

ภาระหนี้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ภาระหนี้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกำลังกลายเป็นปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากขึ้นในรอบขวบปีที่ผ่านมา แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้จากทำเนียบรัฐบาลรายงานว่า หากทุกอย่างเป็นไปตามกำหนดการ คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจจะประชุมชี้ชะตาของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในวันจันทร์ที่ 10 มีนาคม 2529 ที่จะถึงนี้ และมีมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้จะมีผลอย่างสำคัญต่อระบบการบริหารการคลังของรัฐบาลไทยในอนาคต

ระบบ 70 : 30 จุดเริ่มต้นของภาระหนี้

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐบาลโดยการผลักดันของนายจิรายุ อิศรางกูร ได้นำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70 : 30 มาใช้อย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่ฤดูการผลิต 2525/2526 เป็นต้นมา ในการนี้ได้จัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลออกเป็น 3 ส่วนคือ

(1) *โควตา (ก)* ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวในปริมาณที่เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ ซึ่งตกประมาณปีละ 6.5 แสนตัน และต่อมาได้พยายามส่งเสริมให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 7 แสนตัน เพื่อแก้ปัญหาราคาน้ำตาลตกต่ำ

(2) *โควตา (ข)* ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของส่วนกลางโดยโรงงานน้ำตาลจักต้องส่งมอบน้ำตาลดิบตามโควตานี้แก่ บริษัทอ้อย และน้ำตาลไทย จำกัด ปริมาณปีละ 600,000 ตันเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด นำไปทำสัญญาขายระยะยาว ราคาที่ขายได้ตามโควตานี้จะถือเป็นราคามาตรฐานสำหรับการคำนวณรายได้จากการส่งออกทั้งหมด

(3) *โควตา (ค)* ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของบริษัทเอกชน ซึ่งแต่เดิมมีอยู่เพียง 2 บริษัท อันได้แก่ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด และต่อมาเมื่อกลางปี 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กลุ่มไทยรุ่งเรืองจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งบริษัท โดยใช้ชื่อ บริษัท สยามน้ำตาลทราย จำกัด (หนังสือพิมพ์ ทิศทาง ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2527)

รัฐบาลจัดตั้งบริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ส่งน้ำตาลดิบไปขายต่างประเทศตามโควตา (ข) บริษัทนี้จดทะเบียนเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2525 มีทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ประกอบด้วยผู้ถือหุ้น 3 ฝ่าย คือ

ฝ่ายชาวไร่อ้อย	71,253	หูน
ฝ่ายโรงงานน้ำตาล	62,079	หูน
กระทรวงอุตสาหกรรม	66,668	หูน
รวม	200,000	หูน

ขอให้สังเกตว่า บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด จัดตั้งขึ้นก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีผลบังคับใช้ และการนำระบบ 70 : 30 มาใช้ในปีการผลิต 2525/2526 เป็นไปโดยที่ยังมิได้แก้ไขพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายภายใต้ระบบ 70 : 30 เริ่มนำมาใช้ในภาวะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำถึงที่สุด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกในฤดูการผลิต 2525/2626 เหลือเพียงปอนด์ละ 6 เซ็นต์ หรือประมาณกิโลกรัมละ 3.20 บาท ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงต่ำกว่าต้นทุนการผลิตอ้อยอย่างเห็นได้ชัด ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้รับราคาอ้อยและน้ำตาลในระดับอันสมควร แต่ในเวลานั้น รัฐบาลกำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางการคลัง จนมีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างร้ายแรง การนำงบประมาณแผ่นดินมาใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนชาวไร่อ้อยและโรงงานจึงมีอาจเป็นไปได้ ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงตัดสินใจให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัดแสวงหาแหล่งเงินกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการนี้

ภายหลังจากการจัดตั้งบริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด เพียงสองเดือนเศษ บริษัทฯก็ทำสัญญากู้เงินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศรวม 8 ธนาคาร เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2525 เพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย กลุ่มธนาคารดังกล่าวได้ให้บริษัทฯกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ 78 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดดอกเบี้ยในอัตรา LIBOR บวกร้อยละ 1.5 ต่อปี โดยที่ธนาคารเจ้าหนี้ประกอบด้วยธนาคารต่อไปนี้ (หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันที่ 5 มีนาคม 2529)

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	19.50	ล้านเหรียญอเมริกัน
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	11.70	“
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	11.70	“
4. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด	9.75	“
5. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด	9.75	“
6. ธนาคารศรีนคร จำกัด	7.80	“
7. สหธนาคาร จำกัด	3.90	“
8. ธนาคารเอเชีย จำกัด	3.90	“
รวม	78.00	“

เงินกู้ดังกล่าวกำหนดชำระเป็นงวดๆ ในแต่ละปี ดังนี้

- (1) ปี 2526-2527 เป็นระยะเวลาปลอดหนี้
- (2) ปี 2528 (ภายใน 30 กันยายน) ชำระ 23.4 ล้านดอลลาร์พร้อมดอกเบี้ย
- (3) ปี 2529 (ภายใน 30 กันยายน) ชำระ 23.4 ล้านดอลลาร์พร้อมดอกเบี้ย
- (4) ปี 2530 (ภายใน 30 กันยายน) ชำระ 31.2 ล้านดอลลาร์พร้อมดอกเบี้ย

บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัดนำเงินกู้จำนวน 78 ล้านดอลลาร์มาจัดสรรให้แก่โรงงานน้ำตาลต่างๆ เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อย โดยคำนวณจากจำนวนอ้อยเบื้องต้น 23.143 ล้านตัน โรงงานได้รับจัดสรรเงินไปต้นอ้อยละ 77.42 บาท เป็นส่วนของชาวไร่อ้อยต้นอ้อยละ 54.19 บาท และโรงงานน้ำตาลต้นอ้อยละ 23.23 บาท อย่างไรก็ตามเมื่อโรงงานน้ำตาลทุกโรงปิดหีบแล้ว ปรากฏว่า โรงงานน้ำตาลได้หีบอ้อยไปทั้งสิ้น 23.916 ล้านตัน ทำให้จำนวนเงินช่วยเหลือที่แท้จริงลดลงจากต้นอ้อยละ 77.42 บาทเหลือเพียงต้นอ้อยละ 74.94 บาท

เงินกู้ที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัดนำมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้เป็นเงินที่จ่ายขาดโดยมิได้รับผลต่างตอบแทน ความหวังเพียงประการเดียวที่มีอยู่ ก็คือเมื่อตลาดน้ำตาลระหว่างประเทศกระเตื้องขึ้น จะช่วยให้บริษัทมีกำไรมากพอที่จะนำมาชำระหนี้ได้ แต่ความหวังดังกล่าวนี้ก็มีอันต้องพังทลาย เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำติดต่อกันถึง 4-5 ปี บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัดจึงมีปัญหาสภาพคล่อง จนไม่สามารถชำระแม้แต่ดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งสะสมมาตลอดช่วงปี 2526-2528 จำนวน 780 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2528) ทางออกทางหนึ่งก็คือ การโอนหนี้จำนวนนี้ไปให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายรับผิดชอบ

กำเนิดกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2517 ซึ่งมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2527 เป็นต้นมา กองทุนดังกล่าวนี้เป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ระบุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไว้ 4 ประการ

- (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

หากพิจารณาจากประวัติการดำเนินนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาล เราจะเห็นได้ว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมิใช่อุบัติการณ์ใหม่ หากแต่ได้เคยมีกองทุนลักษณะเช่นนี้มาก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 โดยเรียกชื่อว่า กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

การบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

องค์การที่ทำหน้าที่บริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล 6 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 3 คน และผู้แทนโรงงานน้ำตาล 3 คน โดยที่ผู้แทนรัฐบาลมาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานประมง และธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการชุดนี้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเงินทุนจากแหล่งสำคัญ 8 แหล่ง (มาตรา 27) คือ

- (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเก็บจากชาวไร่อ้อยตามปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานน้ำตาล และเก็บจากโรงงานน้ำตาลตามปริมาณที่ผลิตได้
- (2) เบี้ยปรับจากผู้ฝ่าฝืนระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- (3) รายได้สุทธิจากการค้ำน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาล เมื่อหักค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และหักผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายแล้ว
- (4) ดอกผลของกองทุน

- (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) เงินและทรัพย์สินอื่นๆที่ตกเป็นของกองทุน

ตามระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ร้อยละกับโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70 : 30 อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่คาดว่าจะผลิตได้ในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น เมื่อสิ้นฤดูการผลิตภายในเดือนตุลาคมของทุกปี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็จะกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย *ต่ำกว่า* ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนจากการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจักต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

ในกรณีที่ค่าอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย *สูงกว่า* ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น โรงงานน้ำตาลจักต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีบทบาทหน้าที่ในการดูดซับกำไรส่วนเกินจากโรงงานน้ำตาลในยามที่การค่าน้ำตาลในตลาดโลกรุ่งเรือง และให้เงินอุดหนุนแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในยามที่ราคาน้ำตาลตกต่ำ โดยที่เงินกองทุนที่สำคัญได้มาจากกำไรส่วนเกินของโรงงานน้ำตาล และค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำติดต่อกันถึง 4-5 ปี ดังนั้น เงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีอยู่ไม่มากนัก

จากบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ไปสู่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

การโอนภาระหนี้จำนวน 78 ล้านเหรียญอเมริกันจากบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัดไปให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะบทเฉพาะกาล มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า

“มาตรา 85 การชำระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิต 2525/2526 ตามสัญญากู้เงินที่ทำ ณ กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 23 ธันวาคม 2525 ให้จ่ายจากกองทุนได้ด้วย”

อย่างไรก็ตาม แม้จะโอนภาระหนี้ไปให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่กองทุนฯหาได้มีความสามารถในการชำระหนี้แต่ประการใดไม่ เนื่องจากฐานะการเงินของกองทุนฯ ไม่สู้ดีนัก ด้วยเหตุดังนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีดำริที่จะแสวงหาแหล่งเงินกู้ใหม่ที่เสียดอกเบี้ยอัตราต่ำ เพื่อนำมาชดเชยภาระหนี้เดิม และมีการเจรจากับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้ผลการเจรจาปรากฏว่า กลุ่มธนาคารเจ้าหนี้ยินดีลดอัตราดอกเบี้ยลดลงจากเดิมประมาณ 15% ต่อปี เหลือเพียง 9-10% ต่อปี โดยยืดเวลาการชำระหนี้เป็น 8 ปี ขณะที่ภาระหนี้จำนวนนี้ (รวมเงินต้นและดอกเบี้ย) ตกประมาณ 2,950 ล้านบาท (*The Nation* ฉบับวันที่ 5 มีนาคม 2529)

ข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม

แหล่งข่าวจากทำเนียบรัฐบาลรายงานว่า กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ด้วยการออกพระราชกำหนดเพื่อให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้

ภายใต้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถกู้เงินได้ก็แต่โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามมาตรา 27(6) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แต่กระทรวงการคลังไม่สามารถค้ำประกันเงินกู้ได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าองค์กรและหน่วยงานที่อยู่ในข่ายที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ได้มีอยู่เพียง 4 ประเภทเท่านั้น คือ

- (1) ส่วนราชการ
- (2) องค์กรของรัฐ
- (3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น สำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม
- (4) บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 110/2515 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17/2520

หลักการของกฎหมายเหล่านี้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า รัฐบาลไม่เพียงมีภาระในการค้าประกันเงินกู้เอกชน มิฉะนั้นอาจเปิดโอกาสให้ชนชั้นปกครองใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้โดยง่าย ดังที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2490-2500 กรณีข้อถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ กรณีที่กลุ่มชอยราชครูจัดตั้งบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด แล้วใช้อำนาจรัฐในการค้าประกันเงินกู้ที่บริษัทดังกล่าวนี้กู้จากธนาคารแห่งอเมริกา (Bank of America) ในปี 2498 ทั้ทั้งที่ในขั้นแรกนั้นบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นวิสาหกิจเอกชน ซึ่งตามหลักการแล้ว รัฐบาลมิพึงที่จะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการค้าประกันเงินกู้ แต่ภายหลังจากที่นายเลื่อน บัวสุวรรณ (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้จัดการ) ถึงแก่กรรม กิจกรรมของบริษัทนี้ก็ทรุดโทรมลง จนรัฐบาลต้องเข้าไปปรับภาวะชำระหนี้ที่ค้าประกัน และในที่สุด บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ซึ่งตั้งเป็นวิสาหกิจเอกชนต้องแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โคนรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ในปี 2500 ก็ได้หยิบยกกรณีดังกล่าวนี้ขึ้นมาโจมตีในฐานะที่เป็นตัวอย่างของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

รัฐบาลต้องสูญเสียเงินไปเกือบ 1,000 ล้านบาทในกรณี บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด และได้กิจการที่สร้างปัญหาทางการคลังต่อมาอีกจำนวนมากเป็นมรดก ไม่ว่าจะเป็นโรงงานกระดาษบางปะอิน บริษัท กระสอบป้อสาน จำกัด บริษัท หินอ่อน จำกัด ฯลฯ กรณีดังกล่าวนี้นับเป็นบทเรียนราคาแพงที่ทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจในการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลในเวลาต่อมา

ข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมในการแก้กฎหมายเพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันเงินกู้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้นั้น นับเป็นข้อเสนอที่มีผลในการล้มล้างหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของการบริหารการคลัง

ประการแรก กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล โดยที่หน่วยเศรษฐกิจอื่นในสังคมหาได้มีผลประโยชน์ร่วมด้วย ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่รัฐบาลจะเข้าไปค้าประกันเงินกู้ของกองทุนนี้

ประการที่สอง หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันเงินกู้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กรณีนี้ก็จะเป็นกรณีตัวอย่างที่จะขยายอำนาจในการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลต่อไปโดยปราศจากขอบเขตในอนาคต หลักการที่ว่า รัฐบาลมิพึงค้าประกันเงินกู้เอกชนนั้นก็จะถูกละเมิด เราจักต้องไม่ลืมว่า กว่าที่สังคมเศรษฐกิจไทยจะสามารถตราตรึงหลักการดังกล่าวนี้ได้ ก็ต้องสูญเสียต้นทุนของสังคมจำนวนมหาศาลไปแล้ว

หากหลักการดังกล่าวนี้จะต้องถูกทำลายไปอย่างง่ายดาย ก็เป็นเรื่องน่าเสียใจยิ่งและเป็นที่น่า
ได้ว่า ความระส่ำระสายในการบริหารการคลังจะตามติดมาในอนาคต

ขอคารวะศาสตราจารย์ ดร.เป็วย อึ้งภากรณ์ ผู้พยายามปกป้องผลประโยชน์
ของประชาราษฎร์ และมีส่วนในการกำหนดหลักการมิให้รัฐบาลค้าประกันเงินกู้เอกชน หลักการ
ดังกล่าวนี้จะสามารถยืนหยัดต่อไปในสังคมเศรษฐกิจไทยได้หรือไม่ กระแสธารแห่งประวัติศาสตร์
เท่านั้นที่จะบอกเราได้

7 มีนาคม 2529

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันจันทร์ที่ 10 มีนาคม 2529 ในชื่อเรื่อง
“ค้าประกันเงินกู้กองทุนอ้อยและน้ำตาล : เส้นทางหายนะหรือปลดภาระหนี้”