี่คือจุดอ่อนของทางราชการที่รัฐมนตรีว่าการจะต้องจับให้ได้ไล่ให้ทัน... เพราะโอกาสที่ข้าราชการประจำจะสมคบกับโรงงานเพื่อรายงานเท็จก็ย่อมเป็นไปได้..."¹

ซึ่งในเรื่องของข้าราชการประจำที่ สุริเยศ กล่าวถึง ต่อมาผู้สื่อข่าวได้สอบถามเรื่องนี้กับ น.อ.วิมล วิริยะวิทย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2523 น.อ.วิมล ได้กล่าวว่า

"คราวต่อไปจะให้เจ้าหน้าที่ไปเช็คเอง (แทนที่จะใช้วิธีโทรศัพท์สอบถามจากกลุ่มโรงงาน) ข้อผิดพลาดจะได้ไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อมีเรื่องก็ได้มีคำสั่งเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลคนเก่า (นายจรูญ อุ่นจิตร) ไปเรียบร้อยแล้ว ตอนนั้นก็ได้กำชับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นย้อนหลังอีกด้วย"²

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจาก นายตามใจ ช่างโต ได้เข้ามารับหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการตรวจสอบการผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว พบว่ากรณีของน้ำตาลทรายขาวที่โรงงานจะต้องผลิตในปริมาณ 550,000 ตันหรือ 5,500,000 กระสอบ ขณะนี้ยังขาดอีก 300,000 กว่ากระสอบ นายตามใจ จึงได้เร่งให้ทางโรงงานผลิตให้ครบภายใน 60 วัน พร้อมกันนั้นนายตามใจ ได้เปิดเผยว่า

"...นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ ประธานบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยและนายยงศิลป์ เรืองสุข แห่งบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลไทยได้เข้าพบ..."³

¹ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 27 ธันวาคม 2522.

² หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันที่ 19 สิงหาคม 2523.

³ กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม. อ่างแล้ว, หน้า 67.

ผลการเข้าพบ ปรากฏต่อมาภายหลังว่า ทางตัวแทนทั้งสองของผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกรับปากว่าจะให้ความร่วมมือกับทางราชการ กระทรวงพาณิชย์ และจะ อนุญาตให้ส่งน้ำตาลดิบออกขายต่างประเทศ

ความจริงก่อนหน้าที่กลุ่มผู้ผลิตและค่าน้ำตาลทั้ง 2 กลุ่ม จะเข้าพบนายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในตอนเช้าวันเดียวกันก็ได้พากันไปพบ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม*

บรรดาผู้เข้าพบดังกล่าว ประกอบด้วยเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย 10 คน มีนายสุรีย อัมภูธร นายกสมาคมน้ำตาลไทย นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ กรรมการ ผู้จัดการโรงงานน้ำตาลสิงห์บุรีและคณะรัฐมนตรีของสมาคมน้ำตาลไทย เป็นผู้ได้เข้าพบ เหตุผลของการเข้าพบครั้งนี้ก็เพื่อแสดงความยินดีต่อ พล.ตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีช่วยฯ ทั้งสองคน คือ นายโกศล ไกรฤกษ์ และนายไกรสร ดันติพงศ์ ในการนี้นายกสมาคมน้ำตาลได้แจ้งให้ พล.ตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ ทราบถึงความเดือดร้อนที่ทางโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศประสบอยู่ จากมาตรการส่งออกน้ำตาลทรายขาวเพื่อบริโภคภายในประเทศก่อนการส่งออกของ กระทรวงพาณิชย์โดยระบุให้โรงงานน้ำตาลสำรองไว้ในอัตรา 1 : 1 ทำให้โรงงาน น้ำตาลพบอุปสรรคการส่งออก เพราะได้ทำสัญญาซื้อขาย เป็นการล่วงหน้ากับต่างประเทศไว้ แล้ว¹ ซึ่งหลังจากนายกสมาคมน้ำตาลได้เล่าถึงความเดือดร้อนเสร็จ นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ เล่าต่อว่า

“กิจการของคนที่ได้รับความเสียหายมากเพราะเรือบรรทุกน้ำตาลได้จอดรอ ที่จะขนถ่ายบรรทุกน้ำตาลออกไปขายต่างประเทศถึง 5 วันแล้ว แต่ยังไม่ สามารถขนถ่ายน้ำตาลได้ เพราะติดขัดมาตรการดังกล่าว...”²

* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสมัยพล เอก เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม 1)

¹ หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันที่ 27 มีนาคม 2523.

² เพิ่งอ้าง.

และได้กล่าวต่อไปว่า

"...ทางโรงงานน้ำตาลจะพยายามผลิตน้ำตาลทรายขาว เพื่อสำรองให้ครบ 550,000 ตัน ขณะนี้ยังขาดอยู่ประมาณ 30,000 ตันหรือ 300,000 กว่ากระสอบ"¹

การที่ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกเข้าพบทั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว เป็นไป เพื่อให้รัฐบาลทราบปัญหาความเดือดร้อนฝ่ายตน เพื่อจะได้หาทางช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีของการเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปรากฏว่าทางรัฐมนตรีคือ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับปากกับทางตัวแทนโรงงานและผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกว่า จะหาทางช่วยเหลือ โดยรับปากว่าจะได้ปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง²

สำหรับกรณีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คือนายตามใจ ช่างโต ยังคงยืนยันที่จะให้โรงงานผลิตน้ำตาลให้ครบ ขณะเดียวกันได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำโรงงานน้ำตาลคอยตรวจสอบดูรวมทั้งได้ขอร้องให้โรงงานน้ำตาลทำหนังสือเวียนถึงบรรดาเย็บัวให้ทราบว่าน้ำตาลทรายขาวพอเพียงอย่าได้กักตุน รวมทั้งส่งสำเนาถึงกระทรวงทราบด้วย โดยให้โรงงานแจ้งผลการผลิตการจำหน่ายให้แก่ผู้ใดบ้าง จำนวนเท่าใด พร้อมทั้งได้เชิญให้บริษัทผู้ผลิตมาให้คำยืนยัน ปรากฏว่าทางโรงงานส่งหลักฐานการผลิตแจ้งมาว่ายังขาดอีก 300,000 กว่ากระสอบคือประมาณ 311,050 กระสอบ ทางกระทรวงพาณิชย์ไม่แน่ใจจึงให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องนี้อีก ปรากฏว่ายังขาดอีกไม่น้อยกว่า 500,000 กระสอบ รวมจำนวนที่ขาดจริง ๆ ประมาณ 800,000 กว่ากระสอบคือประมาณ 811,050

* ตัวเลขจริง 328,789 กระสอบ.

¹ หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันที่ 27 มีนาคม 2523.

² หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 27 มีนาคม 2523.

กระสอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ทางกระทรวงพาณิชย์จึงได้มีคำสั่งระงับการส่งน้ำตาลทรายดิบ¹ พร้อมกันนั้นได้เชิญตัวแทนทางโรงงานน้ำตาลทั้ง 2 กลุ่มมาทำสัญญาในวันที่ 13 พฤษภาคม 2523 ปรากฏว่าบรรดาตัวแทนกลุ่มผลิตคือ ทางโรงงานและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ยินยอมที่จะผลิตน้ำตาลทรายรวมกันทั้งหมด 800,000 กว่ากระสอบ คือประมาณ 811,050 กระสอบ โดย

นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ ทำสัญญาในนามผู้แทนโรงงานน้ำตาลในเครือของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย

นายวิเทศ ว่องวัฒนสินธ์ ทำสัญญาในนามผู้แทนโรงงานน้ำตาลในเครือกลุ่ม² ค้าผลผลิตน้ำตาล

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการทำสัญญาบังคับให้มีการเพิ่มผลผลิตแล้วก็ตาม แต่ทางโรงงานก็ยังผลิตไม่ครบอีก 630,186 กระสอบ ขณะที่ผลิตน้ำตาลทรายดิบเกิน ปริมาณที่แจ้งไว้ประมาณ 1,600,000 กระสอบ ซึ่งพฤติกรรมของโรงงานดังกล่าวได้ทำให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจและ เป็นที่มาของการที่ทำให้มีการแลกเปลี่ยนน้ำตาล ทรายขาวกับน้ำตาลทรายดิบระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับบริษัทการค้าน้ำตาลของอังกฤษ คือบริษัท Tate & Lyle International Limited แห่งกรุงลอนดอนและกับบริษัท

¹ กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม อ่างแล้ว, หน้า 92.

² เพิ่งอ้าง, หน้า 95.

Kerring Trading* Co., Ltd.¹

จากที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงการพยายามใช้อำนาจอิทธิพลของทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ในการที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐคือการผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบตามจำนวนที่กำหนด (ในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2522-2523) แม้ทางรัฐบาลเองจะได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ (ไม่ว่าจะในรูปของการออกคำสั่งหรืออื่น ๆ)

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลทรายและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ในชั้นการนำนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายไปปฏิบัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าโรงงานน้ำตาล เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินทุน เป็นจำนวนมาก แต่ที่มาของรายได้ตลอดจนกำไรอยู่นอกเหนือขอบข่ายการควบคุมของทางโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เพราะเหตุว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศถูกควบคุม ส่วนราคาน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในตลาดโลกซึ่งไม่ค่อยแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ทาง

*

อย่างไรก็ตามแม้ทางรัฐบาลโดยเฉพาะรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และนั่นคือนายบุญชู โรจนเสถียร และนายตามใจ ช่างโต จะสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่เห็นผลทันชัด เจน นายตามใจ ช่างโต ก็ได้ขอลาออกจากตำแหน่ง เพราะไม่สามารถต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์ได้และการลาออกดังกล่าวของนายตามใจ ช่างโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ทำให้เป็นที่มาของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลต่อมา อันนี้แสดงให้เห็นว่าผลของการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย หากตัดสินใจหรือกำหนดในลักษณะที่ทำให้ผลประโยชน์ไม่ลงตัว ย่อมสามารถส่งผลกระทบนอกจากประชาชน ชาวไร่ อ้อย โรงงานน้ำตาลเองแล้วยังสามารถส่งผลกระทบต่อบุคคลในคณะรัฐบาล ซึ่งในกรณีนี้คือ นายตามใจ ช่างโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องลาออกไปในที่สุด

¹

เพ็งอ้าง, หน้า 119-123.

ตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกจึงพยายามทุกวิถีทางในการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะในรูปของการชักชวนหรือความกดดัน เพื่อผลักดันนโยบายนี้ให้เป็นประโยชน์ฝ่ายตน แม้กระทั่งขี้นำนโยบายไปปฏิบัติ (ทั้งนี้เพื่อให้เห็นได้รับผลประโยชน์สูงสุด) โดยในขั้นนี้ได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล สถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่มิปฏิบัติตามนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายธรรมดาน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ใหม่ การใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องนี้ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลออกมีแบบแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลคล้าย ๆ กันขึ้นก่อนคือมักจะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการให้ข่าวสารข้อมูล เพื่อให้กลไกรัฐทราบปัญหาเพื่อว่าจะได้หาทางปรับปรุงนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทั้ง 2 ประเภทเสียใหม่ กรณีที่เห็นว่ากลไกรัฐจะไม่ยินยอมทางตัวแทนเหล่านี้ก็จะใช้วิธีขู่ตั้งปรากฏ เป็นกรณีตัวอย่างตามหนังสือที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลและสมาคมโรงงานน้ำตาลมาถึงกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ในหนังสือฉบับดังกล่าวทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ขู่ทำนองว่า หากกลไกรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอจะมีตลาดมืดคือจะมีการเก็บกักตุนน้ำตาลดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ปรากฏว่าเมื่อกลไกรัฐไม่ยินยอมได้เกิดตลาดมืดจริง ๆ จนทางกลไกรัฐในเวลาต่อมาต้องรับปากว่าจะมีการปรับราคาน้ำตาลให้

การใช้อำนาจอิทธิพลต่อกลไกรัฐระดับนโยบาย กรณีที่จะไม่ผลิตน้ำตาลให้ครบตามรัฐบาลกำหนด ดังปรากฏในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ที่ขาดไปประมาณ 500,000 ตัน หรือ 5,500,000 กระสอบ เมื่อนายตามใจ ช่างโค เข้ามารับ รมด.พาณิชย์ ดำเนินการตรวจสอบพบว่าขาดไปอีก 300,000 กว่ากระสอบ คือประมาณ 311,050 กระสอบ จึงได้เร่งให้ทางโรงงานผลิตให้ครบ แต่ในที่สุดโรงงานก็ยังไม่สามารถผลิตให้ครบได้จนทางกระทรวงพาณิชย์ต้องใช้วิธีแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายขาวกับน้ำตาลทรายดิบกับบริษัทการค้าน้ำตาลของอังกฤษ

โดยทั่วไปในขั้นนี้ ทางบรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็น

สินค้าออกได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่คนมีอย่างเต็มที่ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะในรูปของการชักชวนหรือความกดดันที่ได้ผลตามที่ตนต้องการ เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะ

ประการที่หนึ่ง บรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้พยายามเข้าถึง (access) กลไกรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติให้รับทราบปัญหาความต้องการของฝ่ายตน ในรูปของการมีหนังสือมาส่งกลไกรัฐทั้ง 2 ระดับ ตลอดเวลาทั้งนี้ เพื่อให้ปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์เสียใหม่

ประการที่สอง บรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ใช้น้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ใช้ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่คนมีอย่างเต็มที่ เช่น ความเคลื่อนไหวที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวขององค์การที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนอันได้แก่ องค์การ สมาคมส่งออกต่าง ๆ ที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล (ไม่ว่าในเรื่องของราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายธรรมดาและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ใหม่หรือ เรื่องของการที่จะไม่ผลิตน้ำตาลทรายให้ครบตามที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวคนจะสูญเสียผลประโยชน์) ซึ่งปรากฏว่าพลังความเคลื่อนไหวที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังกล่าวได้ผลในหลาย ๆ เรื่องและบางเรื่องรัฐบาลต้องยอมตามข้อเสนอของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก

อย่างไรก็ตาม การที่ทางบรรดาตัวแทนดังกล่าวสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีในขั้นนี้ได้ผลน่าจะเป็น เพราะได้ใช้ทรัพยากรการเมืองดังกล่าวควบคู่ไปกับการใช้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ทางธุรกิจและทางเศรษฐกิจที่ตนมีกับทางกลไกรัฐระดับนโยบายบางคน เช่น ในกรณีของ นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ กับ รมต. ชาติชาย

ซุณหะวัน* ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ 11 และ 12 และอาศัยช่องโหว่ของการที่ทาง
ราชการมีอำนาจตามกฎหมายที่จำกัด**

(3) การใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการหรือทางรัฐบาล ในชี้แจงการนำ
นโยบายไปปฏิบัติ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดนโยบาย
การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต (โดยเฉพาะช่วงปี 2522-2525
ที่ทำการศึกษา) ทางราชการหรือทางรัฐบาล โดยเฉพาะกลไกรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอันได้
แก่ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ จะเป็นฝ่ายที่คอยดูแลให้ทางโรงงาน
น้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกและทางชาวไร่อ้อย ปฏิบัติตามนโยบายและ
ในบางครั้งทางช่วย เหลือทั้งทางชาวไร่อ้อยและทางโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล
เป็นสินค้าออกกรณีที่จะเห็นว่า จะประสบปัญหาการรับซื้อขายอ้อยและน้ำตาล นอกจากนี้ก็คอย

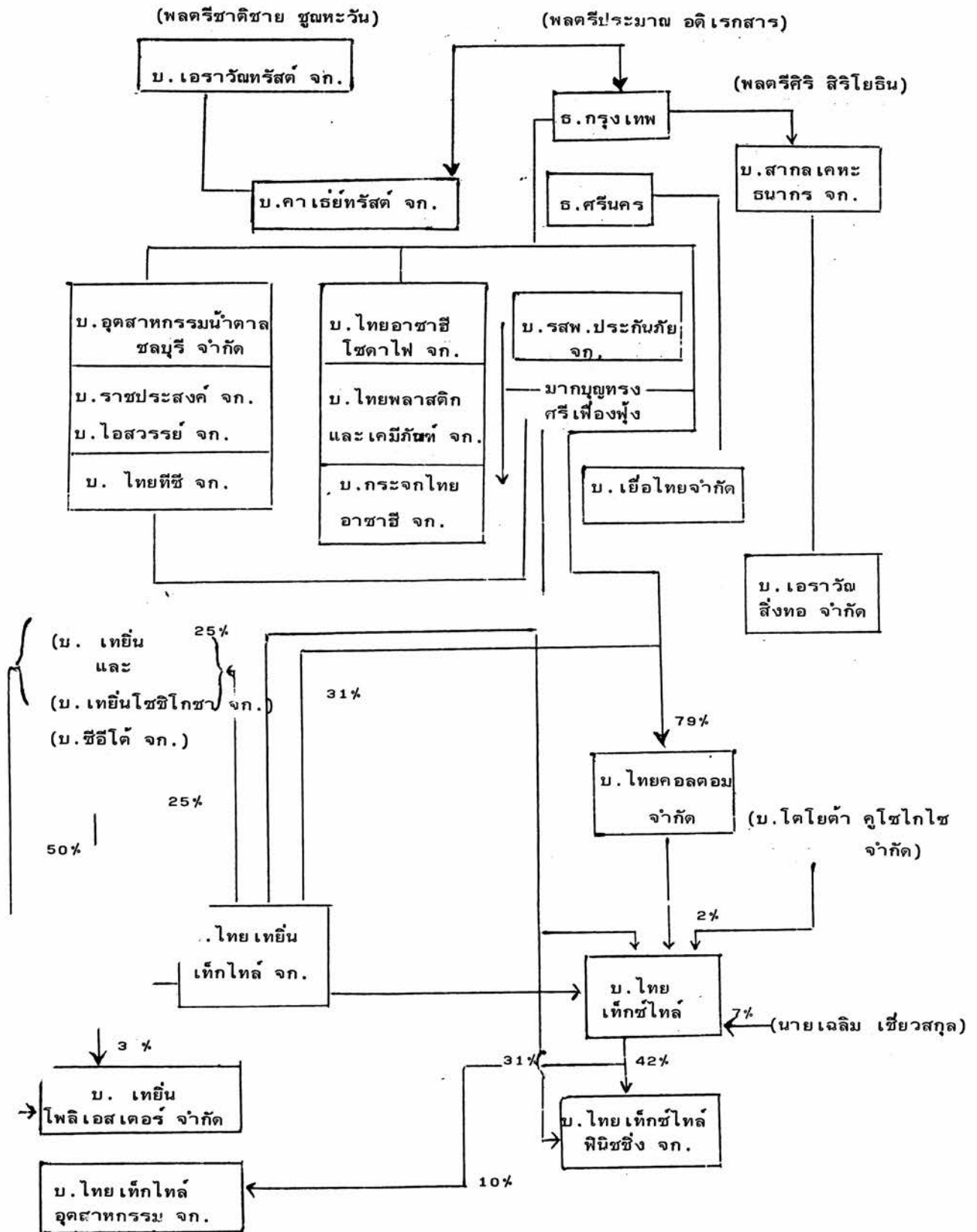
*

คือบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ที่นายบรรเจิด ชลวิจารณ์
เป็นประธาน ได้มีความสัมพันธ์กับพรรคชาติไทยตลอด ตั้งแต่บริษัทนี้ได้รับการจัดตั้ง
ขึ้นมาโดย จอมพลผิน ชุณหะวัน (ในปี 2492) ผู้ซึ่งได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธาน
บริษัทคนแรก และมีพตรี คิริ คิริโยธิน ซึ่งเป็นกรรมการพรรคชาติไทย บุคคลสำคัญ
ขณะนั้น เป็นผู้อำนวยความสะดวกคนแรก ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าบริษัทอุตสาหกรรม (โดยนายบรรเจิด)
จึงมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจตุรภังกับพรรคชาติไทยมาโดยตลอด มีการให้ความช่วยเหลือ
อุปถัมภ์ค้ำจุนกันดังกล่าวข้างต้น อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน หลักไท ปีที่ 1
ฉบับที่ 44, 16 ธันวาคม 2525, หน้า 26.

**

ในเรื่องของการที่ทางราชการมีอำนาจจำกัด อันนี้ทางกระทรวงอุตสาหกรรม
และกลไกรัฐอื่น ๆ ก็ยอมรับ ได้มีการพูดถึงปัญหาไว้เมื่อเวลาที่มีการทำสรุปสถานการณ์การ
ผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในแต่ละฤดูการผลิต เสมอมา อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้
ได้ใน สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2525-2526
ผ่านนโยบาย เศรษฐกิจน้ำตาล, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กระทรวงอุตสาหกรรม

แผนภูมิที่ 11 ความสัมพันธ์ทางธุรกิจของบุคคลสำคัญของพรรคชาติไทย



ที่มา : ตระกูลมีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์ ภาควิชาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2526, หน้า 258.

ดูแลไม่ให้ประชาชนตลอดจนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเดือดร้อน อันเนื่องมาจากภาวะการขาดแคลนน้ำตาล อย่างไรก็ตามดังได้กล่าวมาแล้วอีกเช่นกันว่า เรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยเฉพาะในเรื่องของราคาน้ำตาลในตลาดโลกเคลื่อนไหวขึ้นลงรวดเร็วมาก ภาวะดังกล่าวทำให้มีผลต่อราคารับซื้ออ้อยและราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย นอกจากนี้การบริหารของชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลอยู่ในภาวะต่างฝ่ายต่างทำ บางครั้งก็ไม่มีมีการปรึกษาหารือทำให้แต่ละฝ่ายต่างโยนปัญหาและผลกระทบมาให้รัฐบาล และนอกจากนั้น เรื่องของอุตสาหกรรมนี้ยังเป็น เรื่องของการเมือง นักการเมือง ฯลฯ ดังนั้นจึงปรากฏเสมอว่า นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ทางคณะรัฐมนตรีที่วางหรือกำหนดไม่ได้รับการปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกรณีของโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก กรณีดังกล่าวทำให้ทางรัฐบาลหรือทางราชการต้องมีการดำเนินการหรือใช้อำนาจอิทธิพล (ทั้งนี้ เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับผลประโยชน์เสมอหน้ากัน คือทั้งโรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อย ตลอดจนผู้ที่บริโภคน้ำตาล) ดังปรากฏในกรณีช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 ดังนี้ กรณีของฤดูการผลิตปี 2522-2523

"กระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญฝ่ายโรงงานน้ำตาลและผู้แทนกระทรวงพาณิชย์มาปรึกษาหารือ เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2523 และเพื่อซักซ้อมความเข้าใจแก่โรงงานน้ำตาลให้แน่ชัดอีกครั้งหนึ่งว่านโยบายของทางรัฐบาลหรือทางราชการที่ถือตลอดมาก็คือ น้ำตาลทรายขาวสำหรับบริโภคภายในประเทศเป็น เรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าน้ำตาลทรายดิบจะขายเป็นเงินตราต่างประเทศก็จริง แต่การให้มือน้ำตาลทรายขาวเพียงพอบริโภคเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งในช่วงระยะที่ยังมีอ้อย เหลืออยู่ขอให้โรงงานพยายามช่วย เหลือร่วมมือกันผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบ ถ้าโรงงานใดผลิตได้ไม่ครบก็ต้องไปหาซื้อจากโรงงานอื่นให้ได้ครบตามจำนวนจนได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง...¹

1

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523
งานนโยบายและ เศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม
หน้า 30.

นั่นก็คือ แบบแผนของทางรัฐบาลที่ได้ดำเนินการต่อโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก พร้อมกันนั้น เพื่อให้ทางโรงงาน ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้ทราบมาตรการของทางรัฐบาล นายอบ วสุรัตน์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ขณะนั้น) ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"น้ำตาลทรายขาวที่ทางโรงงานจะต้องผลิตให้ครบ (เพื่อให้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ) ตามโควตาหรือไม่ก็จะต้องผลิตรวมกันให้ได้ 550,000 ตัน มิฉะนั้นแล้วก็จะไม่ให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออก ดังนั้นทางโรงงานจึงควรร่วมมือกับทางราชการ..."¹

พร้อมกันนี้นายอบ วสุรัตน์ ได้แสดงความเห็นใจต่อโรงงานโดยกล่าวว่า

"...รู้สึกเห็นใจทางโรงงานที่ไม่ได้กำไรจากการผลิตน้ำตาลทรายขาว แต่ก็ควรจะไปชดเชยเอาจากน้ำตาลทรายดิบส่งออก เพราะขณะนี้ราคาน้ำตาลดิบดีมาก..."²

นั่นคือ การใช้อำนาจอิทธิพลหรือมาตรการของทางรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เพื่อให้รอบคอบรัดกุม ทางรัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ ได้มีคำสั่งขอให้กรมการค้าต่างประเทศตรวจสอบหลักฐานการผลิตน้ำตาลทรายขาวของแต่ละโรงงานที่ขออนุญาตส่งออก ขณะเดียวกันได้ขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งรายละเอียดการผลิตน้ำตาลทรายขาวของแต่ละโรงงานที่จะส่งออกมาพร้อมคำขอขออนุญาตส่งออก โรงงานใดที่ไม่ได้ผลิตน้ำตาลทรายขาวของแต่ละโรงงานที่จะส่งออกมาพร้อมคำขอขออนุญาตส่งออก โรงงานใดที่ไม่ได้ผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ให้ขุดการอนุญาตส่งออก³

¹ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2523.

² เพิ่งอ้าง.

* ตาม พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดโรงงานจะต้องผลิตน้ำตาลให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศให้ครบทั้ง 12 เดือนและให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลสำรองเพื่อการบริโภคภายในอีก 2 เดือน ดังนั้นหากโรงงานได้ผลิตไม่ครบตามที่กำหนดส่วนใหญ่ก็จะไม่ได้รับการอนุญาตให้ส่งออก

³ เพิ่งอ้าง.

เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ทำการตรวจสอบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พอตรวจเสร็จได้มีหนังสือถึงโรงงานน้ำตาลทุกโรงงานในวันที่ 29 มกราคม 2523 แจ้งผลการตรวจสอบปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขาวว่า ได้มีโรงงานบางโรงงานยังผลิตไม่ครบขอให้ผลิตให้ครบก่อนที่จะผลิตน้ำตาลทรายดิบในงวดต่อไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีผู้สื่อข่าวได้ไปสัมภาษณ์ นายตามใจ ช่างโต (ซึ่งได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี) ว่ากรณีที่มีหนังสือออกไปเตือนโรงงานให้ผลิตน้ำตาลทรายให้ครบแล้ว ถ้าโรงงานยังผลิตไม่ครบ ทางรัฐบาลมีมาตรการหรือจะใช้อำนาจอิทธิพลอย่างไร นายตามใจ ได้ตอบว่า "มี" คือถ้าไม่ผลิตให้ครบจะไม่ให้มีการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นอันขาด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีการผลิตน้ำตาลทรายขาวบริโภคในประเทศให้เพียงพอ¹

อย่างไรก็ตามทางกระทรวงพาณิชย์ยังไม่เข้าใจว่าทางโรงงานจะปฏิบัติตาม จึงได้มีการเชิญผู้ผลิตน้ำตาลมาพูดคุยกันในวันที่ 26 มีนาคม 2523 และได้กำหนดให้กลุ่มโรงงานน้ำตาล 2 กลุ่มผลิตน้ำตาล 2 กลุ่มนำน้ำตาลทรายดิบมาผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวที่ขาดประมาณ 300,000 กว่ากระสอบ (คือประมาณ 328,789 กระสอบ) โดยในระยะนี้จะผ่อนผันการส่งน้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศ สำหรับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลที่มีเรือเข้ามารับน้ำตาลตามสัญญา นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์ยังได้ดำเนินการอื่น ๆ อีก โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เช่น

11. การกำหนดให้โรงงานที่ผลิตน้ำตาลในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมารายงานการจำหน่ายที่ผลิตตลอดฤดูว่า จำหน่ายให้แก่ผู้ใด (แจ้งสถานที่ขอซื้อด้วย) แต่ละราย จำนวนเท่าใด ส่งมอบเมื่อใด และสิ้นวันที่ 10 เมษายน ศกนี้ มีน้ำตาลเหลือในครอบครองจำนวนเท่าใด น้ำตาลเหล่านี้เก็บไว้ ณ ที่ใด

12. ห้ามมีการขนย้ายน้ำตาลทางทะเลและขนย้ายเข้าไปในเขตตำบลบางตำบลของจังหวัดชายแดน ตามที่จะประกาศแจ้งให้ทราบต่อไปก่อนได้รับอนุญาต

¹ หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2523.

3. สั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอดส่องดูแล เรื่องการป้องกันการลักลอบนำตาล ออกไปต่างประเทศ¹

นอกจากนี้ยังได้มีมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมอีก เช่น

4. ให้มีการลดน้ำตาลทรายดิบออกไปต่างประเทศโดยให้ลดปริมาณที่กำหนดไว้เดิมลง

5. การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องนำน้ำตาลทรายขาว 1 กระสอบมาจำหน่ายให้แก่ทางราชการในราคาควบคุมต่อการอนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออกจำหน่าย 2 กระสอบ²

แม้ทางรัฐบาลจะได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการออกมาตรการดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนรวมถึงการมีการตรวจสอบว่าน้ำตาลที่ยังขาดได้มีการผลิตครบหรือไม่อย่างไรแล้วก็ตาม ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลก็ยังผลิตไม่ครบ มีหน้าซ้ำเมื่อเช็คตัวเลขตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่า น้ำตาลได้ขาดไปอีก 500,000 กว่ากระสอบ ซึ่งรวมกับที่ผลิตขาดเดิม 300,000 กว่ากระสอบ เลยกลายเป็นการผลิตที่ยังขาดอีกทั้งหมด 800,000 กว่ากระสอบ เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายประสาน รุ่งสว่าง แห่งหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ได้เขียนไว้ในคอลัมน์ "จับประเด็น" ว่า

"...มาตรการที่ให้โรงงานน้ำตาลแจ้งปริมาณการจำหน่ายมายังกระทรวงพาณิชย์นั้น เมื่อทางกระทรวงพาณิชย์มีหนังสือ เช็คไปยังผู้ซื้อที่โรงงานอ้างว่าได้จำหน่ายน้ำตาลให้ไปกลับปรากฏว่า ผู้ที่โรงงานน้ำตาลอ้างว่าเป็นผู้ซื้อส่วนใหญ่ไม่มีตัวตนที่ระบุไม่ได้ว่าเป็นผู้ซื้อน้ำตาลจากโรงงานตามที่กล่าวอ้าง ทำให้กระทรวงพาณิชย์ เริ่มรู้เล่ห์เหลี่ยมของโรงงานน้ำตาล...."

¹ กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง. ถ้อยไม่หวาน น้ำตาลเค็ม. อังแล้ว. หน้า 76.

² เพิ่งอ้าง, หน้า 77.

เมื่อเป็นเช่นนั้นนายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงได้เชิญเจ้าของโรงงานน้ำตาลมาเจรจาที่กระทรวงพาณิชย์ ขอให้ผลิต น้ำตาลทรายขาวให้ครบรวมทั้งสิ้น 800,000 กว่ากระสอบ...”¹

ปรากฏว่าแม้ทางรัฐบาลจะได้ดำเนินการเรียกโรงงานมาพบตามที่นายประสาน รุ่งสว่าง กล่าวข้างต้นตลอดจนให้โรงงานทำสัญญาบังคับว่าจะผลิตน้ำตาลให้ครบ 800,000 กว่ากระสอบ ปรากฏว่าเอาเข้าจริง ๆ น้ำตาลที่ผลิตได้ยังขาดอีก 600,000 กว่ากระสอบ (คือประมาณ 630,186 กระสอบ) ในที่สุดทางรัฐบาลจำต้องใช้วิธีการแลกน้ำตาลกับบริษัท การค้ำน้ำตาลทรายต่างประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว

ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการใน กรณีที่ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกไม่ปฏิบัติตามนโยบายคือไม่ผลิต น้ำตาลตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลจะได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพล ในรูปของการออกคำสั่งลงโทษ ทางโรงงานก็ดูจะไม่สนใจ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะอำนาจ ของทางราชการมีอยู่จำกัด² ทำให้ไม่สามารถจัดระเบียบอุตสาหกรรมนี้ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลเองก็ไม่ได้มีนัยนอบใจในเรื่องนี้ตรงกันข้ามกับ ได้พยายามหาวิธีทางที่จะทำให้อุตสาหกรรมนี้มีเสถียรภาพ เกิดความยุติธรรม เป็นธรรมกับทุก ฝ่าย ซึ่งจากความพยายามดังกล่าวรัฐบาลได้ทำให้มีการจัดตั้งองค์การที่จะช่วยให้อุตสาหกรรมนี้เกิดเสถียรภาพโดยการจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้นมา กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ออกประกาศกระทรวงลงวันที่ 26 มกราคม 2525 โดยให้มีบทบาทเป็นตลาดกลางรวมการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ การค้ำน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ให้เป็นระเบียบ ทั้งนี้เพื่อการสร้างหลักประกันให้กับทุกฝ่าย โดยเฉพาะระหว่างชาวไร่ อ้อยกับทางโรงงานน้ำตาล ขณะเดียวกันถ้ามีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการผลิตอ้อย ประจำจังหวัดในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

¹ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 15 พฤษภาคม 2523.

² "ขบวนการน้ำตาลเถื่อน...จุดจบของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล"

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) อัยการจังหวัด | เป็นรองประธานกรรมการ |
| (3) ผู้แทนโรงงานน้ำตาล | เป็นกรรมการ |
| 1. นาย _____ | เป็นกรรมการ |
| (4) ผู้แทนชาวไร่อ้อย | เป็นกรรมการ |
| 1. นาย _____ | เป็นกรรมการ |
| (5) เกษตรจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (6) พาณิชย์จังหวัด | เป็นกรรมการ |
| (7) อุตสาหกรรมจังหวัด | เป็นกรรมการ |

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ พิจารณาดำเนินการให้การซื้ออ้อยโดยเฉพาะในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยของทางราชการ * นอกจากนี้ยังให้

- กำกับดูแลให้การจัดอ้อย เข้าสู่โรงงานน้ำตาล เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นธรรม

- ปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาด ข้อพิพาทระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในเรื่องต่าง ๆ เช่น การชั่งน้ำหนัก การจัดคิวรถบรรทุกอ้อยเข้าโรงงาน รวมทั้งการตัดราคาอ้อย¹

สำหรับกรณีของชาวไร่อ้อย เนื่องจากไม่ค่อยมีปัญหาในขั้นนี้จึงไม่ได้กล่าวถึงว่าทางรัฐบาลหรือทางกลไกรัฐใช้อำนาจอิทธิพลต่อทางชาวไร่อ้อย เช่นไร

* รายละเอียดเกี่ยวกับความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างความเป็นธรรม ยุติธรรมโดยพยายามจัดระเบียบกิจการนี้ให้รัดกุมยิ่งขึ้นและ เสนอแนะ.

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตปี 2524-2525 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 23-28.

สรุปการใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการหรือทางรัฐบาลในขั้นการกำหนด
นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงฤดูการผลิตปี 2522-2525 ไปปฏิบัติ

โดยทั่วไปจากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทางราชการหรือทางรัฐบาลได้
ใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมี ไม่ว่าจะในรูปแบบของการชักชวนหรือความกดดัน เช่นการ
ออกคำสั่ง การอาศัยอำนาจตามกฎหมายค่อนข้างรุนแรงกว่าชั้นอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะโรงงาน
น้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกได้ฝืนที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด
ไม่ว่าจะ เป็น เรื่องของการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในราคาควบคุมหรือการผลิตน้ำตาลทราย
ขาวและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ให้ครบตามที่กำหนด ซึ่งการที่รัฐบาลดำเนินการในลักษณะเช่น
นั้นก็ เพียงเพื่อให้อุตสาหกรรมนี้มี เสถียรภาพ เกิดความยุติธรรม เป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย

อย่างไรก็ตาม แม้ทางราชการพยายามใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งถือเป็นทรัพยากร
ทางการเมืองที่ตนมีลงโทษ แต่โรงงานตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออกก็ดูจะไม่สนใจ
 ทั้งนี้ เพราะอำนาจของทางราชการตามกฎหมายที่มีอยู่จำกัด ทำให้ไม่สามารถจัดระเบียบ
อุตสาหกรรมน้ำตาลดำเนินไปอย่างมี เสถียรภาพและมีระเบียบแบบแผน

อย่างไรก็ตาม ทางรัฐบาลก็ไม่ได้นิ่งนอนใจได้มีการพยายามที่จะทำให้อุตสาหกรรม
กรรมนี้มี เสถียรภาพ เกิดความยุติธรรมและ เป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงได้ดำเนินการผลักดัน
ให้มีการจัดตั้ง "สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว" ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม
ได้ออกประกาศ กระทรวงอุตสาหกรรม