

## ศึกโรงน้ำแข็ง : สงครามของการปั่นน้ำเป็นตัว

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

นับตั้งแต่ปลายเดือนมีนาคม 2526 เป็นต้นมา ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง และการพาดหัวข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้สร้างความหวาดเสียวแก่ผู้อ่านไม่น้อย

หนังสือพิมพ์ *ฐานเศรษฐกิจ* ฉบับวันที่ 15 - 23 เมษายน 2526 พาดหัวข่าวว่า "ศึกยี่ปี่น้ำแข็งแรงเข้าไคล ประกาศหมายหัวเอาชีวิต"

หนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันเสาร์ที่ 16 เมษายน 2526 พาดหัวข่าวว่า "ศึกน้ำแข็งใกล้แตกหัก ยี่ปี่-ซาบี่รวมอัดโรงงาน"

คำถามพื้นฐานจึงมีอยู่ว่า เหตุใดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของ จึงมีมากถึงขนาดที่จะเช่นหมากัน ?

### ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำแข็ง

ในการทำความเข้าใจในเรื่องความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของ เราจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงพื้นฐานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 7 ประการ

**ข้อเท็จจริงที่หนึ่ง** การประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของก็ดูคล้ายอุตสาหกรรมอื่นๆ อีกหลายอุตสาหกรรมที่อาจจำแนกหน่วยธุรกิจออกเป็น 2 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มผู้ผลิตหรือโรงน้ำแข็ง กับกลุ่มพ่อค้าคนกลาง หรือที่เรียกกันว่า กลุ่มยี่ปี่ ซาบี่ ข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือโรงน้ำแข็งส่วนใหญ่ไม่มีสายการจัดจำหน่ายของตนเอง ต้องพึ่งพ่อค้าคนกลางในการนำน้ำแข็งจากโรงงานไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภค ในทำนองเดียวกัน พ่อค้าคนกลางส่วนใหญ่ก็ไม่มีธุรกิจโรงน้ำแข็ง เฉพาะยี่ปี่รายใหญ่บางรายเท่านั้นที่มีกิจการโรงน้ำแข็งด้วย

**ข้อเท็จจริงที่สอง** น้ำแข็งเป็นสินค้าที่เมื่อผลิตขึ้นแล้ว จะต้องจัดจำหน่ายโดยทันที เพราะสามารถเสื่อมสลายไปในเวลาอันรวดเร็ว แม้ว่าการเก็บรักษาสินค้าประเภทนี้ให้คงสภาพเดิมจะเป็นไปได้ แต่ก็ต้องเสียต้นทุนสูงมาก

**ข้อเท็จจริงที่สาม** การที่โรงน้ำแข็งต้องพึ่งพ่อค้าคนกลางในการจัดจำหน่ายเป็นสำคัญ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า น้ำแข็งเป็นสินค้าเสื่อมสภาพในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้อำนาจต่อรองของกิจการโรงน้ำแข็งมีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มยี่ปี่ที่มีสายการจัดจำหน่าย

ครอบคลุมอาณาบริเวณอันกว้างขวาง จะมีอำนาจต่อรองมาก ด้วยเหตุนี้เอง กำไรในอุตสาหกรรม น้ำแข็งของจึงกระจุกตัวในมือยี่ปัวเหล่านี้

**ข้อเท็จจริงที่สี่** ส่วนเหลือของการตลาดในธุรกิจน้ำแข็งของมีสัดส่วนค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิต กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ราคาน้ำแข็งของผู้บริโภคต้องจ่ายจะอยู่ในระดับสูงกว่าราคาหน้าโรงงานเป็นอันมาก ในปัจจุบัน (2526) กระทรวงอุตสาหกรรมควบคุม ราคาน้ำแข็งของทั้งในระดับราคาหน้าโรงงานและราคาของผู้บริโภคต้องจ่าย กล่าวคือ ราคาหน้าโรงงานในเขตกรุงเทพมหานครจะต้องไม่เกินของละ 55 บาท แต่เมื่อไปถึงมือผู้บริโภค จะต้องขายในราคาไม่เกินของละ 112 บาท ส่วนเหลือของการตลาดมีค่าสูงถึงของละ 57 บาท กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ราคาของผู้บริโภคต้องจ่ายคิดเป็น 2.04 เท่าของราคาหน้าโรงงาน ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ส่วนเหลือของการตลาดดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ในปี 2520 ราคาน้ำแข็งของหน้าโรงงานไม่เกินของละ 33 บาท แต่เมื่อตกถึงมือผู้บริโภค ต้องจ่ายในราคาของละ 64 บาท ส่วนเหลือของการตลาดตกประมาณของละ 31 บาท ราคาของผู้บริโภคต้องจ่ายในปี 2520 ตกประมาณ 1.94 เท่าของราคาหน้าโรงงาน

**ข้อเท็จจริงที่ห้า** ความต้องการบริโภคน้ำแข็งมิได้มีระดับคงที่ตลอดทั้งปี หากแต่แปรผันตามฤดูกาล กล่าวคือ ความต้องการน้ำแข็งจะมีมากในช่วงฤดูร้อน และลดลงในฤดูหนาว อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาพฤติกรรมการบริโภคน้ำแข็งของประชาชนอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่า ความต้องการบริโภคน้ำแข็งในฤดูหนาวมีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของฤดูร้อนเท่านั้น

**ข้อเท็จจริงที่หก** การขยายตัวของกิจการโรงงานน้ำแข็งมีไม่สู้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากในบางยุคบางสมัย รัฐบาลมีนโยบายควบคุมจำนวนโรงงานน้ำแข็ง เพื่อมิให้มีกำลังการผลิตส่วนเกินมากจนเกินไป ในปี 2512 โรงน้ำแข็งทั่วประเทศมีจำนวน 370 โรง (*ข่าวพาณิชย์* ฉบับวันที่ 25 กรกฎาคม 2512) เพิ่มขึ้นเป็น 557 โรงในปี 2522 (ดูตารางที่ 1) และลดลงเหลือ 514 โรงในปี 2524 (*เข็มทิศ* ฉบับวันที่ 31 มกราคม - 6 กุมภาพันธ์ 2524) นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา กิจการโรงงานน้ำแข็งต้องประสบภาวะล้มลุกคลุกคลานอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการผลิตน้ำแข็งของที่สำคัญ คือ ค่าไฟฟ้า โดยมีผู้พบว่า ประมาณ 2 ใน 3 ของต้นทุนการผลิตน้ำแข็งของเป็นค่าไฟฟ้า (สุนทร ทวีโภค "ภาวะอุตสาหกรรมน้ำแข็ง" *ข่าวพาณิชย์* ฉบับวันที่ 23-28 มกราคม 2513) การรวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มโอเปค ซึ่งยังผลให้มีการปรับอัตราค่าไฟฟ้านั้น มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อกิจการโรงงานน้ำแข็ง ในด้านหนึ่งนั้น กิจการโรงงานน้ำแข็งต้องเผชิญกับภาวะต้นทุนการผลิตที่ถีบตัวสูงขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับต้องเผชิญกับภาวะตลาดที่ผันผวนตามฤดูกาล โรงน้ำแข็งจำนวนมากซึ่งขยายกำลังการผลิตเพื่อสนองความต้องการบริโภคในฤดูร้อน จะ

ต้องประสบกับภาวะกำลังการผลิตส่วนเกินในฤดูหนาว การทำสงครามราคาระหว่างโรงงานน้ำแข็งด้วยกันเอง จึงเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว กิจกรรมใดที่แพ้สงครามก็ต้องออกจากการแข่งขัน

**ข้อเท็จจริงที่เจ็ด** ในขณะที่การขยายตัวของกิจการโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานีมีไม่สู้มากนัก กล่าวคือ โรงงานทำน้ำแข็งในจังหวัดนนทบุรีเพิ่มขึ้นจาก 11 โรงในปี 2516 เป็น 14 โรงในปี 2522 ส่วนในจังหวัดปทุมธานีเพิ่มขึ้นจาก 4 โรงในปี 2516 เป็น 8 โรงในปี 2522 แต่กิจการดังกล่าวนี้ในเขตกรุงเทพมหานครกลับมีการขยายตัวค่อนข้างมาก ในปี 2513 มีรายงานข่าวว่า มีโรงงานทำน้ำแข็งในจังหวัดพระนครและธนบุรีรวม 37 โรง (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 18 มิถุนายน 2513) ลดลงเหลือ 25 โรงในปี 2516 และเพิ่มขึ้นเป็น 45 โรงในปี 2522 (ดูตารางที่ 2) จำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปทุมธานีรวมกันเท่ากับ 40 โรงในปี 2516 เพิ่มขึ้นเป็น 67 โรงในปี 2522 แต่กลับลดลงเหลือ 55 โรงในปี 2526 หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 28 พฤษภาคม 2526 รายงานว่า ในปี 2525 มีโรงงานทำน้ำแข็งที่ต้องเลิกกิจการรวม 11 โรง ในปัจจุบัน (2526) โรงงานทำน้ำแข็งในเขตสามจังหวัดดังกล่าวนี้มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น 47,000 ชองต่อวัน ซึ่งมีกำลังการผลิตส่วนเกินถึง 56% ในฤดูร้อน และ 135% ในฤดูหนาว

### **บทบาทของรัฐในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของ**

ในบรรดาอุตสาหกรรมทั้งหลาย อุตสาหกรรมน้ำแข็งของเป็นอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเข้าไปดำเนินนโยบายแทรกแซงอยู่เป็นอันมาก การแทรกแซงมีตั้งแต่การเข้าไปมีบทบาทในการจัดองค์การในการผลิต การควบคุมจำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง การควบคุมราคา และการควบคุมคุณภาพของผลผลิต

ในการดำเนินนโยบายการควบคุมการผลิตและการค้าน้ำแข็ง รัฐบาลเน้นความสำคัญของเขตกรุงเทพมหานครมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเขตที่มีปัญหามากกว่าจังหวัดอื่นๆ มาตรการทางนโยบายที่รัฐบาลนำออกมาใช้ส่วนใหญ่จึงมิได้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ

ตามประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุคใหม่ รัฐบาลเริ่มเข้ามาควบคุมการค้าและการผลิตน้ำแข็งอย่างจริงจังในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะต้องการเล่นงานยี่ปัวรายใหญ่ที่อิงแอบอยู่กับกลุ่มชอวยราชครูในระหว่างปี 2490-2500 แต่เหตุผลอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการลดส่วนแบ่งการตลาดให้ต่ำลง ทั้งนี้เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์พบว่า ราคาที่ผู้บริโภคต้องจ่ายนั้นสูงกว่าราคาหน้าโรงงานเป็นอันมาก

องค์กรที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็งของโดยตรงก็คือ คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้าน้ำแข็ง ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2503 โดยอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนอำนาจและหน้าที่ในด้านการควบคุม

การผลิตและการค้าน้ำแข็งจากกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการซื้อเดียวกันนี้

องค์กรของรัฐบาลที่มีบทบาทในการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็งของไม่น้อยไปกว่าคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้าน้ำแข็ง ก็คือ คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ในการควบคุมราคา ต่อมาเมื่อกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไป คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ก็เข้ามามีบทบาทแทน

### สหกรณ์น้ำแข็ง : องค์กรแห่งการผูกขาด

ในการดำเนินนโยบายการควบคุมการผลิตและการค้าน้ำแข็ง รัฐบาลใช้วิธีการเดียวกับที่ใช้ในธุรกิจการฆ่าและการค้าสุกร ในกรณีของสุกรรัฐบาลส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์ จำกัดสินใช้ ในกรณีของน้ำแข็ง รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง สหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ ในปี 2503

สหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้เกือบเรียกได้ว่ามีอำนาจผูกขาดการผลิตและค้าน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ทั้งนี้เพราะเหตุที่ว่า โรงงานทำน้ำแข็งเกือบทั้งหมดในจังหวัดทั้งสองเป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวนี้ จากจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งทั้งหมด 37 โรง เป็นสมาชิกสหกรณ์ถึง 33 โรง ในทางปฏิบัติ สหกรณ์จะทำหน้าที่กำหนดปริมาณน้ำแข็งที่ผลิตทั้งหมด และจัดสรรโควตาการผลิตแก่โรงงานทำน้ำแข็งที่เป็นสมาชิก พร้อมกันนั้นก็ทำหน้าที่จัดสรรน้ำแข็งของที่ผลิตได้แก่ยี่ปัวเพื่อนำไปจัดจำหน่ายต่อไป

การที่สหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้สามารถควบคุมการผลิตและการค้าน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีได้เกือบทั้งหมดเช่นนี้ ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องได้รับการหนุนหลังจากผู้มีอำนาจทางการเมือง และก็เป็นเรื่องที่น่าจะแน่นอนอีกเช่นกันว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระยะแรก ผู้อำนวยการและกรรมการของสหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้าน้ำแข็งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยดำเนินนโยบายซึ่งเอื้อกุลให้สหกรณ์ที่มีอำนาจผูกขาดมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการตั้งและขยายโรงงานทำน้ำแข็งทั่วประเทศดำเนินนโยบายซึ่งเอื้อกุลให้สหกรณ์ที่มีอำนาจผูกขาดมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการตั้งและ

ขยายโรงงานทำน้ำแข็งทั่วประเทศได้ดำเนินนโยบายไปในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของสหกรณ์ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี แต่ขณะเดียวกันนั้น บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯพากันขยายกำลังการผลิตเพื่อรองรับความต้องการบริโภคน้ำแข็งที่เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

เมื่อพิจารณาวิธีการในทางปฏิบัติของสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใจอย่างผิวเผิน เราอาจหลงเข้าใจว่า สหกรณ์ฯสามารถจัดระบบการผลิตและการค้ำน้ำแข็งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในยุคที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ สหกรณ์ฯสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรที่สนองนโยบายของรัฐบาลได้โดยไม่ผู้มีปัญหามากนัก แต่เมื่อการเมืองเปลี่ยนโฉมสู่ระบอบประชาธิปไตย ความไร้ประสิทธิภาพของการจัดระบบการผลิตและการค้ำน้ำแข็งก็เริ่มปรากฏสู่สายตาของสาธารณชน

ในปี 2512 ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลโทพงษ์บุญณกันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า การอนุญาตให้ขยายหรือตั้งโรงงานทุกประเภทโดยพื้นฐานแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม แต่เหตุใดการพิจารณาให้ตั้งหรือขยายโรงงานทำน้ำแข็งจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไปขึ้นแก่กระทรวงอุตสาหกรรม

ในทันทีที่อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานทำน้ำแข็งโอนไปเป็นของกระทรวงอุตสาหกรรม เสียงเรียกร้องให้มีการตั้งโรงงานทำน้ำแข็งเพิ่มขึ้นก็ดังกระหึ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาเรื่องนี้ด้วยความระมัดระวังยิ่ง โดยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ในขณะนั้นว่า หากกระทรวงอุตสาหกรรมอนุญาตให้มีการตั้งโรงงานทำน้ำแข็งเพิ่มขึ้น ก็คงมีเสียงครหาว่าได้รับสินบนจากผู้ตั้งโรงงานใหม่ แต่ถ้าหากกระทรวงอุตสาหกรรมยังคงจำกัดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งไว้เท่าเดิมก็คงมีเสียงครหาว่าได้รับสินบนจากเจ้าของโรงงานทำน้ำแข็งที่มีอยู่เดิม (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม 2513)

ในช่วงเวลาระหว่างปี 2512-2514 เป็นช่วงเวลาที่สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใจต้องเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก นายสนั่น ธีระศิริโชติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ ถึงกับตั้งกระทู้ในรัฐสภาถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 23 สิงหาคม 2514) สหกรณ์ฯไม่เพียงแต่จะต้องคอยตอบโต้ข้อโจมตีต่างๆเท่านั้น หากทว่ายังต้องคอยขัดขวางมิให้มีการตั้งโรงงานทำน้ำแข็งเพิ่มขึ้นในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีอีกด้วย ในช่วงที่เสียงเรียกร้องให้มีการตั้งโรงงานทำน้ำแข็งเพิ่มขึ้นดังหนาหู นายทัศนีย์ ชื่นศิริ ผู้จัดการสหกรณ์ฯถึงกับออกโรงให้สัมภาษณ์ว่า

โรงงานทำน้ำแข็งจำนวน 37 โรงที่มีอยู่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น มีกำลังการผลิตถึงวันละ 2,700,000 กิโลกรัม ซึ่งเพียงพอที่จะสนองความต้องการในการบริโภค (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 12 เมษายน 2514)

แม้ว่าสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้จะต้องฝ่าคลื่นมรสุมตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2512-2514 ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลยังคงยึดถือนโยบายการจำกัดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี สหกรณ์ฯจึงไม่ผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากนัก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจรในเดือนพฤศจิกายน 2514 อำนาจผูกขาดของสหกรณ์ฯกลับมั่นคงแน่นแฟ้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 และ 240 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ยกเลิกนโยบายการควบคุมการผลิตและการค้ำน้ำแข็ง โดยปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี อำนาจผูกขาดของสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้จึงถูกพังทลายลงในปี 2517

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้เป็นองค์กรที่สถาปนาขึ้นโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองในยุคที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี องค์กรดังกล่าวนี้มีฐานะมั่นคงตลอดยุคที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ ทั้งนี้เนื่องจากชนชั้นปกครองดำเนินนโยบายไปในทางที่จะเกื้อกูลผลประโยชน์ของสหกรณ์นั่นเอง แต่ยามใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ฐานะของสหกรณ์ดังกล่าวนี้ก็ถูกสั่นสะเทือนและต้องจบบทบาทลงเมื่อรัฐบาลหันไปใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

### จากมหาดไทยสู่อุตสาหกรรม : การปรับเปลี่ยนมุ่งแห่งนโยบาย

ในระหว่างปี 2503-2511 รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินนโยบายแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็งของ กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อเป็นองค์กรในการหน้าที่ดังกล่าวนี้ ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็ง” แม้ว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมายจะมีขอบเขตทั่วประเทศ แต่การดำเนินนโยบายก็เน้นเฉพาะเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นสำคัญ ลักษณะเด่นของนโยบายในยุคดังกล่าวนี้ก็คือ การคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ขณะเดียวกันก็มอบให้สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ ทำหน้าที่กำหนดปริมาณการผลิต และจัดสรรโควต้า

ปริมาณการผลิตแก่โรงงานที่เป็นสมาชิก โดยในขณะเดียวกันก็จัดสรรโควตาน้ำแข็งที่ผลิตได้แก่ ยี่ปัวด้วย

นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการผลิตและการค้า น้ำแข็งถูกโอนไปอยู่ในกระทรวงอุตสาหกรรม ในระหว่างปี 2512-2516 มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* กระทรวงอุตสาหกรรมไม่ยินยอมให้ข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ ในสหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งจังหวัดพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้อีกต่อไป ซึ่งนับว่าแตกต่าง จากนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในระยะแรกเริ่มที่ถึงกับส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าไปเป็นผู้บริหารสหกรณ์ฯ

*ประการที่สอง* กระทรวงอุตสาหกรรมเริ่มมีนโยบายที่เด่นชัดในการจำกัด การผลิตน้ำแข็งเพื่อการบริโภคออกจากการผลิตน้ำแข็งเพื่อการประมง ทั้งนี้ปรากฏว่า ความต้องการน้ำแข็งเพื่อการประมงเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยขยายตัวตามการจำเรือเต็บโตของ อุตสาหกรรมการประมง แต่โดยเหตุที่รัฐบาลมีนโยบายจำกัดจำนวนโรงงานน้ำแข็ง ดังนั้นปริมาณ น้ำแข็งที่ผลิตได้จึงมักไม่เพียงพอแก่ความต้องการใช้ ชาวประมงต้องประสบความเดือดร้อน เนื่องจากภาวะการขาดแคลนน้ำแข็ง ในบางขณะเมื่อน้ำแข็งเพื่อการประมงประสบภาวะการ ขาดแคลนอย่างรุนแรง ก็มีการกวาดซื้อน้ำแข็งในตลาดจนทำให้น้ำแข็งที่ใช้ในการบริโภคพลอย ขาดแคลนไปด้วย แต่ที่สำคัญก็คือ ภาวะการขาดแคลนน้ำแข็งเพื่อการประมงทำให้ชาวประมงต้อง แย่งชิงกันซื้อน้ำแข็ง จนก่อให้เกิดข้อพิพาทอยู่เนืองๆ ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงงานทำน้ำแข็งเพื่อการประมงโดยเฉพาะ

*ประการที่สาม* กระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายอนุญาตให้มีการจัดตั้งและขยาย จำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในส่วนภูมิภาค แต่ขณะเดียวกันยังคงคุมกำเนิดจำนวนโรงงานในเขต กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้โดยมิได้แต่ต้องอำนาจที่ผูกขาดของสหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งจังหวัด พระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้แม้แต่น้อย มิหนำซ้ำยังอนุญาตให้โรงงานในสังกัดสหกรณ์ฯขยายกำลัง การผลิตอีกด้วย

#### **ปว. 239 และ ปว. 240 : สูดยอดแห่งการแทรกแซง**

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในระหว่างปี 2512-2514 ซึ่งเป็นยุคที่มีการปกครองตาม ระบบประชาธิปไตย สหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ต้องเผชิญกับการ วิพากษ์วิจารณ์และการโจมตีอย่างไม่หยุดยั้ง แต่โดยเหตุที่กระทรวงอุตสาหกรรมมิได้เปลี่ยนแปลง นโยบายการควบคุมการผลิตและการควบคุมการค้า น้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี สหกรณ์จึงฝ่ามรสุมมาได้โดยไม่สู้บอบช้ำนัก

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์กลับพลิกกลับเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2514 สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ ซึ่งชอบที่จะเติบโตในระบบเผด็จการมากกว่าระบบประชาธิปไตย จึงมีสภาพไม่ต่างจากปลากระดี่ได้น้ำ สหกรณ์ฯไม่รื้อที่จะผลักดันให้รัฐบาลเผด็จการดำเนินนโยบายในทางเกื้อกูลการเติบโตของสหกรณ์ฯ และด้วยแรงผลักดันส่วนหนึ่งจากสหกรณ์ดังกล่าวนี้เอง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 และ 240 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515 จึงคลอดออกมา

รัฐบาลแถลงเจตนารมณ์ในการออกประกาศคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับนี้ว่า

“... น้ำแข็งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับประชาชนใช้ในการบริโภคและในการอุตสาหกรรม สมควรมีมาตรการส่งเสริมและควบคุมการผลิต การจำหน่าย ให้ถูกสุขลักษณะอนามัย มีปริมาณให้เพียงพอกับความต้องการ กำหนดเขตและราคาจำหน่าย เพื่อมิให้เกิดการแข่งขันจนเป็นผลเสียหายทางเศรษฐกิจและเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ...”

ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับน้ำแข็งดังที่แถลงไว้นี้ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 กำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็ง” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และมีผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข และกรมตำรวจ เป็นกรรมการ ทั้งนี้โดยมีผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีกรรมการอีกไม่เกินสองคนซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 ข้อ 5 คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็ง มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกใบอนุญาตให้ตั้ง ขยาย หรือย้ายโรงงานทำน้ำแข็ง
- (2) กำหนดเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดหรือหลายเขตท้องที่ในราชอาณาจักรเป็นเขตจำหน่ายน้ำแข็ง
- (3) กำหนดท้องที่จำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานทำน้ำแข็งแต่ละโรงในเขตจำหน่ายน้ำแข็ง
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง และการจำหน่ายน้ำแข็งให้ถูกสุขลักษณะและอนามัย
- (5) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งในเขตจำหน่ายน้ำแข็งหรือในท้องที่จำหน่ายน้ำแข็ง ราคาจำหน่ายนี้อาจกำหนดเป็นราคาขั้นต่ำ ขั้นสูง หรือทั้งขั้นต่ำขั้นสูงของการขายส่งหรือขายปลีก หรือทั้งของการขายส่งขายปลีกด้วยก็ได้



(6) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานทำน้ำแข็งทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานนั้น

(7) กำหนดข้อยกเว้นหรือผ่อนผันการจำหน่ายน้ำแข็ง การนำน้ำแข็งเข้ามาในหรือนำออกนอกเขตหรือท้องที่จำหน่ายน้ำแข็ง ตลอดจนเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

ส่วนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 240 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515 มีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า การตั้งโรงงานทำน้ำแข็งก็ดี และการขยายโรงงานทำน้ำแข็งก็ดี จำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งเสียก่อน

ผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างใกล้ชิดหลายคนมีความเชื่อว่า การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 และ 240 ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นความพยายามของกระทรวงมหาดไทย (เจ้าเก่า) ที่จะยื้อแย่งอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวน้ำแข็งจากกระทรวงอุตสาหกรรม แม้ว่าจะไม่สามารถผลักดันให้กลับไปสู่สภาพที่เป็นอยู่ในระหว่างปี 2503-2511 แต่อย่างน้อยก็สามารถทอนอำนาจของกระทรวงอุตสาหกรรมลงในข้อที่ว่า การจัดตั้งและการขยายโรงงานทำน้ำแข็ง แทนที่จะขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของกระทรวงอุตสาหกรรมเพียงฝ่ายเดียว กลับต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามที่ปรากฏในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 และ 240 โดยส่วนรวม เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* นับเป็นครั้งแรกที่คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งมีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ และกฎหมายที่รองรับให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังกล่าวนี้ อย่างชนิดเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งมีอำนาจตั้งแต่การควบคุมจำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง เนื่องจากมีอำนาจในการอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานทำน้ำแข็ง มีอำนาจในการควบคุมการจำหน่ายน้ำแข็งด้วยการกำหนดเขตจำหน่ายน้ำแข็ง มีอำนาจในการควบคุมราคาน้ำแข็ง ทั้งในการควบคุมราคาขึ้นสูงและขึ้นต่ำ มีอำนาจในการควบคุมคุณภาพของน้ำแข็งที่ผลิตได้ ฯลฯ การที่คณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเช่นนี้ ในด้านหนึ่งย่อมช่วยให้คณะกรรมการดังกล่าวนี้สามารถดำเนินนโยบายเกี่ยวกับน้ำแข็งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีเครื่องมือที่อยู่ในอำนาจโดยพร้อมมูล แต่ในอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะยึดถือปรัชญาเสรีนิยมในการแก้ปัญหาของอุตสาหกรรมน้ำแข็ง แต่จะเน้นการแทรกแซงของรัฐบาลในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี

*ประการที่สอง* ก่อนที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 และ 240 การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับน้ำแข็งเน้นการควบคุมจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งและการจัดสรรปริมาณการผลิต

และปริมาณผลผลิตที่จัดจำหน่าย โดยผ่านสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้เป็นสำคัญ แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 239 ได้เปิดทางให้มีการใช้มาตรการใหม่อีกประเภทหนึ่ง นั่นคือ การประกาศเขตจำหน่ายน้ำแข็ง ทั้งนี้โดยมีหลักการว่า น้ำแข็งที่ผลิตในเขตจำหน่ายใดก็ต้องขายในเขตจำหน่ายนั้น โดยห้ามมิให้มีการจำหน่ายข้ามเขต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค้ำน้ำแข็ง

การจำกัดมาตรการการห้ามจำหน่ายน้ำแข็งข้ามเขตมาใช้นั้น เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า เป็นการลอกเลียนมาตรการของนโยบายสุกร ซึ่งมีการห้ามจำหน่ายเนื้อสุกรชำแหละข้ามเขตเช่นเดียวกัน โดยที่นโยบายสุกรใช้มาตรการดังกล่าวนี้มาก่อนแล้วหลายปี และมีส่วนสร้างกำไรให้แก่บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัดเป็นอันมาก ทำนองเดียวกัน มาตรการการห้ามจำหน่ายน้ำแข็งข้ามเขตมีส่วนช่วยกระชับอำนาจผูกขาดของสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้ปรากฏว่า ก่อนหน้านี้มีน้ำแข็งจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาตีตลาดในจังหวัดพระนครและธนบุรี เนื่องจากราคาถูกกว่า จนผู้บริหารสหกรณ์ฯต้องมีหนังสือร้องเรียนต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่า หากเห็นว่า สหกรณ์ฯยังคงที่จะดำรงอยู่ต่อไป รัฐบาลควรจะดำเนินการจับกุมผู้นำน้ำแข็งจากต่างจังหวัดเข้ามาจำหน่ายในจังหวัดพระนครและธนบุรี ทั้งนี้เว้นเสียแต่ที่ว่า รัฐบาลเห็นควรให้เลิกกิจการของสหกรณ์ฯดังกล่าวนี้ (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2515)

### **ควบคุม ควบคุม ควบคุม : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว**

การเน้นบทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็ง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมจำนวนโรงงานน้ำแข็ง การจัดระบบการผลิตและการค้ำน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีโดยผ่านสหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ การควบคุมราคา ตลอดจนการห้ามจำหน่ายน้ำแข็งข้ามเขตก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญอะไรบ้าง

ผลกระทบที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ไม่ต้องสงสัยเลยว่า บทบาทของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างอำนาจผูกขาดในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีแก่สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ ดังจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี 2503-2511 รัฐบาลพยายามดำเนินการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี นโยบายดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินต่อมาในระหว่างปี 2512-2516 มิหนำซ้ำรัฐบาลยังเปิดโอกาสให้โรงงานทำน้ำแข็งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวนี้ขยายกำลังการผลิตได้อีกด้วย

*ประการที่สอง* การควบคุมการผลิตด้วยการควบคุมจำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากร การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำแข็งเป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่สามารถสนองตอบความต้องการ ในการบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไม่เพียงแต่ควบคุมจำนวนโรงงานเท่านั้น หากยัง ควบคุมราคาน้ำแข็งที่จำหน่ายอีกด้วย ผลก็คือ กลไกราคามีอาจทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขั้นแรกนั้น ผลกระทบดังกล่าวนี้ยังไม่รุนแรง ปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดการ ขยายตัวของอุตสาหกรรมประมงอย่างขนานใหญ่ ผลเสียอันเกิดจากการแทรกแซงของรัฐบาล จึงปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อปรากฏว่า ปริมาณน้ำแข็งที่ผลิตได้ไม่สามารถสนองความต้องการ ในอุตสาหกรรมประมง และกว่าที่รัฐบาลจะเริ่มแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างจริงจังหลังปี 2521 ก็เป็นเวลาปัญหาเข้าสู่ขั้นวิกฤติแล้ว

*ประการที่สาม* นโยบายการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในเขตจังหวัด พระนครและธนบุรีเป็นนโยบายที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตและลิตรอนสวัสดิการของผู้บริโภค ทั้งนี้ ปรากฏว่า นโยบายดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งในเขต นครหลวงหากำไรจากอำนาจผูกขาด โดยไม่พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต ผลที่ตาม มาก็คือ ราคาน้ำแข็งที่จำหน่ายในเขตนครหลวงแพงกว่าในจังหวัดใกล้เคียง ในปี 2514 นายสนั่น ธีระศิริโชติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่นสังกัดพรรคแนวร่วมเศรษฐกิจอภิปราย ในรัฐสภาว่า ในขณะที่น้ำแข็งในเขตจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐมจำหน่ายในราคา ของละ 10-14 บาท แต่ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีกลับขายในราคาของละ 30 บาท นายสนั่น เปิดโปงว่า โรงงานทำน้ำแข็งได้ส่วนแบ่งเพียงของละ 19 บาท ส่วนที่เหลืออีกของละ 11 บาท ตกเป็นของสหกรณ์ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินไช้ (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 23 สิงหาคม 2514)

*ประการที่สี่* การจัดระบบการจัดสรรโควตาการผลิตและโควตาการจัดจำหน่าย น้ำแข็งโดยผ่านสหกรณ์ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินไช้ หากพิจารณาแต่เพียง ผิวเผินก็อาจหลงเข้าใจว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ โดยสามารถทำให้การผลิตและการค่าน้ำแข็ง อยู่ในดุลยภาพอยู่ตลอดเวลา แต่แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ความต้องการบริโภคน้ำแข็ง เพิ่มขึ้นอยู่เกือบตลอดเวลา อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของ อุตสาหกรรมต่างๆ แต่นโยบายการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีทำให้ กลไกราคาไม่สามารถส่งสัญญาณให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลงทุนในกิจการโรงงานน้ำแข็งเพิ่มขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหกรณ์ฯเองมิได้ศึกษาและคาดคะเนความต้องการใช้น้ำแข็งอย่างจริงจัง การกำหนดปริมาณการผลิตจึงไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในตลาดที่แปรเปลี่ยนไป และหลาย ต่อหลายครั้งที่เกิดภาวะการขาดแคลนนํ้าแข็งขึ้นในเขตนครหลวง ในปี 2513-2514 สหกรณ์ฯ

ต้องขออนุญาตคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค่าน้ำแข็งในการนำน้ำแข็งจากจังหวัดนนทบุรีเข้ามาขายในจังหวัดพระนครและธนบุรี แต่เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว สหกรณ์ฯ กลับนำไปอนุญาตนั้นไปขายแก่ยี่ปู้วในราคาใบละ 300 บาท (ต่อน้ำแข็งจำนวน 50 ซอง) โดยที่ยี่ปู้วขายต่อให้ซาปัวในราคาใบละ 500 บาท (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 23 สิงหาคม 2514)

*ประการที่ห้า* การกำหนดเขตจำหน่ายน้ำแข็ง โดยยึดถือหลักการว่า น้ำแข็งที่ผลิตขึ้นในเขตจำหน่ายใด จำต้องขายในเขตจำหน่ายนั้น โดยห้ามมิให้มีการจำหน่ายน้ำแข็งข้ามเขตเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการผลิตและค่าน้ำแข็งนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นมาตรการที่ฝืนธรรมชาติ เพราะตามปกติสินค้าย่อมเคลื่อนย้ายจากแหล่งที่มีราคาถูกไปสู่แหล่งที่มีราคาแพง การกวดขันเพื่อมิให้มีการเคลื่อนย้ายน้ำแข็งข้ามเขตจำหน่าย แม้จะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ แต่ก็ต้องเสียรายจ่ายสูงและมีอาจควบคุมได้โดยทั่วถึง มาตรการดังกล่าวนี้มุ่งคุ้มครองโรงงานทำน้ำแข็งในแต่ละเขตจำหน่ายให้ปลอดภัยจากการแข่งขัน ทั้งนี้กระทรวงอุตสาหกรรมมักจะมีข้ออ้างว่า โรงทำน้ำแข็งขนาดใหญ่มักจะส่งน้ำแข็งข้ามเขตไปจำหน่ายในราคาถูก อันเป็นผลให้โรงงานทำน้ำแข็งขนาดเล็กต้องล้มละลายไปเป็นอันมาก แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ในเขตนครหลวงซึ่งมีโรงงานทำน้ำแข็งขนาดใหญ่จำนวนมาก กลับขายน้ำแข็งในราคาแพงกว่าจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งจำนวนโรงงานน้ำแข็งขนาดใหญ่มีน้อยกว่า ต้นตอของปัญหามิได้อยู่ที่โรงงานใหญ่รังแกโรงงานเล็ก หากแต่อยู่ที่นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีผลในการส่งเสริมการประกอบการของโรงงานที่ไร้ประสิทธิภาพ โดยที่ผลเสียตกแก่ผู้บริโภคที่ต้องจ่ายเงินซื้อน้ำแข็งในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น

### **เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ**

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ลมการเมืองเปลี่ยนทิศสู่ระบอบประชาธิปไตย การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบปิดด้วยการปิดหูปิดตาประชาชนมิอาจกระทำได้อย่างมิดชิดอีกต่อไป พลังทางการเมืองบีบบังคับให้รัฐบาลจำต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อมวลชนในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง นโยบายการควบคุมการผลิตและการค่าน้ำแข็งจึงถูกยกเลิกไปในปี 2517 และนี่เองที่นำมาซึ่งจุดจบของสหกรณ์ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ในเวลาต่อมา

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สหกรณ์น้ำแข็งต้องพบกาลอวสาน สาเหตุดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* สหกรณ์ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้จะสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้สภาวะการณ์ที่มีการผูกขาด และเจริญเติบโตภายใต้ระบอบการปกครองแบบ

เหตุการณ์เท่านั้น เมื่อลมการเมืองเปลี่ยนทิศทาง และรัฐบาลหันไปดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยม ฐานะของสหกรณ์ฯก็เริ่มสิ้นคลอน บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งในกรุงเทพมหานครเริ่มเผชิญกับการแข่งขันจากโรงงานทำน้ำแข็งในจังหวัดใกล้เคียง ยี่ปู้วพากันตีจากสหกรณ์ เพราะสามารถหาซื้อน้ำแข็งจากแหล่งที่มีราคาถูก และโดยที่สหกรณ์ฯไม่มีอำนาจผูกขาดในกรุงเทพมหานครอีกต่อไป บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งที่เป็นสมาชิกย่อมไม่เห็นอานิสงส์ของการเป็นสมาชิกต่อไป

*ประการที่สอง* ระบบบริหารของสหกรณ์ฯเป็นระบบที่ยุ่งงวมและมีพิธีรีตองมาก ทำให้การจัดจำหน่ายน้ำแข็งขาดความคล่องตัว ดังที่ยี่ปู้วรายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า

“...สหกรณ์ที่ผ่านมามีปัญหามาก ตอนมีสหกรณ์ฯผมต้องซื้อในราคาแพงกว่านี้ สหกรณ์ฯเขากำหนดราคา กำหนดเขต แล้วก็กำหนดโรง จะซื้อที่ก็ต้องไปที่สหกรณ์ฯไปจ่ายเงินกันที่นั่น แล้วจึงเอาใบรับน้ำแข็งไปเอาน้ำแข็งที่โรงงานจะไปซื้อที่โรงงานเขาก็ไม่ยอมขายให้ ผมว่ามันเสียเวลา มีพิธีรีตองเกินความจำเป็น ในสหกรณ์ฯยังมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก เลือกที่รักมักที่ชัง จำกัดโควต้ากัน ซื้อโควต้ากัน ขึ้นแต่ซื้อสหกรณ์บังหน้าเท่านั้น โรงงานบางโรงพ้อออกจากสหกรณ์แล้วกลับขายถูกกว่าตอนที่อยู่ในสหกรณ์อีก มีเวลาว่างตอนไหนก็ไปเอาน้ำแข็ง) ได้ พุดกันด้วยเครดิตได้ แต่ถ้าหากเป็นสหกรณ์แล้วต้องใช้เงินสด ...”

(จาก “เสียงสะท้อนจากวงการน้ำแข็ง” นิตยสาร *ร้านค้ำ* ปีที่ 2 ฉบับที่ 18 มิถุนายน – กรกฎาคม 2521)

ในขณะที่ยังมีอำนาจผูกขาด โดยที่ได้รับการหนุนหลังทางการเมือง แม้ระบบการบริหารจะเต็มไปด้วยพิธีรีตอง และขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวเพียงใด แต่สหกรณ์ผู้ผลิตและค้ำน้ำแข็งพระนคร-ธนบุรี จำกัดสินใช้ก็สามารถดำรงอยู่ได้ เพราะบรรดาโรงงานน้ำแข็งและยี่ปู้วยังคงต้องอิงแอบอยู่กับอำนาจผูกขาดนั้น ถ้าไรจากการผูกขาดอันเกิดจากการควบคุมการผลิตและการค้ำน้ำแข็งในเขตนครหลวง ซึ่งผ่านเข้ามาในสหกรณ์ดังกล่าวนี้ ถูกนำไปแบ่งปันปันส่วนระหว่างเจ้าของโรงงานทำน้ำแข็ง ยี่ปู้ว และผู้มีอำนาจทางการเมืองผู้ให้การอุปถัมภ์ สหกรณ์ฯดูดซับกำไรจากการผูกขาด ด้วยการเรียกเก็บค่าบริการต่างๆจากโรงงานทำน้ำแข็งในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น

การแบ่งปันผลประโยชน์โดยผ่านสหกรณ์น้ำแข็งดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงกลไกการทำงานของระบบอุปถัมภ์ได้เป็นอย่างดี และนับเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผู้มีอำนาจทางการเมืองอาศัยสหกรณ์ฯเป็นองค์กรในการแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการให้สหกรณ์ฯมีอำนาจผูกขาดในการประกอบกร และด้วยการกำหนดนโยบายไปในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของสหกรณ์ฯ

โดยขณะเดียวกัน บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งและยี่ปู้ที่ได้รับประโยชน์จากสหกรณ์จะต้องแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นการตอบแทนด้วย

ในระหว่างปี 2517-2522 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลเล็กคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำแข็งเป็นไปอย่างรวดเร็ว โรงงานทำน้ำแข็งทั่วประเทศซึ่งในปี 2516 มีอยู่เพียง 358 โรง เพิ่มขึ้นเป็น 557 โรงในปี 2522 เฉพาะในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจาก 25 โรง เป็น 45 โรง

การที่มีโรงงานน้ำแข็งเพิ่มขึ้นมากมายเช่นนี้ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการแข่งขันกัน และอาจกล่าวได้ว่า ไม่มียุคสมัยใดที่มีการแข่งขันในหมู่โรงงานทำน้ำแข็งมากถึงขนาดนี้ แต่การเพิ่มจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งและการแข่งขันในหมู่โรงงานทำน้ำแข็งด้วยตนเอง ทำให้อำนาจต่อรองที่มีกับยี่ปู้อ่อนตัวลง

### การแทรกแซงของรัฐบาล : นโยบายที่หวนกลับ

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า ภาวะการแข่งขันระหว่างโรงงานน้ำแข็งด้วยตนเอง จะไม่เป็นที่พึงพอใจของข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม เพราะเป็นที่เกรงกันว่า การแข่งขันชนิดเชือดคอกันเช่นนี้ ในที่สุดแล้วจะทำให้ธุรกิจน้ำแข็งล้มละลายเกือบทั้งวงการ นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำแข็งของยังมีกำลังการผลิตส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสูญเปล่าโดยไม่จำเป็น

ในปี 2521 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงดำริที่จะหันกลับไปหานโยบายการควบคุมจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้มีกำหนดเวลาแน่นอน 3 ปี ขณะเดียวกัน ก็พยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมการผลิตและการค้ำน้ำแข็งด้วย (เชิมทิศ ฉบับวันที่ 31 มกราคม - 6 กุมภาพันธ์ 2524) ในที่สุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง" โดยมีอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ศึกษาและดำเนินการรวมกลุ่มโรงงานทำน้ำแข็ง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้สัมพันธ์กับความต้องการใช้น้ำแข็ง

มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2524 ทำให้คณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็งเริ่มดำเนินการรวมกลุ่มโรงงานทำน้ำแข็งในเขต 3 จังหวัด อันประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปทุมธานี ในขั้นแรก คณะกรรมการดังกล่าวดำริที่จะดึงกลุ่มยี่ปู้น้ำแข็งเข้ามารวมกลุ่มด้วย เพราะเล็งเห็นว่า การรวมกลุ่มโรงงานทำน้ำแข็งในครั้งนี้ย่อมทำให้กลุ่มยี่ปู้ไม่พอใจอย่างแน่นอน เนื่องจากเป็นการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มโรงงานทำน้ำแข็งให้เข้มแข็งขึ้น แต่การณ์ปรากฏว่า กลุ่มยี่ปู้ไม่ยินยอมที่จะเข้าร่วมกลุ่มด้วย หากแต่ไปรวมกลุ่มยี่ปู้ด้วยตนเอง

ในที่สุด กลุ่มโรงงานทำน้ำแข็งในเขตสามจังหวัดก็ได้รวมตัวกันจัดตั้งบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด ในปี 2526 มีทุนจดทะเบียน 1 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 50 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 200,000 บาท โดยเปิดโอกาสให้โรงงานทำน้ำแข็งในเขตสามจังหวัดเข้าร่วมถือหุ้นโรงงานละ 1 หุ้น ผู้ที่เป็นเจ้าของโรงงานน้ำแข็งมากกว่า 1 โรง คงมีสิทธิถือหุ้นได้เพียง 1 หุ้นเหมือนกัน ผู้ถือหุ้นแต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็โรงงานน้ำแข็งขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่

บริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด กำหนดโควตาการผลิตน้ำแข็งของในระดับ 20,000 ชองต่อวัน ส่วนการจัดสรรโควตาการผลิตของโรงงานแต่ละโรงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง ซึ่งพิจารณาจากกำลังการผลิตของโรงงานทำน้ำแข็งแต่ละโรง

การจัดตั้งบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดก่อให้เกิดความหวั่นวิตกในหมู่ยี่ปี่วไม่น้อย เพราะทำให้อำนาจต่อรองของโรงงานน้ำแข็งมีมากขึ้น กลุ่มยี่ปี่วจึงไม่ยอมร่วมสังฆกรรมตั้งแต่ต้น บรรดายี่ปี่วรายใหญ่ซึ่งมีกิจการโรงน้ำแข็งด้วย ไม่ยอมเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด มีหน้าซำยังชักจูงให้โรงงานทำน้ำแข็งที่อยู่ใต้สิทธิพลแยกตัวออกจากบริษัทดังกล่าว

แต่เดิมนั้น คณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็งกำหนดให้มีการรวมกลุ่มโรงงานและยี่ปี่ว ตลอดจนปรับโครงสร้างราคาน้ำแข็งใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2526 แต่แผนการดำเนินการกลับต้องล่าช้าลง เนื่องจากมิได้รับความร่วมมือจากยี่ปี่วรายใหญ่ อย่งไรก็ตาม ภายหลังกการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 4 สถานการณ์เริ่มกระเตื้องขึ้น เมื่อนายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอและแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง และเมื่อบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดประกาศจัดตั้งหน่วยการตลาดเพื่อทำหน้าที่จัดจำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานที่ร่วมถือหุ้นเอง บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งที่ลังเลใจในการร่วมถือหุ้นก็เริ่มวิ่งเข้าหาบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด ขณะเดียวกัน กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็เริ่มกวาดขันตรวจตราโรงงานทำน้ำแข็งที่ยังมิได้เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทใหม่นี้ ทั้งนี้ปรากฏว่า ในช่วงที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายคุมกำเนิดจำนวนโรงงานและกำลังการผลิต โรงงานทำน้ำแข็งหลายต่อหลายโรงแอบขยายกำลังการผลิตโดยมิได้รับอนุญาต เมื่อถูกกรมโรงงานอุตสาหกรรมกวาดขันอย่างรู้เท่าทันเช่นนี้ โรงงานเหล่านี้ก็เริ่มโอนอ่อนตามนโยบายของรัฐบาล

ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมแถลงว่า การรวมโรงงานทำน้ำแข็งเข้าในบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดในครั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของโรงงานทำน้ำแข็งแต่ละโรง แต่ในข้อเท็จจริง กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการบีบบังคับกลายๆ โดยอาศัยสภาพแห่ง “วู่วสันหลังหวะ” ของโรงงานทำน้ำแข็งต่างๆ สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ กระทรวงอุตสาหกรรมทราบแก่ใจดีว่า โรงงานทำน้ำแข็งหลายต่อหลายโรงทำผิดกฎหมายด้วยการขยายกำลังการผลิตโดยมิได้รับอนุญาต แต่ก็มิได้ดำเนินการลงโทษ กลับใช้เรื่องการทำผิดกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับ

ให้โรงงานทำน้ำแข็งเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด ซึ่งในระยะแรกมีไม่ถึง 20 โรง จึงได้เพิ่มขึ้นตามลำดับจนอยู่ในระดับ 30 โรงเมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2526 (ฐานเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 13-18 มิถุนายน 2526) ในขณะที่จำนวนโรงงานทำน้ำแข็งทั้งหมดในเขตสามจังหวัดมีถึง 55 โรง

### สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง : ส่งเสริมผลประโยชน์ใคร ?

ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มพ่อค้าคนกลางซึ่งไม่ยอมรวมกลุ่มกับบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดรวมตัวกันตั้ง บริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด ทั้งนี้ด้วยการสนับสนุนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เหตุผลที่กระทรวงอุตสาหกรรมโดยคณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็งสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มโรงงานน้ำแข็งและกลุ่มพ่อค้าคนกลางในอุตสาหกรรมน้ำแข็งนั้น ก็เพื่อให้ง่ายแก่การควบคุม โดยบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด ทำหน้าที่กำหนดปริมาณการผลิตในระดับอันเหมาะสม และจัดสรรโควตาการผลิตแก่โรงงานที่รวมถือหุ้น ส่วนบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด ทำหน้าที่จัดจำหน่ายน้ำแข็งในราคาที่ควบคุมโดยทางราชการและจัดสรรโควตาการจำหน่ายน้ำแข็งแก่ยี่ปัวทั้งหลาย

การที่ที่พ่อค้าคนกลางสามารถรวมตัวกันเป็นบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด ได้เช่นนี้ ทำให้ยี่ปัวรายใหญ่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ เนื่องจากอำนาจต่อรองลดลง กลุ่มยี่ปัวรายใหญ่เหล่านี้จึงไม่ยอมเข้าร่วมในบริษัทนี้ โดยในขณะเดียวกันจะขอจัดจำหน่ายน้ำแข็งจากบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดโดยตรง พร้อมกันนั้นก็ออกข่าวโจมตีบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็งจำกัด ว่าเป็นตัวการที่ทำให้น้ำแข็งมีราคาแพงขึ้น (ไทยรัฐ ฉบับวันเสาร์ที่ 2 เมษายน 2526)

ในการดำเนินธุรกิจ บริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัดทำสัญญาฉบับบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2526 โดยมีกำหนดระยะเวลา 5 ปีสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าวนี้ก็คือ บริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด จะจัดจำหน่ายน้ำแข็งจำนวนวันละ 20,000 ของให้แก่บริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด โดยจะต้องไม่นำน้ำแข็งนอกเขตเข้ามาจำหน่ายในเขต 3 จังหวัดนี้ (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันพุธที่ 6 เมษายน 2526)

กระทรวงอุตสาหกรรมไม่เพียงแต่จะมีแผนรวมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางในอุตสาหกรรมน้ำแข็งของเท่านั้น หากทว่ายังมีนโยบายควบคุมราคาขึ้นสูงอีกด้วย การกำหนดราคาขึ้นสูงที่ควบคุมเป็นประเด็นที่มีการตอรองกันอย่างมากระหว่างกลุ่มผู้ผลิตกับกลุ่มพ่อค้าคนกลาง ในขั้นแรก กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดราคาขึ้นสูงไว้ดังนี้

(1) ราคาหน้าโรงงานเขตกรุงเทพมหานครไม่เกินซองละ 61 บาท นนทบุรีไม่เกินซองละ 58 บาท และปทุมธานีไม่เกินซองละ 55 บาท



(2) บริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดจะได้รับค่าการตลาดของละ 4 บาท และบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด จะได้รับเงินกินเปล่าของละ 3 บาท

(3) ราคาที่ผู้บริโภคนำจ่ายจะต้องไม่เกินของละ 128 บาท

อย่างไรก็ตาม การกำหนดโครงสร้างราคาน้ำแข็งของกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้มีส่วนผลักดันให้ราคาน้ำแข็งในตลาดเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จนในที่สุดกระทรวงอุตสาหกรรมต้องเรียกประชุมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางเพื่อกำหนดโครงสร้างราคาใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2526 (มติชนฉบับวันที่ 26 เมษายน 2526) โครงสร้างราคาใหม่ดังนี้

(1) ราคาน้ำโรงงานเขตกรุงเทพมหานครไม่เกินของละ 55 บาท นนทบุรีไม่เกินของละ 53 บาท และปทุมธานีไม่เกินของละ 51 บาท

(2) บริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดจะได้รับค่าการตลาดของละ 4 บาท แต่จะไม่มี การจ่ายเงินกินเปล่าแก่บริษัทส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด

(3) ราคาที่ผู้บริโภคนำจ่ายจะต้องไม่เกินของละ 112 บาท

### วัฏจักรแห่งการดำเนินนโยบาย

การปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำแข็งในระหว่างปี 2521-2526 แสดงให้เห็นว่า กระทรวงอุตสาหกรรมมิได้เรียนรู้บทเรียนจากการดำเนินนโยบายในอดีต และกำลังทำให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย

การรื้อฟื้นนโยบายคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง เพื่อให้โรงงานทำน้ำแข็งที่มีอยู่แล้วปลอดภัยจากการแข่งขันจากผู้ผลิตรายใหม่นั้น ก็เพื่อมิให้เกิดมีกำลังการผลิตส่วนเกินมากจนทำให้มีการใช้ทรัพยากรไปในทางที่สูญเปล่า นับเป็นข้ออ้างของกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินนโยบายคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งอยู่นั้น บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งพากันขยายกำลังการผลิตโดยมิได้รับอนุญาต การที่ผู้ลงทุนตัดสินใจขยายกำลังการผลิตเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า การขยายกำลังการผลิตเป็นการตัดสินใจที่ได้ประเมินแล้วว่า จะได้รับผลตอบแทนคุ้มกับการเสี่ยง นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำลังดำเนินนโยบายคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งอยู่นั้นเอง บรรดาโรงงานทำน้ำแข็งได้รวมหัวกันขึ้นราคา จนคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดต้องออกประกาศฉบับที่ 14/2523 กำหนดให้ธุรกิจน้ำแข็งเป็นธุรกิจควบคุมตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ประกาศดังกล่าวนี้ระบุว่า ธุรกิจน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปทุมธานี มีพฤติการณ์ร่วมกันกำหนดราคาน้ำแข็ง อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ (ข่าวพาณิชย์ ฉบับวันที่

15 มกราคม 2523) ข้อเท็จจริงในขณะนั้น (2523) ปรากฏว่า ผู้ผลิตและผู้นำน้ำแข็งได้ร่วมกันขึ้นราคาน้ำแข็งจากราคาของละ 25-30 บาทเป็นของละ 42 บาท (ข่าวพาณิชย ฉบับวันที่ 11 มกราคม 2523)

โดยพื้นฐานแล้ว การรวมกลุ่มผู้ผลิตเป็นบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัดก็ดี และการรวมกลุ่มพ่อค้าคนกลางเป็นบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัดก็ดี มีลักษณะเหมือนหนึ่งการจัดระบบการผลิตและการจัดจำหน่ายน้ำแข็ง โดยผ่านสหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็งจังหวัดพระนคร - ธนบุรี จำกัดซึ่งใช้ดังเช่นที่เคยเป็นมาในระหว่างปี 2503-2516 ต่างกันแต่เพียงว่า การจัดระบบดังกล่าวในอดีต สามารถรวมกลุ่มทั้งฝ่ายโรงงานทำน้ำแข็งและพ่อค้าคนกลาง แต่ในการจัดระบบใหม่ในปี 2526 นี้ได้จำแนกกลุ่มผู้ผลิตและกลุ่มพ่อค้าคนกลางออกจากกัน นั่นก็หมายความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมกำลังหมุ่นเข้มนาฬิกากลับไปสู่ยุค 2503-2516 โดยที่มิได้เรียนรู้บทเรียนของการดำเนินนโยบายในยุคดังกล่าว

คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า เหตุใดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงต้องเป็นห่วงกังวลกับปัญหาที่ว่า อุตสาหกรรมน้ำแข็งมีกำลังการผลิตส่วนเกิน? และเหตุใดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่เป็นห่วงในปัญหาเดียวกันที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอื่นๆ ทั้งๆที่มีอุตสาหกรรมจำนวนมากที่มีกำลังการผลิตส่วนเกิน ?

ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมดังเช่นระบบเศรษฐกิจไทยของเรา นี้ รัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเอกชน การตัดสินใจในการลงทุนควรจะปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชน หากการลงทุนนั้นได้กำไรหรือขาดทุน ก็เป็นภาระความเสี่ยงที่ผู้ลงทุนจะต้องแบกรับเอง ไม่มีเหตุผลใดๆที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปคุ้มครอง เพียงเพราะเหตุเกรงว่าวิสาหกิจเอกชนจะล้มละลาย เพราะในยามที่วิสาหกิจเอกชนมีกำไร รัฐบาลก็หาได้รับส่วนแบ่งแห่งกำไรนั้นไม่ แต่ในยามขาดทุน เหตุใดรัฐบาลจึงต้องนำเงินภาษีอากรของประชาชนไปคุ้มครองด้วยเล่า แม้ว่าในกรณีนี้ รัฐบาลมิได้ให้เงินอุดหนุน แต่ก็มีการใช้ทรัพยากรของรัฐจำนวนไม่น้อยในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับน้ำแข็ง

ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมหวาดเกรงว่า โรงงานน้ำแข็งจะล้มละลายเนื่องจากการแข่งขันกันเองและมีกำลังการผลิตส่วนเกิน จนถึงกับดำเนินนโยบายคุ้มครองโรงงานและรวมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลาง แต่การณ์กลับปรากฏว่า โรงงานน้ำแข็งจำนวนไม่น้อยได้ขยายกำลังการผลิตโดยมิได้ขออนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรม พฤติกรรมดังกล่าวนี้ไม่เป็นการตบหน้ากระทรวงอุตสาหกรรมหรือ? และไม่ต้องสงสัยเลยว่า การดำเนินนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนที่ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมเลือกที่จะคุ้มครองผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางมากกว่าประชาชนผู้บริโภค

ในทันทีที่มีการรวมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลาง ราคาหน้าแข็งในตลาดก็พุ่งพรวดขึ้น นายอุทัยะ แซ่ซื่อ นายกสุมาคมผู้ค้าน้ำแข็งกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าในการคัดค้านการรวมกลุ่มครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีการรวมกลุ่ม ราคาหน้าแข็งในกรุงเทพมหานครตกประมาณของละ 30-40 บาท ซึ่งเป็นราคาที่โรงงานทำน้ำแข็งอยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากราคาหน้าโรงงานอยู่ในระดับของละ 45 บาท โรงงานทำน้ำแข็งสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่กระทรวงอุตสาหกรรมกลับกำหนดราคาขั้นสูงไว้ถึงของละ 61 บาท โดยต่อมลดลงเป็นไม่เกินของละ 55 บาท (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 2 เมษายน 2526)

กระทรวงอุตสาหกรรมอาจอ้างเหตุผลว่า การส่งเสริมให้ผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางในอุตสาหกรรมน้ำแข็งรวมกลุ่มกัน ก็เพื่อให้ง่ายแก่การควบคุมปริมาณการผลิตและการควบคุมราคา แต่เรื่องตลกที่เกิดขึ้นก็คือ ตามปกตินั้น การควบคุมราคาขั้นสูงมีจุดหมายที่จะเกื้อกูลผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หากปล่อยให้การค้าขายสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด ราคาตลาดที่ซื้อขายกันจะสูงจนเกินไปจนประชาชนเดือดร้อน แต่ในการควบคุมราคาน้ำแข็งในครั้งนี้ การณ์กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม เพราะข้อเท็จจริงปรากฏโดยชัดเจนว่าเมื่อรัฐบาลยังมิได้เข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็ง ราคาหน้าแข็งในตลาดถูกกว่าราคาขั้นสูงที่รัฐบาลควบคุมเสียอีก แต่การควบคุมราคาควบคู่กับการรวมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางกลับทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องซื้อน้ำแข็งในราคาแพงขึ้น

การที่กระทรวงอุตสาหกรรมต้องกำหนดราคาขั้นสูงในระดับสูงจนเกินไปเช่นนี้มีสาเหตุสืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า โรงงานทำน้ำแข็งบางโรงมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ หากกำหนดราคาขั้นสูงไว้ไม่เกินระดับราคาของละ 45 บาทสำหรับหน้าโรงงานทำน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร โรงงานบางโรงจะไม่สามารถประกอบการต่อไปได้ เนื่องจากไม่คุ้มทุน การปรับนโยบายน้ำแข็งของกระทรวงอุตสาหกรรมในครั้งนี้จึงมีผลในการส่งเสริมความไร้ประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมน้ำแข็งให้ดำรงอยู่ต่อไป

เมื่อเราพิจารณานโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำแข็งที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดขึ้นใหม่ในครั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการคุมกำเนิดจำนวนโรงงาน การรวมกลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลาง และการควบคุมราคาขั้นสูง มีข้อสรุปอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* กระทรวงอุตสาหกรรมเข้ามาดำเนินการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็งโดยปราศจากเหตุผลพื้นฐานอันหนักแน่น เหตุใดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงต้องวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาลำงการผลิตส่วนเกินของโรงงานทำน้ำแข็ง โดยที่มิได้กังวลในปัญหาเดียวกันนี้ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอื่นๆ และโดยที่โรงงานทำน้ำแข็งยังคงแอบขยายกำลังการผลิตในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานทำน้ำแข็งอยู่นั่นเอง

*ประการที่สอง* มาตรการรวมกลุ่มผู้ผลิตด้วยการจัดตั้งบริษัท น้ำแข็งพัฒนา จำกัด กิติ และมาตรการรวมกลุ่มพ่อค้าคนกลางด้วยการจัดตั้งบริษัท สหส่งเสริมขนส่งน้ำแข็ง จำกัด กิติ ล้วนแล้วแต่มีผลในการสร้างอำนาจผูกขาดในการผลิตและการค้ำน้ำแข็ง ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการขจัดสายใยแห่งการผูกขาด และขัดต่อพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

*ประการที่สาม* การควบคุมราคาน้ำแข็งที่ดำเนินการโดยกระทรวงอุตสาหกรรม ในครั้งนี้ แทนที่จะช่วยให้ประชาชนผู้บริโภคได้บริโภคน้ำแข็งในราคาถูกลงกว่าเดิม กลับทำให้ราคาน้ำแข็งแพงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากทั้งผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางมีอำนาจผูกขาดนั่นเอง การดำเนินการควบคุมราคาน้ำแข็งโดยกระทรวงอุตสาหกรรมในครั้งนี้จึงเป็นพฤติกรรมเยี่ยงคนที่ “มือถือสากปากถือศีล” และแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นแก่ผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางมากกว่าประชาชนผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า กระทรวงอุตสาหกรรมจะยังเพเลิดเพลินกับการรวมกลุ่มโรงงานทำน้ำแข็ง เพราะเมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2526 นายสำเนา จุลกะรัตน์ รองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า ขณะนี้มีโรงงานทำน้ำแข็งประมาณ 7 จังหวัดได้ทำหนังสือถึงกระทรวงอุตสาหกรรม ขอให้เข้าไปดำเนินการรวมกลุ่มโรงงานในจังหวัดเหล่านั้นในรูปแบบเดียวกันที่จัดระบบในกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปทุมธานี และขณะนี้ (2526) กระทรวงอุตสาหกรรมกำลังพิจารณาเรื่องนี้อยู่ (*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 11 มิถุนายน 2526) ดูเหมือนว่ากระทรวงอุตสาหกรรมจะภาคภูมิใจกับคำร้องขอดังกล่าวนี้ และอาจถือเป็นสัญญาณแห่งความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย โดยมีได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ผู้ผลิตและพ่อค้าคนกลางชอบที่จะให้มีการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะการรวมกลุ่มก่อให้เกิดอำนาจผูกขาดและกำไรจากการผูกขาด

การที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง นับเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยงานดังกล่าวนี้เข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมน้ำแข็งในเกือบทุกด้าน ทั้งที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีภารกิจอันเป็นความรับผิดชอบพื้นฐานที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงอีกเป็นอันมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำเนินการจดทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศให้ถูกต้องตามกฎหมาย และการกวดขันมิให้โรงงานอุตสาหกรรมสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ แต่ทรัพยากรของกรมโรงงานอุตสาหกรรมกลับต้องถูกใช้ไปในกิจอันไม่พึงถือเป็นภาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็งในครั้งนี้ หากกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้บริโภคน้ำแข็งอย่างจริงจัง ก็เพียงแต่ดำเนินการตรวจสอบให้บรรดาโรงงาน

ทำน้ำแข็งทั้งหลายผลิตน้ำแข็งให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและไม่เป็นโทษต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค แต่ข้อเท็จจริงปรากฏแล้ว ทั้งๆที่คณะกรรมการอาหารและยาประกาศให้น้ำแข็งเป็นสินค้าควบคุมตามกฎหมายอาหารและยา แต่แม้จนบัดนี้ ประชาชนยังคงต้องบริโภคน้ำแข็งที่สกปรกและเป็นโทษแก่ร่างกาย

หน้าที่พื้นฐานเพียงเท่านี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่สามารถปฏิบัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เหตุใดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมไปดำเนินการแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำแข็ง อันเป็นกิจกิจที่ไม่พึงถือเป็นภาระ

**ตารางที่ 1**  
**จำนวนโรงงานทำน้ำแข็ง จำแนกตามภาคภูมิศาสตร์**  
**ปี 2516 – 2522**

ปี	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคเหนือ	รวม
2516	167	48	90	53	358
2517	178	51	95	57	381
2517	196	56	99	66	417
2519	215	61	105	71	452
2520	232	65	117	79	493
2521	247	67	123	84	521
2522	253	76	136	92	557

**ที่มา** ฝ่ายทะเบียนและสถิติโรงงาน กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สถิติอุตสาหกรรมในประเทศไทยปี 2516 - 2522

**ตารางที่ 2**  
**จำนวนโรงงานทำน้ำแข็งในกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปทุมธานี**  
**ปี 2516 – 2522**

ปี	กรุงเทพมหานคร	นนทบุรี	ปทุมธานี	รวม
2516	25	11	4	40
2517	26	11	4	41
2517	29	12	6	47
2519	35	14	8	57
2520	39	14	8	61
2521	44	15	8	67
2522	45	14	8	67

**ที่มา** เช่นเดียวกับตารางที่ 1