

ปัญหาอ้อยและน้ำตาลของไทย :
บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง

โดย

นิพนธ์	พั่วงศกร
ปราณี	ทินกร
รังสรรค์	ธนะพรพันธุ์
วิไลวรรณ	วรรณนิธิกุล

บทความเรื่องนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *มติชนสุดสัปดาห์* ฉบับวันที่ 9 ตุลาคม 23 ตุลาคม 30 ตุลาคม 6 พฤศจิกายน และ 13 พฤศจิกายน 2526 โดยใช้ชื่อบทความ "อ้อยไม่หวาน น้ำตาลทำพิษ" ต่อมาจัดพิมพ์เป็นเอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐกิจประเทศไทย โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ธันวาคม 2526)

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526

บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง

อ. นิพนธ์	พัวงศกร
อ. ปราณี	ทินกร
อ. รังสรรค์	ธนะพรพันธุ์
อ. วิไลวรรณ	วรรณนิกุล

เกริ่นนำ

ในที่สุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2526 ลงมติรับหลักการการร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ซึ่งนำเสนอโดยรัฐบาลพร้อมกับร่างกฎหมายเดียวกันนี้อีกสองฉบับ ซึ่งนำเสนอโดยพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาแปรญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกลงที่จะยึดถือฉบับของรัฐบาลเป็นหลัก

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ กระแสการคัดค้านบทบัญญัติบางข้อในร่างกฎหมายฉบับของรัฐบาล ก่อหวอดขึ้นในเขตการเพาะปลูกอ้อยเขต 7 ณ จังหวัดกาญจนบุรี จนท้ายที่สุดความขัดแย้งภายในสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 ยังผลให้นายประสาน โสภาสปรกณกิจ เลขานุการสมาคมดังกล่าวต้องลาออกจากตำแหน่ง

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า นายประสาน โสภาสปรกณกิจ เป็นตัวแทนชาวไร่อ้อยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายร่วมกับนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ต้น จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการทำคลอดนโยบาย 70 : 30 อันเป็นหลักการพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ซึ่งรัฐสภากำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ (2526) ดังนั้นการขับนายประสานออกจากตำแหน่งเลขานุการสมาคมชาวไร่อ้อย เขต 7 จึงถูกมองว่าเป็นกระบวนการในการขัดขวางและต่อต้านนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์)

เหตุการณ์ยิ่งตึงเครียดและเขม็งเกลียวมากยิ่งขึ้น เมื่อปรากฏว่ามีใบปลิวแจกจ่ายในหมู่ชาวไร่อ้อย สื่อมวลชน และชุมชนทางวิชาการต่างๆกล่าวหาว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย 70 : 30 ล้วนแล้วแต่ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบรรษัทนานาชาติซึ่งเป็นคนกลางในการขายน้ำตาลทรายให้ไทย

พัฒนาการดังกล่าวนี้ ทำให้ฝ่ายรัฐบาลเริ่มปักใจเชื่อว่า การก่อกวนอดกระแสดัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เกิดจากกลุ่มเจ้าของโรงงานน้ำตาลที่สูญเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มไทยรุ่งเรือง และดูเหมือนว่า ฝ่ายรัฐบาลพร้อมที่จะคาดคะเนว่า ใครก็ตามที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ล้วนแล้วแต่เป็น 'มือปืนรับจ้าง' ของกลุ่มโรงงานน้ำตาลที่สูญเสียผลประโยชน์ทั้งสิ้น

เราผู้เขียนบทความนี้มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งสมควรที่จะมีการพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วน แม้ว่าเราจะเชื่อว่า กลุ่มโรงงานน้ำตาลที่สูญเสียผลประโยชน์มีส่วนก่อกวนและกระพือความไม่พอใจในหมู่ชาวไร่อ้อยที่มีต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่ในขณะเดียวกัน เราก็เชื่อว่าการคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ที่เกิดจากความบริสุทธิ์ใจโดยถือประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ก็มีอยู่บ้างเหมือนกัน แต่ที่จริงนั้น ข้อคัดค้านที่มีต่อบทบัญญัติหลายต่อหลายข้อในร่างกฎหมายเดิมเป็นข้อคัดค้านอันมีเหตุผลที่หนักแน่น ด้วยเหตุนี้เอง นายจิรายุและคณะจึงจำเป็นต้องประนีประนอมด้วยการร่นถอย จนกระทั่งร่างกฎหมายที่นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2526 มีสาระสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมเมื่อเดือนมิถุนายน 2525 เป็นอันมาก

บทความนี้จำแนกเนื้อหาออกเป็น 4 ตอน ตอนที่หนึ่งกล่าวถึงระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตอนที่สองกล่าวถึงเหตุผลที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อย ตลอดจนการผลิตและการค้ำน้ำตาลทราย ตอนที่สามกล่าวถึงการเมืองว่าด้วยกฎหมายอ้อย และตอนที่สี่นำเสนอบทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526

ตอนที่หนึ่ง ก่อนจะถึงวันนี้

ก่อนฤดูการผลิตปี 2525/2526 การแบ่งปันผลประโยชน์จากการผลิตอ้อยและน้ำตาล ใช้วิธีการต่อรองเกี่ยวกับราคารับซื้ออ้อยระหว่างกลุ่มโรงงานน้ำตาลกับกลุ่มชาวไร่อ้อยในขั้นแรก รัฐบาลมิได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการต่อรองนี้โดยตรง หากแต่ปล่อยให้เป็นเรื่องของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยที่จะเจรจากันเอง โดยเหตุที่ชาวไร่อ้อยแต่เดิมยังมิได้รวมกลุ่มกันอย่างแข็งขัน ซึ่งผิดกับโรงงานน้ำตาลที่มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ผลของการต่อรองจึงเป็นไปได้ในทางที่เจ้าของโรงงานน้ำตาลได้รับประโยชน์มากกว่าสัดส่วนอันพึงได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติยังปรากฏด้วยว่า แม้จะมีการตกลงในเรื่องราคารับซื้ออ้อยเป็นที่แน่นอนแล้ว

แต่โรงงานน้ำตาลมักจะมีพฤติกรรมอันซับซ้อนด้วยการจ่ายราคาอ้อยที่รับซื้อต่ำกว่าราคาที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ ยังมีการเตะถ่วงปล่อยให้รถชนอ้อยต้องมาเข้าคิวรอลงอ้อยเป็นเวลาหลายวัน

ข้อเท็จจริง 6 ประการ

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดราคาอ้อย เราจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

ข้อเท็จจริงที่หนึ่ง รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณที่เพียงพอแก่ความต้องการบริโภคภายในประเทศ สำหรับในกรณีปกติ อ้อยที่ผลิตได้ในแต่ละปี จะใช้ไปในการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศประมาณร้อยละ 25-30 ของปริมาณการผลิตทั้งหมด ส่วนที่เหลือจึงใช้ไปในการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อส่งออก อย่างไรก็ตาม ในปีที่มีปริมาณการผลิตตกต่ำผิดปกติ รัฐบาลมักจะกำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศเสียก่อน ซึ่งตกประมาณปีละ 5.5 ถึง 6.5 แสนตัน จึงจะอนุญาตให้ผลิตน้ำตาลดิบเพื่อส่งออกได้

ข้อเท็จจริงที่สอง ต้นทุนที่เสียไปในการผลิตน้ำตาลนั้น ประมาณร้อยละ 70 ของต้นทุนรวมเป็นค่าอ้อย

ข้อเท็จจริงที่สาม รัฐบาลมีนโยบายควบคุมกำเนิดจำนวนโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2503 เนื่องจากในขณะนั้นเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด จึงมีประกาศห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลทรายขาว โรงงานน้ำตาลทรายแดง และโรงงานทำน้ำเชื่อม แม้ว่าวันเวลาจะผ่านไป และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ จะแปรเปลี่ยนจากเมื่อสองทศวรรษที่แล้วเป็นอันมาก แต่นโยบายการควบคุมกำเนิดจำนวนโรงงานน้ำตาลยังมีได้เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

ข้อเท็จจริงที่สี่ รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะถือว่า น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ จึงมีการควบคุมราคาขึ้นสูง

ข้อเท็จจริงที่ห้า การส่งออกน้ำตาลดิบเป็นกิจการที่มีการผูกขาดอย่างมาก ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้ให้อำนาจผูกขาดในการส่งออกน้ำตาลดิบแก่บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ในปี 2512 สภาพการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ดังกล่าวนี้สิ้นสุดลงในปี 2518 เมื่อรัฐบาลยินยอมให้มีการจัดตั้งบริษัท คำน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นอีกบริษัท ซึ่งก็คือ บริษัท ค้ำผลผลิตน้ำตาล จำกัด กระนั้นก็ตาม อำนาจผูกขาดการส่งออกยังคงมีอยู่ในระดับสูงมาก

ข้อเท็จจริงที่หก น้ำตาลทรายดิบเป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่มีราคาผันผวนแปรปรวนในตลาดโลกมากที่สุด

การแบ่งผลประโยชน์

ดังได้กล่าวแล้วว่า การกำหนดราคาซื้อขายก่อนฤดูการผลิต 2525/2526 เป็นหัวใจและกลไกสำคัญของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับเจ้าของโรงงานน้ำตาล การจัดสรรผลประโยชน์จึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของกลุ่มเศรษฐกิจทั้งสองนี้ กระบวนการต่อรองทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามธรรมชาติ กล่าวคือ บรรดาชาวไร่อ้อยพากันรวมตัวกันเป็นสมาคมชาวไร่อ้อย ซึ่งส่วนใหญ่บริหารโดยหัวหน้าโควต้าคนสำคัญๆ ในขณะที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลรวมตัวกันจัดตั้ง สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย มาตั้งแต่ 2507 แม้ว่าจำนวนโรงงานน้ำตาลจะมีมากกว่า 40 โรง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงงานเหล่านี้เป็นของนายทุนเพียงไม่กี่ตระกูล การผลิตน้ำตาลจึงเป็นกิจการที่มีการรวบอำนาจผูกขาดอยู่ไม่น้อย การร่วมมือร่วมใจกันในการกตราคาซื้อขายจึงกระทำได้ง่าย

ดุลยภาพแห่งการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลเริ่มแปรเปลี่ยนไปเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 การจัดตั้ง สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีส่วนเสริมสร้างพลังในการต่อรองของกลุ่มชาวไร่อ้อยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งบรรยากาศทางการเมืองก็เป็นใจในการต่อรองของชาวไร่อ้อยด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จะกำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย” ซึ่งเรียกย่อๆว่า “กนร.” (มาตรา 11) โดยมีหน้าที่ประการหนึ่งในด้านการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอในการกำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย (มาตรา 14) แต่คณะกรรมการดังกล่าวนี้หาได้วางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการรับซื้ออ้อยให้เป็นที่น่าพอใจและเป็นธรรมไม่ ผลที่ตามมาก็คือ เมื่อกลุ่มชาวไร่อ้อยสามารถรวมพลังในการต่อรองภายใต้บรรยากาศที่เป็นใจนับตั้งแต่ฤดูการผลิต 2517/2517 เป็นต้นมา กระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคาซื้อขาย เริ่มเป็นกระบวนการที่ยืดเยื้อและก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมโดยไม่จำเป็น และในบางกรณีถึงกับมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจำต้องกระโดดเข้าไปเป็นคนกลางในการกำหนดราคาซื้อขายอ้อย ร่วมกับสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและกลุ่มชาวไร่อ้อย ทั้งนี้ นับตั้งแต่ฤดูการผลิต 2517/2518 เป็นต้นมา

การกำหนดราคาอ้อย

กระบวนการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยมักจะเริ่มต้นก่อนฤดูการเปิดหีบประมาณหนึ่งเดือน ผู้แทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับผู้แทนกลุ่มชาวไร่อ้อยจะเปิดการเจรจา โดยมีผู้แทนรัฐบาลเป็นคนกลาง โดยเหตุที่ราคาซื้อขายอ้อยเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการจัดสรรผลประโยชน์จากการ

ผลิตและการค้ำน้ำตาล ดังนั้น จึงเป็นที่คาดได้ว่า ฝ่ายชาวไร่ช้อยย่อมต้องการขายช้อยให้ได้ราคาดี ส่วนฝ่ายโรงงานน้ำตาลย่อมต้องการกดราคาช้อยให้ต่ำไว้

ในแง่ของชาวไร่ช้อย ราคาช้อยที่เสนอขายควรจะเป็นราคาที่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ด้วยเหตุนี้เอง ในการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดราคารับซื้อช้อยของโรงงานน้ำตาล ฝ่ายชาวไร่ช้อยจะพยายามเรียกร้องให้กำหนดราคารับซื้อดังกล่าวนี้ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการเพาะปลูกช้อย

ในแง่ของโรงงานน้ำตาล การกำหนดราคารับซื้อช้อยจะต้องคำนึงถึงราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกและต้นทุนการผลิตน้ำตาลเป็นสำคัญ

(1) รายได้ของโรงงานน้ำตาลย่อมมาจากการขายน้ำตาลเป็นสำคัญ โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวส่วนหนึ่งเพื่อการบริโภคภายในประเทศ และผลิตน้ำตาลดิบอีกส่วนหนึ่งเพื่อการส่งออก แต่เนื่องจากรัฐบาลควบคุมราคาน้ำตาลทรายที่ผลิตขึ้นเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ดังนั้น รายได้ของโรงงานน้ำตาลจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจึงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างคงที่และสามารถประมาณการล่วงหน้าได้ แต่รายได้จากการส่งน้ำตาลดิบไปขายต่างประเทศมีความไม่แน่นอนและยากแก่การประมาณการ ทั้งนี้เนื่องจากราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกมีความแปรปรวนอย่างมากนั่นเอง ในการกำหนดราคารับซื้อที่โรงงานน้ำตาลจึงต้องคาดคะเนดูว่า ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกในระหว่างฤดูการผลิตจะอยู่ในระดับใด เพื่อที่จะกำหนดได้ว่า จะรับซื้อช้อยในระดับราคาใดจึงจะมีกำไรสูงสุด

(2) ต้นทุนการผลิตน้ำตาลในปีปกติประมาณร้อยละ 70 เป็นค่าช้อย ดังนั้น ราคาช้อยที่รับซื้อจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดต้นทุนการผลิตน้ำตาล

เมื่อพิจารณาในแง่ของโรงงานน้ำตาลแล้ว เราจะเห็นได้ว่า รายได้จากการขายน้ำตาลอยู่นอกเหนือขอบข่ายการควบคุมของโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศถูกควบคุมโดยรัฐบาล ส่วนราคาน้ำตาลดิบที่ส่งออกก็ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ในตลาดโลก แม้ว่าฝ่ายโรงงานน้ำตาลจะสามารถผลักดันให้รัฐบาลเขยิบราคาน้ำตาลที่ควบคุมได้บ้าง แต่รายได้หลักของโรงงานน้ำตาลเกิดจากการส่งน้ำตาลดิบไปขายต่างประเทศ ซึ่งโรงงานน้ำตาลไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้เอง โรงงานน้ำตาลจึงหันไปไล่เบียดกับชาวไร่ช้อย เพราะราคารับซื้อช้อยซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกำไรของโรงงานน้ำตาลอยู่ในวิสัยที่โรงงานน้ำตาลจะต่อรองและกดราคาได้

กระบวนการกำหนดราคารับซื้อช้อยภายในประเทศดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้จึงทำให้ราคาช้อยแขวนอยู่กับราคาน้ำตาลในตลาดโลก หากปีใดราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง การตกลงกำหนดราคารับซื้อช้อยจะเป็นไปอย่างค่อนข้างราบรื่น แต่ในปีที่ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกตกต่ำลง กระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคารับซื้อช้อยจะมีปัญหาเป็นพิเศษ

เพราะทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลจะพยายามกดราคาซื้อที่รับซื้อให้ต่ำ เนื่องจากน้ำตาลที่ผลิตได้ขายไม่ได้ราคาดี ส่วนทางฝ่ายชาวไร่ข้อย่อมต้องการขายข้อยให้ได้ราคาดี อย่างน้อยที่สุดจะต้องเป็นราคาที่คุ้มทุน และคุ้มความลำบากเหนื่อยยาก ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการประนีประนอม โดยกำหนดราคาซื้อข้อยในระดับที่พอคุ้มต้นทุนการเพาะปลูก แต่ให้โรงงานน้ำตาลจ่ายราคาซื้อตามสภาวะการณ์ในตลาดโลก ส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อข้อยกับราคาโรงงานจ่าย จะชดเชยโดยเงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

กรณีตัวอย่างของความข้างต้นนี้จะเห็นได้จากกฎการผลิต 2524/2525 ซึ่งเป็นปีที่ปริมาณการเพาะปลูกข้อยมีมากเกินความต้องการ อันเป็นเหตุให้ราคาข้อยตกต่ำ แต่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2524 มีมติให้กำหนดราคาซื้อข้อย ณ โรงงานน้ำตาลในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ 540 บาท โดยโรงงานน้ำตาลรับภาระซื้อข้อยในราคาตันละ 510 บาท และทางราชการชดเชยให้อีกตันละ 30 บาท จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทั้งนี้ประมาณไว้ว่าจะใช้เงิน 780 ล้านบาท

วันวานอันขมขื่น

แม้ว่ารัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาซื้อข้อยโดยตรง แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่ข้อยแต่ประการใด ในปีที่ราคาน้ำตาลตกต่ำมากๆ แม้จะมีการตกลงราคาซื้อข้อยเป็นมั่นเป็นเหมาะ โดยมีการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หากในระหว่างกฎการผลิต ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังตกต่ำต่อไป ทางโรงงานน้ำตาลมักจะหันมาไล่เบียดชาวไร่ข้อยด้วยการกดราคาซื้อให้ต่ำกว่าราคาที่ประกาศไว้ และชาวไร่ข้อยที่ขนข้อยไปขายให้แก่โรงงานก็ไม่มีทางเลือก เพราะข้อยเข้าปากข้างเสียแล้ว

แต่ในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากมีการกำหนดราคาซื้อข้อยเมื่อต้นกฎการผลิต และในระหว่างกฎการผลิต ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงสูงขึ้น ชาวไร่ข้อยก็มิได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลดังกล่าวนี้ ผลพวงของการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกแก่ฝ่ายโรงงานน้ำตาลแต่เพียงผู้เดียว

ด้วยเหตุนี้เอง กระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ข้อยกับโรงงานน้ำตาลดังที่เป็นอยู่นี้ จึงเป็นกระบวนการที่มีได้เกื้อกูลผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ข้อย เพราะหากในระหว่างกฎการผลิต ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกสูงขึ้น ชาวไร่ข้อยหาได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำตาลแต่ประการใดไม่ แต่ถ้าหากในระหว่างกฎการผลิตราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกตกต่ำลง โรงงานน้ำตาลกลับหันมากดราคาซื้อที่รับซื้อให้ต่ำกว่าราคาที่ได้ตกลงไว้

กำเนิดระบบ 70 : 30

ภาวะความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นติดต่อกันในระหว่างปี 2521 – 2523 ทำให้ราคาอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้น ในฤดูการผลิต 2523/2524 ราคาซื้ออ้อยสูงถึงตันละ 650 บาท เกษตรกรจึงพากันขยายพื้นที่การเพาะปลูก ผลก็คือ ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ในฤดูการผลิต 2524/2525 มีมากเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือ มีมากกว่า 30 ล้านตัน แต่ขณะเดียวกันนั้น ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกก็ตกต่ำลงเป็นประวัติการณ์เช่นเดียวกัน ทั้งที่ประมาณการกันว่า หากยึดถือราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกเป็นเกณฑ์ ราคาซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลจะตกประมาณตันละ 200 บาทเท่านั้น แต่รัฐบาลยังคงตรึงราคาซื้ออ้อยไว้ในระดับตันละ 540 บาท โดยให้โรงงานจ่ายตันละ 510 บาท และรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตันละ 30 บาท ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังคงควบคุมราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศไว้ในระดับ 1,100 บาทต่อกระสอบสำหรับน้ำตาลทรายขาว และระดับ 1,200 บาทต่อกระสอบสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ซึ่งเป็นระดับเดียวกับฤดูการผลิต 2523/2524 ทั้งที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกในฤดูการผลิต 2524/2525 ตกต่ำลงมาเป็นอันมาก แต่ผู้บริโภครยังคงต้องบริโภคน้ำตาลในราคาแพง

ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลดังที่เป็นมาไม่เพียงแต่จะไม่สามารถคุ้มครองรายได้ของชาวไร่อ้อยเท่านั้น หากทว่ายังเป็นระบบที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีรายจ่ายเงินอุดหนุนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมาก รัฐบาลอาจไม่สามารถควักกระเป๋าเพื่อให้โรงงานน้ำตาลไม่ขาดทุน และให้ชาวไร่อ้อยสามารถลืมตาอ้าปากได้ ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จึงร่วมกันออกประกาศเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 กำหนดระบบการซื้อขายอ้อยโดยการคำนวณราคาอ้อยตามหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทั้งภายในและต่างประเทศในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อยและร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ระบบ 70: 30” นั่นเอง

หลักการแบ่งปันผลประโยชน์อาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตน้ำตาล จึงควรได้ประโยชน์ร่วมกันจากการผลิตและการค้ำน้ำตาล ทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ควรจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรมด้วย โดยเหตุที่ประมาณร้อยละ 70 ของต้นทุนการผลิตน้ำตาลเป็นค่าอ้อย ชาวไร่อ้อยจึงควรที่จะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 70 ของผลประโยชน์ทั้งหมด และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 ตกเป็นของโรงงานน้ำตาล

หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ข้างต้นนี้เป็นหลักการที่ใช้อยู่ในหลายต่อหลายประเทศ อันมีฟิลิปปินส์และออสเตรเลียเป็นอาทิ ในการแบ่งปันผลประโยชน์นั้น เกณฑ์การวัดผลประโยชน์อาจพิจารณาจากรายรับสุทธิ (รายรับจากการขายหักด้วยภาษีทั้งปวงที่เสีย) หรือพิจารณาจากกำไรสุทธิ (กำไรจากการประกอบการหักด้วยภาษีเงินได้นิติบุคคล) ก็ได้ ในกรณีของ

ประเทศไทย รัฐบาลพิจารณาจัดสรรผลประโยชน์จากรายรับสุทธิโดยมีวิธีการดังกล่าวนี้ (โปรดดูแผนภาพ)

(1) การกำหนดโควตาการผลิต

บรรดาอ้อยที่ผลิตได้ทั้งหมดในปีหนึ่งๆจะจัดสรรเป็นโควตาการผลิตไว้ 3 ส่วน อันได้แก่

โควตา ก. ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลทราย ทั้งนี้โรงงานน้ำตาลจักต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวในปริมาณที่เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ ซึ่งตกประมาณปีละ 6.5 แสนตัน

โควตา ข. โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของส่วนกลาง โดยโรงงานน้ำตาลจักต้องส่งมอบน้ำตาลดิบตามโควตานี้แก่ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ปริมาณปีละ 600,000 ตันเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด นำไปทำสัญญาขายระยะยาว ราคาที่ขายได้ตามโควตานี้ถือเป็นราคารมาตรฐานสำหรับการคำนวณรายได้จากการส่งออกทั้งหมด

โควตา ค. ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของบริษัทส่งออก 2 บริษัท อันได้แก่ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด

(2) การคำนวณรายรับสุทธิ

รายรับจากการผลิตและการค้ำน้ำตาลมีแหล่งที่มาอยู่ 2 แหล่งคือ รายรับจากการขายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และรายรับจากการขายน้ำตาลดิบแก่ต่างประเทศตามโควตา ข. และโควตา ค.

รายรับจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ เมื่อหักภาษีการค้าและค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายแล้ว เรียกว่า R_1

รายรับจากการส่งออกน้ำตาลดิบตามโควตา (ข) และ (ค) เมื่อหักภาษีและค่าธรรมเนียมทั้งปวงแล้วเรียกว่า R_2 สำหรับการประเมินรายรับการส่งออกน้ำตาลดิบตามโควตา ค. นั้นมีปัญหายุ่งยากมาก เนื่องจากการส่งออกของโรงงานน้ำตาลเอง จึงอาจมีการรายงานราคาส่งออกต่ำกว่าที่เป็นจริง ในการประเมินรายรับจากการส่งออกตามโควตา ค. จึงยึดถือราคาส่งออกมาตรฐานตามโควตา ข. เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

ดังนั้น รายรับสุทธิรวมจึงประกอบด้วย R_1 และ R_2

(3) การกำหนดราคาซื้อขายอ้อย

การกำหนดราคาซื้อขายอ้อยจะพิจารณาจากรายรับสุทธิจากการผลิตและการค้ำ
น้ำตาล ประกอบกับปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ทั้งหมด ทั้งนี้โดยใช้สูตรดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{ราคาอ้อยต่อตัน} &= \frac{0.7 \text{ (รายรับสุทธิรวม)}}{\text{ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้}} \\ &= \frac{0.7 (R_1 + R_2)}{Q} \end{aligned}$$

จากสูตรการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ราคาซื้อขาย
กำหนดจากผลประโยชน์ส่วนที่ตกแก่ชาวไร่อ้อยคือ ร้อยละ 70 ของรายรับสุทธิรวม

จากสูตรการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ราคาอ้อยที่โรงงาน
รับซื้อจะสูงต่ำมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลและปริมาณอ้อย
ที่ผลิตได้ กล่าวคือ หากรายรับสุทธียิ่งมากเพียงใด และ/หรือปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ยิ่งมีน้อยเพียงใด
ราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อจะยิ่งสูงเพียงนั้น

ในด้านรายรับสุทธินั้น หากรัฐบาลมิได้ปรับเปลี่ยนอัตราภาษีประเภทต่างๆที่จัด
เก็บจากการผลิตและการค้ำน้ำตาล ในที่สุดแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการขายน้ำตาลดิบ
ตามโควต้า ข. ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รายรับจากการขายน้ำตาลภายในประเทศค่อนข้างตายตัว
เนื่องจากความต้องการในการบริโภคค่อนข้างตายตัวและรัฐบาลควบคุมราคาขายอีกด้วย ส่วน
รายรับจากการส่งออกน้ำตาลดิบตามโควต้า ค. ก็คำนวณโดยอิงตามโควต้า ข. ด้วยเหตุนี้เอง
ราคาส่งออกน้ำตาลดิบตามโควต้า ข. จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดรายรับสุทธิจากการผลิตและ
การค้ำน้ำตาล

ตามระบบ 70 : 30 ราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อได้ขึ้นอยู่กับรายรับสุทธิเท่านั้น
หากยังขึ้นอยู่กับปริมาณอ้อยที่ผลิตอีกด้วย เพราะราคาอ้อยในระบบดังกล่าวนี้ ก็คือ รายรับสุทธิ
เฉลี่ยต่อปริมาณอ้อยหนึ่งตันนั่นเอง หากปริมาณอ้อยที่ผลิตได้มีมากเกินไป ราคาซื้อขายก็จะอยู่ใน
ระดับต่ำ

หนึ่งขวบปีของระบบ 70 : 30

รัฐบาลเริ่มนำระบบ 70 : 30 มาใช้ในการจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรม
น้ำตาลอย่างเต็มรูปแบบในฤดูการผลิต 2525/2526 ระบบ 70 : 30 จะมีอายุครบหนึ่งปีในวันที่ 30
กันยายน 2526

ในการบริหารระบบ 70 : 30 รัฐบาลปรับปรุงและจัดตั้งองค์กรสำคัญเพื่อการนี้ขึ้น
กล่าวคือ

ประการแรก ดำเนินการปรับปรุงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว
เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศตามโควต้า ก. บรรดาน้ำตาล
ทรายที่โรงงานถูกกำหนดให้ผลิตเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศ จึงต้องส่งมอบให้แก่
องค์กรแห่งนี้ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้เพียงพอแก่การบริโภค

ประการที่สอง รัฐบาลได้จัดตั้ง บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขึ้น โดยมี
ลักษณะเป็นบริษัทร่วมทุนของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม บริษัท
ดังกล่าวนี้จดทะเบียนเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2525 มีทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ประกอบด้วย
ผู้ถือหุ้น 3 ฝ่าย คือ

ฝ่ายชาวไร่อ้อย	71,253 หุ้น
ฝ่ายโรงงานน้ำตาล	62,079 หุ้น
กระทรวงอุตสาหกรรม	66,668 หุ้น

บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จะทำหน้าที่ส่งน้ำตาลดิบไปขายต่างประเทศตามโควตา ข. ทั้งนี้
ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 มีมติให้โรงงานน้ำตาล
ส่งมอบน้ำตาลดิบจำนวนปีละ 600,000 ตันแก่บริษัทร่วมแห่งนี้เป็นเวลาติดต่อกัน 5 ปี

ในทันทีที่รัฐบาลนำระบบ 70:30 มาใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรม
ความไม่พอใจในกลุ่มเจ้าของโรงงานน้ำตาลก็ปะทุขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มโรงงานไทยรุ่งเรือง
ถึงกับประกาศขายโรงงานในเครือรวม 11 แห่ง (“บันทึกลับขายโรงงานน้ำตาล 11 แห่ง” มติชน
ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2525) แต่การประกาศขายโรงงานดังกล่าวนี้ก็เป็นการคัดค้าน
นโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยความมุ่งมั่นของนายจิรายุ อิศรางกูรฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงอุตสาหกรรม นโยบาย 70 : 30 ถูกผลักดันให้แปรเป็นภาคปฏิบัติ แม้จะต้องฝ่าคลื่น
มรสุมสีกปานใดก็ตาม จากการประเมินผลของนโยบายดังกล่าวนี้ในฤดูกาลผลิต 2525/2526
เราพบปัญหาพื้นฐานที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบ 70 : 30 จะสามารถแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมได้
ก็ต่อเมื่อผู้บริหารนโยบายสามารถกุมข้อมูลรายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลได้อย่างถูกต้องตรงต่อ
ความเป็นจริง แต่โดยเหตุที่ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ โรงงานน้ำตาลต้องสูญเสียประโยชน์มากกว่า
ระบบที่เป็นอยู่เดิม สิ่งจูงใจที่จะละเมิดระเบียบกติกาจึงมีอยู่หาไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงาน

รายรับสุทธิต่ำกว่าความเป็นจริง อันเป็นเหตุให้การกำหนดราคาซื้อขายอ้อยต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วย กล่าวคือ

(1) ในฤดูการผลิต 2525/2526 รัฐบาลตรึงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ ในระดับเดียวกับที่เป็นอยู่ในปีการผลิต 2523/2524 และ 2524/2525 ทั้งๆที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ตกต่ำลงเป็นอันมาก ผลก็คือ ผู้บริโภคภายในประเทศต้องซื้อน้ำตาลในราคาแพงกว่าราคาในตลาดโลก สิ่งจูงใจในการผลิตน้ำตาลเพื่อป้อนตลาดภายในประเทศจึงมีมากกว่าปกติ เพราะในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกนั่นเอง โรงงานน้ำตาลจึงมีเหตุปัจจัยที่จะขายภายในประเทศมากกว่าส่งออกขายต่างประเทศ โดยผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศเกินโควต้าที่ได้รับจัดสรร แล้วนำผลผลิตส่วนที่เกินโควต้านี้ไปลักลอบขายในตลาด อย่างไรก็ตาม ระบบ 70 : 30 มีส่วนกระตุ้นให้การลักลอบจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ โรงงานน้ำตาลจะต้องขายน้ำตาลทรายขาวผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว แต่การลักลอบขายโดยไม่ผ่านสำนักงานกลางดังกล่าวนี้ โรงงานน้ำตาลจะได้รับรายรับสุทธิเต็ม 100% โดยไม่ต้องนำไปแบ่งปันให้แก่ชาวไร่อ้อย การลักลอบจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการแบ่งปันผลประโยชน์ ย่อมทำให้รายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศตามโควตา (ก) ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อันเป็นเหตุให้ราคาซื้อขายอ้อยที่กำหนดขึ้นต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วย

(2) แม้จะมีการจัดตั้งบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัดขึ้น โดยการร่วมทุนระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อทำหน้าที่ส่งน้ำตาลดิบไปขายต่างประเทศตามโควต้า ข. แต่รายรับสุทธิจากการส่งออกน้ำตาลดิบตามโควต้าส่วนนี้จะมีมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดจำหน่ายและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารบริษัท ดังกล่าวนี้ ในรอบหนึ่งขวบปีที่ผ่านมา แม้จะมีเสียงโจมตีผู้บริหารบริษัทนี้ แต่ข้อโจมตีเหล่านั้นก็ปราศจากประจักษ์พยานข้อเท็จจริงอันหนักแน่น

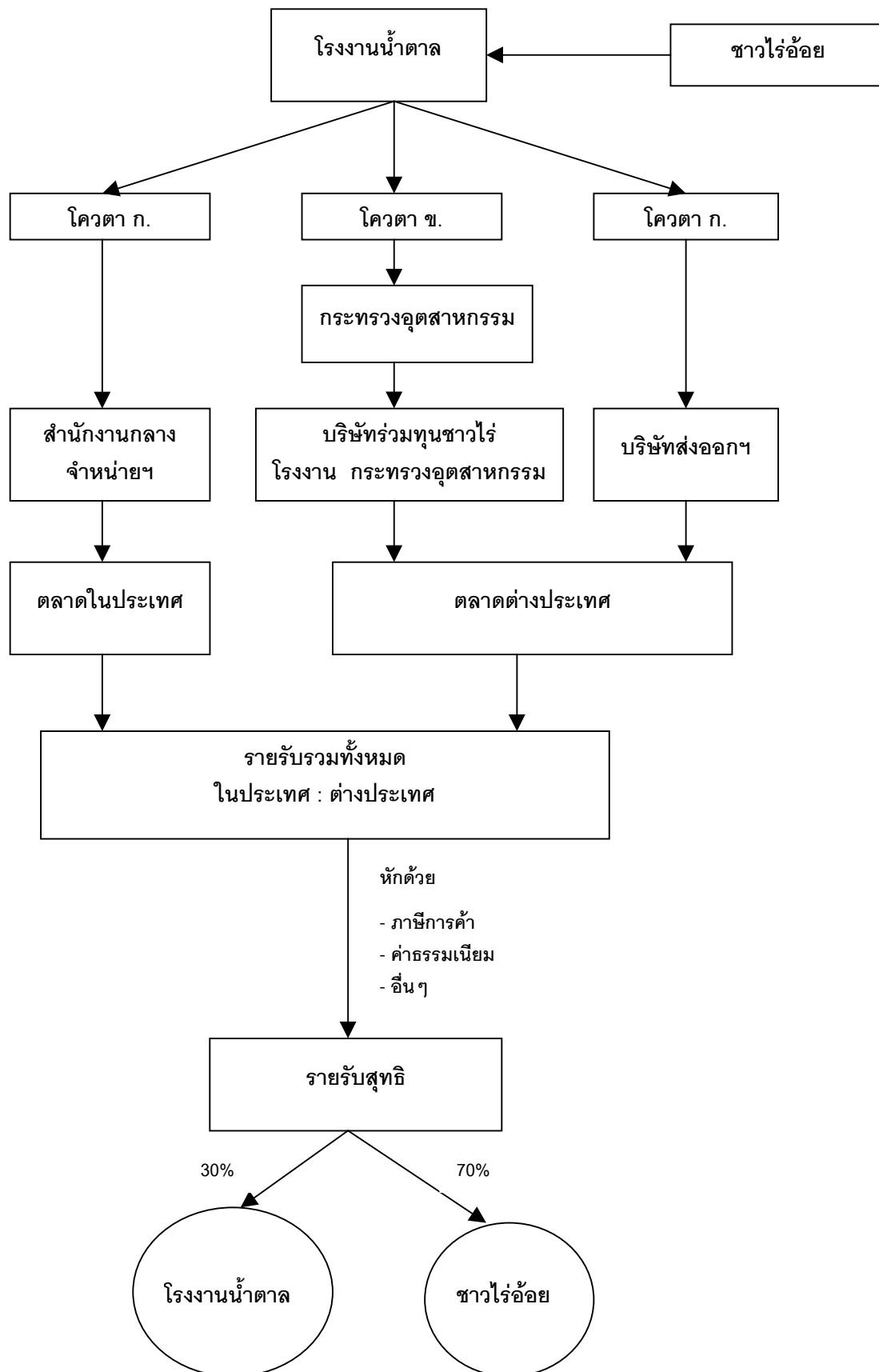
(3) แม้จะมีการกำหนดโควต้าและควบคุมการส่งออกน้ำตาลดิบของโรงงานน้ำตาลเอง โดยในขณะเดียวกันก็ยึดถือราคาส่งออกของโควต้า ข. เป็นราคามาตรฐานในการประเมินรายรับสุทธิจากการส่งออกน้ำตาลดิบตามโควต้า ค. แต่สิ่งที่ผู้บริหารนโยบายสามารถกระทำได้ ก็แต่เพียงการยึดกุมข้อมูลราคาส่งออกเท่านั้นโดยที่ไม่สามารถยึดกุมข้อมูลปริมาณส่งออกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการลักลอบส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

ประการที่สอง ระบบ 70 : 30 ที่ทดลองใช้ในปีการผลิต 2525/2526 นั้นยึดถือการจัดสรรรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวเท่านั้น โดยที่มิได้นำรายได้จากการจำหน่ายกากน้ำตาลและผลพลอยได้อื่นๆมาแบ่งปันด้วย ด้วยเหตุนี้เอง โรงงาน

น้ำตาลจำนวนไม่น้อยพากันปรับกระบวนการผลิตเพื่อให้ได้กากน้ำตาลเพิ่มขึ้นและผลผลิตน้ำตาลน้อยลง ซึ่งทำให้ชาวไร่ต้องสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ อย่างไรก็ตาม การปรับกระบวนการผลิตดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำได้ในขอบเขตอันจำกัดเท่านั้น หากทว่ายังขึ้นอยู่กับราคาสัมพัทธ์ระหว่างผลิตผลน้ำตาลกับกากน้ำตาลอีกด้วย

ประการที่สาม ระบบ 70 : 30 ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมเป็นอันมาก เพราะภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะต้องรู้ปริมาณน้อยที่ผลิตได้ ปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศ และปริมาณน้ำตาลดิบที่ผลิตขึ้นเพื่อการส่งออก ดังนั้น จึงต้องมีการติดตามควบคุมอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ในกรณีนี้ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและจากฝ่ายชาวไร่ย่อย อย่างไรก็ตาม เป็นการยากลำบากที่จะประเมินว่า ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปกับการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวนี้ คู่กับประโยชน์ที่ได้จากระบบดังกล่าวหรือไม่

ระบบแบ่งรายรับสุทธิ 70 : 30



ตอนที่สอง : แทรกแซง – ทำไมถึงต้องแทรกแซง

ผู้ที่ศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลคงอดสังเกตมิได้ว่า การผลิตอ้อยและน้ำตาลเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงด้วยวิธีการนานัปการ จนเกือบไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงมากเท่านี้ ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลไม่เพียงแต่จะควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลด้วยการควบคุมจำนวนโรงงานน้ำตาลเท่านั้น หากทว่ายังควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลด้วยการควบคุมน้ำตาลทรายขาวขั้นต่ำเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการห้ามนำน้ำตาลทรายขาวเข้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ตลอดจนมีการควบคุมราคาขั้นสูงของน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายภายในประเทศเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคอีกด้วย

มาตรการเหล่านี้มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน และนำมาใช้ในสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอันจำเป็นขณะนั้น แต่เมื่อความจำเป็นหมดสิ้นไป ก็หาได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายที่ใช้อยู่แต่ประการใดไม่ อาทิเช่น มาตรการการห้ามการนำเข้าก็ดี และการคุมกำเนิดจำนวนโรงงานน้ำตาลก็ดี เริ่มใช้ตั้งตั้งแต่ปี 2502 เมื่อเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด แม้จะมีการผ่อนคลายมาตรการเหล่านี้เป็นครั้งคราว แต่มาตรการเหล่านี้ก็ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ทั้งๆที่เวลาได้ล่วงเลยมาเกือบ 25 ปี (นับจนถึงปี 2526) รัฐบาลมิได้สนใจแม้แต่ร้อยละ 1 ของมาตรการเหล่านี้มีผลในการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในอุตสาหกรรมน้ำตาล และมีผลต่อการกระจายรายได้ได้อย่างไรบ้าง

การนำระบบ 70 : 30 มาใช้เป็นหลักในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำตาล และการแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบดังกล่าวนี้ มีพื้นฐานจากความไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากร ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ ตามร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ซึ่งรัฐสภากำลังพิจารณาแปรญัตติอยู่ในขณะนี้ (2526) การแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะยังมีมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตเสียอีก

คำถามพื้นฐานจึงมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลอย่างมากมายถึงเพียงนี้

เหตุผลข้อที่หนึ่ง ความไม่สงบสุขจากการกำหนดราคาอ้อย

ดังได้กล่าวแล้วว่า กลไกสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก่อนฤดูการผลิต 2525/2526 คือ การกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อ

โดยเหตุที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลต่างก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจซึ่งต้องการผลประโยชน์สูงสุด กระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยจึงเป็นกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น และโดยเหตุที่กระบวนการดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก การต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยจึงมีผลสะท้อนทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ราคาอ้อยในตลาดโลกตกต่ำ ความไม่สงบสุขอันเกิดจากกระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยนี้เอง ที่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และดูเหมือนว่า รัฐบาลเองก็ยึดถือเหตุผลในข้อนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ที่เชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เหตุผลข้างต้นนี้ไม่เพียงพอที่จะหนุนให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างรัดกุม ดังสะท้อนให้เห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 สำหรับผู้ที่เชื่อถือนโยบายการค้าเสรี การต่อรองเป็นกระบวนการปกติวิสัยของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งปวง หากรัฐบาลต้องการเสนอหน้าเข้าไปแทรกแซงกระบวนการดังกล่าวนี้ การแทรกแซงของรัฐบาลจะต้องสามารถลดความไม่สงบสุขอันเกิดจากกระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยได้ โดยที่ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมน้อยกว่าระบบการต่อรองตามธรรมชาติ

ปัญหาพื้นฐานจึงมีอยู่ว่า ระบบ 70 : 30 จะสามารถป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบสุขดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ และต้นทุนของสังคมอันเกิดจากการบังคับใช้ระบบ 70 : 30 มีน้อยกว่าระบบที่เป็นอยู่ดั้งเดิมหรือไม่

เหตุผลข้อที่สอง ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาล

ในบรรดาสินค้าที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลก น้ำตาลเป็นสินค้าที่ราคามีการเคลื่อนไหวขึ้นลงมากที่สุด โดยเหตุที่อ้อยเพาะปลูกได้เกือบทั้งหมดในเมืองไทยใช้ในการผลิตน้ำตาล และประมาณร้อยละ 60-75 ของน้ำตาลที่ผลิตได้ส่งออกไปขายต่างประเทศ ดังนั้น ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงมีอิทธิพลต่อราคาอ้อยภายในประเทศไทยอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศจะมีการควบคุมราคาโดยรัฐบาลก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏชัดแล้วชัดเล่าว่า ยามใดที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกแพงขึ้นอย่างผิดปกติ สิ่งจูงใจในการส่งน้ำตาลออกไปขายต่างประเทศก็จะมีอยู่เป็นอันมาก แม้รัฐบาลจะควบคุมปริมาณการส่งออก แต่การลักลอบส่งออกย่อมเกิดขึ้นตามปกติวิสัย ผลที่ตามมาก็คือ ปริมาณน้ำตาลที่เหลืออยู่ภายในประเทศมีไม่เพียงพอแก่การบริโภค ราคาน้ำตาลภายในประเทศจึงสูงขึ้นและสูงกว่าระดับราคาที่รัฐบาลควบคุม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2523 ย่อมเป็นอุทาหรณ์ที่ดีของความข้อนี้

เหตุใดราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงขึ้นๆลงๆอย่างไร้เสถียรภาพมากกว่าสินค้าอื่น ๆ คำตอบของคำถามดังกล่าวนี้จะหาได้จากลักษณะการค้ำน้ำตาลในตลาดโลก

ตลาดน้ำตาลระหว่างประเทศอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษ (Preferential Market) ได้แก่ ตลาดที่มีการซื้อขายน้ำตาลระหว่างประเทศถูกควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ระบบโควต้า การตั้งกำแพงภาษี และระบบข้อตกลงทางการค้า เป็นต้น ประเทศที่มีการซื้อขายน้ำตาลในตลาดประเภทนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ กลุ่มประเทศในตลาดร่วมยุโรป ปอร์ตุเกสและอาณานิคม กลุ่มประเทศอัฟริกาตะวันออก และกลุ่มประเทศโอแคม (OCAM) ปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายกันในตลาดประเภทนี้ตกประมาณ 30-35% ของปริมาณน้ำตาลที่มีการซื้อขายกันทั้งหมดในตลาดโลก และราคาที่ตกลงซื้อขายกันในตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษนี้มีได้แปรปรวนมากนักเนื่องจากการควบคุมกันอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ซื้อขายน้ำตาลประเภทนี้อาจจะซื้อขายน้ำตาลในตลาดเสรีด้วย แต่เป็นปริมาณที่อยู่นอกเหนือข้อตกลง และราคาก็อาจจะเป็นไปตามราคาตลาดโลก

(2) ตลาดเสรีหรือตลาดโลก (Free or World Market) ได้แก่ ตลาดน้ำตาลที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศนอกเหนือไปจากตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษน้ำตาลที่ซื้อขายกันในตลาดนี้มีปริมาณร้อยละ 65-70 ของปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายกันระหว่างประเทศ ข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายกันระหว่างประเทศ ทั้งในตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษและตลาดเสรีมีประมาณร้อยละ 30 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดในโลก ดังนั้น ปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายกันระหว่างประเทศในตลาดเสรีจึงมีไม่ถึงร้อยละ 15 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดดังกล่าวนี้

ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษมีการควบคุมกันอย่างใกล้ชิด ราคาน้ำตาลในตลาดเสรีกลับผันผวนแปรปรวนตามภาวะตลาด ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลที่ไม่สามารถแทรกตัวเข้าไปในตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษก็ต้องนำน้ำตาลเสนอขายในตลาดเสรี การแข่งขันระหว่างประเทศผู้ผลิตในตลาดเสรีจึงเป็นไปอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่มีการผลิตน้ำตาลมากจนล้นตลาด การแข่งขันจะดุเดือดมากเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตาม การซื้อขายน้ำตาลในตลาดเสรีโดยข้อเท็จจริงมิได้เป็นไปอย่างเสรี หากทว่าอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ คณะมนตรีน้ำตาลระหว่างประเทศ ตาม ข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Agreement) ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 และพัฒนามาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศตั้งแต่ปี 2480 เป็นต้นมา ข้อตกลงดังกล่าวนี้มักจะมีช่วงเวลา 3 ถึง 5 ปี สมาชิกของกลุ่มประกอบด้วยประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลเป็นส่วนใหญ่

ข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ International Sugar Agreement 1977 ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2520-2525 แต่ต่อมาได้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ไปจนถึงปี 2527 วัตถุประสงค์สำคัญของข้อตกลงนี้คือ การรักษา

เสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาดโลกให้อยู่ในช่วงปอนด์ละ 11 เซ็นต์อเมริกัน ถึง 21 เซ็นต์อเมริกัน โดยการให้โควตาการส่งออกและมูลภัณฑ์กันชนเป็นเครื่องมือ

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ได้รับจัดสรรปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน (Basic Export Tonnages) จำนวน 1.20 ล้านตัน ซึ่งปรับขึ้นลงได้ตามระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลก โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า จะต้องขายให้แก่ประเทศที่เป็นสมาชิกของข้อตกลงนี้เท่านั้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในปี 2520 ก่อนที่ไทยจะลงนามร่วมในข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ไทยได้ขายน้ำตาลให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ถึงกว่า 6 แสนตัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41 ของปริมาณน้ำตาลส่งออกของไทยในปีนั้น แต่หลังจากที่ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ก็มีอาจขายน้ำตาลให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้อีกต่อไป เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นสมาชิกของข้อตกลงดังกล่าวนี้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภคน้ำตาลรายสำคัญจะร่วมเป็นสมาชิกข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ แต่ราคาน้ำตาลก็ยังคงมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรุนแรงมากกว่าสินค้าประเภทอื่นๆในตลาดโลก ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาดโลกนี้เอง ย่อมส่งผลให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศไร้เสถียรภาพตามไปด้วย ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศก็ส่งผลต่อราคาอ้อยภายในประเทศในท่วงทำนองเดียวกัน

ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลและอ้อยนี้เอง นับเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ใช้สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความไร้เสถียรภาพด้านราคาอ้อยเป็นเหตุให้รายได้ของชาวไร้อ้อยไร้เสถียรภาพตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาอย่างจริงจังว่า การแทรกแซงของรัฐบาลได้ช่วยลดความไร้เสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศและความไร้เสถียรภาพของรายได้ของชาวไร้อ้อยได้มากน้อยเพียงใด หรือว่ามีส่วนถาโถมให้สภาพความไร้เสถียรภาพมีมากขึ้น

เหตุผลข้อที่สาม ความต้องการพึ่งตนเองและการป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ

ประเทศต่างๆมักจะส่งเสริมให้มีการผลิตน้ำตาลภายในประเทศเพื่อให้พอเพียงแก่การบริโภค ประเทศไทยก็อาจจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มดังกล่าวนี้ ความต้องการพึ่งตนเองในเรื่องน้ำตาลและการป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ จึงใช้เป็นเหตุผลในการสนับสนุนให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล การแทรกแซงดังกล่าวนี้มีทั้งการควบคุมปริมาณการผลิต การควบคุมการส่งออก และการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ

เหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิตนั้น มักจะใช้ข้ออ้างว่า หากปล่อยให้มีการเพาะปลูกอ้อยอย่างเสรีจนปริมาณอ้อยล้นตลาด ย่อมทำให้ราคาอ้อยตกต่ำ อันเป็นเหตุให้การเพาะปลูกอ้อยในฤดูการผลิตต่อไปลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้ราคาอ้อยและน้ำตาลแพงขึ้นจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริโภค ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดปริมาณการเพาะปลูกอ้อยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ทำนองเดียวกัน รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการผลิตน้ำตาล โดยกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต่ำที่ผลิตขึ้นเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศ มิฉะนั้น หากราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงเกินไป ก็อาจมีการส่งน้ำตาลออกไปขายต่างประเทศจนเกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ และเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป

ส่วนการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ ก็เพื่อมิให้โรงงานน้ำตาลค้ากำไรเกินควร และเพื่อให้ประชาชนสามารถซื้อน้ำตาลทรายในราคาอันสมควรได้

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมมักจะชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ารัฐบาลจะควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล และควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศอย่างเข้มงวดเพียงใด การควบคุมเหล่านี้หาได้ให้หลักประกันว่า ประชาชนในประเทศจะสามารถมีน้ำตาลบริโภคอย่างเพียงพอ ปราบปรามการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2523 นับเป็นอุทาหรณ์ที่ดีของความข้อนี้

เหตุผลข้อที่ 4 ความต้องการเพิ่มผลผลิต

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ผลผลิตอ้อยในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 6 ล้านตันในปีการผลิต 2514/2515 มาเป็นประมาณ 30 ล้านตันในปีการผลิต 2524/2525 แต่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตอ้อยดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการเพาะปลูก

โดยเฉลี่ยแล้ว การเพาะปลูกอ้อยในเมืองไทยให้ผลผลิตต่อไร่ประมาณ 7 ตัน ในขณะที่ฟิลิปปินส์ได้ 18 ตันต่อไร่ และออสเตรเลียได้ 22 ตันต่อไร่ แสดงให้เห็นว่า ประสิทธิภาพการเพาะปลูกอ้อยในเมืองไทยยังอยู่ในระดับต่ำมาก เหตุปัจจัยที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่อยู่ในเกณฑ์ต่ำเช่นนี้ ก็เพราะอ้อยต้องอาศัยน้ำหล่อเลี้ยงอย่างมาก แต่พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยในเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ปริมาณผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกัน การซื้อขายอ้อยภายในประเทศก็ยึดถือน้ำหนักเป็นเกณฑ์ โดยมีได้คำนึงถึงความหวานแม้แต่น้อย ดังนั้น ชาวไร่จึงมุ่งปลูกอ้อยให้ได้น้ำหนัก ผลที่ตามมาก็คือ เมื่อนำมาผลิตน้ำตาลแล้ว จะได้ปริมาณน้ำตาลต่ออ้อยต่ำ

หากต้องการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยการทุ่มทุนการใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยเพื่อหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ดังที่เป็นอยู่ในเขต

การเพาะปลูกอ้อยแต่ละเขต พร้อมทั้งพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูกเพื่อให้ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น ตลอดจนดำเนินการเปลี่ยนแปลงวิธีการซื้อขายอ้อยจากการยัดน้ำหนักเป็นเกณฑ์มาเป็น การยัดถือความหวานเป็นเกณฑ์ โดยที่เกณฑ์ใหม่ที่ใช้นี้จักต้องไม่เปิดช่องให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด สามารถเอาวัดเอาเปรียบกันได้ หากรัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซง การเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าว นี้ย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ในการนี้ การแทรกแซงด้านการตลาดจะไม่สามารถช่วยเพิ่มผลผลิตและ ประสิทธิภาพการผลิตได้เลย

เหตุผลข้อที่ห้า การปกป้องชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์บางท่าน รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง การผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล ไม่เฉพาะแต่การกำหนดราคาอ้อยเพื่อให้มีการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีบทบาท ในการปกป้องชาวไร่อ้อยขนาดเล็กอีกด้วย

การซื้อขายอ้อยในเมืองไทยเกือบทั้งหมดมีลักษณะเป็นการซื้อขายโดยทำสัญญา ผูกมัดล่วงหน้า ส่วนการซื้อขายแบบทันทีนั้นมียุ่ยน้อยมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า โรงงานน้ำตาลจำเป็นต้องมีอ้อยปริมาณอันแน่นอนที่จะป้อนโรงงานในฤดูเปิดหีบ การทำสัญญาผูกมัดล่วงหน้าเป็น วิธีการที่ให้หลักประกันว่า โรงงานจะได้รับวัตถุดิบสำคัญในการผลิตอย่างพอเพียง และการซื้ออ้อย โดยวิธีการทำสัญญาผูกมัดล่วงหน้าดังกล่าวนี้จำเป็นต้องซื้อในปริมาณมากๆ ด้วยเหตุนี้เอง จึงเกิดมี หัวหน้าโควต้า ขึ้น เพื่อรวบรวมอ้อยนำไปขายแก่โรงงานน้ำตาล

ในระบบหัวหน้าโควตาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ชาวไร่อ้อยขนาดเล็กไม่สามารถ ขายอ้อยให้แก่โรงงานได้โดยตรง แต่ต้องขายผ่านหัวหน้าโควต้า หัวหน้าโควต้าจึงสามารถหากำไร ส่วนเกินหรือคิด 'ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ' จากชาวไร่อ้อยขนาดเล็กได้โดยง่าย การณ์จึงปรากฏว่า ชาวไร่อ้อยขนาดเล็กมักจะขายอ้อยได้ราคาต่ำกว่าชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ ในปัจจุบันมีชาวไร่อ้อย ขนาดเล็ก (ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกต่ำกว่า 100 ไร่) อยู่ประมาณร้อยละ 58 ของจำนวนครัวเรือนชาว ไร่อ้อยทั้งสิ้น โดยมีพื้นที่เพาะปลูกเพียงประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั้งหมด

บทเรียนจากบทสรุป บทสรุปจากบทเรียน

จากการวิเคราะห์เหตุผลที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลดังที่ประมวลไว้ข้างต้นนี้ เราจะต้องยอมรับว่า การที่รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาท ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจสนับสนุนอยู่ไม่น้อย ปัญหา พื้นฐานจะมีอยู่แต่เพียงว่า รัฐบาลจะเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้มากน้อย เพียงใด

สำหรับผู้ที่ยึดถือนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงของรัฐบาลมากเกินไป ส่วนผู้ที่ไม่เชื่อถือประสิทธิภาพการทำงานของกลไกราคา ก็จะมีความเห็นในทิศทางตรงกันข้าม

กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การแทรกแซงของรัฐบาลควรจะทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม และสังคมควรจะได้รับประโยชน์สุขมากกว่ากรณีที่ได้มีการแทรกแซงของรัฐบาล แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างน้อยในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ดูเหมือนจะบ่งชี้ว่า รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเกินกว่าระดับอันเหมาะสม กล่าวคือ

ประการแรก แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลด้วยวิธีนานัปการ แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศได้ รัฐบาลมิได้สนใจศึกษาดูว่า การแทรกแซงของรัฐบาลได้ช่วยลดความไร้เสถียรภาพของราคาหรือไม่

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมปริมาณการผลิตและปริมาณการส่งออกน้ำตาล แต่การนี้ก็ปรากฏชัดแล้วซ้ำเล่าว่า มาตรการเหล่านี้ไม่สามารถช่วยให้หลักประกันว่าจะมีน้ำตาลปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการในการบริโภคภายในประเทศ

ประการที่สาม การแทรกแซงของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา หากมีส่วนช่วยคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยขนาดเล็กแต่ประการใดไม่

ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายเพียงเพื่อให้รัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้มากขึ้นนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการวิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้ง

ตอนที่ 3 การเมืองว่าด้วยกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 นับเป็นกฎหมายอ้อยและน้ำตาลฉบับแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

เจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ไม่สู้เด่นชัดนัก หมายเหตุท้ายกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ระบุแต่เพียงว่า

“... โดยที่การทำไร่อ้อยที่ใช้ในการทำน้ำตาลทรายและการประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศ และโดยที่กิจการดังกล่าวจะดำเนินไปด้วยดี

จะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่จำเป็นบางประการและด้วยการได้รับการสงเคราะห์ตามควร จึงจำต้องตรากฎหมายเพื่อการนี้ ...”

ส่วนการตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตลอดจนควบคุมการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้กิจการดังกล่าวนี้มีเสถียรภาพ

ผลของการดำเนินนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีส่วนทำให้เกิดอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อยู่ไม่น้อย การคุมกำเนิดจำนวนโรงงานน้ำตาลทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ไม่มีการแข่งขันเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีโรงงานน้ำตาลจำนวน 40 โรง แต่โรงงานเหล่านี้เป็นของนายทุนเพียงไม่กี่ตระกูล กลุ่มโรงงานน้ำตาลที่สำคัญมีอยู่เพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มไทยรุ่งเรือง และกลุ่มมิตรผล

ในด้านการส่งน้ำตาลไปขายต่างประเทศนั้นแล้ว ก็ถูกผูกขาดโดยบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งกลุ่มไทยรุ่งเรืองสามารถยึดกุมการบริหารไว้ได้ ในขั้นแรกการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวนี้ไม่มีปัญหามากนัก ต่อมาความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มไทยรุ่งเรืองกับกลุ่มมิตรผลปรากฏชัดขึ้น ภายหลังจากรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2514 กลุ่มมิตรผลได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลทำลายการผูกขาดในกิจการการส่งออกน้ำตาล โดยขอจัดตั้งบริษัทส่งออกขึ้นต่างหาก อย่างไรก็ตาม ฐานอำนาจของกลุ่มไทยรุ่งเรืองในรัฐบาลถนอม-ประภาสมั่นคงดุจดุจหินผา ความพยายามของกลุ่มมิตรผลจึงไร้สัมฤทธิ์ผลโดยสิ้นเชิง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ซึ่งนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลถนอม-ประภาส มีผลในการทำลายฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มไทยรุ่งเรือง ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีใ้เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า ความพยายามในการทำลายอำนาจผูกขาดในการส่งออกน้ำตาลของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ประสบความสำเร็จ การก่อตั้งบริษัท ค่าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ของกลุ่มมิตรผล ทำให้กิจการส่งออกน้ำตาลแปรสภาพจากการผูกขาดโดยผู้ส่งออกรายเดียวมาเป็นการผูกขาดโดยผู้ส่งออกสองราย หากพิจารณาในแง่ของประชาชนโดยส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้หาได้มีผลในการเพิ่มพูนสวัสดิการของสังคมแต่ประการใดไม่ เพราะการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ยังคงตกแก่เหลือบผู้เดิม

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 มีผลกระทบอย่างมากต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพราะไม่เพียงแต่อำนาจผูกขาดในการส่งออกของกลุ่มไทยรุ่งเรืองจะถูกกลุ่มมิตรผลขอแบ่งปันไปเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนช่วยให้ชาวไร่อ้อยสามารถ

รวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงในประการหลังนี้ ทำให้เกิดความพยายามที่จะปฏิรูประบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ความพยายามดังกล่าวนี้เกิดจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกัน

การดำเนินการแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ มีมาตั้งแต่ปี 2517 แต่ก็มีอันต้องล้มเหลวลงทุกครั้งที่การต่อต้านที่สำคัญมาจากกลุ่มไทยรุ่งเรืองและผู้มีประโยชน์ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้มีผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย และเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ผ่านเข้าไปพิจารณาในคณะกรรมการกฤษฎีกาคราใด ก็มีอันต้องถูก 'แช่แข็ง' จนแห้งไปในที่สุดครานั้น

ในปี 2521 กระทรวงอุตสาหกรรมในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พยายามเซ็นร่างพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2521 แต่ก็ต้องประสบการต่อต้านทั้งจากกลุ่มไทยรุ่งเรืองและกลุ่มมิตรผล ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติให้ยุบทั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด โดยรัฐบาลจะจัดตั้ง *บริษัท น้ำตาลทรายแห่งประเทศไทย* ขึ้น เพื่อจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ และเปิดโอกาสให้กลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลเข้าร่วมถือหุ้นด้วย ขณะเดียวกันก็จะมีการจัดตั้ง *สภาน้ำตาลทรายแห่งชาติ* ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล กำหนดราคาอ้อยและน้ำตาล และกำหนดนโยบายด้านอื่นๆ

แรงคัดค้านจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมจำต้องแก้ไขร่างพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2521 เสียใหม่ คราวนี้แนวความคิดว่าด้วยบริษัทน้ำตาลแห่งประเทศไทยถูกละทิ้งไป โดยมีได้แต่ต้องบริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลที่มีอยู่เดิมแม้แต่น้อย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงอุตสาหกรรมจะประนีประนอมผลประโยชน์กับกลุ่มโรงงานน้ำตาลมากถึงเพียงนี้ แต่ก็ยังมีผู้ไม่ประสงค์ที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงถูก 'เตะถ่วง' และคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยทำแท้งให้เสร็จสรรพ

บทเรียนจากความพยายามในการแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลที่ผ่านมาในอดีต ทำให้นายจิรายุ อิศรางกูรฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในรัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 ดำเนินการเรื่องนี้อย่างระมัดระวังและมีลักษณะประนีประนอมอย่างยิ่งยวด บทเรียนจากอดีตสอนให้รู้ว่า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายจะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ หากมิได้รับความเห็นชอบทั้งจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาล ด้วยเหตุนี้เอง ความพยายามที่จะนำระบบ 70 : 30 มาใช้เป็นหลักในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรม

อ้อยและน้ำตาล จึงเริ่มต้นด้วยการดึงกลุ่มชาวไร่อ้อยให้เข้ามารับรู้ และผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มาตั้งแต่ต้น ก็คือ นายประสาน โอบาสปกรณ์กิจ เลขานุการสมาคมชาวไร่อ้อย เขต 7

ในด้านกลุ่มโรงงานน้ำตาลนั้น ในขั้นแรก นายจิรายุพยายามดึงทั้งกลุ่มมิตรผล และกลุ่มไทยรุ่งเรืองเข้ามาร่วมแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย แต่กลุ่มไทยรุ่งเรืองแสดงที่ท่าต่อต้านนโยบายของรัฐบาล อันมีผลผลักดันให้นายจิรายุต้องอิงอยู่กับกลุ่มมิตรผล โดยกลุ่มไทยรุ่งเรืองกลับถูกโดดเดี่ยว ดังจะเห็นว่า ในการจัดตั้งบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2525 นายจิรายุไม่เพียงแต่จะผลักดันให้นายแสง สงวนเรือง มิตรสนิทให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการบริษัทดังกล่าวเท่านั้น หากยังยอมรับนายอำนาจ ปะติเส จากบริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด ในสังกัดกลุ่มมิตรผล ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้จัดการอีกด้วย

การโดดเดี่ยวของกลุ่มไทยรุ่งเรืองยอมทำให้กลุ่มนายทุนดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอใจเป็นอย่างมาก กลุ่มไทยรุ่งเรืองถึงกับประกาศขายโรงงานน้ำตาลในเครือจำนวน 11 โรง พร้อมทั้งดึงพลเอกไพจิตร สมสุวรรณไปเป็นเกราะกำบัง ซึ่งสร้างความยุ่งยากใจแก่นายจิรายุเป็นอันมาก ขณะเดียวกัน นายไอสถ โกศิน ผู้มีผลประโยชน์ในบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ถึงกับออกปากวิพากษ์วิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2525 (ฉบับร่างเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2525) ว่ามีลักษณะยิ่งกว่ากฎหมายของคอมมิวนิสต์

ความพยายามในการนำระบบ 70 : 30 มาใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จึงประสบการต่อต้านและขัดขวางจากกลุ่มไทยรุ่งเรืองและผู้มีผลประโยชน์ในบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด โดยที่กลุ่มมิตรผลและผู้มีผลประโยชน์ในบริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด มิได้คัดค้าน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลตั้งไว้เป็นพวกนั่นเอง โดยที่มีวิญญูณแห่งความเป็นสัตว์เศรษฐกิจมิได้แตกต่างกัน

การขัดขวางของกลุ่มไทยรุ่งเรืองได้รับการตอบโต้อย่างเฉียบพลัน เมื่อรัฐบาลร่วมกับกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มมิตรผลพากันตบเท้าเข้าไปยึดกุมการบริหารของบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นองค์กรสำหรับการส่งออกน้ำตาลของกลุ่มไทยรุ่งเรือง การยึดกุมดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างง่ายดาย ทั้งนี้เนื่องจากทั้งกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ต่างถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวนี้รวมทั้งสิ้นประมาณ 2 แสนหุ้น คิดเป็นประมาณร้อยละ 36 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น เมื่อรวมกับกลุ่มผู้ถือหุ้นอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ถือหุ้นที่เป็นสถาบันการเงิน การโค่นล้มกลุ่มไทยรุ่งเรืองในบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด จึงสำเร็จลุล่วงด้วยดี อันเป็นเหตุให้นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ต้องออกจากตำแหน่งผู้จัดการบริษัทดังกล่าวนี้ และนายสุนทร โภคาชัยพัฒน์จากกลุ่มมิตรผล เข้าดำรงตำแหน่งแทน

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า บรรดาผู้ที่เคยมีผลประโยชน์ในบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล แห่งประเทศไทย จำกัด มาแต่ดั้งเดิม จะไม่นอนเลียแผลด้วยความเคียดแค้น แต่ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่า การก่อหวอดของชาวไร่อ้อยเขต 7 ก่อนหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอ้อยน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2526 เพียงไม่ถึงสองสัปดาห์นั้นเป็นฝีมือการปลุกปั่นของกลุ่มไทยรุ่งเรืองและผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์จากนโยบาย 70 : 30 หรือไม่?

ผู้ใกล้ชิดวงการอ้อยและน้ำตาลหลายต่อหลายท่านเชื่อว่า การก่อหวอดคัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ของชาวไร่อ้อยเขต 7 ส่วนหนึ่งเป็นปฏิบัติการตอบโต้ต่อความไม่แจ่มชัดของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในร่างกฎหมายดังกล่าว และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการระฟือความไม่พอใจของกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์จากนโยบาย 70 : 30 ที่ท้ายที่สุด การชุมนุมคัดค้านของชาวไร่อ้อยเขต 7 ผสมผสานกับมรสุมแห่งไบโพลี ทำให้นายประธาน โสภาสปรกกรมกิจ ต้องลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 แต่ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่า การพ้นจากตำแหน่งของนายประธานได้ก่อให้เกิดความหตุหรรษ์แก่กลุ่มไทยรุ่งเรืองมากน้อยเพียงใด

กระแสการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มิได้มาจากกลุ่มไทยรุ่งเรืองและผู้ที่เคยมีผลประโยชน์ในบริษัท อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จำกัด เท่านั้น หากทว่ายังมาจากนายทุนอุตสาหกรรมอื่นๆด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ตลอดระยะเวลา ระหว่างปี 2524 - 2526 ซึ่งราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงนั้น รัฐบาลยังคงตรึงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศไว้ในระดับเดียวกับปี 2523 ผลก็คือ ประชาชนชาวไทยต้องซื้อน้ำตาลทรายในราคาสูงกว่าราคาซื้อขายในตลาดโลก อุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบสำคัญต่างพากันสูญเสียผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้

ในบรรดานายทุนอุตสาหกรรมที่แสดงการคัดค้านนโยบายอ้อยและน้ำตาลของรัฐบาลอย่างกระฉ่างชัด ผู้ที่ยืนอยู่แถวหน้าสุดก็คือ นายพงษ์ สารสิน บุคคลสำคัญในพรรคกิจสังคมซึ่งมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เกือบถูกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทำแท้ง เนื่องจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลในสังกัดพรรคกิจสังคมแสดงอาการคัดค้าน

หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 มิถุนายน 2526 พาดหัวข่าวว่า

“แฉพงษ์-บุญเท่ง ก่อศึกน้ำตาลอีก”

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 28 มิถุนายน 2526 เสนอบทวิเคราะห์เรื่อง “พรรคกิจสังคมเปิดโปงตนเองกรณีอ้อยและน้ำตาล”

แรงกดดันจากพรรคกิจสังคมทำให้นายจิรายุจำเป็นต้องประนีประนอม โดยโอนอ่อนให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบมากขึ้น หนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2526 รายงานข่าวว่า

“จิรายุหย่าศึกน้ำตาล นัดพบพงศ์ครึ่งทาง”

สาระสำคัญของข่าวดังกล่าวนี้ก็คือ นายจิรายุได้สั่งการให้สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาขายน้ำตาลทรายขาวในราคาพิเศษแก่การผลิตเพื่อการส่งออก การพบกันครึ่งทางดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะได้ผลอย่างน่าชื่นชม เพราะบรรดารัฐมนตรีในสังกัดพรรคกิจสังคม ซึ่งเคยแสดงอาการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ต่างพากันนั่งเสียบประดู่หนึ่งอมสากอยู่เต็มปาก

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เส้นทางในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องอาศัยความมานะพยายามของนายจิรายุมากเพียงใด และประชาชนผู้บริโภคต้องเสียสละมากเพียงใด ในการบริโภคน้ำตาลในราคาสูงกว่าราคาในตลาดโลก ในขณะที่นายทุนอุตสาหกรรมพากันตีปีกที่สามารถซื้อน้ำตาลทรายขาวในราคาพิเศษได้ และในขณะที่นายทุนน้ำตาลกลุ่มมิตรผลกำลังเสพสุขจากผลพวงของนโยบาย 70 : 30 เนื่องจากสามารถยึดกุมการบริหารบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัดได้ โดยที่ประโยชน์ที่ชาวไร่อ้อยจะได้รับจากนโยบายดังกล่าวนี้ยังไม่ปรากฏแน่ชัด

ตอนที่สี่

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526

ในบรรดากฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายที่เคยมีมาในประเทศไทยทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 นับเป็นฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมากที่สุด หากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้ตราเป็นกฎหมาย รัฐบาลจะมีบทบาทในการแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

หากพิจารณาพัฒนาการของกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย โดยย้อนไปดูพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เราจะพบว่า รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้เฉพาะในด้านกรกำหนดปริมาณสูงสุดของการผลิตน้ำตาลทราย การกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ การกำหนดราคาน้ำตาลทรายขั้นสูง และการกำหนดฤดูหีบอ้อย พร้อมทั้งนั้นก็มีการจัดตั้ง กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิต

น้ำตาลตามปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้และตามอัตราเงินสงเคราะห์ที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด ส่วนผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนดังกล่าวนี้ ก็คือ ชาวไร่้อยในเขตการเพาะปลูก้อยที่กำหนดโดยกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ผลิตน้ำตาลทราย และผู้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 มิได้ให้อำนาจรัฐบาลในการแทรกแซงอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลทรายมากนัก เนื่องจากมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมดังกล่าวนี้เฉพาะในทางวิชาการและเศรษฐกิจเท่านั้น มาตรการในการแทรกแซงของรัฐบาลยังคงเหมือนพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ในสาระสำคัญ

แต่ร่างพระราชบัญญัติ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 กลับให้อำนาจแก่รัฐบาลในการแทรกแซงด้านต่างๆอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การควบคุมการปลูก้อย การควบคุมการผลิตน้ำตาล การควบคุมการค้า้อยและน้ำตาล การควบคุมราคา้อยและน้ำตาล การควบคุมการส่งออกน้ำตาล เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะกฎหมายฉบับนี้กำหนดเป้าหมายไว้กว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือ

- (1) เพื่อจัดระเบียบอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลทราย
- (2) เพื่อให้ทั้งชาวไร่้อยและโรงงานน้ำตาลมีส่วนร่วมรับรู้ปัญหาและร่วมมือกับทางราชการ
- (3) เพื่อควบคุมดูแลการผลิต้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและต่างประเทศ อันจะมีผลถึงการจัดสรรเงินรายได้ระหว่างฝ่ายชาวไร่้อยกับโรงงานน้ำตาล
- (4) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนผู้บริโภค
- (5) เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลทราย และสร้างเสถียรภาพแก่อุตสาหกรรมนี้

แทรกแซง : มาตรการในการแทรกแซง

ร่างพระราชบัญญัติ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการแทรกแซงกระบวนการผลิตและการค้า้อยและน้ำตาลทรายทุกๆขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าวนี้

(1) การควบคุมการเพาะปลูก้อย

การควบคุมการเพาะปลูก้อยเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดเขตการเพาะปลูก้อย ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า พื้นที่บางส่วนมีคุณลักษณะเหมาะสมกับการเพาะปลูก้อย แต่ไม่

เหมาะสมแก่การเพาะปลูกพืชผลอื่นๆ และมีพื้นที่บางส่วนที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกพืชผลอื่นๆ ยิ่งกว่าการเพาะปลูกอ้อย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีได้มีบทลงโทษชาวไร่อ้อยที่เพาะปลูกอ้อยนอกเขตฯ แต่ก็ยังมีมาตรการอื่นๆที่จะใช้กำกับให้การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การจดทะเบียนชาวไร่อ้อย และการควบคุมการค้าอ้อย ฯลฯ

การจดทะเบียนชาวไร่อ้อยนับเป็นมาตรการสำคัญที่จะป้องกันการขยายพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยจนเป็นเหตุให้อ้อยล้นตลาด นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ในการป้องกันมิให้ผู้ที่มีได้มีอาชีพชาวไร่อ้อยแห่กันมาเพาะปลูกอ้อยในยามที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกแพงขึ้น เพราะประสบการณ์ในอดีตเคยปรากฏแล้วว่าเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง บรรดาพ่อค้านายทุนในจังหวัดที่มีการเพาะปลูกอ้อยต่างพากันลงทุนเพาะปลูกอ้อยเป็นการใหญ่ อันเป็นเหตุให้ราคาอ้อยในปีต่อมาตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย และเป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมปริมาณการเพาะปลูกอ้อยให้อยู่ในระดับอันเหมาะสม ด้วยเหตุนี้เอง จึงต้องมีการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย และมีบทลงโทษชาวไร่อ้อยที่ไม่ได้จดทะเบียน

ดังได้กล่าวแล้วว่า การซื้อขายอ้อยในปัจจุบัน (2526) ยึดถือน้ำหนักของอ้อยเป็นเกณฑ์ โดยมิได้พิจารณาถึงความหวานของอ้อยแม้แต่น้อย กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายประการหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลงจารีตการซื้อขายอ้อยดังกล่าวนี้ โดยให้ยึดถือความหวานของอ้อยแทนน้ำหนัก ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมพันธุ์อ้อยที่เพาะปลูกเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพของดินและสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นต่างๆ

การควบคุมปริมาณการเพาะปลูกอ้อยนับเป็นมาตรการสำคัญที่จะป้องกันมิให้อ้อยล้นตลาด กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติว่า ชาวไร่อ้อยจะต้องผลิตอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด ในกรณีที่การผลิตอ้อยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนด จะต้องดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หากฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับ นอกจากนี้กฎหมายยังบังคับให้ชาวไร่อ้อยต้องรายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล หากฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับเช่นเดียวกัน

(2) การควบคุมการค้าอ้อย

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ยังคงยอมรับระบบหัวหน้าโควต้าซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิม แต่รัฐบาลได้ยื่นมือเข้ามาควบคุม โดยกำหนดให้หัวหน้าโควต้าหรือที่กฎหมายฉบับนี้เรียกว่า “หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย” จะต้องจดทะเบียน มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมปริมาณการค้าอ้อย การควบคุมดังกล่าวนี้กระทำโดยการกำหนดปริมาณอ้อยที่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ละคนสามารถขายให้แก่

โรงงานได้ นอกจากนี้ ยังบังคับให้หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องรายงานปริมาณอ้อยที่รวบรวมจากชาวไร่อ้อย และปริมาณอ้อยที่จัดส่งให้แก่โรงงานน้ำตาล การฝ่าฝืนข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบทลงโทษทั้งสิ้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้มีการค้าอ้อยข้ามเขต ทั้งนี้เพราะได้กำหนดบทลงโทษชาวไร่อ้อยที่ขายอ้อยซึ่งตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงานหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และมีบทลงโทษหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยที่ขายอ้อยที่ชาวไร่อ้อยในกลุ่มตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน นับสำคัญของบทลงโทษดังกล่าวนี้ ก็เพื่อที่จะปรามมิให้มีการนำอ้อยข้ามเขตการเพาะปลูก ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมปริมาณการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

ส่วนการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อ แทนที่จะใช้วิธีการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลดังที่เคยเป็นมา ก็กลับหันมากำหนดสูตรในการคำนวณโดยพิจารณาจากรายรับสุทธิจากการขายน้ำตาล ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้กล่าวไว้แล้วในภาคที่หนึ่งของบทความนี้ จะไม่กล่าวซ้ำในที่นี้

(3) การควบคุมการผลิตน้ำตาล

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ให้อำนาจรัฐบาลในการกำหนดฤดูกาลหีบอ้อยและอัตราการหีบอ้อยปกติต่อวัน ทั้งนี้โรงงานน้ำตาลจะต้องไม่เปิดการหีบอ้อยและปิดการหีบอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มได้ ในกรณีเหล่านี้หากโรงงานน้ำตาลฝ่าฝืน จะได้รับโทษตามกฎหมาย

มาตรการในการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่สำคัญอีกมาตรการหนึ่ง ก็คือ การควบคุมปริมาณ ชนิด และคุณภาพของน้ำตาลที่ผลิต ในการนี้ โรงงานน้ำตาลจะต้องรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด มิฉะนั้นจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ความเข้มงวดในการควบคุมดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อที่จะได้ทราบปริมาณอ้อยที่ผลิตได้และปริมาณน้ำตาลที่จะออกสู่ตลาด ซึ่งมีความสำคัญในการประมาณการผลประโยชน์ที่จะแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในภายหลัง อีกส่วนหนึ่งก็เพื่อที่จะได้มีหลักประกันว่าจะมีน้ำตาลทรายปริมาณมากพอแก่การบริโภคภายในประเทศ

(4) การควบคุมการค้าน้ำตาลทราย

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการค้าน้ำตาลทราย โดยมีหน้าที่ควบคุมการค้าน้ำตาลทราย แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีได้กล่าวถึงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว แต่ก็เป็นที่เข้าใจ

กันว่า ภายหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ สำนักงานดังกล่าวนี้จะยังคงมีบทบาทต่อไป กล่าวคือ ควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ การจัดระบบสำนักงานกลาง จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวดังกล่าวนี้ ก็เพื่อที่จะตรวจสอบดูว่า โรงงานน้ำตาลปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรมในการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศหรือไม่

ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่ประหลาดใจที่จะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มีบทบัญญัติควบคุมโรงงานน้ำตาลอย่างเข้มงวด กล่าวคือ ห้ามมิให้โรงงานน้ำตาลขนย้ายน้ำตาลที่ผลิตได้ออกนอกโรงงาน นอกจากขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด ทั้งจะต้องเก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ ที่ที่ได้รับความคิดเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร ตลอดจนต้องรายงานปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือเป็นรายเดือน ตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหาร กำหนด หากโรงงานน้ำตาลฝ่าฝืนบทบัญญัติเหล่านี้จะต้องถูกลงโทษตามกระบวนวิธี

กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติอีกด้วยว่า เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายสั่งให้โรงงานน้ำตาลใดจัดส่งน้ำตาลให้แก่ผู้ซื้อรายใด โรงงานน้ำตาลจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษได้ บทบัญญัตินี้เองมีนัยสำคัญว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลมีบทบาทในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศต่อไป

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติโดยชัดเจนในเรื่องการห้ามมิให้นำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ แต่ก็เปิดช่องให้คณะกรรมการควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลมีอำนาจในการนำเข้าได้

(5) การควบคุมการส่งออก

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 กำหนดให้มี "คณะกรรมการควบคุมการส่งออกน้ำตาลทราย" โดยให้มีหน้าที่หลักในการควบคุมการส่งออก ผู้ที่ต้องการส่งน้ำตาลทรายไปขายต่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการส่งออกด้วยก็ได้ การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 กำหนดให้มี "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" โดยมีเงินทุนจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเก็บจากชาวไร่อ้อยตามปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานน้ำตาล และเก็บจากโรงงานน้ำตาลตามปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้

(2) เบี้ยปรับจากผู้ที่ไม่ชำระเบี้ยและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(3) กำไรจากการค้ำน้ำตาลทราย ทั้งนี้กฎหมายกำหนดไว้ว่า รายได้สุทธิจากการค้ำน้ำตาลทราย เมื่อหักค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าผลิตน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายแล้วเหลือเท่าใด โรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

(4) ดอกผลของกองทุน

(5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(7) เงินอื่นๆที่ตกแก่กองทุน

ทั้งนี้ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีบทบาทสำคัญในด้านการส่งเสริมการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่บริโภคภายในประเทศ และเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยส่วนรวม

ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เราจะแยกพิจารณาผลกระทบออกเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) ผลกระทบที่มีต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
- (2) ผลกระทบอันเกิดจากการควบคุมการผลิต
- (3) ผลกระทบที่มีต่อเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย
- (4) ผลกระทบที่มีต่อสวัสดิการสังคม

(1) ผลที่มีต่อการแบ่งปันผลประโยชน์

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 จะร่างขึ้นบนหลักการของนโยบาย 70 : 30 กล่าวคือ ชาวไร่อ้อยควรจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลควรจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 30 ของผลประโยชน์ทั้งหมดในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แต่เป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่ได้พบว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดที่ระบุถึงสัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล จึงเป็นที่เข้าใจ

กันว่า การกำหนดสัดส่วนดังกล่าวนี้จะกระทำด้วยการประกาศกฎกระทรวงหรือกฎหรือระเบียบที่กำหนดโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

การที่กฎหมายมิได้กำหนดสัดส่วนแห่งผลประโยชน์ขั้นต่ำที่ชาวไร่อ้อยพึงได้รับ ไม่เพียงแต่จะทำให้ชาวไร่อ้อยขาดหลักประกันในเรื่องรายได้เท่านั้น หากทว่ายังเปิดโอกาสให้การกำหนดสัดส่วนดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลอีกด้วย ความต้องการที่จะนำนโยบาย 70 : 30 มาใช้เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อในแต่ละปี จึงหาได้มีสัมฤทธิ์ผลแต่ประการใดไม่ เพราะจุดแห่งความขัดแย้งจะแปรเปลี่ยนจากการต่อรองเพื่อกำหนดราคาซื้ออ้อย มาเป็นการต่อรองเพื่อกำหนดสัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงหรือระเบียบต่างๆ เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

หากการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยก่อนฤดูการผลิต 2525/2526 ถูกถือเป็นความวุ่นวาย การต่อรองเพื่อกำหนดสัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์ก็จะสร้าง 'ความวุ่นวาย' ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้เรื่องที่จะต่อรองกันมิได้มีเฉพาะแต่สัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์เท่านั้น หากยังมีประเด็นเกี่ยวกับความหมายของ "ผลประโยชน์" อีกด้วย ในการทดลองใช้ระบบ 70 : 30 ในปีการผลิต 2524/2525 สิ่งที่น่ามาแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลก็คือ รายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว โดยมีได้นำรายได้จากการจำหน่ายกากน้ำตาลและผลพลอยได้อื่นๆมาแบ่งปันกัน ดังนั้น จึงเป็นที่คาดได้ว่า เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้มีการต่อรองในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้เช่นนี้ กลุ่มชาวไร่อ้อยย่อมจะไม่รีรอที่จะหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับรายได้จากการจำหน่ายกากน้ำตาลและผลพลอยได้อื่นๆขึ้นมาต่อรอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ความวุ่นวายอันเกิดจากการต่อรองก็จะมีไม่น้อยกว่าระบบที่เป็นอยู่เดิม ด้วยเหตุนี้เอง ระบบ 70 : 30 ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 จึงไม่สามารถบรรเทาความตึงเครียดอันเกิดจากการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลได้

ทางออกของปัญหาข้างต้นนี้ก็คือ ควรจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 โดยมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดที่กำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่ชาวไร่อ้อยพึงได้รับ ทั้งนี้โดยมีคำนิยามที่ชัดเจนว่า รายรับสุทธิดังกล่าวนี้รวมรายได้จากการจำหน่ายกากน้ำตาลและผลพลอยได้อื่นๆ หรือไม่

แต่การแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้ระบบ 70 : 30 ในตัวของมันเอง ก็มีปัญหาอยู่น้อยไม่ เพราะระบบดังกล่าวนี้แม้จะแลดูเป็นธรรม แต่ก็มีส่วนให้ชองโหวจำนวนมากที่ทำให้ชาวไร่อ้อยสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้โดยง่าย

ดังได้กล่าวแล้วว่า บรรดาอ้อยที่ผลิตได้ในปีหนึ่งๆจะจัดสรรเป็นโควตาการผลิตไว้ 3 ส่วน คือ

- (1) โควตา ก. ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อการบริโภคภายในประเทศ จำนวน 6.5 แสนตัน
- (2) โควตา ข. ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของส่วนกลางปีละ 600,000 ตัน โดยผ่านบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย
- (3) โควตา ค. ได้แก่ โควตาการผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออกของบริษัทส่งออก 2 บริษัท อันได้แก่ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และ บริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด

เมื่อพิจารณาการจัดสรรโควตาการผลิตดังกล่าวนี้ เราจะพบว่ามีส่วนให้ชองโหวที่ทำให้รายรับสุทธิที่จะนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก กล่าวคือ

ประการแรก โดยเหตุที่รายรับสุทธิที่จะนำมาแบ่งปันผลประโยชน์กันนั้น รวมเอารายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ จึงกำหนดให้โรงงานน้ำตาลขายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายภายในประเทศทั้งหมดได้ แต่โรงงานน้ำตาลมีเหตุจูงใจที่จะลักลอบขายน้ำตาลทรายขาว โดยไม่ผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การลักลอบขายน้ำตาลทรายขาวเอง โรงงานน้ำตาลจะได้รับผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยไม่ต้องแบ่งปันให้ชาวไร่อ้อย แรงจูงใจในการลักลอบขายน้ำตาลภายในประเทศดังกล่าวนี้จะมีมากขึ้นไปอีก หากราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปีการผลิต 2525/2526

ประการที่สอง รายรับสุทธิจากการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของส่วนกลางจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารบริษัทดังกล่าวนี้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการขายน้ำตาลให้แก่ต่างประเทศอย่างเสรี โดยมีได้ถูกบริษัทนายหน้าในตลาดน้ำตาลระหว่างประเทศมัดมือมัดเท้าแต่ประการใด ความสามารถในการเก็งกำไรและความสามารถในการคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลในตลาดโลก นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลให้แก่ต่างประเทศ เพราะราคาที่บริษัทนี้

ขายได้จะถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการประมาณการรายรับสุทธิของโรงงานน้ำตาลที่ได้จากการส่งออกน้ำตาล ดังนั้น หากผู้บริหารบริษัทนี้ปราศจากประสบการณ์และความสามารถ อันเป็นเหตุให้มีการตัดสินใจที่ผิดพลาด ผลกระทบมิได้ตกแก่บริษัทเท่านั้น หากทว่ายังก่อผลเสียหายอย่างมหาศาลแก่ชาวไร่่อ้อยอีกด้วย ประสบการณ์และความสามารถของผู้บริหารบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัดมิใช่ปัจจัยเดียวที่กำหนดผลประโยชน์ที่ชาวไร่่อ้อยพึงได้รับเท่านั้น หากทว่าความซื่อสัตย์ของผู้บริหารดังกล่าวนี้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด หากผู้บริหารบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัดสมคบกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดขอลดดอกเบี้ยการประกอบการ ผู้ที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ไปอย่างสำคัญก็คือ ชาวไร่่อ้อยนั่นเอง

ประการที่สาม การประมาณการรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวจะถูกต้องและตรงต่อความเป็นจริง ก็ต่อเมื่อโรงงานน้ำตาลทั้งหลายรายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ ทั้งในส่วนที่เป็นน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว

ด้วยเหตุนี้เอง ในการดำเนินการเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการผลิต ทั้งนี้เพื่อให้การประมาณการรายรับสุทธิของอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง และเพื่อความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล

(2) ผลกระทบอันเกิดจากการควบคุมการผลิต

ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการควบคุมการเพาะปลูกอ้อย การจดทะเบียนชาวไร่่อ้อย การกำหนดพื้นที่อ้อย และการกำหนดปริมาณอ้อยที่เพาะปลูก

เหตุผลพื้นฐานของมาตรการการควบคุมด้านต่างๆ เหล่านี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการกล่าว คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชื่อว่า ถ้าปล่อยให้ชาวไร่่อ้อยตัดสินใจปลูกอ้อยโดยอิสระ จะเกิดความเสียหายแก่ชาวไร่่อ้อยโดยส่วนรวม กล่าวคือ ในปีที่ราคาน้ำตาลแพง ซึ่งพลอยชักนำให้อ้อยมีราคาสูงตามไปด้วย ชาวไร่่อ้อยที่จะเหวี่ยงพิกัดกันเพาะปลูกเพิ่มขึ้นในปีต่อมา และบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาพ่อค้าในเมือง) ก็จะมาเพาะปลูกอ้อยจนอ้อยล้นตลาด อันเป็นเหตุให้ราคาอ้อยตกต่ำ ซึ่งเป็นผลเสียแก่ชาวไร่่อ้อยโดยส่วนรวม ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินการควบคุมการเพาะปลูก เจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อว่า ถ้าใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ในการวางแผนการผลิต โดยพยากรณ์ปริมาณอุปสงค์และอุปทานอ้อย

ในอนาคต จะสามารถ 'สั่ง' ให้ชาวไร่อ้อยเพาะปลูกอ้อยในปริมาณที่ทำให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดและจะไม่มีปัญหาอ้อยล้นตลาดได้

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อว่า กลไกราคาในปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นแรงจูงใจให้ชาวไร่อ้อยเพาะปลูกอ้อยพันธุ์ที่ให้ความหวานสูงกว่าพันธุ์ที่เพาะปลูกกันในปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยสูงกว่าต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลเสียในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลจึงเข้าไปแทรกแซงในด้านการกำหนดพันธุ์อ้อยที่เพาะปลูก

ประการที่สาม การที่ประเทศไทยร่วมลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาล ทำให้ต้องมีการกำหนดโควตาการส่งน้ำตาลออกไปขายต่างประเทศ ด้วยเหตุดังนั้น จึงต้องมีการจำกัดปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาล

ในการควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็น 'หมอดู' ที่สามารถให้คำทำนายเกี่ยวกับสภาวะการณ์ในตลาดอ้อยและน้ำตาลในอนาคตได้อย่างถูกต้องแม่นยำ มิฉะนั้นความเสียหายอาจเกิดแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้โดยง่าย แต่การเพาะปลูกอ้อยเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศอย่างมาก ดังนั้น โอกาสที่ 'หมอดู' จะให้คำทำนายที่ผิดพลาดจึงมีเป็นอันมาก อาทิเช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดเป้าหมายการผลิตอ้อยไปแล้ว แต่ปรากฏว่า เกิดปัญหาฝนแล้งภายในประเทศในเวลาต่อมา ทำให้ผลผลิตที่ได้ต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก ผลเสียก็คือ ประเทศชาติขาดรายได้อันพึงได้ไป ความเสียหายในกรณีเช่นนี้ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะชดใช้ความเสียหายแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และผู้บริโภคหรือไม่? ตามประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยดังที่เป็นมา ยังไม่เคยปรากฏว่า รัฐได้ดำเนินการชดใช้ราษฎรในเรื่องความเสียหายอันเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ 'มีหน้าที่สั่งการผลิต แต่ไม่มีหน้าที่รับภาระ' ระบบการควบคุมปริมาณการผลิตจึงมีอาจเทียบกับการเพาะปลูกโดยเสรีได้ เพราะภายใต้ระบบเสรี ชาวไร่อ้อยจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของตนเอง โดยไม่ต้องให้ข้าราชการมาคอยกำหนดชะตาชีวิตให้ หากชาวไร่อ้อยตัดสินใจผิด ก็ต้องเป็นผู้รับภาระการเสี่ยงเสียเอง แต่หากตัดสินใจถูก ก็จะได้รับผลตอบแทนจากการเสี่ยงนั้น

การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย ด้วยการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยนั้น ย่อมให้ประโยชน์โดยตรงแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตการเพาะปลูกอ้อยที่กำหนดโดยคณะกรรมการอ้อย และเป็นที่คาดได้ว่า ผลของการใช้มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ราคาที่ดินในเขตการเพาะปลูกดังกล่าวสูงขึ้น และสิ่งที่ตามมาก็คือ บรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหลายคงต้องพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้ที่ดินของตนอยู่ในเขตการเพาะปลูกอ้อย และนี่เป็นช่องโอกาสที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยสามารถฉ้อราษฎ์บังหลวงได้ และแม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าว

จะตัดสินใจกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยโดยยึดถือหลักวิชาการเป็นที่ตั้ง แต่คณะกรรมการก็มีอาจห้ามปรามหรือหยุดยั้งการวิ่งเต้นของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหลายได้ ความสูญเปล่าของสังคมอันเกิดจากการวิ่งเต้นจึงเป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในประการสำคัญ การกำหนดพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย แม้จะยึดถือหลักวิชาการมากเพียงใด ก็ไม่สามารถกำหนดได้อย่างเที่ยงตรงและไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่า พื้นที่อยู่ในเขตการเพาะปลูกอ้อยเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกอ้อยมากกว่าพืชผลอื่นๆ *ทุกตารางนิ้ว* การกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยโดยพิจารณาจากคุณภาพของดินและความใกล้เคียงของพื้นที่เพาะปลูกกับโรงงานน้ำตาลนั้นนับเป็นเรื่องเหลวไหลอย่างยิ่ง เพราะเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ละเลยปัจจัยด้านประสิทธิภาพและความชำนาญพิเศษของตัวเกษตรกร เกษตรกรที่มีความชำนาญพิเศษในการเพาะปลูกอ้อยโดยเสียต้นทุนถั่วเฉลี่ยต่ำหากมีที่ดินนอกเขตการเพาะปลูกอ้อยก็ต้องใช้ที่ดินนั้นในการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ หรือมิฉะนั้นหากต้องการเพาะปลูกอ้อย ก็ต้องขอซื้อหรือขอเช่าที่ดินในเขตการเพาะปลูกอ้อยเพื่อประกอบการซึ่งเมื่อถึงตอนนั้นราคาหรือค่าเช่าที่ดินก็คงถีบตัวสูงขึ้นแล้ว การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยด้วยการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยจึงเป็นเรื่องที่ขัดธรรมชาติ และมีได้คำนึงถึงความชำนาญพิเศษที่แตกต่างกันระหว่างเกษตรกรทั้งหลาย

การควบคุมจำนวนชาวไร่ด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยไม่เพียงแต่จะขัดธรรมชาติเท่านั้น หากทว่ายังละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนอีกด้วย ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 มีบทเฉพาะกาลว่า ผู้ที่มีอาชีพชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ มีสิทธิที่จะจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยได้ มาตรการดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้บุคคลที่มีได้มีอาชีพชาวไร่อ้อยเฮโลกันเพาะปลูกอ้อยในยามที่ราคาอ้อยสูงขึ้น ซึ่งจะก่อผลเสียดราคาอ้อยในเวลาต่อมา แต่การควบคุมชาวไร่อ้อยด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยจะมีผลให้ชาวไร่อ้อยที่สามารถจดทะเบียนได้ไม่ชวนชวายเป็นที่ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากมีทำนบขวางกันมิให้ชาวไร่อ้อยหน้าใหม่เกิดขึ้นได้มากนัก ชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนอยู่แล้วก็เพียงแต่เพาะปลูกอ้อยตามโควตาที่ได้รับ ด้วยเหตุนี้เอง มาตรการดังกล่าวนี้จึงเป็นที่คาดว่าจะมีผลเสียแก่ประสิทธิภาพในการผลิตอย่างยิ่ง นอกจากนั้น ชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนอยู่แล้ว อาจจะหาประโยชน์จากการจดทะเบียนนั้น โดยอาจมิได้ทำการเพาะปลูกอ้อยเอง แต่ให้ชาวไร่อ้อยคนอื่น ๆ ใช้ชื่อของตนในการขายอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลและขอรับสิทธิประโยชน์อันพึงได้ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 แม้กฎหมายจะกำหนดบทลงโทษชาวไร่อ้อยที่ปฏิบัติเช่นนี้ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นเรื่องยากลำบากที่จะป้องกันเหตุการณ์ทำนองนี้ได้ เพราะการจดทะเบียนได้ก่อให้เกิด “*ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ*” แก่ผู้ที่ได้รับอนุมัติจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย และ

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็สามารถหาผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรมจากการจดทะเบียนเพื่อแจกจ่ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

(3) ผลที่มีต่อเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย

การแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้ระบบ 70 : 30 มีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพแห่งรายได้ของชาวไร่อ้อยได้บ้าง เพราะตามกระบวนการของระบบดังกล่าวนี้ ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารแห่งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะทำหน้าที่ประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลที่จะผลิตในฤดูนั้นเพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและค่าผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น โดยจะต้องอยู่ในระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของประมาณการรายได้ดังกล่าวนี้ และเมื่อสิ้นสุดฤดูการผลิต คณะกรรมการบริหารจะกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าผลิตน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

(ก) หากการณปรากฏว่า ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าผลิตน้ำตาลขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและค่าผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะจ่ายเงินชดเชยแก่โรงงานน้ำตาลเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกินนั้น

(ข) หากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าผลิตน้ำตาลขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและค่าผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น โรงงานน้ำตาลจะต้องชำระค่าอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยเพิ่มขึ้นจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

แต่ระบบ 70 : 30 ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสภาวะความรู้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ เนื่องจากปริมาณปริมาณน้ำตาลส่งออกของไทยมีสัดส่วนน้อยนิดเมื่อเทียบกับปริมาณน้ำตาลที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศ ดังนั้น ความรู้เสถียรภาพของราคาอ้อยภายในประเทศก็จะยังคงอยู่กับค่าไทยต่อไป ในเมื่อประมาณร้อยละ 70-75 ของปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ทั้งหมดนำไปใช้ผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออก ความรู้เสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงชักพาให้ราคาอ้อยในประเทศพลอยไม่มีเสถียรภาพไปด้วย ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามรักษาเสถียรภาพแห่งรายได้ของชาวไร่อ้อย โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่สัมฤทธิ์ผลของความพยายามดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากระบบ 70 : 30 มีอาจช่วยลดปัญหาความรู้เสถียรภาพของราคาและปริมาณการผลิตอ้อยได้นั่นเอง

รัฐบาลดำเนินการควบคุมราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศด้วยการกำหนดราคาขั้นสูง ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการดังกล่าวนี้ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ด้วย และเป็นที่คาดได้ว่า รัฐบาลจะยังใช้มาตรการการควบคุมราคาขั้นสูงเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากอดีตให้บทเรียนซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า การควบคุมราคาขั้นสูงมิใช่เครื่องมือที่มี

ประสิทธิผลในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลภายในประเทศ เพราะในยามที่โลกเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาล ราคาน้ำตาลในตลาดโลกย่อมถีบตัวสูงขึ้น ซึ่งย่อมชักนำให้ราคาน้ำตาลในเมืองไทยสูงขึ้นตามไปด้วย จนราคาตลาดสูงกว่าราคาควบคุม น้ำตาลทรายภายในประเทศย่อมรั่วไหลจากตลาดที่ถูกต้องตามกฎหมายไปสู่ตลาดมืด แม้ว่ารัฐบาลจะจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาขึ้นเพื่อควบคุมการค้าน้ำตาลภายในประเทศ แต่สำนักงานดังกล่าวนี้ในที่สุดแล้วก็คงมีอาจขายน้ำตาลในราคาควบคุมได้ เพราะในสภาวะการณ์เช่นนี้ ย่อมมีพ่อค้าคนกลางที่เสนอขอซื้อน้ำตาลทรายขาวจากสำนักงานกลางในราคาควบคุม เพื่อนำไปจำหน่ายในตลาดมืดตามราคาตลาด ดังนั้น ในที่สุดแล้วราคาน้ำตาลที่ควบคุมจะต้องปรับตัวขึ้นตามราคาในตลาดโลก

แต่ในยามที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลง เป็นที่คาดว่า รัฐบาลจะยังคงราคาควบคุมขึ้นสูงไว้ในระดับเดิม ทั้งนี้เพื่อกำไรจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ความข้อนี้จะได้เห็นได้โดยชัดเจนจากประสบการณ์ในช่วงระหว่างปี 2524-2526 ซึ่งประชาชนชาวไทยต้องบริโภคน้ำตาลในราคาสูงกว่าราคาในตลาดโลก โดยที่ราคาขึ้นสูงที่ควบคุมสูงกว่าราคาตลาดเสียอีก ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ โรงงานน้ำตาลย่อมมีสิ่งจูงใจที่จะลักลอบขายน้ำตาลภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกนั่นเอง

อนึ่ง วิธีการดำเนินการในทางปฏิบัติของสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเท่าที่ผ่านมา ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศได้เท่านั้น หากทว่ายังมีอาจให้หลักประกันว่า ประชาชนภายในประเทศจะมีน้ำตาลบริโภคอย่างพอเพียงอีกด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทั้งปวงผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศจำนวน 6.5 แสนตัน โดยมีการจัดสรรโควตาการผลิตแก่โรงงานน้ำตาลแต่ละโรง เมื่อโรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องส่งมอบแก่สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เพื่อนำไปขายต่อไป แต่โดยที่สำนักงานกลางดังกล่าวนี้ไม่มีโกดังของตนเอง จึงมักจะใช้วิธีให้โรงงานน้ำตาลเก็บรักษาน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตได้ไว้ก่อน จนกว่าสำนักงานกลางฯจะสั่งการให้นำน้ำตาลดังกล่าวนี้ไปส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ การดำเนินการดังกล่าวนี้ใช้วิธีการไม่แตกต่างจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา แล้วฝากข้าวเปลือกนั้นไว้กับโรงสีเอกชน เจ้าของโรงสีสามารถนำข้าวของ ออกไปหมุนขายได้ฉันทใด โรงงานน้ำตาลก็สามารถนำน้ำตาลทรายขาวของสำนักงานกลางฯไปหมุนขายได้ฉันทนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ราคาในตลาดมืดสูงกว่าราคาควบคุม นอกจากนี้ การตรวจสอบว่า โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวตามโควตาที่ได้รับจัดสรรแล้วหรือไม่ ยังเป็นเรื่องที่ยากลำบากอย่างยิ่งอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ ทรายที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างไร้เสถียรภาพ ความสำเร็จของราคาน้ำตาลในตลาดโลกย่อมส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาล และราคาอ้อยภายในประเทศอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยที่ระบบ 70:30 ไม่สามารถลดความสำเร็จดังกล่าวนี้ได้แม้แต่น้อย ข้อดีประการเดียวที่อาจได้จากระบบ 70 : 30 ก็คือ รายได้ของชาวไร่อ้อยอาจจะมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย

(4) ผลที่มีต่อสวัสดิการสังคม

ดังได้กล่าวแล้วว่า ก่อนเหตุการณ์ผลิต 2525/2526 การแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใช้วิธีการต่อรองเพื่อกำหนดราคารับซื้ออ้อย การต่อรองระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความตึงเครียดในสังคมไม่น้อย ปัญหาพื้นฐานจึงมีอยู่ว่า หลักการตามร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 จะสามารถช่วยลดความขัดแย้งและความตึงเครียดดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ เพียงใด

เมื่อพิจารณาวิเคราะห์มาตรการต่างๆที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 เราจะเห็นได้ว่า ระบบ 70 : 30 มิได้ขจัดความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคมแต่ประการใด เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจุดแห่งความขัดแย้งจากเรื่องการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยไปเป็นเรื่องอื่นเท่านั้น ข้อสรุปดังกล่าวนี้มีเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้ว่าระบบ 70 : 30 จะเป็นระบบพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 แต่การณ์กลับปรากฏว่า ไม่มีมาตราหนึ่งมาตราใดในกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ผลที่ตามมาก็คือ จุดแห่งการต่อรองจะแปรเปลี่ยนจากประเด็นในเรื่องการกำหนดราคาอ้อย มาเป็นเรื่องการกำหนดสัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ซึ่งย่อมคาดได้ว่า จะเกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบเดิม

ประการที่สอง การควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล ด้วยการกำหนดเขตการเพาะปลูก การจดทะเบียนชาวไร่อ้อย และการกำหนดโรงงานน้ำตาลที่ชาวไร่อ้อยในแต่ละเขตจะต้องขายอ้อยให้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระดับใหม่ ยิ่งถ้าหากรัฐบาลบังคับให้การซื้ออ้อยตามระดับความหวานแทนการใช้น้ำหนักเป็นเกณฑ์ด้วยแล้ว มิติใหม่แห่งความขัดแย้งก็จะยิ่งเกิดขึ้น แม้ว่าภายใต้ระบบ 70 : 30 โรงงานน้ำตาลจะไม่สามารถถดราคาอ้อยที่รับซื้อได้ แต่สัญญาอนุญาตแห่งสัตว์เศรษฐกิจยอมทำให้โรงงานน้ำตาลหันไป 'เบียด' น้ำหนักและความหวานแทน โรงสีสามารถโกงตาชั่งและโกงเกรดและคุณภาพของข้าวเปลือกที่ชาวนาเสนอขายได้ฉันทัด โรงงานน้ำตาลก็สามารถโกงตาชั่งและโกงความหวานของอ้อยที่ชาวไร่เสนอขายได้ฉันทัดนั้น ในระบบการค้าเสรี หากชาวไร่อ้อยถูกโรงงานน้ำตาลโกง ยังมีทางเลือกที่จะนำผลผลิตอ้อยไปทำสัญญา

เสนอขายแก่โรงงานน้ำตาลอื่นในงวดการผลิตต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับโรงงานน้ำตาลเดิม แต่การที่ทางราชการมีมาตรการที่กำหนดให้ชาวไร่อ้อยต้องเสนอขายอ้อยแก่โรงงานน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้เท่านั้น ย่อมทำให้ชาวไร่อ้อยตกเป็นเบี้ยล่างโดยปราศจากข้อกังขา แม้ชาวไร่อ้อยจะประจักษ์แก่ใจว่า โรงงานน้ำตาลโกงตาซังและโกงความหวาน แต่ก็ไม่สามารถดิ้นออกจากระบบนี้ได้ และถึงแม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งนำหนักและตรวจสอบความหวานจากทั้งฝ่ายรัฐบาล ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล แต่โรงงานก็ยังสามารถซื้อตัวกรรมการอีกอย่างง่ายดาย ตราบเท่าที่การชำระภู่รังหลวงเป็นปรากฏการณ์ที่อยู่คู่ฟ้าไทย แท้ที่จริงนั้น ระบบการตรวจสอบความหวานและน้ำหนักที่ถูกต้องเที่ยงตรง มิใช่ระบบที่สามารถบันดาลให้มีขึ้นในชั่วพริบตา หากแต่จะต้องเป็นระบบที่ค่อยๆ พัฒนาขึ้น โดยมีบุคคลที่หาญกล้าเข้าดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และค่อยๆ สั่งสมชื่อเสียงจนเป็นที่ไว้วางใจของทุกฝ่าย ดังกรณีตลาดกลางข้าวเปลือกของก้านทองที่พยุหะคีรี

กล่าวโดยสรุปก็คือ หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 นั้น หาได้ขจัดหรือบรรเทาความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคมแต่ประการใดไม่ ความตึงเครียดในสังคมอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลจะยังคงมีอยู่ต่อไป เพียงแต่ประเด็นแห่งความขัดแย้งแปรเปลี่ยนจากการกำหนดราคารับซื้ออ้อยมาเป็นการกำหนดสัดส่วนแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์ และการชั่งน้ำหนัก และการประเมินความหวานของอ้อยที่ซื้อขายกันแทนเท่านั้น

ความสูญเสียของสังคมอันเกิดจากการที่รถบรรทุกอ้อยต้องรอคิวเข้าโรงงานน้ำตาลจะยังคงมีอยู่ต่อไป โดยที่ระบบ 70 : 30 หาได้ช่วยบรรเทาปัญหานี้แต่ประการใดไม่ แต่ภายใต้ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่นี้ สังคมต้องสูญเสียต้นทุนเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก เพราะรัฐบาลโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลอย่างเข้มงวด ทั้งรัฐบาลยังต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการจัดระเบียบการค้าอ้อยและน้ำตาลอีกด้วย ชาวไร่อ้อยจะต้องเสียทรัพยากรจำนวนมากในการจับตาดูว่า โรงงานน้ำตาลละเมิดกฎหมายไปในทางที่ทำให้ชาวไร่อ้อยสูญเสียผลประโยชน์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลักลอบขายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ โดยไม่ผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและการลักลอบส่งน้ำตาลดิบออกนอกประเทศ นอกจากนี้ ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างก็ต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการจ้องจับผิดว่า ผู้บริหารบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทยจำกัดมีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐบาลต้องสูญเสียทรัพยากรในรูปของต้นทุนในการจัดระบบการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต้องสูญเสียทรัพยากรในรูปของต้นทุนในการจ้องจับผิด ทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปในเรื่องเหล่านี้ นับเป็นต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับ

นอกจากนี้ หากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ก่อให้เกิดปัญหาอันไม่พึงเกิด รัฐบาลก็ยังมีภาระเพิ่มขึ้นในการแก้ปัญหาเหล่านี้ อาทิเช่น หากการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ผลเสียหายย่อมเกิดแก่สังคมโดยรวม และรัฐบาลอาจต้องใช้ทรัพยากรในการบรรเทาความเสียหายดังกล่าวนี้ หรือหากการควบคุมราคาน้ำตาลขั้นสูงก่อให้เกิดตลาดมืดภายในประเทศ รัฐบาลก็ต้องสูญเสียทรัพยากรในการตามจับผู้ที่ขายน้ำตาลทรายขาวเกินกว่าราคาควบคุม เป็นต้น ปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาอันเกิดจากการแทรกแซงของรัฐบาล มิใช่ปัญหาพื้นฐานตามธรรมชาติที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย หากรัฐบาลต้องใช้ทรัพยากรไปในการแก้ปัญหา 'เทียม' เหล่านี้มากเพียงใด ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับการแก้ปัญหาพื้นฐานย่อมมีน้อยลงเพียงนั้น

ด้วยเหตุนี้เอง หลักการจัดระเบียบการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 จึงก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมจำนวนมาก โดยที่ไม่สามารถลดความตึงเครียดในสังคมอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลได้แม้แต่น้อย และโดยที่ไม่สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ดีกว่าระบบที่เป็นอยู่เดิม มิหนำซ้ำการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อย โดยมิได้พิจารณาถึงความชำนาญพิเศษที่แตกต่างกันระหว่างเกษตรกรที่มีความผูกพันกับที่ดินก็ดี และการจำกัดจำนวนชาวไร่อ้อยโดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาประกอบอาชีพนี้ได้โดยเสรีก็ดี ล้วนแล้วแต่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพการผลิตด้วยกันทั้งสิ้น

แล้วใครเล่าที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่นี้

กลุ่มโรงงานน้ำตาลมิตรผลย่อมได้รับประโยชน์จากระบบใหม่นี้โดยมิพักต้องสงสัย เพราะสามารถยึดกุมศูนย์กลางการบริหารของระบบนี้ได้ มิฉะนั้นก็คงไม่ทุ่มสนับสนุนระบบนี้อย่างเต็มตัว เจ้าของที่ดินในเขตการเพาะปลูกอ้อยจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากมาตรการการจำกัดพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย ราคาและค่าเช่าที่ดินในเขตการเพาะปลูกอ้อยย่อมเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนจากผลของการใช้มาตรการดังกล่าวนี้

ชาวไร่อ้อยอาจจะได้รับประโยชน์จากระบบใหม่นี้ เนื่องจากเสถียรภาพแห่งรายได้ อาจจะมีมากกว่าเดิม นอกจากนี้ ชาวไร่อ้อยที่สามารถจดทะเบียนได้ย่อมสามารถหาประโยชน์ในรูปของ 'ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ' จากการจดทะเบียนนั้น โดยให้ผู้อื่นยืมใช้ทะเบียนชาวไร่อ้อยในการขายอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาล

เจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ย่อมได้รับประโยชน์จากการจัดระเบียบการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายตามร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 อย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมาย

ฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลในการควบคุมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ถ้าฟังก์ชันได้อำนาจก็ก่อให้เกิดการได้หน้าได้ตาในสังคมอยู่แล้ว ยิ่งสามารถใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ก็ยิ่งทำให้มีความสุขความพอใจมากยิ่งขึ้นไปอีก อำนาจในการกำหนดเขตการเพาะปลูกอ้อยก็ดี อำนาจในการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยก็ดี อำนาจในการควบคุมการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลก็ดี ล้วนแล้วแต่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการฉ้อฉลเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ทั้งสิ้น

แต่ประชาชนผู้บริโภคจะต้องถูกบังคับให้บริโภคน้ำตาลในราคาแพง เพื่อหล่อเลี้ยงให้ระบบดังกล่าวนี้ดำรงอยู่ได้ ในขณะที่กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมสามารถซื้อน้ำตาลในราคาถูกเป็นพิเศษ เนื่องจากมีความสนิทชิดเชื้อกับผู้ยึดกุมอำนาจรัฐ

แล้วใครเล่าจะสามารถยืนยันอย่างมีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงและอย่างไม่ตะขิดตะขวงใจว่า ระบบการจัดระเบียบการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 ช่วยให้สังคมมีสวัสดิการมากขึ้นกว่าระบบที่เป็นอยู่