การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531
SYMPOSIUM XI

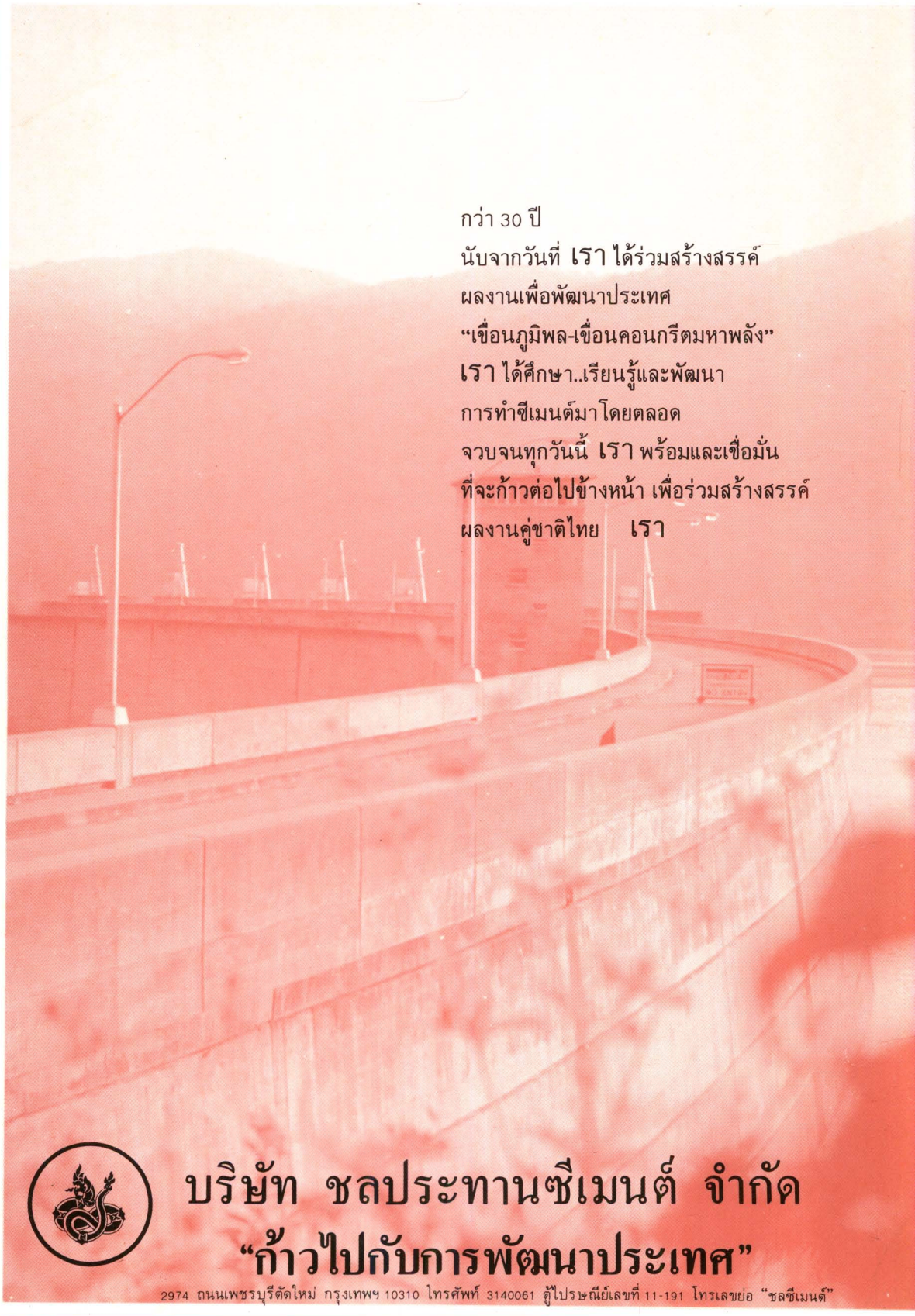
เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

วันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


กว่า 30 ปี
นับจากวันที่ เรา ได้ร่วมสร้างสรรค์
ผลงานเพื่อพัฒนาประเทศ
"เขื่อนภูมิพล-เขื่อนคอนกรีตมหาพลัง"
เรา ได้ศึกษา..เรียนรู้และพัฒนา
การทำซีเมนต์มาโดยตลอด
จวบจนทุกวันนี้ เรา พร้อมและเชื่อมั่น
ที่จะก้าวต่อไปข้างหน้า เพื่อร่วมสร้างสรรค์
ผลงานคู่ชาติไทย เรา
บริษัท ชลประทานซีเมนต์ จำกัด
"ก้าวไปกับการพัฒนาประเทศ"
2974 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพฯ 10310 โทรศัพท์ 3140061 ตู้ไปรษณีย์เลขที่ 11-191 โทรเลขย่อ "ชลซีเมนต์"

NISSAN

อาทิตย์นี้ หนูกับเพื่อน ๆ
จะไปเที่ยวทะเลกัน ค่ะ

ความกว้างขวาง...
อันเหลือเฟือ
เป็นเหตุผลหนึ่งซึ่ง
ช่วยให้เราเข้าถึงคุณ

เพราะเราเข้าใจดีว่า บางครั้งคุณอาจจะต้องต้อนรับผู้โดยสาร
ที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่คาดฝัน เราจึงเจาะจงออกแบบภายในรถให้
กว้างพิเศษดุจรถใหญ่ จุสมาชิกได้จุใจ...จุสัมภาระได้มากขึ้น
เบาะนั่งหลังพับแยกทะลุถึงห้องเก็บสัมภาระท้ายรถ
ทุกตารางนิ้ว ภายในรถได้รับการออกแบบให้มีประโยชน์
ใช้สอยเต็มที่และหรูประณีต นอกจากความกว้างพิเศษ
เซนทรา ซีดาน ยังให้พลังแรง การทรงตัวเยี่ยม ทัศนวิสัย
เฉียบขาด และให้คุณประหยัดเยี่ยมยอด

Sedan
SENTRA

นิสสัน เซนทรา ซีดาน สะท้อนความล้ำหน้าของคุณ

สสัน มีศูนย์บริการที่เพียบพร้อมทั่วประเทศ
ะไหล่แท้มีจำหน่ายที่ศูนย์บริการของนิสสันทุกแห่ง

อภินันทนาการ

จาก

ธนาคารแห่งประเทศไทย

นเชื่อกรุงไทยธนวัฏ

ยคุณได้

หาเฉพาะหน้าแบบนี้
ครั้งอาจเร่งรัด
กว่าจะรอเงินเดือนประจำ

ณรับเงินเดือนผ่านธนาคาร
สามารถเบิกถอนเงินเดือน
หน้าได้ 90% หรือ
าของเงินเดือน

ปรึกษา

คารกรุงไทย

ด้วยอภินันทนาการจาก

W.R.GRACE (Thailand) Ltd.

ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำยาผสมคอนกรีต

17,88 Darex Super 20 Dara Cem 100

โทร. 3239660-2, 3239807

253/2 นิคมอุตสาหกรรมบางปู สุขุมวิท กม.34

สมุทรปราการ

อภินันทนาการ

จาก

ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์

"คู่ขวัญ"

สายธารแห่งมิตรภาพของคุณ

บนถนนแห่งความเป็นเพื่อน
แม่โขง-หงส์ทอง ยอดสุราของไทย
พร้อมที่จะเพิ่มประสานรอยสุข
แห่งมิตรภาพทุกทิศทั่วไทย

แม่โขง หงส์ทอง

ยอดสุราของไทย ทุกทิศทั่วไทยที่ไหนก็มีหงส์

อภินันทนาการ
จาก
HIRAKAWA CORPORATION

เพียงปรึกษา สตาร์บล็อค

1 มกราคม 2530

2 กุมภาพันธ์ 2530

3 เมษายน 2530

4 มิถุนายน 2530

"เมื่อ 5 เดือนก่อน ผมโทรปรึกษาสตาร์บล็อค เค้าทำงานอย่างโดดเด่นไม่ต้องดูแลจุกจิกกังวลใจ สตาร์บล็อคได้ใจไปเต็ม ๆ"

วิไล เพ็ชรเงาวิไล

คุณวิไล เพ็ชรเงาวิไล
เจ้าหน้าที่ส่วนวางแผนการโฆษณาและประชาสัมพันธ์
ธนาคารกรุงเทพ

ผู้สร้างบ้านสมบูรณ์แบบ

บริษัท สตาร์บล็อค จำกัด

1/11 ถ.พระราม 4 คลองเตย กทม. 10120 โทร. 2490306, 2490307, 2491506, 2497295
เป็นเกล้า โทร. 4246537, **สาขามาบุญครอง** โทร. 2179300, **สาขานครปฐม** โทร. (034) 241821
เชียงใหม่ (053) 235942, 252696 **สาขาชลบุรี** โทร. (038) 286057, **สาขาโคราช** โทร. (044) 246744

บ.วัสดุภัณฑ์คอนกรีต จก.
ผู้ผลิตและจำหน่าย เสาเข็มคอนกรีตอัดแรง
โทร.281-6473, 282-2185

ขอสนับสนุน
การจัดกิจกรรมทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี
ของ
ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

TOYOTA

โตโยต้า ปัจจัยที่ห้าของคุณ

บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด

180 ถ.สุรวงศ์ บางรัก กทม. 10500
โทร. 2331845, 2354640, 2355065

INTERNATIONAL COSMETICS CO.LTD
W430987

Wacoal

เนื้อฝ้ายพิเศษ ใหม่จากวาโก้

panty

เปลี่ยนชีวิตให้บั้นท้ายใหม่ของคุณ
กับ ส แ ป น ตี้ ใหม่
กางเกงในเนื้อฝ้ายพิเศษ
COTTON SPANDEX
ยืดกระชับ ไร้รอยตะเข็บ
แนบ..สบาย เนียน..สบาย
นุ่ม..สบาย นาน..สบาย
ทุกครั้งที่สวมใส่
มีให้เลือกทั้งแบบบิกินี่, ฮาล์ฟซอร์ท, ซอร์ท

Spanty

แนบ
..เข้ากับสรีระรูปสะโพก

เนียน
..ด้วยรูปแบบไร้รอยตะเข็บ

นุ่ม
..ด้วยกรรมวิธีการทอ
DOUBLE KNIT
ที่ช่วยให้เส้นใยฝ้ายฟูนุ่ม

นาน
..ด้วยรูปทรงที่คงรูป
ไม่ว่าจะใส่กี่ครั้งเพราะ
มีส่วนผสมของใยสแปนเด็กซ์

อายิโนะโมะโต๊ะ

สู่ลุ่มเจ้าพระยาจากแดนซากุระ

อาหารดีมีรสชาติถูกปาก คือความต้องการของทุกคน **อายิโนะโมะโต๊ะ** ช่วยเพิ่มรสชาติอาหารให้ชาวญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 อันเป็นปีที่ **อายิโนะโมะโต๊ะ** เริ่มผลิตและจำหน่ายเป็นครั้งแรกในโลก หลังจากนั้น **อายิโนะโมะโต๊ะ** จากญี่ปุ่นก็นิยมแพร่หลาย ไปยังนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทย

จากลุ่มเจ้าพระยาสู่แดนซากุระ

กว่าครึ่งศตวรรษที่ **อายิโนะโมะโต๊ะ** ได้ช่วยเพิ่มรสชาติให้อาหารไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 โรงงาน **อายิโนะโมะโต๊ะ** ในประเทศไทย ได้เริ่มต้นทำการผลิต และน่ายินดีอย่างยิ่ง ที่บัดนี้ **อายิโนะโมะโต๊ะ** ไทย ผลิตจากมันสำปะหลังไทย โดยคนไทยได้นำส่งกลับไปสร้างความเอร็ดอร่อยให้กับอาหารของชาวญี่ปุ่น

味の素 ตราหัวสนเดง

อายิโนะโมะโต๊ะ
ผลิตจากแป้งมันสำปะหลัง วัตถุดิบธรรมชาติ

ขอสนับสนุนการจัดงาน 72 ปี ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ธนาคารออมสิน
รัฐบาลเป็นประกัน

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 11

ประจำปีการศึกษา 2530

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เนื่องในโอกาสวันครบรอบอายุ 72 ปี

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531

แด่ *อาจารย์ป๋วย*

..... ผู้ทำประโยชน์แก่สังคมไทยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

..... ผู้มีคุณูปการต่อวงการวิชาการเศรษฐศาสตร์

เกียรติประวัติ*
ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

1. ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้ที่มีผลงานทางวิชาการอันดีเด่น

ดังจะเห็นได้จากงานเขียน ทั้งที่เป็นตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย และบทปาฐกถา จำนวนมาก (ดังรายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารซึ่งแนบมาพร้อมกับบันทึกนี้) งานเขียนเหล่านี้มิได้มีเฉพาะแต่สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ หากทว่ายังครอบคลุมถึงเรื่องการศึกษา สังคม และการเมืองโดยทั่วไปอีกด้วย ผลงานทางวิชาการอันดีเด่นเหล่านี้ นับเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้รับเชิญไปแสดงปาฐกถาระหว่างประเทศ เป็นกรรมการขององค์การระหว่างประเทศหลายต่อหลายองค์การ และเป็นศาสตราจารย์รับเชิญของมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่มีชื่อเสียง ดังเช่น มหาวิทยาลัยพรินส์ตัน แห่งสหรัฐอเมริกา และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์แห่งสหราชอาณาจักร ตลอดจนได้รับปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์จากมหาวิทยาลัยสิงคโปร์ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอหลักการและแนวความคิดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดผลในการปฏิบัติ ที่สำคัญได้แก่เรื่องต่อไปนี้คือ

1.1 หลักการดำเนินนโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งเรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ไทยว่า ทฤษฎีลูกโป่งสามลูกสูบ อันมีสาระสำคัญว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ ควรที่จะระมัดระวังมิให้อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเกินกว่า 2-3% ในการนี้ รัฐบาลควรจะใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจในการควบคุมและกำกับลูกสูบที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน อันได้แก่ ลูกสูบ การเงินภายในประเทศ ลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ และลูกสูบการคลัง

---

* เอกสารประกอบการขออนุมัติดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แก่ ศจ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เมื่อปี 2521

ของรัฐบาล หลักการหรือทฤษฎีดังกล่าวนี้โดยยึดถือเป็นแนวปฏิบัติตลอดระยะเวลาที่ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ๊งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมาจนถึงทุกวันนี้ ในวงวิชาการระหว่างประเทศ ศาตราจารย์ ดร.ป่วย อึ๊งภากรณ์ ได้นำเสนอทฤษฎีดังกล่าวนี้ต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการของ SEANZA Central Banking Course ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลย์เซีย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 1972 ซึ่งก่อให้เกิดการถกเถียงในวงการวิชาการอย่างกว้างขวาง

1.2 หลักการ พัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศในด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงด้านเดียว โดยมิได้มีการพัฒนาด้านอื่นอย่างประสานและสอดคล้องกัน ย่อมเป็นความพยายามที่สูญเปล่า และยากที่จะทำให้ประเทศด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทย หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้ เช่น ในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงระบบคุณค่า จารีตประเพณี วัฒนธรรมและจริยธรรมในสังคม โดยเน้นให้เห็นว่า ความรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศ

1.3 หลักความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็นว่า การเร่งพัฒนาประเทศโดยมุ่งต่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงโสดเดียวนั้นไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงปัญหาความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ด้วย เพราะถ้าหากความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจมีมากจนเกินไปแล้ว ความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมอาจจะมีมากถึงขนาดที่ทำให้สังคมไร้เสถียรภาพได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยยึดหลักการว่า "ใครที่เกิดมามีน้อย รัฐควรหยิบยื่นให้มาก" และโดยการมุ่งพัฒนาภาคเกษตรกรรมและภาคชนบทให้มีความเจริญและทัดเทียมกับภาคอุตสาหกรรมและภาคตัวเมือง

1.4 หลักการประกอบการของวิสาหกิจเอกชน ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็นว่า กิจการใดก็ตามที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายและแทรกแซง ในการนี้จำเป็นที่จะต้องดำเนินการกำจัดวิสาหกิจอิทธิพลและสายใยของการผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันระหว่างวิสาหกิจเอกชนต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้จะประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีเงื่อนไขที่จำเป็น คือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองและข้าราชการทั้งหลายจะต้องไม่มีผลประโยชน์ในการค้าและธุรกิจต่าง ๆ

1.5 หลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็นว่า การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้ชีวิตและสังคมมีสถานภาพที่ดีกว่าเดิม การจัดการศึกษาของรัฐบาลจึงควรเป็นไปเพื่อชีวิตและสังคม

1.6 หลักสันติประชาธรรม ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็นว่า การปกครองประเทศควรยึดหลัก "ธรรม คือ อำนาจ" ไม่ควรยึดหลัก "อำนาจ คือ ธรรม" การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ควรยึดแนวทางสันติวิธี ในการนี้ ระบอบการเมืองการปกครองควรจะเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน แม้ว่าระบอบการปกครองดังกล่าวนี้จะมิใช่ระบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็เป็นระบอบการปกครองที่มีข้อเสียน้อยกว่าระบอบปกครองอื่น ๆ เพราะเป็นระบอบการปกครองที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

2. <u>ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ</u>

2.1 ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนเป็นเหตุให้สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจฟื้นตัวจากภัยพิบัติแห่งสงครามอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็น

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (กระทรวงการคลัง) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง กรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2.2 ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่นำวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลมีพื้นฐานแห่งหลักวิชาการมากยิ่งขึ้น การนำทฤษฎี "ลูกโป่งสามลูกสูบ" ตามที่กล่าวในข้อ 1.1 มาประยุกต์ใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างมีศิลปะและอย่างสันทัดชัดเจน นับเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยปราศจากปัญหาเสถียรภาพของราคาตลอดระยะเวลาที่ท่านผู้นี้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การเห็นความสำคัญของการประยุกต์ใช้หลักวิชาในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ได้มีส่วนผลักดันให้ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ริเริ่มสร้างหน่วยวิชาการในหน่วยราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง (กระทรวงการคลัง) และเป็นเหตุให้หน่วยวิชาการเหล่านี้ได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมาจนถึงทุกวันนี้

2.3 ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนริเริ่มงานของมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ และโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบในแถบลุ่มแม่น้ำกลอง

2.4 ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบบการธนาคารพาณิชย์ให้มีฐานะมั่นคงและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน การใช้ความพยายามในการพูดจูงใจ (moral suasion) ให้ธนาคารพาณิชย์ประพฤติ

ปฏิบัติภายในกรอบแห่งระเบียบแบบแผน และในการชักจูงให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองถอนตัวจากธุรกิจการค้าและกิจการธนาคารพาณิชย์ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบการธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง ภายหลังจากที่ต้องฉุดลุกคลุกคลานอยู่กว่าทศวรรษนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง นอกจากนี้ การผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2505 ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระบบการเงินในประเทศไทยมีระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้น

2.5 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทในการจัดวางระบบการธนาคารกลางให้เป็นไปตามหลักวิชา เพื่อให้มีบทบาทในด้านนโยบายการเงินและนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการนำเทคนิคของนโยบายการเงินต่าง ๆ มาใช้มากยิ่งขึ้น และจากความพยายามป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย จนเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม การจัดวางระบบการธนาคารกลางดังกล่าวนี้นับเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.6 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทในการริเริ่มการวางแผนการศึกษา และการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่สังคมไทยมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทในการร่วมร่างโครงการพัฒนาอาชีวศึกษาและโครงการโรงเรียนมัธยมศึกษาแบบประสม และการมีส่วนร่วมในงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานและคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา

2.7 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทในการชี้ให้เห็นถึงผลเสียอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร และผลักดันให้มีโครงการการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ

2.8 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการของสาขาสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์โดยทั่วไปและสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะ ดังจะเห็นจากการริเริ่มโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (ซึ่งปัจจุบันจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ) การปฏิรูปการจัดการศึกษาของคณะ-เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การส่งเสริมให้มีการปรับปรุงการบริหารการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย (โดยเฉพาะในด้านเสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ระบบประชาธิปไตยในมหาวิทยาลัย ฯลฯ) การส่งเสริมให้มีการแก้ไขและปรับปรุงหลักสูตรของมหาวิทยาลัย เพื่อให้นิสิตนักศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาสามารถรับใช้สังคมได้มากขึ้น (ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร) เป็นต้น นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ ยังได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นครูที่ดี ไม่เพียงแต่จะเคยสอนวิชาลักษณะต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเท่านั้น (ดูรายละเอียดจากเอกสารที่แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้) หากทว่ายังได้แสดงปาฐกถาพิเศษในต่างกรรมต่างวาระและเขียนตำรับตำราทางวิชาการสำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกด้วย

2.9 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นตัวอย่างของนักวิชาการและข้าราชการที่ซื่อตรงต่อวิชาการ และมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่บิดเบือนหลักวิชาการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบอภิสิทธิ์ต่าง ๆ มาโดยตลอด แม้ว่าการปฏิบัติตนดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพแห่งชาติของตนเองก็ตาม

2.10 ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นผู้นำปัญญาชนไทย ผู้ซึ่งเสนอและต่อสู้เพื่อให้มีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทย ให้ยุติธรรมโดยสันติวิธี

3. <u>ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นผู้ที่ทำชื่อเสียงให้แก่ประเทศชาติ</u>

ความรู้ความสามารถความซื่อสัตย์สุจริต และการอุทิศตนเพื่อส่วนรวมของศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ ดังที่ได้กล่าวมาในข้อ 2 ข้างต้นนี้ เป็นเหตุให้ท่านผู้นี้

เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงและเกียรติคุณ อันเป็นที่ยอมรับกันในนานาประเทศ ความข้อนี้พิสูจน์ได้จากการที่ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ M.B.E. จากรัฐบาลประเทศสหราชอาณาจักร อันเนื่องมาจากการมีบทบาทในขบวนการเสรีไทย การได้รับรางวัลแมกไซไซ (สาขาบริการสาธารณะ) การเป็นสมาชิกกิติมศักดิ์ และกรรมการขององค์การระหว่างประเทศ องค์การต่าง ๆ (ดูรายละเอียดจากเอกสารที่แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้) เกียรติคุณเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะตกแก่ตัวศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เท่านั้น หากทว่ายังตกแก่ประเทศไทยโดยส่วนรวมอีกด้วย และในปัจจุบัน คนไทยที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศเทียบเท่าท่านผู้นี้ คงหาได้ไม่ง่ายนัก

ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ จึงเห็นสมควรที่สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะพิจารณาอนุมัติปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิติมศักดิ์ แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

งาน 72 ปี อาจารย์ป๋วย

ประวัติศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

เกิด ๙ มีนาคม ๒๔๕๘ (ค.ศ. ๑๙๑๖)*

การศึกษา

พ.ศ. ๒๔๗๖	สำเร็จมัธยมศึกษาจากโรงเรียนอัสสัมชัญ
พ.ศ. ๒๔๘๐	ธรรมศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
พ.ศ. ๒๔๘๔	ปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์ เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง London School of Economics มหาวิทยาลัยลอนดอน
พ.ศ. ๒๔๙๒	ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์ London School of Economics มหาวิทยาลัยลอนดอน

ตำแหน่งงานประจำในอดีต

พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๘๐	ครูโรงเรียนอัสสัมชัญ
พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๔๘๑	ล่ามภาษาฝรั่งเศส มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๘	รับราชการในกองทัพแห่งสหราชอาณาจักร เพื่อทำงานให้ขบวนการเสรีไทย
พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๔๙๙	เศรษฐกร ประจำกระทรวงการคลัง ผู้ชำนาญการคลัง กรมบัญชีกลาง ผู้เชี่ยวชาญการคลัง กระทรวงการคลัง
พ.ศ. ๒๔๙๖	รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ดำรงตำแหน่งอยู่ ๗ เดือน)
พ.ศ. ๒๔๙๙ - ๒๕๐๒	ที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลัง ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงลอนดอน
พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๔	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๑๔	ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๐	ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๑๔	คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔	ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง
พ.ศ. ๒๕๑๓	ศาสตราจารย์พิเศษ Woodrow Wilson School, Princeton University สหรัฐอเมริกา

.....

---

*ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๕๘ เนื่องจากในขณะนั้นขึ้นปีใหม่เดือนเมษายน

พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๖ ศาสตราจารย์พิเศษ University College (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Wolfson College), Cambridge University. สหราชอาณาจักร

พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๘ ประธานคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งอื่น ๆ ในอดีต

๑. กรรมการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กรรมการบริหาร คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

๓. กรรมการบริหาร ธนาคารแห่งประเทศไทย

๔. ประธานกรรมการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๕. ประธานกรรมการ มูลนิธิโกมล คีมทอง

๖. ประธานกรรมการ มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

๗. นายกสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย

๘. นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

๙. ประธานโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๐. ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบระหว่างมหาวิทยาลัยลุ่มแม่น้ำแม่กลอง

๑๑. ผู้แทนถาวรไทย และรองประธานคณะมนตรีดีบุกระหว่างประเทศ (International Tin Council)

๑๒. ผู้ว่าการกิตติมศักดิ์ International Development Research Centre (IDRC) นครออตตาวา ประเทศคานาดา

๑๓. กรรมการ Board of Trustee, International Council for Educational Development นครนิวยอรค สหรัฐอเมริกา

๑๔. กรรมการ Board of Trustee, East - West Center, มหาวิทยาลัยฮาวาย สหรัฐอเมริกา

๑๕. กรรมการ Board of Trustee, International Food Policy Research, กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา

๑๖. กรรมการ Board of Trustee, Asian Institute of Technology กรุงเทพฯ

๑๗. ผู้ว่าการ Asian Institute of Management กรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

เกียรติประวัติทั่วไป

๑. ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สยามสมาคม

๓. สมาชิกกิตติมศักดิ์ London School of Economics and Politics, มหาวิทยาลัยลอนดอน

๔. ทุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ Doctor of Letter, มหาวิทยาลัยสิงค์โปร์ ๒๕๑๗

๕. รางวัลแมกไซไซ สาขาบริการสาธารณะ ประจำปี ๒๕๐๘

งานสอน

๑. วิชาการคลัง ระดับปริญญาตรี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๒๔๙๘

๒. วิชาเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย ระดับปริญญาตรี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๔๙๗ - ๒๔๙๘

๓. วิชาความรู้เบื้องต้นทางเศรษฐศาสตร์ ระดับปริญญาตรี คณะศิลปศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๕

๔. การบรรยายพิเศษประจำปี เรื่อง "ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน" สำหรับการศึกษาลักษณะวิชาสัมมนาปัญหาเศรษฐกิจปัจจุบัน ระดับปริญญาตรี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๑๒

๕. วิชา Thailand's National Development ระดับหลังปริญญาตรี Woodrow Wilson School, Princeton University พ.ศ. ๒๕๑๓

๖. วิชา Education for Development และวิชา International Aspects of Development ระดับหลังปริญญาตรี มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๖

๗. วิชา Integrated Rural Development ปริญญาโทภาคภาษาอังกฤษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๘

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๑. Member of the British Empire (M.B.E.) 2489

๒. จัตุรถาภรณ์ช้างเผือก ๒๔๙๓

๓. ตริตราภรณ์ช้างเผือก ๒๔๙๕

๔. ทวิตียาภรณ์มงกุฎไทย ๒๔๙๖

๕. ทวิตียาภรณ์ช้างเผือก ๒๔๙๗

๖. ประถมาภรณ์มงกุฎไทย ๒๕๐๐

๗. ประถมาภรณ์ช้างเผือก ๒๕๐๒

๘. ทุติยจุลจอมเกล้า ๒๕๐๔

๙. มหาวชิรมงกุฎไทย ๒๕๐๕

๑๐. มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก ๒๕๐๗

๑๑. ทุติยจุลจอมเกล้าวิเศษ ๒๕๐๘

ข้อมูลจาก ท้องสมุดป่วย อึ้งภากรณ์

บรรณานุกรม

งานของ ป่วย อึ๊งภากรณ์

1. วิทยานิพนธ์

"The Economics of Tin Control." Unpublished Ph.D Thesis, London School of Economics, London University, 1949.

2. หนังสือภาษาอังกฤษ

Best Wishes for Asia. Bangkok : Klett Thai, 1975, 107 pp.

A Siamese for All Seasons: Collected Articles by and about Puey Ungphakorn.

Komol Keemthong Foundation, 1981. (Fourth Edition, 1984)

3. ตำราภาษาไทย

การคลัง

ฉบับพิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496. 160 หน้า.

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง. ประมวลมิตร, 2498. 272 หน้า.

เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย

ฉบับพิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง. ประมวลมิตร, 2499.

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม. ประมวลมิตร, 2504.

(ฉบับพิมพ์ครั้งที่สองและสามเขียนร่วมกับคุณหญิง สุภาพ ยศสุนทร).

4. หนังสือทั่วไป

คำพูดและข้อเขียน. สำนักพิมพ์รวมสาส์น, 2511.

สันติประชาธรรม. สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516. (พิมพ์ครั้งที่สอง, 2517; พิมพ์ครั้งที่สาม, 2528).

เสียชีพอย่าเสียสิ้น. สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517. (พิมพ์ครั้งที่สอง, 2523).

อุดมคติ. จุลสารมูลนิธิโกมล คีมทอง, 2517.

เหลียวหลัง แลหน้า. กองทุนเพื่อชนบท สำนักศูนย์บัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

แนวทางสันติวิธีหลัง 6 ตุลาคม 2519. สำนักพิมพ์ปิยะสาส์น, 2521

เศรษฐทรรศน์ของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, กรกฎาคม 2523.

อันเนื่องมาแต่ 6 ตุลาคม 2519 มูลนิธิโกมล คีมทอง พิมพ์ครั้งแรก 6 ตุลาคม 2523.

คำให้การของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กรณีเหตุการณ์ 6 ตุลาคม. สำนักพิมพ์สนุกนึกพิมพ์ครั้งแรกเนื่องในวันเกิด นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เมื่อ 9 มีนาคม 2524 (สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง พิมพ์ครั้งที่สอง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2525).

5. หนังสือแปล

มากาเร็ท อึ๊งภากรณ์. การสงเคราะห์ประชาชนในประเทศอังกฤษ กรุงเทพฯ : สำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิง, 2496. 60 หน้า.(ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แปลจากเรื่อง Social Welfare Service in England).

6. หนังสือที่ตรวจสอบการแปล

ม.ร.ว. จันทรแรม ศิริโชค จันทรทัต (แปล) ความจำเริญทางเศรษฐกิจตามลำดับขั้น. สภาวิจัยแห่งชาติ, 2508.298 หน้า.(แปลจากหนังสือของ W.W. Rostow, Stages of Economic Growth).

7. บทความ

7.1 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

"ปัญหาและลำดับการพัฒนา" อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายประสงค์ สุนทรวิภาต. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมมิตรไทย, 2510.

"จุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบท" บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาผู้ได้รับรางวัลแมกไซไซ, พฤศจิกายน 2514.

"แนวใหม่ในการพัฒนาประเทศ" วารสารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 11 (กันยายน 2517), 1-16.

"ข้อคิดในการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้". สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (กันยายน 2516).

"ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม". ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร (13 มกราคม 2511), 3-11.

"การรวมกำลังเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม" กล่าวในที่ประชุมวิชาการครั้งที่ 1 สมาคมไทย-อเมริกัน, 20 พฤศจิกายน 2510.

"ความรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาประเทศ". รัฐสภาสาร 14 (ตุลาคม 2509), 9-18; 14 (พฤศจิกายน 2509), 23-31.

"พระพุทธศาสนากับการพัฒนาชาติ" รายงานกิจการของมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย (2514).

"ความเป็นจริงของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ" ประชาชาติ (9 มีนาคม 2519),7.

"การวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ" รัฐฐาภิรักษ์ 8(เมษายน 2509), 85-97.

"เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย" แรงงานสัมพันธ์ 12 (มกราคม 2512), 5-12.

"เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย : ปัญหาและภาวะข้างหน้า" วารสารธนาคาร 4 (มิถุนายน 2512), 23-30.

"เศรษฐกิจแห่งประเทศไทยในอนาคต." วิทยาสารปริทัศน์ 21 (20 กุมภาพันธ์ 2513), 16-19, 62; 21(5 มีนาคม 2513), 18-19, 52.

"ภาวะเศรษฐกิจของไทย" แรงงานสัมพันธ์ 12 (10 ตุลาคม 2513), 9-26.

"ภาวะเศรษฐกิจของไทยในอนาคต." วารสารข้าราชการ 16 (กุมภาพันธ์ 2514), 4-19.

"Thailand" In Cranley Onslow (ed.), Asian Economic Development (New York : Frederick A. Praeger, Publishers, 1965), pp. 151-174.

"Best Wishes for Asia." Address to the inaugural session of the New Delhi Conference of the Press Foundation of Asia, February 5, 1973.

"Thoughts on Southeast Asia's Development for 1980." A paper presented to Cambridge University, England (1972).

"Agricultural Research and Economic Development." A paper read at the Agriculture and Food Science Symposium, Singapore, February 22, 1974.

"The Meklong Integrated Rural Development Programme" Address on the occasion of receiving the Honorary Degree of Doctor of Letters conferred upon him by the University of Singapore, August 4, 1974.

"The Role of Ethics and Religion in National Development." The Sinclair Thompson Memorial Lectures, January, 1969, Christian Seminary, Chiengmai, Thailand.

7.2 การเงินและการคลัง

"เงิน." เศรษฐศาสตร์ 1 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2511).

"ปัญหาเกี่ยวกับการเงิน." วารสารกรมบัญชีกลาง 5 (มีนาคม 2507), 9-19.

"ธนาคารกลาง" เอกสารการบรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2512.

"นโยบายการเงินการคลังในภาวะฝืดเคือง." อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

"งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ." รัฐสภาสาร 14 (กันยายน 2509), 11-19.

"Excellens Scaccarii Scientia." An address given at the Annual Dinner of the Thai Bankers Association, February 3, 1960.

"Economic Policy and Customs Administration." A paper presented at the Training Centre-cum-seminar in Customs Administration, ECAFE, June 25, 1963, Bangkok.

"Finance and Commerce." An address at the general meeting of the American Chamber of Commerce in Thailand, October 15, 1963.

"The Role of Central Banking in a World of Tensions." วารสารสังคมศาสตร์ Address delivered on 25 February, 1964, at the Kuala Lumpur Conference on Development and Cooperation in the South Asia Pacific Region organized by the Council on World Tension and the University of Malaya.

"Co-ordination of Monetary Policy, Fiscal Policy and Debt Management." A lecture given in the 9th SEANZA Central Banking Course, Kuala Lumpur, June 30, 1972.

7.3 เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

"ภาวะเศรษฐกิจของไทยในด้านต่างประเทศ." เศรษฐกิจปริทรรศ 3 (ตุลาคม 2512), 1-7.

"The Prospects of Tin." Pacific Affairs (June 1948), 150-161.

"The International Economic Position of Thailand." Address to the Thai Council of World Affairs and International Law, October 20, 1969, Bangkok.

"Steps to International Monetary Order." In Prateep Sondysuvan (ed.), Finance, Trade and Economic Development in Thailand. Bangkok: Sompong Press, 1975.

7.4 ประชากรและแรงงาน

"ปัญหาประชากรกับสภาพการณ์เศรษฐกิจ." ออมสินสาร 18(กรกฎาคม 2511), 29-32, 110-111.

"ปัญหาประชากรโดยทั่วไป." หนังสือรับน้องใหม่. คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 23 สิงหาคม 2512.

"ความรับผิดชอบของสหภาพแรงงานต่อเศรษฐกิจและสังคม." คำบรรยายในการอบรมแรงงานสัมพันธ์แก่ผู้นำคนงาน. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

"การหางานให้ชาวชนบททำ" ปรุงใหม่ (สิงหาคม 2517), 58-61.

"Labor in Southeast Asia." Pacific Affairs (December 1948) 411-413.

"Economics and Population Relationships" Address to the International Workshop on Communications, Aspects of Family Planning Programme December 6, 1968.

7.5 การศึกษา

"การศึกษา." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 3 (กันยายน - พฤศจิกายน 2508), 8-27.

"จรรยานักเรียน." รัฐสภาสาร 15 (ธันวาคม 2509), 21-28.

"เรียนเพื่อสอบ หรือสอบเพื่อเรียน หรือเรียนเพื่อเรียน" เศรษฐศาสตร์จุฬา. หนังสืออนุสรณ์ประจำปี 2510 ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

"เรียนให้เก่ง." อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.

"ทรรศนะเรื่องการพัฒนาการศึกษา." ปาฐกถา 18 ตุลาคม 2510 ใน คำพูดและข้อเขียน (2511), หน้า 162-183.

"การบริหารมหาวิทยาลัย." วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 7 (กรกฎาคม 2511), 532-544.

"ความชอบธรรมในมหาวิทยาลัย." รัฐศาสตร์นิเทศ 4 (กรกฎาคม - กันยายน 2511), 1-8.

"การพัฒนามหาวิทยาลัย." รัฐศาสตร์นิเทศ 5 (เมษายน - มิถุนายน 2512), 128-135.

"โครงการจัดพิมพ์และเผยแพร่หนังสือเด็กทั่วประเทศ." วารสารวัฒนธรรมไทย 9 (ธันวาคม 2512), 10-18.

"ข้อคิดเรื่องอุดมศึกษา." วารสารครุศาสตร์ 1 (เมษายน - พฤษภาคม 2514), 10-20.

"สนทนากับ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ : ปัญหาอุดมศึกษา." โดย เสน่ห์ จามริก และเกษม ศิริสัมพันธ์. วารสารธรรมศาสตร์ 1 (มีนาคม 2514), 21-44.

"มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย." ศูนย์ศึกษา 19 (เมษายน - มิถุนายน 2516), 57-64.

"การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม." ประชาชาติ (6 เมษายน 2518), 8-9.

"Education." A public lecture delivered on July 22, 1965 at Thammasat University. Reprinted in Paul B. Trescott, Principles of Economics, Bangkok : Thammasat University, 1967.

7.6 การศึกษาเศรษฐศาสตร์

"เศรษฐศาสตร์บัณฑิตที่พึงปรารถนา." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ตุลาคม 2506).

"นักเรียนเศรษฐศาสตร์ไปเรียนอะไรมา? ใช้อะไรได้?" รัฐสภาสาร 14 (กรกฎาคม 2509), 23-27.

"การบัญชีกับเศรษฐศาสตร์." รัฐสภาสาร 14 (มิถุนายน 2509), 17-22.

"Economics as a Branch of Sciences." Address at the Social Science Association of Thailand, October 3, 1962.

7.7 ว่าด้วยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"เศรษฐศาสตร์จงเจริญ." อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2511.

"รายงานความก้าวหน้าของคณะเศรษฐศาสตร์ ปีการศึกษา 2511." อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

"คณะเศรษฐศาสตร์ในปีการศึกษา 2513." อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

"ตึกใหม่เศรษฐศาสตร์." เศษศาสตร์ (พฤศจิกายน 2514)

7.8 สังคมกับการเมือง

"ความรับผิดชอบของผู้ใหญ่." รวมปาฐกถาชุดเยาวชนกับเศรษฐกิจ. คุรุสภา, 2513.

"เป้าหมายและวิธีการที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย." ปาจารยสาร 5 (กันยายน - ตุลาคม 2519), 10-15.

"สนทนากับนายป๋วย อึ๊งภากรณ์." รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (เมษายน - มิถุนายน 2514), 1-6.

"จดหมายนายเข้ม เย็นยิ่ง."

"บันทึกประชาธรรมโดยสันติวิธี."

"เสียชีพอย่าเสียสิ้น." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 11 (ธันวาคม 2516), 36-44.

"ทางออกของไทยหลังสงครามอินโดจีน." มหิดลสาร (2516)

"ประชาธิปไตยของไทย." รัฐศาสตร์ 17. กรุงเทพฯ : กลุ่มกิจกรรมนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

"ข้อคิดจากสหรัฐอเมริกา." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (มีนาคม - พฤษภาคม 2514).

"บทบาทของนักการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ." การบรรยายประกอบการศึกษาวิชาสัมมนาเศรษฐกิจปัจจุบัน ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 25 ตุลาคม 2518 พิมพ์ครั้งแรกใน เศรษฐกิจไทย.โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง.ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521 (และต่อมาใน เศรษฐทรรศน์ของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์. สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2523).

"Government and Business." Address to the Thailand Management Association, National Management Conference, July 27, 1967.

"Truth-Unity-Sacrifice." An address to the Thai Bankers' Association, February 12, 1969.

"The Society of Siam." An address marking the 70th Anniversary of the Siam Society, February 27, 1974.

"Thailand : A Time for Unity" Far Eastern Economic Review (December, 1973).

7.9 ประวัติบุคคลและคำไว้อาลัย

"ท่านสิทธิพร." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (มิถุนายน 2514).

"ปูเลา." หนังสือที่ระลึก พล.ต.อ.อดุล อดุลยเดชจรัส (2516).

"ฟ.ฮีแลร์." คำกล่าวสดุดีในพิธีบรรจุศพ ฟ.ฮีแลร์ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 พิมพ์เป็นภาษาฝรั่งเศสใน วารสารสยามสมาคม (2512).

"คุณสมบูรณ์ เหล่าวานิช." หนังสือที่ระลึกสมบูรณ์ เหล่าวานิช (2515).

"พร้อม วัชระคุปต์." หนังสือที่ระลึก พร้อม วัชระคุปต์ (2515).

"อาลัยรัก ขำ พงศ์หิรัญ." หนังสือที่ระลึก ขำ พงศ์หิรัญ (2515).

7.10 อัตชีวประวัติ

"ผู้หญิงในชีวิตของผม-แม่." ธ.ป.ท. ปริทัศน์ ฉบับที่ 6 (2515), 36-49.

"พังไม่ได้ศัพท์ จับมากระเดียด." อุโฆษสาร (2512).

"แตกเนื้อหนุ่ม เมื่อ 2475." สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 10 (มิถุนายน 2515).

"Labor Omnia Vincit." อุโฆษสาร (2511).

"ทหารชั่วคราว" พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอกสรรค์ ยุทธวงศ์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2496 ต่อมาได้เขียนเพิ่มเติม และพิมพ์ใน ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่สอง แพร่พิทยา, 2509 หน้า 380-434.

"พระบรมวงศานุวงศ์และขบวนการเสรีไทย." ในหนังสือบางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร และนายเปรื่อง ศิริภัทร์ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาส 11 พฤษภาคม 2515

"เหลียวหลัง แลหน้า." เอกสารเผยแพร่ครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2519 ต่อมาสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นเล่มในปี 2519.

๘. หนังสือว่าด้วย ป๋วย อึ๊งภากรณ์

บุญเกิด งอกคำ. ธรรมศาสตร์-มหาวิทยาลัยแห่งความหวัง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ คนดีที่โลกต้องการ. วิวัตรศิลป์การพิมพ์, 2526.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะกรรมการห้องสมุดเศรษฐศาสตร์. คิดถึงอาจารย์ป๋วย. โรงพิมพ์สวิตา 2527.

ส.ศิวรักษ์. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ใหญ่ที่ไม่กะล่อน มูลนิธิโกมล คีมทอง, 2522. (พิมพ์ครั้งที่หก, 2528).

คณะกรรมการจัดงาน "นิทรรศการชีวิตและผลงานอาจารย์" คณะอนุกรรมการหนังสือที่ระลึก. ช่วงหนึ่งของกาลเวลา ป๋วย อึ๊งภากรณ์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร องค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะกรรมการนักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์ และมูลนิธิโกมลคีมทอง 2528. 120 หน้า.

ธงชัย สันติวงษ์. อาจารย์ป๋วย คุณครูนักบริหาร. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, 2530. 175 หน้า.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. การศึกษาในทรรศนะข้าพเจ้า. บรรณาธิการโดย พระดุษฎี เมธังกุโร และคนอื่น ๆ กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530. 323 หน้า.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. ศาสนธรรมกับการพัฒนา. บรรณาธิการ โดย พระดุษฎี เมธังกุโร และคนอื่น ๆ กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530. 237 หน้า.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ : ชีวิตงานและความหลัง. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529. 244 หน้า.

สุรพล เย็นอุรา. 12 ปี 2 เดือน 4 วันในตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. บรรณาธิการโดย พิภพ ธงไชย สมถวิล ลือชาพัฒนพร และฐิติมา คุณติรานนท์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530. 161 หน้า.

จากผู้จัดการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 11

การที่ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จะมีอายุครบรอบ 72 ปี ในวันที่ 9 มีนาคม 2531 นี้ ในกรณีหนึ่ง อาจถือเป็นเรื่องธรรมดาแห่งชีวิตแต่เมื่อตระหนักถึงเกียรติคุณและคุณธรรมของท่านอาจารย์ ทั้งในด้านความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละและการอุทิศตนอย่างจริงจังต่อผู้มีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจและสังคม ความสามารถในการบริหารและการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นที่ตั้งแล้ว จึงนับเป็นเหตุสมควรอย่างยิ่งต่อการแสดงกตเวทิตาในโอกาสเช่นว่านี้

จากการดำเนินวิถีชีวิตอย่างเรียบง่าย และสมถะของท่านอาจารย์ป๋วย ดังเป็นที่ปรากฏอย่างเด่นชัดเสมอมานั้น อาจารย์คงมิได้มีความยินดีมากนักสำหรับการที่บุคคลผู้ให้ความนับถือและเห็นคุณค่าในผลงานของอาจารย์ จะพากันยกย่องสรรเสริญท่าน แต่คงพอใจมากกว่า ถ้าเราท่านทั้งหลายจะช่วยกันประสานงานที่ท่านได้ทำค้างไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่จะให้สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ ไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น ไปสู่สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ ในส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะนำไปสู่เป้าหมายนี้ ทางคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะที่เป็นสถาบันการศึกษา จึงได้จัดกิจกรรมทางวิชาการหลายประเภท อันได้แก่ การสนทนาทางวิชาการเรื่อง สามทศวรรษของการพัฒนามนุษย์ สังคมและเศรษฐกิจไทย การแข่งขันตอบปัญหาเศรษฐกิจของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา การประกวดเรียงความเรื่อง ชนบทไทยในความหวัง การจัดทำหนังสือรวบรวมบทความทางเศรษฐศาสตร์ เรื่อง เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม และการสัมมนาทางวิชาการที่ได้จัดขึ้นในครั้งนี้

สำหรับการเลือกหัวข้อของการสัมมนาเรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ?" นี้ นับเป็นความอหังการ์ทางวิชาการของคณะผู้จัดเป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่ทราบว่าขบวนการและกลไกในการกำหนดและผลักดันนโยบายทางด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน เป็นเรื่องที่ต้องนำภาวะแวดล้อมทั้งทางการเมืองการปกครอง ภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองจากภายนอกประเทศเข้ามาร่วมพิจารณาพร้อม ๆ กันในการวิเคราะห์ปัญหา และที่ยากไปกว่านั้น คือ ข้อมูลและหลักฐานที่

จะใช้ประกอบการศึกษาเป็นสิ่งที่หาได้ไม่ง่ายนัก ทั้งนี้เป็นเพราะบางส่วนไม่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานที่จะสามารถอ้างอิงได้ หรือข้อมูลที่มีอยู่เป็นความลับทางราชการหรือความลับส่วนบุคคล คณะผู้ศึกษาต้องใช้ความสามารถอย่างสูงทั้งในการวิเคราะห์ทางวิชาการ และศิลปในการผูกพันเรื่องราวในต่อเนื่องเพื่อให้ความกระจ่างชัดในปัญหา โดยหวังว่าจะให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สูงสุดของสังคมไทยโดยส่วนรวมต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการนำเสนอบทความประกอบการสัมมนาในครั้งนี้เพื่อต้องการให้สาธารณชนทั่วไปทราบว่าในระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น ถ้าหากถือว่าสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องและบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ คือ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง กลุ่มรัฐบาลและระบบราชการ กลุ่มรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์จากต่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวนี้ กลุ่มผลประโยชน์ใดเป็นผู้มีบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ กระบวนการผลักดันนโยบายเป็นอย่างไร กลไกการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ผ่านองค์กรเหล่านี้จะเป็นเช่นไร ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และการเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจมีได้มากน้อยเพียงใด

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นสถาบันที่ให้ทุนอุดหนุนวิจัยสำหรับบทความที่ใช้ประกอบการสัมมนาในครั้งนี้ ภายใต้โครงการศึกษาการติดตามและประเมินผลเศรษฐกิจและสังคมประเทศไทย ทางคณะผู้จัดการสัมมนาจึงใคร่ขอขอบคุณสถาบันไทยคดีศึกษามาในโอกาสนี้ด้วย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทางคณะเศรษฐศาสตร์ และสถาบันไทยคดีศึกษาจะได้มีความร่วมมือทางวิชาการเช่นนี้อีกในอนาคต

การสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 11 คงจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน ภาคราชการและบุคคลต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก หากมีรายได้เกินงบรายจ่ายในการจัดกิจกรรมทางวิชาการของงานที่ระลึกวันครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ทางคณะเศรษฐศาสตร์จะนำรายได้ที่เหลือเข้าสมทบกองทุนศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในมหาวิทยาลัย

ท้ายที่สุดนี้ ทางคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อความร่วมมือของท่านผู้มีอุปการะคุณ ดังมีรายนามต่อไปนี้ :-

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
3. บริษัทสุราทิพย์สินสมุทร จำกัด
4. บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด
5. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด
6. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
7. บริษัทมติชน จำกัด
8. ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์
9. ธนาคารออมสิน
10. W.R.Grage (Thailand) Ltd.
11. บริษัทอินเตอร์เนชั่นแนลคอสเมติก จำกัด
12. ธนาคารกรุงไทย จำกัด
13. บริษัทสยามกลการ จำกัด
14. บริษัทสตาร์บล๊อค จำกัด
15. บริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ จำกัด
16. บริษัทโตโยต้ามอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด
17. HIRAKAWA CORPORATION
18. บริษัทบู๊ทส์ (ประเทศไทย) จำกัด
19. โรงพยาบาลลานนา
20. บริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด
21. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอทีเอฟ จำกัด
22. ธนาคารศรีนคร จำกัด
23. ธนาคารเอเชีย จำกัด

24. บริษัทโอสถสภา (เต็กเฮงหยู) จำกัด

25. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ศรีมิตร จำกัด

26. บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด

27. บริษัทโรบินสันดีพาร์ทเมนท์สโตร์ จำกัด

28. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด

29. บริษัทฮอนด้าคาร์ (ประเทศไทย) จำกัด

30. บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์

31. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

32. บริษัท ต.ไทยเจริญซุปเปอร์มาร์เก็ต

33. บริษัทไทยสงวนวานิช 2489 จำกัด

34. บริษัทปฐมราชเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด

35. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สิโนทัยทรัสต์ จำกัด

36. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เงินทุนสากล จำกัด

37. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ มหาธนกิจ จำกัด

38. ห้องอาหารวิจิตร

39. บริษัทนครหลวงค้าข้าว จำกัด

40. ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด สาขาสี่แยกบ้านแขก

41. โรงเรียนพาณิชยการราชดำเนินและโรงเรียนชาตศึกษา

42. บริษัทเงินทุน เอราวัณทรัสต์ จำกัด

43. บริษัท อนุภาษประมวลกิจ จำกัด

44. บริษัท มนตรีอุตสาหกรรม จำกัด

45. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บางกอกอินเวสต์เมนท์ จำกัด

46. ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาท่าเตียน

47. บริษัทแอร์โปรดัคส์อินดัสตรีย์ จำกัด

48. คุณประวิทย์ คล่องวัฒนกิจ

49. บริษัทพัฒนาการแพทย์ จำกัด

50. คุณรงค์ ศรีสอ้าน

51. บริษัท อาร์ พี อีควิปเมนท์ จำกัด

52. FUSIKURA (Thailand) LTD.

53. บริษัท ธนูลักษณ์ จำกัด

54. THAI SUPREME PRODUCTS LTD, PART

55. ดร.นิมิตร นนทพันธาวาทย์

56. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ธนานันต์ จำกัด

57. คุณภุชงค์ เพ่งศรี

58. โรงแรมภูเก็ตเมอร์ลิน

59. คุณสุนทร - คุณสมบูรณ์ ซึ้งหทัยพร

60. ศิษย์โดมค่ายโพธิ์เล็ก

61. บริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด

62. คุณสมชาย กรุสวนสมบัติ

63. บริษัทประกิตแอนด์แอสโซซิเอตส์ จำกัด

64. บริษัท เสริมสุข จำกัด (แผนกงานพิเศษ)

65. คุณเฉลียว วัชรพุกก์

66. Mr. T. Akamatsu

67. บริษัทอโศกอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

68. บริษัท ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์ จำกัด

วัชรีย โตสงวน.

(นางสาววัชรียา โตสงวน)

ประธานคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่

รายชื่อผู้จัดการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 11

คณะกรรมการดูแลการดำเนินงาน

1. นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	ประธานกรรมการ
2. นางสาววรวรรณ	ศุภจรรยา	กรรมการ
3. นายนิพนธ์	พัวพงศกร	กรรมการ
4. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
5. นางวรรณศิริ	นัยวิทิต	กรรมการ
6. นายฐานิสร์	จาตุรงคกุล	กรรมการ
7. นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	กรรมการ
8. นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	กรรมการ
9. นางพยอม	สังข์ทอง	กรรมการ
10. นายสมบูรณ์	ศิริประชัย	กรรมการ
11. นางสาววัชรียา	โตสงวน	กรรมการและเลขานุการ
12. นางสาวสมร	เมืองเผือก	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุก
13. นางสาวสราญภัทร	อนุมัติราชกิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุก

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ ชุด 2530 - 2531

1. นางสาววัชรียา	โตสงวน	ประธานกรรมการ
2. นายนิพนธ์	พัวพงศกร	กรรมการ
3. นางสาววรวรรณ	ศุภจรรยา	กรรมการ
4. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
5. นายฐานิสร์	จาตุรงคกุล	กรรมการ
6. นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	กรรมการ
7. นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	กรรมการ
8. นางสาวสมร	เมืองเผือก	กรรมการและเลขานุการ
9. นางสาวสราญภัทร	อนุมัติราชกิจ	ผู้ประสานงาน

ฝ่ายจัดหาทุน

1.	นายไตรรงค์	สุวรรณศีรี	ที่ปรึกษากรรมการทุน
2.	นายประกิต	อภิสารธนรักษ์	"
3.	นายอรัญ	ธรรมโน	"
4.	นายณรงค์ชัย	อัครเศรณี	"
5.	ม.ร.ว.ปรีดิยาธร	เทวกุล	"
6.	นายสาธิต	อุทัยศรี	"
7.	นายปรีชา	ผลประเสริฐ	"
8.	นายนุกูล	ประจวบเหมาะ	"
9.	นายสวราช	สัจจมาร์ค	"
10.	นายโอม	หุวะนันท์	"
11.	นายวารินทร์	ลีลานุวัฒน์	"
12.	นายโกวิท	ชาลินรัตน์	"
13.	นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	ประธานกรรมการ
14.	นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
15.	นายเมธี	ครองแก้ว	"
16.	นายจีระ	หงส์ลดารมภ์	"
17.	นางสาวลิลี่	โกศัยยานนท์	"
18.	นายเจิมศักดิ์	ปิ่นทอง	"
19.	นายมนตรี	บริสุทธิ์	"
20.	นายวรากรณ์	สามโกเศศ	"
21.	นายประเสริฐ	วัตราเศรษฐ์	"
22.	นายพิชัย	จรรย์ศุภรินทร์	"

23.	นายเต็มใจ	สุวรรณทัต	กรรมการ
24.	นายวิโรจน์	โอสถานุเคราะห์	"
25.	นางรัศมีดารา	ขันติกุล	"
26.	นางสาววรวรรณ	ศุภจรรยา	"
27.	นายวเรศ	อุปปาติก	"
28.	นางสุกฤตตา	สัจจมาร์ค	"
29.	นางสิริลักษณา	ชุติกุล คอมันตร์	"
30.	นายพิบูลย์	ลิมประภัทร	"
31.	นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	"
32.	นายชัย	กาญจนาคม	"
33.	นายสุรพันธ์	จั่นเจริญ	"
34.	นางสุพรรณ	นพสุวรรณชัย	"
35.	นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการและเลขานุการ

ฝ่ายประสานงานการเงิน - บัญชี

นางสุวรรณี	วัฒนจิตต์	ประธานกรรมการ
น.ส.สุกัญญา	โทสังคหะทิสากุล	กรรมการ
น.ส.นิตยา	เหรียญกิตติวัฒน์	"
น.ส.วรรณะ	เวชพราหมณ์	"

ฝ่ายติดต่อประสานงาน

นายนิพนธ์	พัวพงศกร	ประธานกรรมการ
นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	กรรมการ
นางสาวสราญภัทร	อนุมัติราชกิจ	กรรมการ

ฝ่ายจัดทำเอกสาร

1. นายฐานิสร์	จาตุรงคกุล	ประธานกรรมการ
2. นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	กรรมการ
3. นางจำลอง	ถาวรกิรติชจร	กรรมการ
4. นางสาวสมร	เมืองเผือก	กรรมการและเลขานุการ

ฝ่ายสถานที่และอุปกรณ์

1. นางพยอม	สังข์ทอง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
2. นายมานะ	เทียนขาว	ประธานกรรมการ
3. นางศรีจันทร์	หงษ์ปรีชา	กรรมการ
4. นางสาวสมร	เมืองเผือก	กรรมการ

ฝ่ายอาหารและเครื่องดื่ม

1. นางวรรณศิริ	นัยวิทิต	ประธานกรรมการ
2. นางรัศมีดารา	ขันติกุล	กรรมการ
3. นางพยอม	สังข์ทอง	กรรมการ
4. นางศรีจันทร์	หงษ์ปรีชา	กรรมการ

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และจดหมายเชิญ

1. นายเจิมศักดิ์	ปิ่นทอง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
2. นางสาววัชรียา	โตสงวน	ประธานกรรมการ
3. นายพิชัย	จรรย์ศุภรินทร์	กรรมการ
4. นายประเสริฐ	วัตราเศรษฐ์	กรรมการ
5. นายมนูญ	พาหิระ	กรรมการ
6. นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	กรรมการ
7. นางสาวสราญภัทร	อนุมัติราชกิจ	กรรมการและเลขานุการ

ฝ่ายต้อนรับและพิธีการ

1. นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	ประธานกรรมการ
2. นางสาวลิลี่	โกศัยยานนท์	กรรมการ
3. นางสาวชูศรี	มณีพฤกษ์	กรรมการ
4. นางสาวจินตนา	เชิญศิริ	กรรมการ
5. นางจรินทร์	พิพัฒน์กุล	กรรมการ
6. นายสมนึก	ทับพันธุ์	กรรมการ
7. นายวเรศ	อุปปาติก	กรรมการ
8. นายพิชัย	จรรย์ศุภรินทร์	กรรมการ
9. นางประภัสสร	เลียวไพโรจน์	กรรมการ
10. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
11. นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	กรรมการ
12. นางสาวดาว	มงคลสมัย	กรรมการ
13. นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	กรรมการและเลขานุกา

ฝ่ายทะเบียน บัญชี และการเงิน

1. นางสาววรวรรณ	ศุภจรรยา	ประธานกรรมการ
2. นางสาววิไลลักษณ์	เอกชนนิยม	กรรมการ
3. นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเริง	กรรมการ
4. นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการ
5. นางสาวรัชนี	ทรัพย์สันทัด	กรรมการ
6. นางสาวเยาวลักษณ์	เย็นภู่ทอง	กรรมการ
7. นางสาวสมพิศ	คำวรรณสิงห์	กรรมการและเลขานุกา

ฝ่ายจำหน่ายและแจกเอกสาร

1. นายสมบูรณ์	ศิริประชัย	ประธานกรรมการ
2. นางสาวถมรัตน์	อังคทาภิมณฑ์	กรรมการ
3. นางสาวสุภาภรณ์	อัศวไชยชาญ	กรรมการ
4. นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
5. นางสาวนพวรรณ	สัญญทิตย์	กรรมการและเลขานุการ

ฝ่ายจัดทำบทสรุป

1. นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ประธานกรรมการ
2. นางกาญจนี	พลจันทร์	กรรมการ
3. นางสาวจินตนา	เชิญศิริ	กรรมการ
4. นางสาวชูศรี	มณีพฤกษ์	กรรมการ
5. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
6. นางประภัสสร	เลียวไพโรจน์	กรรมการ
7. นายภิรมย์	จั่นถาวร	กรรมการ
8. นางชื่นฤทัย	พรภัทรกุล	กรรมการ
9. นางสาวสายพิณ	ชินตระกูลชัย	กรรมการ
10. นายสมบูรณ์	ศิริประชัย	กรรมการ
11. นางสาววันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	กรรมการ

ฝ่ายประสานงานวันงาน

1. นางสาววัชรียา	โตสงวน	ดูแลทั่วไป
2. นางสาววรวรรณ	ศุภจรรยา	ดูแลทั่วไป
3. นายบัญญัติ	สุรการวิทย์	ดูแลทั่วไป
4. นายนิพนธ์	พัวพงศกร	ดูแลทั่วไป

5. นายฐานิสร์	จาตุรงคกุล	ควบคุมเอกสาร
6. นายสกนธ์	วรัญญวัฒนา	ดูแลเวที-แสง-สี-เสียง
7. นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ดูแลเวที-แสง-สี-เสียง
8. นางสาวสมร	เมืองเผือก	ดูแลเวที-แสง-เสียง
9. นางสาวสราญภัทร	อนุมัติราชกิจ	ดูแลทั่วไป

ฝ่ายโฆษก

1. นางสุวรรณี	วัธนจิตต์

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531
เรื่อง
"ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?"
วันที่ 15 - 16 กุมภาพันธ์ 2531
จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันจันทร์ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2531	รายการสัมมนา
08.00-08.30 น.	ลงทะเบียน
08.30-09.00 น.	พิธีเปิดงาน โดย ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร
	ประธานภาคเช้า รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
09.00-09.45 น.	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจ : กับการประยุกต์ใช้ใน เศรษฐกิจไทย ผู้เสนอบทความ รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
09.45-10.00 น.	พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)
10.00-10.45 น.	ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ผู้เสนอบทความ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10.45-11.15 น.	วิจารณ์บทความ
	ผู้วิจารณ์ ศ.เสน่ห์ จามริก
11.15-12.00 น.	เปิดอภิปรายทั่วไป
12.00-13.15 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
	ประธานภาคบ่าย
	รศ.ดร.ลิลี่ โกศัยยานนท์
	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13.15-14.15 น.	กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและ
	ผลกระทบทางการเมือง
	ผู้เสนอบทความ
	ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน
	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
14.15-14.45 น.	วิจารณ์บทความ
	ผู้วิจารณ์ ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต
	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
14.45-15.30 น.	เปิดอภิปรายทั่วไป
15.30-15.45 น.	พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)
15.45-16.15 น.	กรณีศึกษาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ
	รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม
	ผู้เสนอบทความ
	รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย
	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
16.15-16.45 น.	เปิดอภิปรายทั่วไป

วันอังคารที่ 16 กุมภาพันธ์ 2531 รายการสัมมนา

08.00-08.30 น. กรณีศึกษาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ (ต่อ)

ประธานภาคเช้า

ผศ.ชูศรี มณีพฤกษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

08.30-08.50 น. การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย

ผู้เสนอบทความ

รศ.ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

08.50-09.10 น. โครงการรถเมล์ที่ยาวที่สุด

ผู้เสนอบทความ

คุณไมตรี อึ้งภากรณ์

หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น

09.10-09.30 น. การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท

ผู้เสนอบทความ

ผศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.30-09.50 น. นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

ผู้เสนอบทความ

ผศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.50-10.10 น. นโยบายการพัฒนาชนบทชายฝั่งทะเลตะวันออก

ผู้เสนอบทความ

ผศ.ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล

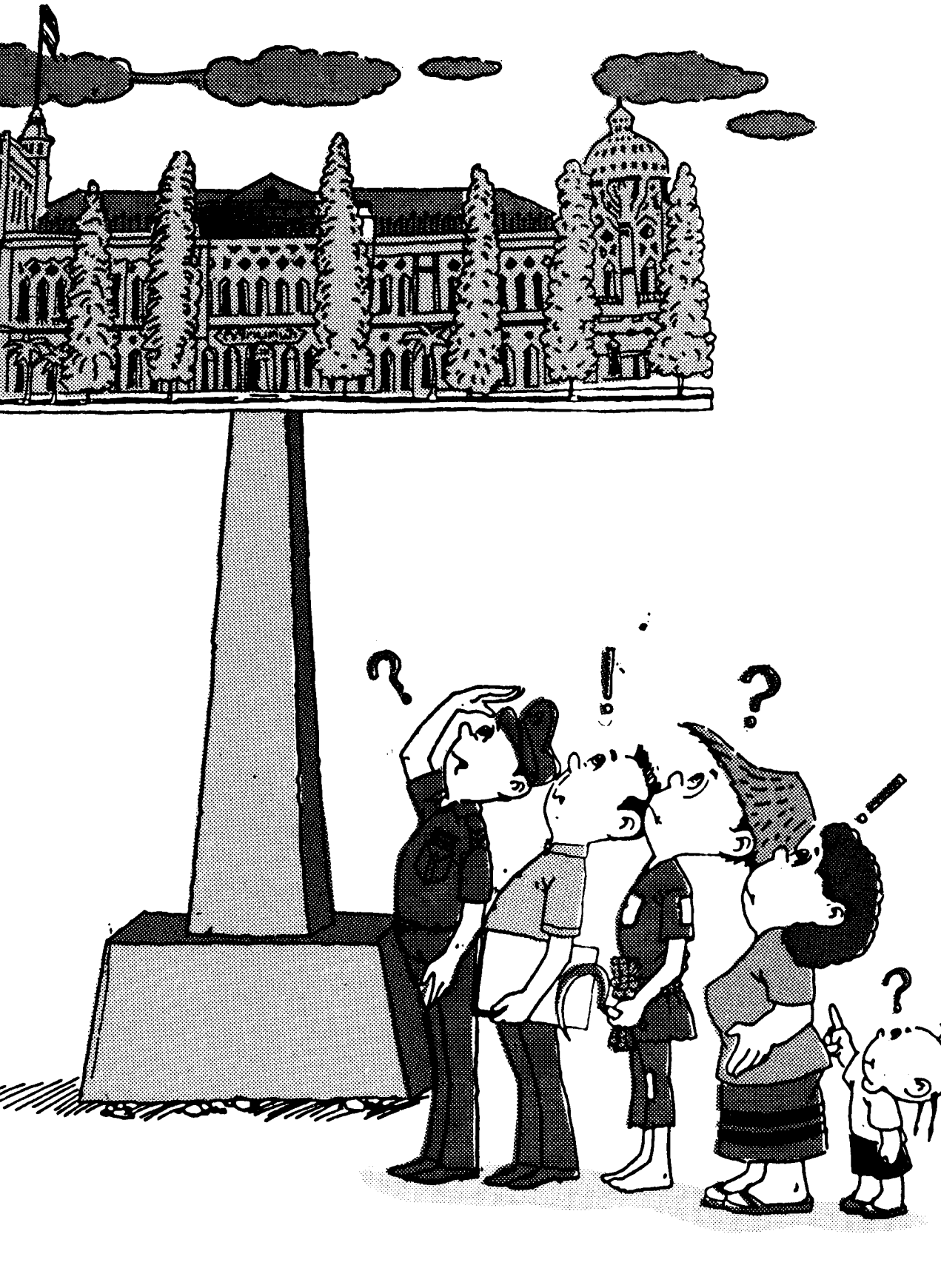
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.10-10.25 น.	พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)
10.25-11.15 น.	วิจารณ์บทความกรณีศึกษาการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ ผู้วิจารณ์ ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
11.15-12.00 น.	เปิดอภิปรายทั่วไป
12.00-13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
13.00-13.45 น.	สรุปประเด็นหลักจากผลของการสัมมนา ผู้สรุป ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13.45-15.15 น.	อภิปราย เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" ผู้ร่วมอภิปราย 1. คุณอานันท์ ปันยารชุน บริษัท สหยูเนี่ยน จำกัด 2. ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 3. ดร.วีรพงษ์ รามางกูร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 4. คุณถวิล ไพรสณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครศรีธรรมราช 5. คุณพงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร หนังสือพิมพ์มติชน ผู้ดำเนินการอภิปราย รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.15-15.30 น.	พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)
15.30-16.15 น.	อภิปรายเรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" (ต่อ)
16.15-17.00 น.	เปิดอภิปรายทั่วไป
17.00 น.	ปิดการสัมมนา

สารบัญ

เอกสาร หมายเลข	ชื่อเรื่อง	ผู้เขียน	หน้า
1	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การประยุกต์ใช้ในเศรษฐกิจไทย	รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว	1-63
2	ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย	ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช	64-107
3	กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง กรณีศึกษาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ	ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน	108-150
4	รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม	รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย	151-197
5	การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย	รศ.ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์	198-331
6	โครงการรถเมล์ที่ยาวที่สุด	คุณไมตรี อึ้งภากรณ์	332-354
7	การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท	ผศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา	355-377
8.	นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท	ผศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สงวน	378-438
9.	นโยบายการพัฒนาชนบทชายฝั่งทะเลตะวันออก	ผศ.ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล	439-546



ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย

โดย

รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ :
การประยุกต์ใช้ในเศรษฐกิจไทย

โดย เมธี ครองแก้ว

I. บทนำ

หัวข้อการสัมมนาทางวิชาการประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีนี้ที่ว่า "ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" ออกจะเป็นหัวข้อที่ "ตรง" เกินไปสักหน่อย และคงจะหาคำตอบได้ไม่ง่ายนัก ในประการแรก คำถามว่า "ใคร" คงมิได้มีคนหนึ่งคนใดเพียงคนเดียวที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่อาจจะเป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง หรือหลาย ๆ กลุ่มมีส่วนช่วยกันผลักดันให้เกิดนโยบายขึ้นมา ในประการที่สอง การ "กำหนด" นั้น หมายถึงอะไร? หมายถึงการเขียนไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการบังคับ หรือเป็นเพียงการชี้นำหรือชักชวนของบุคคลหรือกลุ่มคนที่กล่าวถึงข้างต้น ในประการที่สาม คำว่า "นโยบายเศรษฐกิจ" มีความหมายและขอบเขตกว้างขวางเพียงใด สิ่งที่เรียกว่าเป็นนโยบายนั้นมีลักษณะและพื้นฐานมาจากอะไร และจะมีข้อจำกัดหรือแยกประเภทได้อย่างชัดเจนเพียงใดว่านโยบายอันนี้เป็นนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายอันนั้นเป็นนโยบายการเมือง ไม่มีความเกี่ยวข้องกัน? และในประการสุดท้าย การใช้คุณศัพท์แสดงคำแหน่งว่า "ไทย" นั้น ผู้ที่จะตอบมีความมั่นใจเพียงใดว่าจะไม่มีอิทธิพลจากภายนอกประเทศมามีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว หรือการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยบางนโยบายนั้น แท้ที่จริงแล้วมิได้กำหนดขึ้นในต่างประเทศ? คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยการตอบที่สลับซับซ้อนและกินเวลา อย่างน้อยก็ต้องอาศัยคนเป็นสิบ และใช้เวลา 2 วันเต็มนับจากนี้ไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปัญหาจะมีมาก แต่คำถามเช่นว่านี้เป็นคำถามที่สำคัญที่จะติดตามและจะต้องตอบ ในฐานะที่ผู้จัดการสัมมนาในครั้งนี้คือคณะเศรษฐศาสตร์ จุดเน้นของคำตอบคงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ แต่ผู้จัดก็ทราบดีว่า เรื่องทำนองนี้คงจะไม่มีประโยชน์เท่าใดนัก ที่จะวิเคราะห์จากแง่มุมหรือด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว อันที่จริง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและในระยะเวลาอันยาวนานแล้ว

ว่านโยบายเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครองอย่างแยกไม่ออก นักวิชาการยุคใหม่หลายคนได้พยายามที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ หรือความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายเศรษฐกิจกับการเมืองในแง่ของทฤษฎีทางวิชาการมากขึ้น อาทิ เช่น Alt และ Chraystal (1981) สรุปว่า นโยบายเศรษฐกิจถูกกำหนดขึ้นได้ก็ภายใต้บริบทของสถาบันทางการเมืองเท่านั้น และในทางกลับกัน กรอบโครงสร้างของสถาบันจะเป็นตัวคอยควบคุมทางเลือกต่าง ๆ ที่ผู้ตัดสินทางเศรษฐกิจจะพึงเลือกได้ หรือ Samuels (1983) ที่พูดไว้สั้น ๆ แต่ชัดเจนมากว่า เศรษฐศาสตร์จะต้องถูกมองว่าเป็นพาหะของรัฐศาสตร์ หรือการเมืองเสมอ ตราบใดที่การเมืองคือเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินการของอำนาจ แต่ในขณะเดียวกัน เศรษฐศาสตร์ก็จะมีผลกระทบที่สำคัญต่อการเมืองเสมอ เช่นเดียวกัน นอกจากนี้แล้ว ยังมีการศึกษาใหม่ ๆ อีกหลายเรื่องที่พยายามสร้างบูรณาการระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับลักษณะและบทบาทของนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในสังคม วิชาใหม่นี้มีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Political Economics" หรือ "Political Economy"ซึ่งคงจะแปลเป็นไทยได้ว่า "รัฐเศรษฐศาสตร์"[1] ผลงานที่พอจะอ้างถึงได้ (นอกจากที่อ้างถึงแล้ว) ก็มี อาทิเช่น Hibbs and Fassbender (1981) Van Winden (1983), และ Frey (1983) เป็นต้น

บทความนี้คงจะพูดถึงรัฐเศรษฐศาสตร์แน่นอนในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย แต่ก่อนที่จะถึงขั้นนั้นมีสิ่งซึ่งบทความนี้จะต้องทำก่อนในฐานะที่เป็นบทความแรกของการสัมมนาในครั้งนี้ นั่นก็คือ การประมวลเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น แล้วนำมาพิจารณาดูว่า

---

[1] อันที่จริงน่าจะแปลว่า "เศรษฐศาสตร์การเมือง" แต่คำว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้ได้ถูกใช้ก่อนแล้ว ให้หมายถึงการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจ ตามแนวของมาร์กซ์ หรือเศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์ (Marxist Economics) จึงต้องเปลี่ยนไปใช้คำอื่น

ทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านั้นสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ ที่จะนำไปสู่ หรืออันเนื่องมาจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจอันหนึ่งอันใดได้หรือไม่? จุดประสงค์หลักของบทความนี้มิใช่ที่จะแจกแจงรายละเอียดของแต่ละทฤษฎี แต่ต้องการเพียงแต่จะสำรวจดูว่าความรู้หรือแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้อยู่ในปัจจุบันพอที่จะนำมาใช้ทำความเข้าใจกับกระบวนการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเชิงปฏิบัติได้หรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น ในส่วนที่สองของบทความนี้จึงจะเริ่มด้วยการพิจารณาถึงลักษณะและความสำคัญของทฤษฎีในการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมในการเลือกภายใต้เงื่อนไขของความจำกัดของทรัพยากร ซึ่งเป็นลักษณะของเนื้อหาวิชาเศรษฐศาสตร์ ส่วนนี้จะชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มีจุดเด่นและจุดบกพร่องอย่างไรในการอธิบายพฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์ ส่วนที่สามของบทความจะเป็นเรื่องของทฤษฎีที่ว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทางเทคนิคที่สำคัญบางประการของรูปแบบหรือโครงสร้างของนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไป ในส่วนที่สี่ เราจะได้วิเคราะห์การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือการบริหารนโนบายเศรษฐกิจจากแง่มุมของเศรษฐศาสตร์แนวมาร์กซ์ ส่วนที่ห้าถึงเจ็ด อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของบทความนี้ เพราะได้รวมเอาทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอธิบายพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ทางการ-เมืองบางอย่างด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกกว้าง ๆ ว่า ทฤษฎีการเลือกของสังคม (Public Choice Theory) ซึ่งจากตัวทฤษฎีหลักแล้วยังมีการแตกแขนงออกไปอีกมากมาย ซึ่งมีทั้งทฤษฎีว่าด้วยการแสวงหาเศรษฐผล (Rent-Seeking Theory) ทฤษฎีว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม (Interest-Group Theory) และทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ด้วย ส่วนที่แปด จะเป็นการกล่าวถึงการพิจารณาการกำหนดนโยบายเศรษฐศาสตร์ที่มิได้เน้นอิทธิพลของกลไกตลาดหรือกลไกราคาเหมือนกับทฤษฎีการเลือกของสังคมเหมือนกัน แต่เป็นการพิจารณาหรือวิเคราะห์ปัญหาโดยอ้างอิงบทบาทของสถาบันที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือที่สร้างขึ้นมาใหม่ ซึ่งทฤษฎีหลังนี้มีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (Evolutionary Economics) และท้ายที่สุดจะเป็นบทสรุป

II. บทบาทและความสำคัญของทฤษฎี

ในการศึกษาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติก็ดี หรือวิทยาศาสตร์สังคมก็ดี จุดมุ่งหมายสำคัญของผู้ศึกษาก็คือ การให้ได้มาซึ่งความรู้ ความเข้าใจที่สามารถนำมาใช้ตอบคำถามหรืออธิบายปรากฏการณ์บางอย่างทั้งที่เป็นปรากฏการณ์ในทางธรรมชาติ และปรากฏการณ์ทางสังคม โดยเกิดความรู้ความเข้าใจดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนหรือกระบวนบางอย่างที่สร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ศึกษาแล้วว่ามีความเชื่อถือได้ มิฉะนั้นคงไม่อาจเป็นที่ยอมรับในแวดวงผู้ศึกษาค้นคว้าโดยทั่วไปได้ ขั้นตอนหรือกระบวนการให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจดังกล่าวอาจจะเรียกได้ว่า คือกระบวนการ หรือวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และความรู้ความเข้าใจที่สามารถใช้อธิบายปัญหาหรือปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา อาจจะเรียกได้ว่า คือ ทฤษฎี คงไม่มีความจำเป็นในที่นี้ที่จะกล่าวถึงวิธีการทางวิทยาศาสตร์อย่างละเอียด คงเป็นการพอเพียงที่จะกล่าวว่ามนุษย์พยายามหาคำตอบ ต่อปัญหาหรือปริศนาทางธรรมชาติ และทางพฤติกรรมมนุษย์ด้วยกันเอง โดยการเฝ้าสังเกตเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง พยายามที่จะทำความเข้าใจกับเหตุการณ์ดังกล่าว โดยการจัดหมวดหมู่หรือแยกประเภท เพื่อความมีระเบียบของศึกษา และตั้งข้อสมมติที่สำคัญบางประการขึ้นมา พยายามที่คิดถึงเหตุและผลของเหตุการณ์นั้น ๆ โดยหลักตรรกวิทยา และความคงเส้นคงวาของเหตุผล เมื่อสามารถปะติดปะต่อเหตุและผลอย่างคร่าว ๆ ได้ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดหรือข้อสมมติบางอย่างได้แล้ว ผู้ศึกษานั้นก็ก้าวขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งของการแสวงหาความรู้โดยการทำนายหรือตั้งข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ตำสังศึกษาอยู่ว่ามีต้นตอมาจากอะไร หรือเกิดขึ้นมาได้อย่างไร จากนั้นผู้ศึกษานั้นเอง หรือผู้ศึกษาคนอื่น ๆ ก็จะพยายามทดสอบข้อสันนิษฐานหรือคำทำนายว่าเป็นไปได้หรือเป็นจริงเพียงใด ถ้าหากทดสอบไม่ผ่านก็อาจจะเลิกล้มความคิดที่จะศึกษาต่อหรืออาจจะเริ่มต้นศึกษาใหม่ แต่ถ้าผ่านการทดสอบไปได้ ข้อสันนิษฐานนั้นก็กลายมาเป็นทฤษฎี และเมื่อทฤษฎีหนึ่ง ๆ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในแวดวงนักวิจัยค้นคว้าด้วยกันเอง ทฤษฎีนั้น ๆ ก็จะเลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นคำตอบที่เห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไป ซึ่งมีชื่อเรียกว่ากระบวนทัศน์ (paradigm) แต่ถึงแม้จะเป็นกระบวนทัศน์แล้วก็ตาม ก็มิได้หมายความว่ากระบวนการแสวงหาความรู้จะสิ้นสุดลงตรงนี้ เพราะเมื่อไรก็ตามที่กระบวนทัศน์เดิมไม่สามารถตอบคำถาม

หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ได้ก็จะเกิดวิกฤตศรัทธาขึ้นต่อคำอธิบายเดิม ทำให้มีการแสวงหาคำตอบใหม่จนกระทั่งในที่สุด ทฤษฎีใหม่และกระบวนทัศน์ใหม่ก็จะเกิดขึ้น หมุนเวียนเปลี่ยนไปเช่นนี้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด กระบวนเช่นว่านี้ คือ การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Revolution) ตามแนวคิดของ Kuhn (1970) ซึ่งเป็นนักปรัชญาวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของโลก

ในโลกปัจจุบัน ซึ่งเต็มไปด้วย ความสลับซับซ้อน โอกาสที่ทฤษฎีจะได้รับการเลื่อนฐานะเป็นกระบวนทัศน์จะมีความลำบากมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่แปลกอะไรถ้าเราจะหยุดอยู่แค่ระดับทฤษฎี ซึ่งตามโครงสร้างของวิธีวิทยา หมายถึงภาษาหรือข้อความที่ผูกขึ้นมาเพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว และทำนายหรือคาดการณ์หรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นต่อไป ขอให้สังเกตว่าหน้าที่หลักของทฤษฎีมีอย่างน้อย 2 อย่าง คือ (1) อธิบาย (2) พยากรณ์ แต่น้ำหนักที่ผู้ศึกษาวิจัยจะให้แก่การยอมรับทฤษฎีหนึ่ง ๆ นั้น อาจจะแตกต่างกัน นักวิจัยบางคนจะยอมรับทฤษฎีอธิบายปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของมนุษย์ได้อย่างใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด แต่นักวิจัยบางคนจะให้น้ำหนักและยอมรับทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนฐานของข้อสมมติที่สมจริงกว่า น้อยกว่าทฤษฎีที่สามารถพยากรณ์เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ได้แม่นยำกว่า (เช่น Friedman, 1966)

ในวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นสังคมศาสตร์ว่าด้วยการเลือก มีทฤษฎีอยู่มากมายที่นักเศรษฐศาสตร์คิดค้นขึ้นมาเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการเลือกของคนในลักษณะต่าง ๆ กัน ตราบใดก็ตามที่เรายอมรับเงื่อนไขหลักสามประการของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ว่า (1) มนุษย์มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด (2) แต่ทรัพยากรที่มนุษย์สามารถนำมาใช้ได้มีจำกัด และ (3) การเลือกทุกอย่างล้วนแล้วแต่มีต้นทุนค่าเสียโอกาสทั้งสิ้น เรา (นักเศรษฐศาสตร์) สามารถหาคำตอบที่เกี่ยวกับการเลือกของมนุษย์ได้ทั้งสิ้น อาทิเช่น ทฤษฎีการบริโภค ช่วยอธิบายหรือตอบคำถามว่าอะไรเป็นตัวกำหนดระดับหรือประเภทการบริโภคของคน ทฤษฎีการลงทุน อธิบายว่าเพราะเหตุใด คนจึงเลือกจะบริโภคในอนาคตมากกว่าการบริโภคในปัจจุบัน ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศอาจจะช่วยอธิบายว่าเพราะเหตุใดประเทศหนึ่งจึงผลิตสินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออก ทำไมไม่ไ

ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขนาดหนัก ดังนี้เป็นต้น ด้วยโครงสร้างของวิธีวิทยาศาสตร์ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้นนักเศรษฐศาสตร์เช่นเดียวกับนักวิทยาศาสตร์ธรรมชาติหรือนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ สามารถที่จะสร้างทฤษฎีขึ้นมาอธิบายพฤติกรรมเชิงเศรษฐกิจของคนได้ตลอดเวลา ส่วนว่าจะเป็นที่ยอมรับกันมากน้อยเพียงใดในแวดวงของนักวิจัย นักวิชาการด้วยกันเองก็ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของแต่ละทฤษฎี ในชุมชนวิชาการ ทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการเปิดเผยในรูปแบบของบทความ การอธิบาย การพิมพ์เผยแพร่ในลักษณะต่าง ๆ กันมากมายแล้วแต่ว่าใครจะมีโอกาสได้ใช้ช่องทางใด

จากสภาพความจริงที่กล่าวถึงข้างต้นนี้เอง ถึงแม้จะมีทฤษฎีอยู่มากมายทั้งที่มีเผยแพร่อยู่แล้ว และที่อาจถูกคิดขึ้นมาใหม่ที่ใครก็ตามสามารถนำมาใช้อธิบายหรือตอบคำถามว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ผู้เขียนจะเลือกเฉพาะทฤษฎีที่ได้มีการเผยแพร่ในวงการที่กว้างขวางพอสมควร ด้วยวิธีที่เป็นที่ยอมรับนับถือ และมีผู้เห็นคล้อยตามด้วยระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นการเลือกที่สะท้อนถึงความพึงพอใจเป็นการส่วนตัวของผู้เขียนมากกว่าสิ่งอื่นใด

ก่อนที่จะได้ข้ามไปกล่าวถึงลักษณะและความหมายของนโยบายเศรษฐกิจ
ทฤษฎีพื้นฐานที่ใช้อธิบายโครงสร้างของนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอฝาก
ไว้อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความแตกต่างของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ภายใต้ระบบ
ต่างกัน จริงอยู่เงื่อนไขพื้นฐานของวิชาเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์
ระบบเศรษฐกิจ แต่เป้าหมายของการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ไปใช้
นิยม ซึ่งปัจเจกบุคคลเป็นใหญ่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะเน้น
จมนิยมซึ่งรัฐเป็นใหญ่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็มักจะให้

ry of Economic Policy)

ษฐกิจก็ยังมีทฤษฎีที่นักเศรษฐศาสตร์
มของมัน นักเศรษฐศาสตร์ผู้นี้ คือ
ibergen ให้ความหมายของนโยบาย
แสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของ
าจะเป็นในครอบครัว ชุมชน ประเทศ หรือ

ระหว่างประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้บรรลุถึงผลที่ต้องการสูงสุด หรือดีที่สุด ของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจที่ได้ตั้งไว้ ในความหมายเช่นว่านี้ นโยบายเศรษฐกิจก็คือ เนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์ หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั่นเอง แต่ในที่นี้เราจะไม่ครอบคลุมให้หมดทั้งนโยบายเศรษฐกิจของเอกชนและของรัฐบาล แต่จะขีดวงให้แคบลง โดยจะพิจารณาเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือภาคสาธารณะเท่านั้น ซึ่งเข้าใจว่านั่นคือจุดมุ่งหมายของการสัมมนาในครั้งนี้ด้วยเช่นเดียวกัน ภายใต้ขอบเขตการศึกษาพิจารณาเช่นว่านี้ ถ้าหาก Ω คือสวัสดิการส่วนรวมของสังคม และสวัสดิการที่ว่านี้ขึ้นอยู่กับตัวแปร y_k ซึ่งค่าของตัวแปรเหล่านี้บางตัวก็คือ เป้าหมายของสังคมนั่นเอง อาทิ เช่นการจ้างงานเต็มที่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติระดับหนึ่ง เป็นต้น ดังนั้นวัตถุประสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การเลือก y_k ที่จะทำให้ $\Omega(y)$ มีค่าสูงที่สุด หรือดีที่สุด นั่นเอง

ในความคิดของ Tinbergen, นโยบายเศรษฐกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นโยบายเชิงปริมาณ (quantitative policy) และนโยบายเชิงคุณภาพ (qualitative policy) นโยบายเชิงคุณภาพหมายถึงนโยบายที่เกี่ยวกับหรือที่มุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่าง เช่น การที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนจากระบบการแข่งขันเป็นระบบผูกขาด การรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นตลาดร่วม, หรือการแปรสภาพกิจกรรมการผลิตสินค้า หรือบริการจากเอกชนสู่รัฐ หรือจากรัฐสู่เอกชน เป็นต้น ส่วนนโยบายเชิงปริมาณนั้น หมายถึงนโยบายที่ไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ระบบเป็นอย่างไรอยู่ก่อนก็ยังเป็นอยู่อย่างนั้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นเกิดกับข้อมูลหรือตัวแปรภายในระบบ, เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้จุดสมดุลในโครงสร้างเดิมเปลี่ยนที่ไป หรือเปลี่ยนค่าไปเท่านั้น

บางคนเชื่อว่านโยบายที่ได้ผลสูงสุดจะเกิดจากการใช้นโยบายเชิงคุณภาพเท่านั้น เช่น สวัสดิการสูงสุดของสังคมจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติภายใต้ระบบการแข่งขันเสรี แต่ก็มีบางกลุ่มที่เชื่อในทางตรงกันข้ามว่า ระบบที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ปัจจัยการผลิตของสังคมเท่านั้น จะสามารถรับประกันได้ว่าสวัสดิการของสังคมจะอยู่ในระดับสูงสุด

แนวคิดอันแรกเป็นแนวคิดตามลัทธิทุนนิยม ส่วนแนวคิดอันหลังเป็นแนวคิดตามลัทธิสังคมนิยม วิธีวิทยาที่นำมาสู่นโยบายในลัทธิทุนนิยมมักจะใช้การทดสอบโดยอ้างอิงประสบการณ์ หรือด้วยวิธีการปริมาน (inductive approach)[1] ส่วนวิธีวิทยาที่ใช้ในระบบสังคมนิยม

---

[1] วิธีการปริมาน (inductive approach) คือการหาข้อสรุปโดยทั่วไป (general statement) จากข้อเสนอหรือข้อกำหนดเฉพาะเจาะจง (specific statement) ซึ่งเกิดขึ้นจริง ๆ หลาย ๆ ครั้งจากประสบการณ์หรือการทดสอบจริง ๆ จนผู้ทดสอบหรือผู้ศึกษามีความมั่นใจว่ายอมรับเป็นทฤษฎีได้ ยกตัวอย่างเช่น การที่จะพิสูจน์ว่ารายจ่ายของบุคคลเป็นผลโดยตรงจากรายได้หรือในรูปสมการ $C = f(Y)$ โดย C คือการบริโภค Y คือรายได้ และคาดหวังว่า $\frac{dC}{dY} > 0$ กล่าวคือ ถ้าคนมีสตางค์มากขึ้นจะบริโภคมากขึ้น

ผู้ศึกษาจะต้องทดสอบพฤติกรรมของคนหลายคนว่าในแต่ละกรณีนั้นเป็นจริงหรือไม่ที่ว่า ถ้าเขาเหล่านั้นมีเงินมากขึ้นแล้ว จะใช้จ่ายในการบริโภคมากขึ้น (หรือถ้าจะไม่เข้มงวดในการพิสูจน์จนเกินไป ก็จะดูว่าการบริโภคไม่ลดลง) เมื่อทดสอบหลายต่อหลายครั้งในจำนวนคนหลาย ๆ คน จนพอใจแล้ว จึงให้ความเชื่อถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริโภคกับรายได้ในความหมายข้างต้นเป็นทฤษฎีได้

ส่วนการพิสูจน์ด้วยวิธีการอนุมาน (deductive approach) นั้นทำตรงข้าม คือ เป็นการหาข้อสรุปแบบจำเพาะเจาะจงจากข้อเสนอหรือข้อกำหนดหรือข้อสมมติทั่วไป โดยเน้นน้ำหนัก หรือความสำคัญที่ข้อเสนอหรือข้อสมมติทั่วไปว่าให้มีความเป็นจริงหรือใกล้เคียงสภาพความจริงมากที่สุด กิจกรรมหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ในสังคมต่างก็เป็นเหตุผลสืบเนื่องกัน สามารถอธิบายให้เป็นที่ยอมรับหรือเชื่อถือโดยทั่วไปได้ ยกตัวอย่าง เช่น ในการพิสูจน์ทฤษฎีบริโภคอันเดิม วิธีการอนุมานจะตั้งข้อสมมติเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของบุคคลที่กำลังถูกศึกษาให้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด ไม่เป็นบุคคลที่พิเศษแตกต่างไปจากสามัญชนอื่น ๆ โดยทั่วไป เช่นไม่ใช่บุคคลที่เคร่งศาสนาพิเศษ ซึ่งมีพฤติกรรมการบริโภคผิดแผกไปจากคนธรรมดาสามัญเป็นต้น ภายในสภาพเช่นว่านี้ อุปนิสัยใจคอของคนทั่ว ๆ ไปย่อมชอบความสุขสบาย ความอิ่มหนำสำราญ ความมีหน้ามีตา ถ้าความสุขต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาจาก หรือซื้อหามาได้ด้วยเงินหรือรายได้ แต่ละคนย่อมพยายามแสวงหารายได้ที่เพิ่มขึ้นเป็นธรรมดา ดังนั้นเมื่อ นาย ก. มีรายได้มากขึ้นในสภาพข้อสมมติโดยทั่วไป เขาย่อมจะใช้จ่ายบริโภคมากขึ้น นี่คือข้อสรุปด้วยวิธีการอนุมาน

มักจะอ้างอิงเหตุผลนิยมโดยวิธีการอนุมาน (deductive approach) ในปัจจุบันความขัดแย้งในทางความคิดว่านโยบายเศรษฐกิจที่ได้มาจากวิธีการศึกษาประเภทใดจึงจะเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง ยังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอยู่ยังไม่จบสิ้น และจะไม่มีวันจบสิ้น ตราบใดที่มนุษย์ยังมีความรู้สึกนึกคิด มีอารมณ์ และอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน

ตัวอย่างตัวแปรเป้าหมาย (target variable) ที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะพึงเลือกหรือแสวงหามีอยู่มากมายแล้ว แต่ว่าผู้กำหนดนโยบายจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายอะไรก่อนหลัง รายการต่อไปนี้คือตัวอย่างเป้าหมายในทางเศรษฐกิจที่เป็นที่-มุ่งหวังกันอยู่โดยทั่วไป

- การบริโภคในช่วงเวลาปัจจุบันของภาคเอกชนที่มีระดับสูง
- การสนองตอบความต้องการของสังคมส่วนรวม โดยบริการสินค้าสาธารณะที่พอเพียงจากภาครัฐบาล
- การขยายตัวหรือการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระดับที่น่าพอใจ
- การกระจายรายได้ในสังคมที่เป็นธรรมระดับหนึ่ง
- การจ้างงานในระดับสูงหรือการว่างงานในระดับต่ำ
- ระดับราคาภายในประเทศที่มีเสถียรภาพ
- การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- ดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหา

เมื่อทราบตัวแปรเป้าหมายแล้ว ตัวแปรที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ คือตัวแปร "เครื่องมือ" (intruments) คำว่าเครื่องมือในที่นี้มิได้หมายความเฉพาะสิ่งที่ช่วยในการวิจัย เช่นวิถีทางสถิติ หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์ หรือวิธีการสำรวจเพื่อหาข้อเท็จจริงบางอย่าง แต่หมายถึงตัวกำหนดหรือปัจจัยที่สามารถทำให้เป้าหมายประสบความสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่นอัตราภาษี อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ อัตราค่าจ้างและประสิทธิภาพของแรงงานเป็นต้น หรือถ้าจะจัดให้เป็นหมวดหมู่ให้เข้ากับหน้าที่ของภาครัฐบาลหรือ

ภาคสาธารณะแล้ว ตัวแปรเครื่องมือจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 หมวด คือ (1) ตัวแปรนโยบายการเงิน (2) ตัวแปรนโยบายการคลัง (3) ตัวแปรด้านการหารายได้ของรัฐเอง เช่นรัฐวิสาหกิจ และ (4) ตัวแปรนโยบายแทรกแซงตลาดและการช่วยเหลือโดยตรงของรัฐ

เงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจของ Tinbergen ก็คือ ไม่ว่ารัฐบาลจะตั้งเป้าหมายไว้กี่เป้าหมายก็ตาม (โดยกำหนดค่าของตัวแปรเป้าหมายตามที่ต้องการ) การจะให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น ๆ ได้ รัฐบาลจะต้องมีเครื่องมืออย่างน้อยในจำนวนที่เท่ากัน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ รัฐบาลไม่สามารถตั้งเป้าหมายมากกว่าจำนวนเครื่องมือซึ่งสามารถนำเอาใช้ได้ ถ้าหากเครื่องมือมีน้อยกว่าเป้าหมาย ก็ย่อมหมายความว่าจะต้องมีการสมมติค่าของตัวแปรบางตัว เพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการ แต่ถ้าว่ามีตัวแปรเครื่องมือมากกว่าตัวแปรเป้าหมาย ก็จะมีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายได้ ปัญหาก็คือ จะเลือกวิธีไหนจึงจะดี แต่ถึงอย่างไรก็ยังดีกว่าเครื่องมือมีไม่พอหรือน้อยเกินไป ที่ดีที่สุดก็คือเครื่องมือมีจำนวนเท่ากับเป้าหมาย ซึ่งจะทำให้ได้คำตอบที่แน่นอนไม่พลิกแพลง ยกตัวอย่าง เช่นตัวแปรเป้าหมายอาจจะมี 2 ตัว คือ ดุลการชำระเงินที่ความสมดุลพอดี หรือขาดดุลไม่เกินค่าระดับหนึ่ง และอัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติที่มีค่าคงที่ ในการไปสู่เป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลจะใช้เครื่องมือ 2 ชนิด คือ การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน และการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลเอง

ท้ายที่สุด ปัญหาหลักที่เราจะต้องพิจารณาในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของเครื่องมือต่าง ๆ หลักเกณฑ์ก็คือว่า ผู้กำหนดนโยบายมุ่งหวังที่จะให้ผลที่เกิดกับตัวแปรเป้าหมายอันเนื่องมาจากการใช้ตัวแปรเครื่องมือมีค่าสูงที่สุดหรือดีที่สุด เช่น ถ้า z คือตัวแปรเครื่องมือ และ y คือตัวแปรเป้าหมาย ประสิทธิภาพของนโยบายจะวัดได้จากค่า dy/dz ที่มีค่าสูงที่สุด หรือดีที่สุด โดยสมมติว่าตัวแปรเครื่องมืออื่น ๆ นอกจาก z มีค่าคงที่

โดยสรุปแล้วประโยชน์ที่ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะได้จากทฤษฎีของ Tinbergen ก็คือกรอบของการกำหนดนโยบายและวิธีการวิเคราะห์ที่จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหาของระบบเศรษฐกิจที่ได้ผลดีที่สุด

IV ทฤษฎีว่าด้วยรัฐแนวมาร์กซ์ (Marxist Theory of the State)

ในตอนท้ายของส่วนที่สองที่ว่าด้วยบทบาทและความสำคัญของทฤษฎี ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าในระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้อธิบายการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจย่อมจะแตกต่างกันไปด้วย เนื่องด้วยตัวเอกของเรื่องเป็นคนละคนกัน ในระบบทุนนิยมนั้น ตัวเอกของเรื่อง คือ เอกชน ซึ่งเป็นทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิต ส่วนในระบบสังคมนิยมนั้น ตัวเอกของเรื่องคือ รัฐ หรือรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ในกรณีหลังนี้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอาจจะทำได้อย่างตรงไปตรงมา กล่าวคือ รัฐบาลสั่งหรือกำหนด (Command) ให้มีการจัดสรรทรัพยากรจากองค์กรวางแผนส่วนกลาง ในอุดมการณ์สังคมนิยม และระบบสังคมนิยม บทบาทของรัฐเช่นว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้อง และเป็นที่คาดหวังเพราะรัฐทำไปในฐานะผู้คุ้มครองและผู้นำประชาชน แต่ในระบบทุนนิยมเป้าหมายและการกระทำของรัฐเปลี่ยนไป ในทัศนะของมาร์กซ์เอง รัฐก็คือองค์กรของการปกครองโดยชนชั้นนั่นเอง เป็นองค์กรที่อำนวยให้ชนชั้นหนึ่งกดขี่อีกชนชั้นหนึ่ง เป็นองค์กรที่สร้างระเบียบขึ้นมาเพื่อควบคุมความขัดแย้งหรือการวิวาทระหว่างชนชั้นปกครอง เพื่อธำรงไว้ซึ่งการกดขี่ โดยชนชั้นปกครองนี้ต่อไป

ถ้าจะตีความตามแนวคิดมาร์กซ์ที่ทันสมัยขึ้น รัฐก็คือคณะพลังทางเศรษฐกิจของสังคมว่าจะทำหน้าที่เหมือนกับเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของประเทศ คอยรักษาผลประโยชน์ของผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสามารถควบคุมพลังการผลิตทางเศรษฐกิจของสังคม ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์และสามารถควบคุมพลังการผลิตทางเศรษฐกิจของสังคมนี้แหละ คือชนชั้นปกครอง ซึ่งจะพยายามทุกวิถีทางที่จะบิดหรือบังคับ นโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความประสงค์ที่รักษาไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์และการการควบคุมระบบเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารของบริษัทโดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารของรัฐก็จะคอยประนีประนอมความขัดแย้งและการวิวาทระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันเอง และคอยปกป้องไม่ให้ผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ตนเป็นตัวแทนอยู่นี้

ถูกท้าทาย หรือคุกคามจากชนชั้นผู้ถูกปกครองภายในประเทศ หรือชนชั้นปกครองด้วยกันเอง จากภายนอกประเทศ[1]

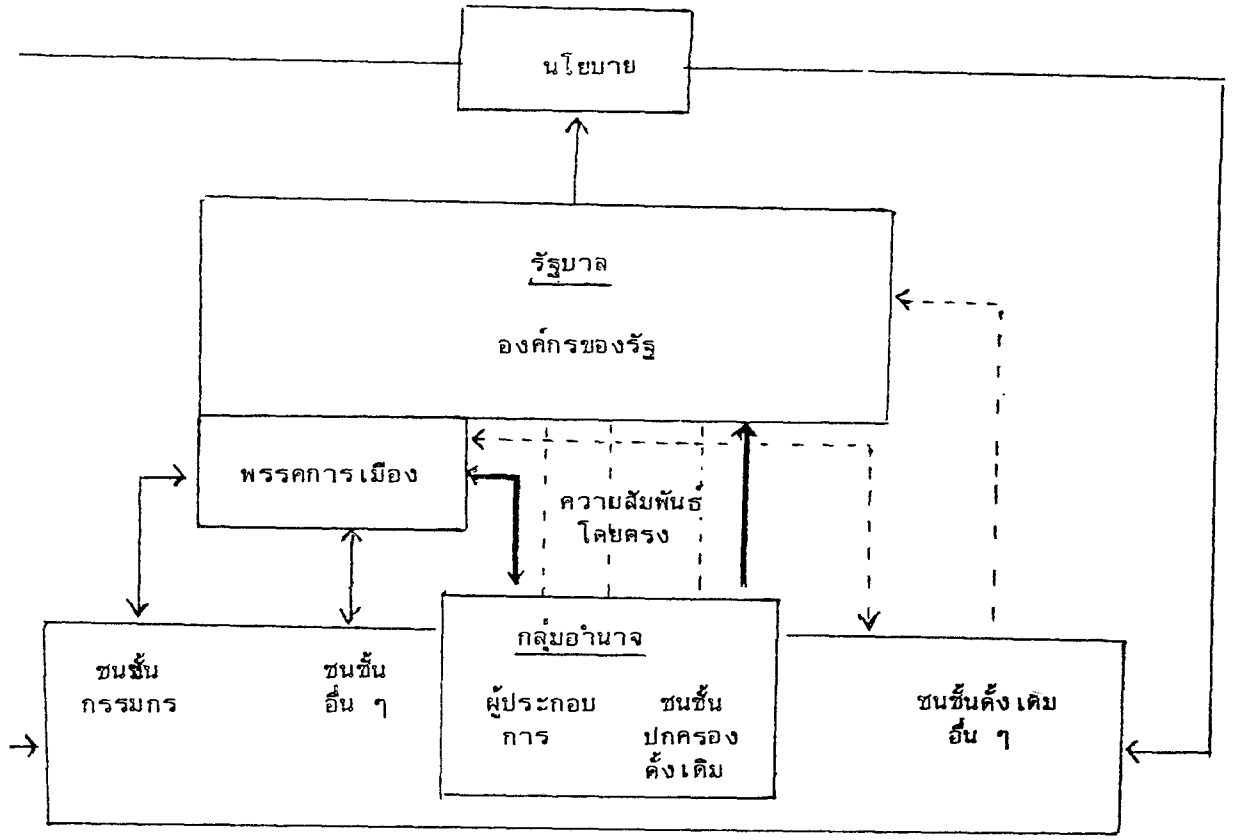
บทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมอาจจะถูกตีความได้แตกต่างไปจากนี้อีก โดยนักวิเคราะห์แนวมาร์กซ์ อาทิ เช่น Miliband (1969) เชื่อว่าในระบบทุนนิยมที่พัฒนาแล้ว เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลย่อมให้การสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนสมัยใหม่ โดยมิได้เหลียวแลผู้บริโภคและกลุ่มแรงงาน หรือพวกคนชั้นกลาง และชั้นรายได้น้อยมากนัก ส่วน O'Connor (1973) เชื่อว่า หน้าที่ของรัฐบาลภายใต้ระบบทุนนิยมจะช่วยให้มีการสะสมทุนโดยเอกชน เสร็จแล้วรัฐบาลก็จะช่วยสร้างความชอบธรรม ให้แก่การสะสมทุนนั้นโดยการกำหนดนโยบายทางสังคมที่คอยช่วยให้สวัสดิการแก่บรรดาคนงานที่ว่างงานบ้าง Van Winden (1983) ได้พยายามชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ และนโยบาย โดยแสดงเป็นรูป ตามรูปที่ 1 ข้างล่างนี้

---

[1] แนวความคิดนี้เชื่อได้ว่าเป็นแนวความคิดเดียวกับทฤษฎีว่าด้วยรัฐ แนวมาร์กซ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในบรรดานักเศรษฐศาสตร์แนวมาร์กซ์ ดู Resnick and Wolff (1983) แต่ Resnick and Wolff เอง กลับไม่เชื่อในทฤษฎีการกำหนดบทบาทของรัฐโดยพลังทางเศรษฐกิจ (economic determinism) แต่เชื่อในความคิดว่า ทุกส่วนในรัฐมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันหมด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือต้องขึ้นต่อกันซ้ำแล้วซ้ำอีก (overdeterminism) นั่นเอง อย่างไรก็ตาม การต้องขึ้นต่อกันและกันของกระบวนการทางสังคมแต่ละส่วน ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ แต่ความขัดแย้งนี้เองที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นี่คือความคิดพื้นฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐแนวมาร์กซ์ตามความเห็นของคนทั้งสอง

รูปที่ 1

โครงสร้างการกำหนดนโยบายโดยรัฐตามแนวคิดของมาร์กซ์



ที่มา: Van Winder (1983)

จากรูปที่ 1 จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกลุ่มอำนาจในสังคม ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นหลักสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มชนชั้นปกครองดั้งเดิม โดยที่กลุ่มผู้ประกอบการนั้นมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมาก (แสดงโดยเส้นลูกศรที่ทึบมาก) กับพรรคการเมืองของรัฐบาล ส่วนชนชั้นปกครองดั้งเดิมนั้นก็มีอิทธิพลโดยตรงต่อองค์ประกอบของรัฐบาล กลุ่มอำนาจ

2 กลุ่มนี้แท้ที่จริงตั้งซ้อนอยู่บนกลุ่มประชาชนอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มกรรมกร กลุ่มชนชั้นปัจจุบันอื่น ๆ และกลุ่มชนชั้นดั้งเดิม อื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนเหล่านี้กับรัฐบาลจะมีความหนักแน่นหรือใกล้ชิดลดน้อยลงไปตามลำดับ (ดูความทึบของเส้นลูกศร) แต่ประเด็นเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครองมองเห็นได้ชัดเจน

ข้อสรุปที่พอจะหาได้จากทฤษฎีว่าด้วยรัฐแนวมาร์กซ์ ก็คือว่า นโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจก็ดี หรือนโยบายสังคมอื่น ๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น ความพยายามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยไม่เปลี่ยนโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจ จึงมักจะไม่เกิดผลอะไรในระยะยาว ในทัศนะของนักวิเคราะห์แนวมาร์กซ์ การเปลี่ยนนโยบายอย่างถาวรจะทำได้ก็โดยการเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจแบบถอนรากถอนโคน เท่านั้น ถ้ายังทำเช่นนั้นไม่ได้ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่จะพยายามไปแก้ไขนโยบายในระยะสั้น[1]

---

[1] ดูตัวอย่างทัศนะเช่นนี้ได้จากวิทยากร (2528) หน้า 4-5 วิทยากรได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "..พวกกระแสหลักจะมองปัญหาแบบแยกเป็นส่วน ๆ โดยโดดเดี่ยวออกจากกัน มองสาเหตุของปัญหาอยู่ที่ปรากฏการณ์เฉพาะเรื่อง ดังนั้นการเสนอวิธีแก้ปัญหาจึงมุ่งที่จะแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และมักจะเน้นที่จะเสนอสิ่งที่สามารถนำไปใช้เป็นนโยบายหรือปฏิบัติได้ในระยะสั้น (เช่น ปัญหาการขาดดุลการค้า, การขาดดุลชำระเงิน, เงินเฟ้อ เงินทุนสำรองร่อยหรอ ฯลฯ) ในขณะที่พวกเศรษฐศาสตร์การเมืองมองปัญหาแบบเชื่อมโยงกันเป็นระบบโดยมองถึงเศรษฐกิจสังคมทั้งหมดที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (ทั้งระยะสั้นและยาว) ดังนั้น การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาจึงวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคม และการเสนอทางแก้ที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างถึงรากถึงโคน (radical) ซึ่งจะต้องเผชิญกับการคัดค้านจากฝ่ายที่มีอิทธิพลและผลประโยชน์ และหมายถึงว่ามันจะไม่มีทางเป็นนโยบายในระยะสั้นได้..."

ถ้าความเข้าใจเช่นนี้ถูกต้องจริงก็นับได้ว่ามีความกระด้างอยู่มากในทฤษฎีการกำหนดนโยบายแนวมาร์กซ์ที่ทำให้ไม่อาจใช้ทฤษฎีนี้ให้เป็นประโยชน์อะไรได้มากนัก ภายใต้โครงสร้างทุนนิยมอย่างเช่นระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน

V. ทฤษฎีการเลือกของสังคม (Public Choice Theory)

ทฤษฎีการเลือกของสังคมนี้อาจจะกล่าวได้ว่ามีต้นตอมาจากทฤษฎีการคลังว่าด้วยการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าสังคม หรือสินค้าสาธารณะ (social goods or public goods) จุดเริ่มต้นมีอยู่ว่ารัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุด การผลิตสินค้าสังคม หรือสินค้าสาธารณะดังกล่าว สาเหตุสำคัญที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า สินค้าประเภทนี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากสินค้าอื่น ๆ โดยทั่วไป ซึ่งเราอาจเรียกรวม ๆ กันว่า สินค้าเอกชน (private goods) ตรงที่ว่าสินค้าเอกชนนี้นั้นเมื่อผลิตขึ้นมาแล้วมีจำนวนจำกัด สามารถใช้ให้สิ้นเปลืองหมดไปได้ และการบริโภคของแต่ละคนจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน กล่าวคือ ถ้ามีผู้บริโภคคนแรก ๆ เป็นจำนวนมาก ก็จะเหลือสินค้าให้ผู้บริโภคคนหลัง ๆ เป็นจำนวนน้อย นอกจากนี้แล้วความต้องการสินค้าดังกล่าวของเอกชนสามารถแสดงออกให้เห็นได้โดยลักษณะของอุปสงค์ที่ชัดเจน คือความยินดีหรือความเต็มใจที่จะจ่ายเงินของตนเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าหรือบริการดังกล่าวในขนาด หรือปริมาณต่าง ๆ กัน ส่วนสินค้าสาธารณะนั้นมีคุณสมบัติแตกต่างไปจากสินค้าเอกชนอย่างน้อย 2 ประการ คือ ในประการที่หนึ่ง การบริโภคสินค้าสาธารณะไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกัน กล่าวคือ การบริโภคของคนหนึ่งจะไม่กระทบกระเทือนหรือไปแย่งชิงการบริโภคของอีกคนหนึ่ง และในประการที่สอง ผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวไม่สามารถกีดกันหรือป้องกันการบริโภคของทุกคนในสังคมได้ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะยินดีจ่ายเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้านั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างสินค้าสาธารณะที่มีคุณลักษณะตามที่กล่าวนี้ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการสร้างความเจริญ ความเป็นระเบียบและการป้องกันอันตรายให้แก่สังคม

(เช่น การสร้างกระโจมไฟให้เรือที่ผ่านไปมาได้เห็น หรือการติดโคมไฟตามถนนหนทางสำหรับผู้ใช้ถนน) เป็นต้น[1]

เนื่องด้วยลักษณะพิเศษของสินค้าสาธารณะนี้เอง ผู้ที่มีความต้องการสินค้าดังกล่าวย่อมไม่ประสงค์จะเปิดเผยความต้องการของตนให้ผู้ผลิตรู้ เนื่องจากว่าการเปิดเผยความต้องการของตนนั้นจะนำไปสู่การถูกเก็บภาษี หรือการขอร้องให้แบ่งเบาภาระต้นทุนการผลิต ทุกคนจะพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเองเอาไว้แล้วทำตัวเป็นเพียง "ผู้ขออาศัย" หรือ "กาฝาก" (free rider) มากกว่าเป็นผู้ซื้อ ในสภาพเช่นว่านี้ผู้ผลิตเอกชนย่อมไม่ประสงค์ที่จะผลิตสินค้าสาธารณะเหล่านี้ออกมา เพราะไม่สามารถป้องกันการใช้ประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทนจากผู้บริโภคได้ จึงเป็นหน้าที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาดำเนินการผลิตเสียเอง แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่รัฐบาลต้องเผชิญก็คือรัฐบาลจะรู้ได้อย่างไรว่า สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลผลิตขึ้นหรือจัดสรรให้นั้น คือสิ่งที่ประชาชนต้องการ หรือในจำนวนที่ประชาชนต้องการ กลไกทางด้านราคาหรือกลไกตลาดทางด้านเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถถูกนำมาใช้วัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ไม่สามารถเป็นตัวกำหนดขนาดของการจัดสรรทรัพยากรหรือการผลิตที่เหมาะสมได้ การวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการกำหนดขนาดที่เหมาะสมของสินค้าสาธารณะนี้ ล้วนแล้วแต่จะต้องสมมติว่ารัฐบาลล่วงรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนขึ้นก่อนทั้งสิ้น

ในเมื่อกลไกทางเศรษฐศาสตร์ หรือกลไกทางระบบตลาด หรือราคาประสบความล้มเหลวในการช่วยกำหนดขนาดของสินค้าหรือบริการที่เหมาะสมจากรัฐ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาวิธีอื่นที่จะทำให้ล่วงรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การเลือกของรัฐบาลเป็นการเลือกของสังคมที่แท้จริง วิธีการที่รัฐบาลสามารถ

---

[1] ถ้า X_A และ X_B คือปริมาณสินค้า X ซึ่งถูกบริโภคโดย A และ B ตามลำดับ $X_O = X_A + X_B$ ก็คือมีสินค้าเอกชนซึ่งถูกบริโภคร่วมกันโดย A และ B ให้หมดสิ้นไป แต่ถ้าหาก Y_O คือสินค้าสาธารณะ ปริมาณการบริโภคสินค้านี้โดย A หรือ Y_A ย่อมไม่กระทบปริมาณสินค้าเดียวกันนี้ ซึ่งบริโภคโดย B กล่าวคือ $Y_O = Y_A = Y_B$

ใช้ได้และมีผลโดยตรงต่อการเลือกของรัฐบาลก็คือ วิธีทางรัฐศาสตร์หรือการเมืองนั่นเอง กล่าวโดยย่อแล้วการที่ประเทศมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลย่อมได้รับเลือกขึ้นมาจากประชาชนส่วนใหญ่ หรือจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศ ความยินยอมที่ประชาชนจะมอบให้แก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายอันใดอาจเกิดขึ้นได้ก่อนแล้วในช่วงการเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมจะต้องแถลงนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบว่าเมื่อเป็นรัฐบาลแล้วคนจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรบ้าง หรือทำอะไรมากน้อยเพียงใด เมื่อประชาชนให้ความยินยอมแก่ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลแล้ว หากมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายบางอย่างที่มิได้อยู่ในแนวทางที่ประกาศให้ประชาชนได้ทราบก่อนเป็นรัฐบาล (ซึ่งมีโอกาสเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ) ก็จะมีกลไกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่จะช่วยให้รัฐบาลตัดสินใจได้ อาทิเช่นการได้รับความเห็นชอบผ่านผู้แทนราษฎรในระบอบรัฐสภา การขอประชามติจากประชาชนเป็นครั้งคราว และการหยั่งเสียงความเห็นชอบผ่านกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ วิถีการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะมีส่วนทำให้การเลือกของรัฐบาลเป็นการเลือกของสังคมที่แท้จริง อย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี

ณ จุดนี้เองที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งพยายามที่จะอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจหรือระบบเศรษฐกิจด้วยวิธีการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ตามที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้น การวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจในทางปฏิบัตินั้น ไม่อาจแยกปัจจัยทางการเมืองออกไปได้ ถ้าหากรัฐบาลเป็นผู้กำหนดประเภทและขนาดของสินค้าสาธารณะ (ซึ่งก็คือการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างหนึ่งนั่นเอง) รัฐบาลคงต้องพยายามทำตามความประสงค์ของประชาชน ซึ่งแสดงออกในกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่นการเลือกตั้ง มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลคงอยู่ไม่ได้นาน แต่รัฐบาลเองอาจจะประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งอาจจะมีอุดมการณ์หรือจุดมุ่งหมายในทางเศรษฐศาสตร์ต่างกัน และเมื่อมีมติในเรื่องใดเป็นนโยบายออกไปแล้ว นักการเมืองมิใช่ผู้บริหาร หรือดำเนินนโยบายนั้นเอง แต่การบริหารนโยบายเป็นเรื่องของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจจะเต็มใจหรือไม่เต็มใจทำก็ได้ ประเด็นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ทั้งสิ้น

James A Buchanan นับเป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรก ๆ ที่บุกเบิกการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพื่ออธิบายพฤติกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันทฤษฎีเช่นว่านี้มีชื่อเรียกเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ทฤษฎีการเลือกของสังคม (Theory of Public Choice)[1] ผลงานชิ้นแรกที่ได้รับการอ้างอิงโดยทั่วไปมีชื่อว่า The Calculus of Consent ซึ่งเขียนร่วมกับ Gordon Tullock ซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์ เมื่อปี 1962 (Buchanan and Tullock, 1962) อันที่จริงก่อนหน้านั้น ได้มีผลงานในทำนองทฤษฎีการเลือกของสังคมอยู่บ้างแล้ว อาทิ เช่นงานของ Downs (1957), Black (1958), และต่อมาก็มีงานของ Arrow (1963), Olson (1965 and 1982), Niskanen (1971), Mueller (1979) McCormick and Tollison (1981) เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่นับผลงานของ Buchanan และของ Tullock เองอีกหลายชิ้นในเวลาต่อมา จนกระทั่งในปัจจุบัน

ทฤษฎีการเลือกของสังคมแบบแนวของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ซึ่งมีข้อสมมติที่สำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในระบบเศรษฐกิจ คือ แต่ละคนจะมีเป้าหมายในการดำรงชีวิตเหมือนกันหมด คือพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์ใส่ตนให้มากที่สุด ภายใต้เงื่อนไขความจำกัดเรื่องทรัพยากรและค่าเสียโอกาส ดังนั้นการวิเคราะห์พฤติกรรมของแต่ละคนไม่ว่าผู้นั้นจะมีบทบาทอยู่ตรงไหนของกระบวนการกำหนดนโยบายย่อมตั้งอยู่บนฐานข้อสมมติที่ว่าอรรถประโยชน์ หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (self-interest) ทั้งสิ้น บทความในส่วนนี้จะแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ส่วน ตามประเภทของตัวแสดงในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้ คือ (1) ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป (2) กลุ่มผลประโยชน์

---

[1] จากผลงานริเริ่มและการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดมาหลายสิบปี ในเรื่องนี้เอง ศาสตราจารย์ Buchanan จึงได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 1986

ต่าง ๆ (3) พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน และ (4) ข้าราชการประจำ [1]

(1) ประชาชนทั่วไป

ความต้องการของประชาชนมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านการแสดงออกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การออกเสียงเลือกตั้งบุคคลหรือพรรค ในการออกเสียงแต่ละครั้งนั้น ผู้ออกเสียงจะถูกสมมติว่าประพฤติตนเป็นผู้มีเหตุผล (rational) ตลอดเวลา กล่าวคือ (ก) เป็นผู้ที่สามารถตัดสินใจได้เสมอเมื่อเผชิญกับทางเลือกต่าง ๆ (ข) เป็นผู้ที่สามารถเรียงลำดับทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้นให้สูงต่ำตามความพึงพอใจของตนได้ (ค) การเรียงลำดับทางเลือกนั้นมีความคงเส้นคงวา (transitive) กล่าวคือ ถ้าชอบ ก. มากกว่า ข. และชอบ ข. มากกว่า ค. ก็ให้ถือว่าเขาผู้นั้นชอบ ก.มากกว่า ค. ด้วย (ง) เป็นผู้ที่จะเลือกประพฤติหรือปฏิบัติตามทางเลือกที่อยู่ในลำดับสูงสุดเสมอ และ (จ) จะเป็นผู้ทำเช่นนี้ทุกครั้งที่เผชิญกับสภาพการณ์หรือสถานการณ์เช่นว่านี้

ในเมื่อเราสมมติว่าผู้ออกเสียงทุกคนเป็นบุคคลผู้มีเหตุมีผลในการออกเสียงเลือกอะไรก็ตามแต่ละครั้ง ผู้ออกเสียงย่อมพยายามเลือกทางเลือกที่ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดเสมอเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง ยกเว้นเสียแต่ว่ามีข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ออกเสียงผู้นั้นไม่สามารถออกเสียงตามใจตัวเองได้ อาทิ เช่น ทหารหรือข้าราชการบางคนต้องออกเสียงเลือกบุคคลที่ตนเองไม่ชอบ เพราะผู้บังคับบัญชาสั่งมา เป็นต้น ลักษณะการยึดเอาผลประโยชน์ตนเองเป็นที่ตั้งนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ผู้ออกเสียงทุกระดับ อาทิ เช่น ผู้ออกเสียงคนหนึ่งได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนหรือผู้แทน บุคคลคนนั้นก็จะพยายามออกเสียง

---

[1] ในบทความนี้ ผู้เขียนคงไม่สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดงเหล่านี้ด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ได้อย่างละเอียด หรือในทุกแง่ทุกมุม ผู้เขียนเพียงแต่จะหยิบยกเอาตัวอย่างประเด็นหลัก ๆ มานำเสนอเพื่อให้เกิดความรู้สึกหรือเข้าใจว่าการมองปัญหาทางการเมืองด้วยสายตาของนักทฤษฎีการเลือกของสังคมได้ผลเป็นเช่นใดเท่านั้น

ในฐานะใหม่ของตน เช่น ออกเสียงในคณะกรรมการหรือในรัฐสภา ในอันที่จะทำให้ตนเองได้รับอรรถประโยชน์ หรือสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองสูงที่สุด ยกเว้นเสียแต่ว่ามีข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ทำให้เขาทำเช่นนั้นไม่ได้ เช่น กฎหรือคำสั่งของพรรค หรือความต้องการที่ชัดเจนของราษฎรที่บุคคลนั้นเป็นตัวแทนอยู่ เป็นต้น

จากข้อสันนิษฐานข้างต้นนี้เอง Downs (1957) ได้ใช้ทฤษฎีอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลอธิบายว่า ถ้ามีพรรคการเมืองอยู่ 2 พรรค ที่ผู้ออกเสียงจะเลือกได้ ผู้ออกเสียงนั้นจะชั่งน้ำหนักดูระหว่างผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการลงคะแนนให้พรรคการเมืองได้เป็นผู้บริหารหรือรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับอีกพรรคหนึ่งแล้วเป็นเช่นใด ถ้าผลที่ตนคิดว่าจะได้รับจากพรรคใดมากกว่าก็เลือกพรรคนั้น หรืออีกอย่างหนึ่งคือให้ดูจากผลของ

$$E(U^{A}_{t+1}) - E(U^{B}_{t+1})$$

โดย U = อรรถประโยชน์ที่ผู้ออกเสียงได้รับ

A = พรรค A ซึ่งในที่นี้สมมติว่าเป็นพรรครัฐบาล

B = พรรค B หรือพรรคฝ่ายค้าน

E = ผลที่คาดคิดเอาไว้

t = สมัยปกครองในปัจจุบัน

ดังนั้น $E(U^{A}_{t+1})$ ก็คือ ผลประโยชน์หรืออรรถประโยชน์ที่ผู้ออกเสียงคาดคิดว่าจะได้รับจากการที่พรรค A ได้เป็นรัฐบาลในสมัยถัดไป $(t+1)$ เมื่อลบกันแล้วผลที่ได้เรียกว่าผลความแตกต่างระหว่างพรรค ซึ่งถ้าเป็นบวกผู้นั้นก็จะออกเสียงให้พรรครัฐบาล ถ้าเป็นลบก็ออกให้ฝ่ายค้าน แต่ถ้าเป็นศูนย์ อาจจะหมายความว่าทั้งสองพรรคไม่มีอะไรแตกต่างกันในคราวต่อไป ในกรณีนี้ผู้ออกเสียงอาจจะดูย้อนลงไปถึงผลงานเก่า ๆ ของแต่ละพรรค แล้วใช้ผลที่ได้เป็นหลักในการลงคะแนนเสียง แต่ถ้าไม่รู้ผลงานเก่ามาก่อนก็อาจงดออกเสียงได้เหมือนกัน หรือ ถ้าหากผู้ออกเสียงเห็นว่าไม่ว่าพรรคไหนจะได้เป็นรัฐบาล ก็คงไม่ได้สร้างผลประโยชน์ให้ตนแต่อย่างใด ในกรณีนี้ผู้นั้นอาจจะ "ขาย" เสียงของตนแลกเปลี่ยนกับสินจ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งถึงอย่างไรก็เป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้าของผู้นั้นได้

(2) กลุ่มผลประโยชน์

ในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เราถือว่าการมีกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนโดยวิธีการที่ผิดหรือละเมิดกฎหมาย เช่น ให้สินบน หรืออามิล-สินจ้าง ย่อมทำไม่ได้ แต่กลุ่มเหล่านี้สามารถแสวงหาประโยชน์ใส่ตนได้โดยการชักจูงชักชวน หรือบีบบังคับในทางอ้อม ในประเทศประชาธิปไตยอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์หลายคนเห็นว่าพฤติกรรมและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีความสำคัญต่อการวางนโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการของระบอบประชาธิปไตย ปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์จะพิจารณา คือปัญหาที่ว่า ในการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมหรือผลงานส่วนรวมบางอย่าง ขนาดของกลุ่มจะมีผลต่อกิจกรรมหรือผลงานของกลุ่มอย่างไรบ้าง? Olson (1965) ผู้ได้ศึกษาปัญหาเรื่องนี้อย่างละเอียด ได้ตอบว่า การร่วมมือกันเพื่อกิจกรรมหรือผลงานร่วมกันบางอย่าง กลุ่มเล็กมักจะมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มใหญ่ เหตุผลประการสำคัญก็คือ ผลแห่งการร่วมมือเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันนั้นมีลักษณะของสินค้าสาธารณะหรือสินค้าสังคมอยู่ กล่าวคือ จะให้ประโยชน์แก่ผู้อื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมในกิจกรรมแต่แรกด้วย (ประเภทผู้ขออาศัย หรือ "กาฝาก") เนื่องจากการร่วมกันทำงานนั้นมีต้นทุนอยู่ด้วย ขนาดของกลุ่มย่อมมีอิทธิพลต่อผลงานของกลุ่มด้วย เมื่อมองจากแง่มุมของผลประโยชน์ก่อน ถ้าหากกลุ่มนั้นเป็นกลุ่มเล็กมีสมาชิกเพียงไม่กี่คน อัตราส่วนผลประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับจากผลงานของกลุ่ม ย่อมจะมีปริมาณมากด้วย สมาชิกแต่ละคนหรืออย่างน้อยบางคนย่อมตัดสินใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมโดยความสมัครใจ เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ที่จะได้จากผลของกิจกรรมของกลุ่มสูงกว่าต้นทุนที่จะเสียไป ความจริงแล้วเป็นไปได้ด้วยซ้ำว่าสมาชิกเพียงคนเดียวในกลุ่มเล็ก ๆ นี้ ซึ่งได้สัดส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่นมาก ยอมออกทุนทั้งหมดเพียงคนเดียว ถ้าหากเขาเห็นว่าผลตอบแทนที่จะได้รับสูงกว่าต้นทุนดังกล่าว[1]

---

[1] บทพิสูจน์ตรงจุดนี้จะดูได้จาก เมธี ครองแก้ว (2517)

อย่างไรก็ตาม ถึงกลุ่มนั้นจะเล็กเท่าไรก็ตาม ผลงานหรือกิจกรรมส่วนรวมนั้นก็จะไม่ถึงจุดที่เหมาะสมที่สุด (optimal provision of collective good) ทั้งนี้เพราะว่าผลงานดังกล่าวเมื่อทำให้เกิดขึ้นแล้วย่อมทำให้สมาชิกคนอื่นได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วยโดยอัตโนมัติเพราะฉะนั้นคนที่ได้รับอัตราส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่นก็ยังไม่อยากออกเงินเต็มที่ เพราะไม่อยากให้สมาชิกคนอื่น ๆ ซึ่งได้รับผลประโยชน์ที่อัตราส่วนที่น้อยกว่าและเสียเงินร่วมกิจกรรมในอัตราส่วนที่น้อยกว่า ได้ผลพลอยได้จากผลงานที่เพิ่มขึ้นด้วยเงินของตน ถ้าคนในกลุ่มนี้มีมากขึ้น โอกาสที่สมาชิกแต่ละคนจะสงวนทำทีไว้ก็มีมากขึ้นด้วย

ทั้งหมดนี้พอจะสรุปได้ว่า

(ก) กลุ่มยิ่งเล็ก จะทำการมีประสิทธิภาพและได้ผลงานที่ใกล้เคียงกับจุดเหมาะสมได้ดีกว่ากลุ่มใหญ่ เพราะไม่ต้องคอยเป็นห่วงเรื่องสมาชิกคนอื่นจะพลอยได้รับผลประโยชน์จากเงินลงทุนของตน

(ข) ในกลุ่มที่มีสมาชิกขนาดใหญ่และสมาชิกขนาดเล็กรวมกัน สมาชิกขนาดใหญ่มักจะต้องเสียเปรียบสมาชิกขนาดเล็กในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับ และส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ต้องเสียไป

ตัวอย่างจากข้อ (ก) ก็คือ การที่กลุ่มทางธุรกิจและผู้ผลิต หรือนายจ้างในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มเล็ก ๆ สามารถชักจูงให้รัฐบาลหรือรัฐสภาออกข้อบังคับหรือกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ากลุ่มกรรมกรหรือลูกจ้าง หรือกลุ่มผู้บริโภค ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่ามาก ในประเทศไทยเองก็มีตัวอย่างให้เห็นได้ว่า กลุ่มชาวนามักจะมีอิทธิพลน้อยกว่ากลุ่มโรงสีหรือกลุ่มห่อค้าข้าว หรือกลุ่มชาวนามีอิทธิพลน้อยกว่ากลุ่มชาวไร่อ้อย เป็นต้น และตัวอย่างจากข้อ (ข) ก็คือ ข้อความจริงที่ว่าในองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ บรรดาสมาชิกมหาอำนาจมักจะต้องมีหุ้นส่วนในค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนเกินกว่าสมาชิกประเทศเล็ก ๆ เสมอ ในขณะที่สมาชิกประเทศเล็ก ๆ มักจะได้รับประโยชน์จากองค์การดังกล่าวมากกว่าสมาชิกประเทศมหาอำนาจ ดู ๆ ก็เหมือนว่าคนกลุ่มเล็กกำลังเอาเปรียบคนกลุ่มใหญ่

ในสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน กลุ่มผลประโยชน์ที่น่าติดตามวิเคราะห์ คือกลุ่มธุรกิจเอกชนทั้งในด้านการผลิต การค้าและการให้บริการ ในสมัยก่อนจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีระบบโดยใช้แผนแห่งชาติ กลุ่มธุรกิจเอกชนจะดำเนินการอย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จได้ก็โดยการร่วมมือกับกลุ่มปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทหารและตำรวจเป็นความร่วมมือในลักษณะระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนหรือแบ่งส่วนผลประโยชน์ร่วมกัน (ดู Evers and Silcock, (1967) ต่อมาในยุคการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผน ทิศทางของการพัฒนาได้ถูกกำหนดไว้ชัดเจนว่าเอกชนจะเป็นตัวเอกของเรื่องโดยมีภาครัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวก สร้างระบบที่จะเป็นฐานให้เอกชนได้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยิ่ง ๆ ขึ้นไป บทบาทของกลุ่มผู้ปกครองประเทศที่เป็นทหารและตำรวจเริ่มลดลง ในขณะเดียวกันกับที่กลุ่มธุรกิจเอกชนได้พยายามเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองโดยตรงด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งนับวันก็ประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะสิบปีที่ผ่านมานี้ เศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของตลาดต่างประเทศเป็นอันมาก เศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้นอย่างมากทั้งขนาดและรูปแบบของการเติบโตช่วยให้เอกชนมีบทบาทที่สำคัญและเด่นชัดขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยอมรับมากขึ้นด้วย

ในปัจจุบันคงพอจะกล่าวได้ว่าขบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ได้รับอิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจเอกชนเป็นอันมาก ซึ่งนับเป็นความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่งที่พัฒนาตนเองจากการต้องพึ่งพิงการอุปถัมภ์จากกลุ่มที่มีอำนาจกลุ่มอื่นมาเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเสียเองภายในเวลาไม่กี่ปี วิเคราะห์จากทฤษฎีผลประโยชน์จะเห็นว่าการพัฒนาเช่นว่าถูกต้องและไม่มีอะไรน่าแปลกใจ ตราบใดที่การขยายตัวและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ นโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดก็ย่อมจะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้อยู่ต่อไป นอกจากนี้ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างใหม่คือ การสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนกับข้าราชการประจำก็เกิดขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิเช่น กรอ. เป็นต้น ซึ่งยิ่งจะช่วยให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมามีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น[1]

---

[1]ดูการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยโดยนักรัฐศาสตร์ได้ ใน มนตรี เจนวิทย์การ (2517)

(3) พรรคการเมือง

ถ้าหากเรายอมรับว่าจุดมุ่งหมายสุดท้ายของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือ การได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศแล้ว จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐบาลก็คือ การได้รับความสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ตนได้เป็นรัฐบาลอยู่ต่อไป หรือให้ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลใหม่ และวิธีที่รัฐบาลจะได้เสียงสนับสนุนหรือระบบเสียงในเวลาเลือกตั้งก็คือ พยายามใช้จ่ายเงินในกิจกรรมที่จะทำให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากนั้นได้รับความพึงพอใจ เนื่องจากเงินที่ใช้จ่ายนั้นส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร เมื่อเก็บมากขึ้นคนที่ไม่พอใจในรัฐบาลก็มีมากขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นหลักการดำเนินการก็คือว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุน จนกระทั่งคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นเสียงสุดท้าย (marginal vote gain) นั้น เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสนุนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (marginal vote loss) เนื่องมาจากการถูกรัฐบาลเก็บภาษีเพิ่มขึ้น และเสียงที่ได้รับเพิ่มขึ้นเสียงสุดท้ายนี้ รัฐบาลจะพยายามให้อยู่ตรงจุดที่เป็นเสียงข้างมากพอดี ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อประหยัดต้นทุนในการหาเสียงหรือได้เสียงนั่นเอง

เนื่องจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนั้น แพ้ชนะกันด้วยเสียงข้างมาก พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงพยายามวางนโยบายพรรคของตนให้เป็นที่ยอมรับของผู้ออกเสียงมากที่สุด ในกรณีที่ผู้ออกเสียงสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 กลุ่ม ซึ่งมีแนวความคิดค่อนข้างแตกต่างแบบคนละขั้ว พรรคการเมืองที่ฉลาดจะพยายามวางนโยบายให้อยู่ตรงกลางเพื่อให้มีผู้สนับสนุนข้างมากทั้ง 2 ฝ่าย พรรคการเมืองอื่น ๆ ก็จะทำอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นไม่เป็นการแปลกเลย ถ้าพรรคต่าง ๆ จะมีนโยบายที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันในหลาย ๆ เรื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อดึงดูดผู้สนับสนุนทั้ง 2 ฝ่ายให้มากที่สุดนั่นเอง โอกาสที่พรรคการเมืองที่มีนโยบายสุดโต่งจะได้รับเลือกเป็นไปได้น้อย นอกเสียจากว่าผู้ออกเสียงส่วนใหญ่ในประเทศมีความต้องการเช่นนั้น

ในกรณีที่พรรคใดพรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาล นโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคม ล้วนแล้วแต่จะถูกกำหนดขึ้นมาโดยการคิดคำนึงถึงผลที่จะสร้างความนิยมชมชอบให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนผู้ออกเสียง เพื่อที่พรรคนั้นจะได้

รับเลือกให้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลต่อไป ทฤษฎีผลประโยชน์นี้สามารถอธิบายนโยบายของรัฐบาลบางอย่างได้อย่างชัดเจน อาทิ เช่นนโยบายเงินผันของรัฐบาลชุดก่อน ๆ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นนโยบายการสร้างงานในชนบทของรัฐบาลชุดปัจจุบัน นโยบายดังกล่าวสร้างความนิยมชมชอบในรัฐบาล หรือพรรครัฐบาลเป็นอย่างยิ่งในบรรดาราษฎรในชนบท จนอาจจะกล่าวได้ว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ไม่สนับสนุนนโยบายดังกล่าว เพราะฉะนั้น นโยบายนี้คงจะมีอยู่ต่อไปอีกนาน[1]

คงไม่ต้องกล่าวอะไรมากว่าในขณะที่รัฐบาลพยายามดำเนินนโยบายที่จะสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลหรือพรรครัฐบาลเองก็พยายามแสวงหาอรรถประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ กันอยู่ตลอดเวลาให้แก่ตนเอง ซึ่งอรรถประโยชน์นี้อาจจะอยู่ในรูปของอุดมการณ์ เกียรติยศชื่อเสียง ทรัพย์สิน เงินทอง โอกาส อำนาจ อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างได้ทั้งสิ้น การแสวงหาอรรถประโยชน์ของพรรคที่จะเป็นรัฐบาลนี้เอง ทำให้นักเศรษฐศาสตร์สามารถเสนอแนะทฤษฎีบางอย่างที่อาจใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจในทางการเมืองได้ อาทิ เช่น การที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมิได้รับเสียงข้างมากจำเป็นจะต้องมีการตกลงกันระหว่างบางพรรค เพื่อตั้งรัฐบาลผสม ก่อนอื่นเราต้องสร้างสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมพื้นฐานของพรรคการเมืองก็คือแสวงหาอรรถประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ กัน ตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้นนั่นเอง เมื่อสร้างแล้ว เราก็สามารถวิเคราะห์หรือพยากรณ์แนวนโยบายของพรรคการเมืองได้ ในกรณีที่คนในพรรคหนึ่งจะรวมตัวกันเสนอแนะให้มีการทำกิจกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง จำนวนคนที่จะเข้าร่วมกิจกรรมย่อมมีผลโดยตรงต่อต้นทุนและผลประโยชน์อันจะเกิดจากกิจกรรมนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่นถ้ากิจกรรมหนึ่งมีคนคิดและทำเพียงคนเดียว ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนั้นก็จะตกอยู่กับคน ๆ นั้นทั้งหมด การตัดสินใจจะดำเนินการอย่างใดก็สะดวก เพราะเป็นคนคิดและคนทำ

---

[1]การกล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่านโยบายเช่นว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการสร้างงานในชนบทจะไม่ส่งผลในทางอื่นนอกจากผลทางการเมือง ข้อเท็จจริงก็คือว่า นโยบายการสร้างงานในชนบทมีส่วนเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ราษฎรในชนบทและผลงานมีส่วนช่วยการผลิตและการดำรงชีวิตในท้องถิ่นให้ดีขึ้นจริง

อยู่เพียงคนเดียว ไม่ต้องคอยหาแนวร่วมหรือต้องเสียเวลาชักชวนสมัครพรรคพวกให้เข้ามาร่วมงาน และต้องคอยประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ต้นทุนของการกระทำดังกล่าวก็มีอยู่ กล่าวคือ ถ้ารักจะทำอะไรคนเดียวไม่ให้คนอื่นมาร่วมด้วย คนอื่น ๆ เหล่านั้นจะไม่ให้ความร่วมมือ ดีไม่ดีจะหาทางเล่นงานนักกิจกรรมสันโดษผู้นั้นด้วยซ้ำ ในทางกลับกันถ้าให้หลาย ๆ คนมาร่วมกิจกรรมด้วย ความพึงพอใจโดยส่วนรวมก็มีสูง แต่ก็ต้องแบ่งเฉลี่ยกันไป และกว่าจะตกลงหรือตัดสินใจอะไรกันได้ก็อาจต้องใช้เวลาเจรจาประนีประนอมกันนาน ไม่เหมือนกับการทำอะไรคนเดียวหรือทำในกลุ่มเล็ก ๆ ดังนั้นในทางเศรษฐศาสตร์นั้นการจะทำกิจกรรมอะไรร่วมกันไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองหรือกิจกรรมอะไรก็แล้วแต่จะมีต้นทุนอยู่ 2 ประเภทที่ขึ้นและลงตามจำนวนคนที่จะเข้ามาร่วมกิจกรรมด้วย ต้นทุนประเภทแรกคือต้นทุนการตัดสินใจหรือต้นทุนการกำหนดนโยบายซึ่งจะสูงขึ้นไปตามจำนวนคนที่มาร่วมกิจกรรมด้วย และต้นทุนประเภทที่สองคือต้นทุนการให้ความร่วมมือหรือต้นทุนการมีส่วนร่วมซึ่งจะลดลงตามจำนวนคนที่เข้าร่วมกิจกรรม ตามแนวความคิดข้างต้นนี้ ขนาดของกิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดจะอยู่ตรงจุดที่ต้นทุนทั้งสองประเภทนี้รวมกันแล้วน้อยที่สุด

เราจะสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาประยุกต์ใช้กับการตั้งรัฐบาลผสมได้อย่างไรบ้าง? ถ้าเรามองว่าการจัดตั้งรัฐบาลก็เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าพรรคเดียวเป็นผู้จัดตั้งได้ การตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายก็ง่าย (ต้นทุนการตัดสินใจต่ำ) แต่พรรคอื่น ๆก็จะไม่ค่อยพอใจและคอยแต่จะหาทางโค่นล้มให้ได้ (ต้นทุนการมีส่วนร่วมสูง) แต่ถ้ารัฐบาลจะผสมกันหลายพรรค การตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลแล้วก็ทำได้ลำบาก เพราะต้องคอยหาจุดยืนร่วมกัน คอยอะลุ้มอล่วยกัน ประนีประนอมกัน ทำให้เสียเวลาและนโยบายไม่ค่อยได้ผล (ต้นทุนการตัดสินใจสูง) แต่ก็มีข้อดีที่ว่ามีการร่วมมือกันอย่างกว้างขวางขึ้น และรัฐบาลอาจจะมีความมั่นคงหรือเสถียรภาพมากขึ้น (ต้นทุนการให้ความร่วมมือถูก) ในส่วนของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งรัฐบาลนั้น ถ้ามีพรรคเดียวเป็นรัฐบาล พรรคนั้นก็จะได้อรรถประโยชน์เต็มที่ แต่ถ้าเป็นรัฐบาลผสมกันหลายพรรค อรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นก็ต้องเฉลี่ยกันไป ยิ่งมากพรรคก็ยิ่งต้องเฉลี่ยกันมากหน่อย ทางไหนคือจุดที่รัฐบาลผสมมีขนาดที่เหมาะสมที่สุด? แน่นอน ถ้าเราสามารถหาจุดที่ต้นทุนทั้งสองประเภทที่กล่าวถึงข้างต้นรวมกันแล้วต่ำที่สุดได้ ตรงนั้นคือจุดที่รัฐบาลผสม

ที่ขนาดที่เหมาะสมที่สุด แต่ทว่าในสภาพแห่งความเป็นจริงตามกฎเกณฑ์ประชาธิปไตยที่ใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการตัดสินนโยบาย จุดแห่งความเหมาะสมที่ว่านี้จะต้องประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนน้อยที่สุดที่จะมีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด พูดอย่างง่าย ๆ ก็คือรัฐบาลผสมที่จะแบ่งผลประโยชน์กันได้มากที่สุดก็คือรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนน้อยที่สุดที่จะสามารถมีเสียงข้างมากได้

บางคนอาจจะสงสัยว่าจะให้ทุกพรรคมาร่วมเป็นรัฐบาลจะไม่ดีกว่าหรือ เพราะจะทำให้มีความมั่นคงดีกว่า คำตอบคือว่าไม่จำเป็นเสมอไป เพราะการมีหลายพรรคร่วมเป็นรัฐบาลย่อมจะทำให้ผลประโยชน์ถูกเฉลี่ยกันไป การได้ผลประโยชน์น้อยอาจจะเป็นสาเหตุให้บางพรรคหาทางล้มรัฐบาลได้ทั้ง ๆ ที่ตัวเองก็อยู่ในรัฐบาลนั้นด้วย และในทางตรงกันข้าม การมีรัฐบาลผสมน้อยพรรค พรรคที่มีเสียงเกินกึ่งหนึ่งนิดเดียวอาจจะมีความมั่นคงมากกว่าก็ได้ เพราะสมาชิกทุกคนในพรรคจะพยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนซึ่งค่อนข้างจะได้มาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในหลักการเดียวกัน พรรคการเมืองจำนวนน้อยพรรคที่จะมาผสมเป็นรัฐบาลย่อมจะไม่เห็นด้วยกับการให้บุคคลภายนอกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สมาชิกในพรรคของตนเองเข้ามามีอำนาจหรือได้รับประโยชน์จากการมีตำแหน่งในรัฐบาลผสมนั้น ๆ ด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่าจะทำให้ผลประโยชน์ต้องถูกเฉลี่ยไป ยิ่งถ้าหากบุคคลภายนอกพรรคจะถูกรับเข้ามาในตำแหน่งที่สำคัญมาก ๆ เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติมักจะมีเงื่อนไขการเลือกตำแหน่งที่สำคัญเพิ่มเติม (หรือที่เรียกว่าโควต้านายกฯ) ด้วยแล้ว ผลประโยชน์ทั้งหมดที่พรรคร่วมรัฐบาลผสมจะได้รับก็ยิ่งจะต้องเจือจางมากขึ้นไปอีก

ที่วิเคราะห์มาเสียยืดยาวนี้ ดู ๆ แล้วอาจจะเห็นว่าไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ที่จริงมี กล่าวคือ กิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือพรรครัฐบาลก็ตามที่ได้ทำลงไปอาจจะพิจารณาทำความเข้าใจจากแง่มุมของทฤษฎีผลประโยชน์ได้ทั้งสิ้น ประเด็นนี้คือ ประเด็นสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ได้ตลอดเวลา

(4) ข้าราชการประจำ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมา ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลว่า คือ การดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลอยู่ต่อไป การวิเคราะห์ดังกล่าวได้มองข้ามบทบาทของข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐบาลไป หรือไม่ก็สมมติว่าข้าราชการประจำจะทำหน้าที่ในการนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติโดยไม่มีเงื่อนไขทุกครั้งที่มีคำสั่งให้ทำเช่นนั้น การสมมุติเช่นนั้นอาจจะไม่เป็นความจริงก็ได้ เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่า ข้าราชการประจำก็เป็นตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะทำให้การเลือกของสังคมในระบอบประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางหนึ่งได้ จริงอยู่ โดยหน้าที่แล้ว ข้าราชการประจำจะต้องทำตามคำสั่งของรัฐบาล ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง แต่ถ้าหากข้าราชการในระดับต่าง ๆ กันไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือคำสั่งลงมาให้ทำ ก็อาจจะทำอย่างไม่เต็มใจ แกล้งทำให้ล่าช้า หรือขาดประสิทธิภาพและความกระตือรือล้น หรือไม่ก็ ไม่พยายามให้ข้อมูลที่ครบถ้วนแก่รัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อให้การตัดสินใจทำได้ยากขึ้น และอาจผิดพลาดเป็นผลเสียแก่รัฐมนตรีหรือรัฐบาลนั้น ๆ ได้ บทบาทและความสำคัญของข้าราชการประจำในการร่วมมือกับรัฐบาลเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป มิใช่เรื่องที่สามารถจะสมมติว่าไม่สำคัญหรือไม่เกี่ยวข้องได้

ในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการเลือกของสังคมนั้น จะมองว่าข้าราชการประจำก็เป็นบุคคลที่มีเหตุมีผลคนหนึ่ง ซึ่งมีเป้าหมายในการทำประโยชน์ให้แก่ตนเองให้มากที่สุด ตามลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือหน้าที่การงานตามปกติ ในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวนั้น ข้าราชการอาจมีเป้าหมายที่จะทรงไว้ซึ่งชื่อเสียง อำนาจ รายได้ และทรัพย์สมบัติ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารนโยบายสังคม ในหลายกรณี ข้ออ้างที่ว่าข้าราชการทำงานเพื่อประชาชนนั้นอาจจะเป็นจริงน้อยกว่าการทำงานเพื่อตนเอง เพื่อให้ได้ตำแหน่งสูงขึ้น เพื่อให้เป็นผู้บังคับบัญชาเพิ่มระดับขึ้นเรื่อย ๆ และเพื่อสร้างเสริมฐานะและความสำคัญของหน่วยงานที่ตนทำงานอยู่

*เป้าหมายในประเด็นหลังนี้เป็นเรื่องที่นักเศรษฐศาสตร์หลายคนให้ความ*สนใจเป็นพิเศษ เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้งบประมาณแผ่นดิน ข้าราชการส่วนใหญ่จะพยายามขยายขอบข่ายงานของตนเพื่อฐานะและอำนาจที่เพิ่มขึ้น การขยายขอบข่ายของงานย่อมต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่เป็นการแปลกที่เรามักจะเห็นว่าข้าราชการจะของบประมาณให้สูงกว่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่การงานบางอย่าง หรือพยายามชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของงานที่ทำมากกว่าต้นทุนที่เสียไป หรือในกรณีที่จะถูกตัดเงินค่าใช้จ่ายก็จะพยายามกล่าวถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวให้หนักกว่าที่เป็นจริง ดังนี้เป็นต้น

Niskanen (1971) ได้คิดค้นทฤษฎีที่สามารถใช้อธิบายพฤติกรรมของข้าราชการประจำในการบริหารงานในหน้าที่ได้และเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยมีข้อสมมติเกี่ยวกับลักษณะและพฤติกรรมของข้าราชการประจำ (bureaucrats) และระบบราชการ (bureaucracy) ดังนี้ คือ

(1) ข้าราชการประจำ มีความมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่มากที่สุด มากกว่าที่จะได้กำไรสูงสุด จากการทำงานของตน (หมายถึงทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด)

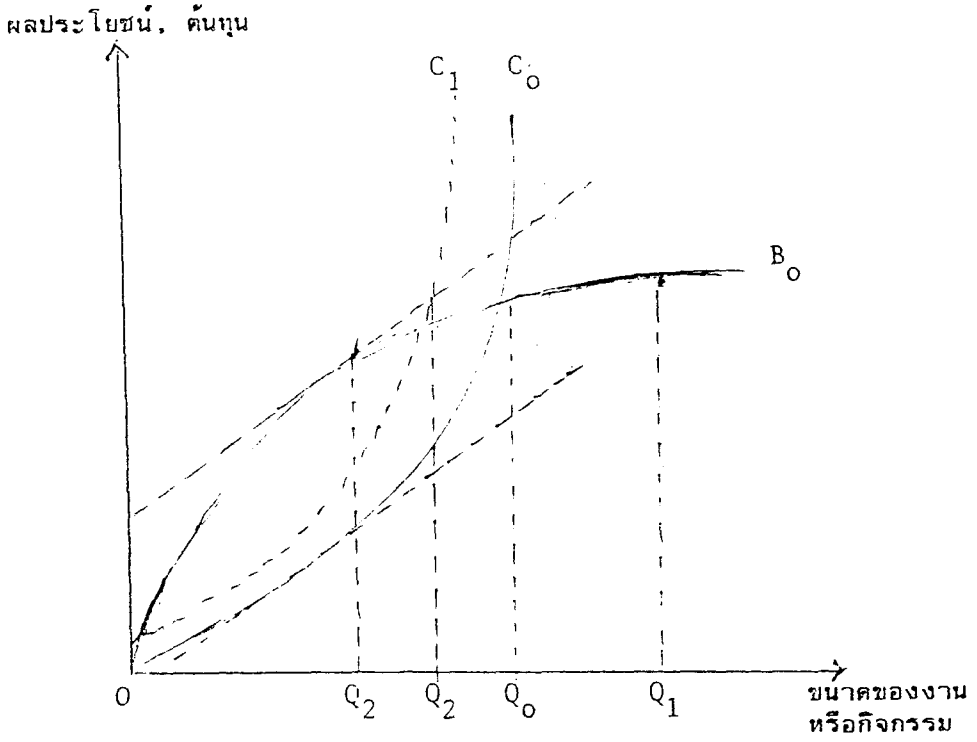
(2) หน่วยงานราชการ คือองค์กรที่มิได้มุ่งหวังในการหากำไร แต่เป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งอื่น ซึ่งมิใช่การขายสินค้า หรือบริการในตลาดโดยทั่วไป (กล่าวคือ ไม่ใช่องค์กรเลี้ยงตัวเอง)

(3) ในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการประจำจะได้เปรียบในเรื่องข้อมูลสนเทศ เกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบราชการ

จากข้อสมมติต่าง ๆ เหล่านี้ Niskanen สรุปว่า ข้าราชการประจำตามความหมายนี้จะใช้อำนาจผูกขาดในเรื่องข้อมูลให้ได้มาซึ่งงบประมาณและขนาดกิจกรรมซึ่งสูงกว่าหรือมากกว่าขนาดที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของสังคมส่วนรวม ข้อสรุปนี้สามารถแสดงได้ด้วยรูปที่ 2 ข้างล่างนี้

รูปที่ 2

การกำหนดขนาดของงานหรือกิจกรรมระดับต่าง ๆ โดยข้าราชการประจำ



ในรูปที่ 2 นี้ แกนนอนแสดงถึงขนาดของกิจกรรมหรือผลงาน และแกนตั้งแสดงถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนที่คิดเป็นตัวเงิน เส้น B_o คือเส้นงบประมาณ หรือเส้นที่แสดงถึงผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของรัฐ ส่วน C_o นั้นคือเส้นแสดงต้นทุนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ข้าราชการประจำจะต้องทำ สมมติต่อไปว่าความต้องการผลงานของหน่วยงานราชการนี้สภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาจากประชาชนจะเป็นผู้แสดงออกในนามของประชาชน สภาผู้แทนจะเป็นผู้กำหนดว่าผลงานหรือกิจกรรมอะไรบ้าง และในขนาดเท่าใดที่จะให้หน่วยราชการทำการกำหนดที่ว่านี้จะดูได้จากขนาดของงบประมาณที่ทางสภาผู้แทน

จะเป็นผู้อนุมัติ สมมติว่าขนาดของงบประมาณที่สภาผู้แทนยอมให้ใช้ได้นั้น แสดงได้โดยเส้น OB_o โดยความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ที่ได้กับกิจกรรมของข้าราชการประจำแสดงได้โดยสมการ

$$B = aQ - bQ^2 \qquad (a, b > 0)$$

โดย Q คือขนาดของผลงานหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ และ a, b เป็นสัมประสิทธิ์ที่มีค่าคงที่

และจากทัศนะของข้าราชการที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งมีเป้าหมายต้องการให้ได้รับงบประมาณมากที่สุด ต้นทุนของหน่วยงานดังกล่าวจะแสดงได้โดยสมการ

$$C = cQ + dQ_2 \qquad (c, d > 0)$$

โดยที่ต้นทุนในการทำกิจกรรมเหล่านี้เป็นข้อมูลที่รู้เฉพาะข้าราชการในหน่วยงานนั้น ๆ เท่านั้น

ในเมื่อสภาผู้แทนเป็นเสมือนผู้ซื้อสินค้าคนเดียว (monopsonist) และหน่วยงานราชการเป็นเสมือนผู้ขายสินค้าคนเดียว (monopolist) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน 2 หน่วยนี้จึงมีลักษณะผูกขาดกับผูกขาด หรือ bilateral monopoly ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่รู้จักดีจากเศรษฐศาสตร์จุลภาค

หน่วยราชการจะแสวงหาจุดสูงสุดของสมการงบประมาณ ภายใต้เงื่อนไขความจำกัดของทรัพยากร กล่าวคือ

$$\text{Max} \quad B = aQ - bQ^2$$

โดยขึ้นอยู่กับข้อจำกัดว่า $aQ - bQ^2 = cQ + dQ^2$ สมการนี้เมื่อได้แก้ออกมาแล้วจะได้ผลดังนี้คือ

(1) จุดที่งบประมาณจะมีขนาดสูงสุดคือจุด $Q_1 = \frac{a}{2b}$

(2) จุดที่งบประมาณจะเพียงพอสำหรับทุนที่จะใช้ในการทำกิจกรรมของหน่วยงาน คือ จุด $Q_o = (a-c)/(b+d)$ งบประมาณขนาดนี้จะเรียกว่างบประมาณเฉพาะคุ้มทุน (cost-constrained budget)

(๓) ถ้าเส้นงบประมาณและเส้นทุนมิได้ตัดกันในระดับ Q_o งบประมาณที่สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบได้ ณ ระดับ $Q_1 = a/2b$ จะเป็นงบประมาณสูงสุดที่สภาผู้แทนจะให้ความเห็นชอบได้ ตามความต้องการสูงสุดที่สภาผู้แทนคิดว่าประชาชนจะพึงมีต่อผลงานหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ (demand-constrained budget) งบประมาณ ณ จุดนี้เองที่ข้าราชการ หัวหน้าหน่วยราชการ จะพยายามแสวงหามาให้ได้ จะเห็นได้ว่างบประมาณ ณ จุดนี้ โดยทั่วไปมักจะสูงกว่างบประมาณเฉพาะคุ้มทุนของหน่วยราชการ

ที่ยิ่งไปกว่านี้ก็คือ จุดที่งบประมาณมีขนาดที่เหมาะสมที่สุด หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด จะยิ่งต่ำกว่างบประมาณเฉพาะคุ้มทุนเสียอีก ถ้าเราสมมุติว่าเส้นงบประมาณของสภาผู้แทนสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเส้นต้นทุนกิจกรรมของหน่วยราชการสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการผลิตที่แท้จริงแล้ว, จุดที่การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ จุดที่อัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในผลงาน หรือกิจกรรมของหน่วยงาน หรือ (dB/dQ) เท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนหน่วยสุดท้ายเมื่อผลงานหรือกิจกรรมของหน่วยราชการเปลี่ยนแปลงไป หรือ (dC/dQ) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อ slope ของเส้นงบประมาณเท่ากับ slope ของเส้นต้นทุนในรูปที่ ๒ จุดที่ว่านี้ก็คือจุด $Q_2 = \frac{(a-C)}{2(b+d)}$ ซึ่งในรูปจะอยู่ต่ำกว่าจุด Q_o ผลประโยชน์ส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer surplus) ซึ่งวัดได้จากผลต่างระหว่างเส้นงบประมาณกับเส้นต้นทุนจะถูกนำไปใช้ในทางที่สิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์ทางสังคม

ข้อน่าสังเกตอีก ๒ ประการจากทฤษฎีของ Niskanen ก็คือว่าในประการแรก ถึงแม้ว่ารูปแบบพฤติกรรมของข้าราชการประจำจะมีลักษณะที่กำหนดจากฝ่ายผู้ให้ (คือข้าราชการ) มากกว่าฝ่ายผู้รับ (คือประชาชน) (คือมีลักษณะของ supply-determined model of bureaucratic output) แต่หน่วยราชการอาจจะมีบทบาทในการกระตุ้นความต้องการในผลงานหรือกิจกรรมของหน่วยราชการนั้น ๆ ให้เกิดขึ้นในฝ่ายผู้รับได้เหมือนกัน

เช่นหน่วยราชการที่มีหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้าอาจจะสร้างข่าวหรือชักนำสภาผู้แทนว่าถ้าไม่ให้เงินสร้างเขื่อนตามที่หน่วยราชการนั้นต้องการแล้ว ต่อไปไฟฟ้าอาจจะขาดแคลน การทำเช่นนี้เป็นไปตามเงื่อนไขพฤติกรรมตามรูปแบบของ Niskanen ทุกประการ กล่าวคือ การได้งบประมาณมาทำกิจกรรมเป็นการรักษาบทบาทและสถานภาพของตนเองเอาไว้มิให้หมดความสำคัญลงไป และในประการที่สอง ความรู้สึกที่ว่ารัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ หรือมีบทบาทมากมักจะผูกพันกับความรู้สึกว่า นั่นคือ ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ที่สิทธิการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายจะถูกผ่องถ่ายจากมือของประชาชนโดยทั่วไปไปยังมือของนักการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินหรือกำหนดนโยบายแทนในนามของ "ผลประโยชน์ของส่วนรวม" ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสงสัย ดังนั้นจึงอาจมีความพยายามโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่จะให้มีการดำเนินกิจการในระบบเศรษฐกิจโดยภาคเอกชนมากขึ้น และให้พลังแหล่งตลาดเป็นเครื่องมือที่จะสร้างประสิทธิภาพของเศรษฐกิจทั้งระบบ

อันที่จริงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพฤติกรรมของข้าราชการประจำยังมีอีกมากอาทิเช่น งานของ Downs (1967) Borcherding (1977) และ Jackson (1982) แต่ที่นำเพียงส่วนหนึ่งของทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ Niskanen มาเสนอก็เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นแนวทางการวิเคราะห์ที่จะใช้ทฤษฎีการเลือกของสังคมในแนวนี้อธิบายบทบาทของข้าราชการประจำในการมีส่วนกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ทฤษฎีเหล่านี้คงไม่อาจประยุกต์ใช้ได้ในทุกกรณีเสียเลยทีเดียว เพราะสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจอาจจะต่างกัน ข้าราชการประจำของรัฐบาลอเมริกันตามที่อยู่ในรูปแบบจำลองของ Niskanen อาจจะได้รับตอบแทน หรือเงินเดือนมากน้อยตามขนาดของหน่วยงานของตน เพราะฉะนั้นอาจจะมีความกระตือรือล้นที่จะขยายหน่วยงานของตนให้กว้างขวางออกไปให้มากที่สุด ส่วนข้าราชการประจำของประเทศอื่น ๆ อาจไม่ใช่เช่นนั้น เงินเดือนมิได้ขึ้นอยู่กับขนาดของหน่วยงานและจุดมุ่งหมายอาจจะไม่ใช่การขยายอิทธิพลหรือฐานปฏิบัติการของหน่วยงานของตน แต่เป็นการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของหน่วยงานมากกว่า เพราะฉะนั้นข้าราชการเหล่านี้อาจจะพอใจที่จะประพฤติตนแบบ "เช้าชาม - เย็นชาม" มากกว่าเพราะฉะนั้นจึงต้องควรระวังในการนำทฤษฎีไปใช้

ในสภาพแวดล้อมของไทย การวิเคราะห์พฤติกรรมของข้าราชการประจำในแง่มุมของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เกิดขึ้นนานแล้ว และมีผลงานหลายชิ้นซึ่งได้ชื่อว่าเป็นงานมาตรฐานในสาขาวิชานี้ อาทิ งานของ Siffin (1966) และ Riggs (1966) เป็นต้น Riggs เองถึงกับเรียกการปกครองของไทยว่าเป็นแบบอมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) หรือการปกครองที่ข้าราชการประจำเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุด แต่การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้น มีอยู่น้อยที่พอจะอ้างอิงได้ก็เห็นมีแต่งานของไกรยุทธ อีรดยาคีนันท์ (2519) ซึ่งพยายามที่จะสร้างกรอบในการศึกษาพฤติกรรมข้าราชการประจำตามแนวทฤษฎีกระแสหลักมากกว่าที่จะอธิบายพฤติกรรมของข้าราชการประจำไทยที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ไทยคนหนึ่ง คือ ศุภชัย พานิชภักดิ์ ได้แสดงความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการประจำไทยผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ทฤษฎีที่มีโครงสร้างถูกต้องและครบถ้วน แต่ก็น่าสนใจและน่าจะเป็นประโยชน์ต่อความเข้าใจนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันได้ ดร.ศุภชัย (ดู Panitchpakdi (1981)) ได้กล่าวเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ระบบราชการ (bureaucratic economics) ไว้ดังนี้ :

(1) ไม่ว่าจะมีแผนหรือไม่มีแผนก็ตาม ระบบราชการจะเป็นตัววางกติกาของเกมทางเศรษฐกิจและจะเข้ามาแทรกแซงในเกมโดยไม่มีแบบมีแผน การแทรกแซงนี้จะทำโดยช่องทางของระเบียบบริหารมากกว่าการใช้เครื่องมือนโยบายทางเศรษฐกิจ

(2) ฐานอำนาจของการบริหารอยู่ในเขตเมือง เพราะฉะนั้นเศรษฐศาสตร์ระบบราชการจะเน้นความสำคัญของการให้ประชาชนในเมืองได้ความช่วยเหลือและการอุดหนุนต่าง ๆ จากราชการเพื่อให้ค่าครองชีพในเมืองต่ำกว่าส่วนอื่นของประเทศ เศรษฐศาสตร์ระบบราชการเป็นตัวทำให้ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทดำรงคงอยู่ตลอดเวลา

(3) มาตรการทางเศรษฐกิจระบบราชการมักจะเป็นมาตรการระยะสั้นที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า ในขณะที่การแก้ปัญหาระยะยาว ซึ่งอาจต้องแก้ที่โครงสร้างด้วยจะถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีประโยชน์เท่าใด และวิชาการเกินไป เพราะฉะนั้นมักจะโยน

ไปให้อาจารย์มหาวิทยาลัยพิจารณา ...นโนบายระยะสั้นเหล่านี้มักจะถูกปรับเปลี่ยนอยู่เป็นประจำ แสดงให้เห็นถึงความไม่คงเส้นคงว่า ความไม่แน่นอนของทิศทางของนโยบายเศรษฐศาสตร์ระบบราชการเป็นตัวที่ทำให้วิวัฒนาการของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสมต้องชะงักงันลง

(4) เศรษฐศาสตร์ระบบราชการในประเทศไทยมุ่งเน้นไปในทิศทางของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการทางการคลังและการเงิน แต่เนื่องจากมาตรการทางการเงินสามารถนำมาปฏิบัติได้ง่ายกว่าในระยะสั้นเมื่อเทียบกับมาตรการทางการคลัง เพราะฉะนั้นมาตรการทางการเงินจึงมักจะถูกนำมาใช้บ่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่บางครั้งน่าจะใช้มาตรการอย่างอื่นมากกว่า กล่าวได้ว่าเศรษฐศาสตร์ระบบราชการของไทยใช้มาตรการทางการเงินมากเกินไป

(5) เศรษฐศาสตร์ระบบราชการของไทยชอบที่จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศและชอบอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมากกว่าที่จะระดมทรัพยากรเองภายในประเทศ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศถือได้ว่าอยู่ในใจกลางความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของระบบราชการไทย ความช่วยเหลือดังกล่าวทำให้สถานภาพของระบบราชการแข็งแรงขึ้น ช่วยให้หน่วยราชการมีอำนาจที่จะควบคุมการจัดสรรทรัพยากรหรือทุนการศึกษา ทุนวิจัยไปให้บุคคลที่ใกล้ชิดหรือชอบพอ ส่วนความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศก็เป็นสาเหตุให้เศรษฐศาสตร์ระบบราชการนำเอาทฤษฎีหรือแนวความคิดต่างด้าวที่ไม่เข้ากับสภาพภายในไทยมาใช้

(6) นโยบายทางราชการของไทย มีความต่อเนื่องที่สถาบันอื่นอาจจะไม่มี ข้าราชการประจำของไทยเป็นกลุ่มที่เกาะกันเหนียวแน่นที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มทางการ ๆ เช่น กลุ่มพรรคการเมือง ระบบ ราชการเป็นระบบที่ค่อนข้างปิดที่มีคุณลักษณะทางแรงงานเฉพาะตัว กล่าวคือ ร้อยละ 41 ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะมาจากครอบครัวที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว การสืบทอดบรรดาศักดิ์เช่นว่านี้จึงทำให้ระบบราชการไทยมีความกระด้างและไม่ค่อยชอบการเปลี่ยนแปลงนโยบายพื้นฐานของระบบราชการไทยขาดการมองไปข้างหน้าและมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานะเดิมของคนมากกว่า

VI. ทฤษฎีว่าด้วยการแสวงหาเศรษฐผล (Rent-Seeking Theory)

ในทฤษฎีจุลเศรษฐศาสตร์จะมีอยู่ส่วนหนึ่งที่วิเคราะห์ผลตอบแทนของทรัพยากรที่เจ้าของทรัพยากรนั้นได้รับในระดับที่สูงกว่าผลตอบแทนที่ทรัพยากรนั้นพึงได้รับจากการถูกนำไปใช้เพื่อทำประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง เช่นที่ดินผืนหนึ่ง ถ้าใช้ทำนาเจ้าของจะได้ผลตอบแทนเท่ากับ X แต่ถ้าเอาไปใช้ทำบ่อปลาจะได้ผลตอบแทนเท่ากับ Y ซึ่งสูงกว่า X ความแตกต่างในผลตอบแทนทั้งสองนี้ หรือ Y-X จะมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า rent หรือ economic rent ซึ่งคำว่า rent นี้มิได้แปลว่าค่าเช่า เหมือนกับค่าเช่านา หรือค่าเช่าบ้านตามที่เราใช้กันโดยทั่วไป ในความหมายประจำวัน ในที่นี้เราจะขอแปล rent ว่า "เศรษฐผล" เพราะสื่อความหมายว่านี่คือส่วนที่เป็นผลได้ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากต้นทุนการเสียโอกาสของเจ้าของทรัพยากร

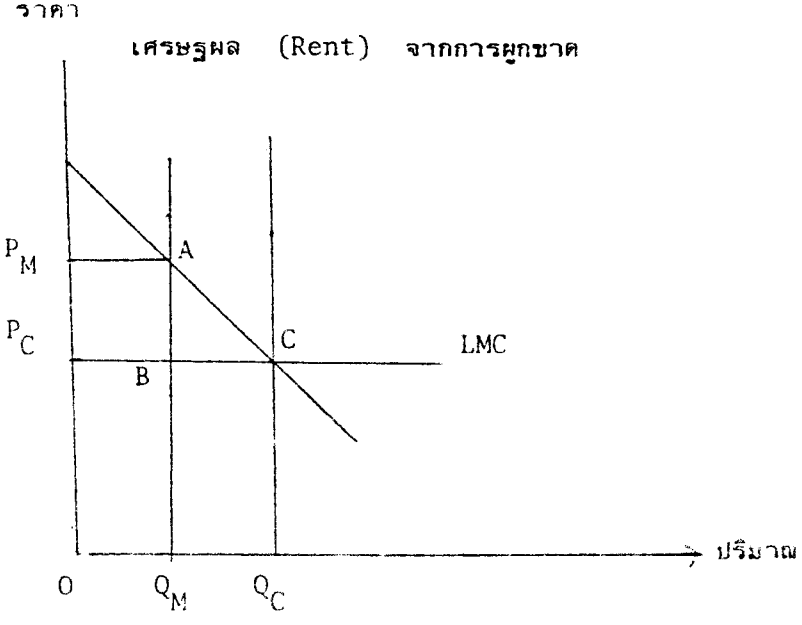
ในลักษณะหนึ่ง คำว่าเศรษฐผลนี้ก็ไม่ได้แตกต่างอะไรไปจากคำว่า "กำไร" (profit) เพราะเจ้าของปัจจัยย่อมต้องแสวงหาผลตอบแทนสูงที่สุดจากปัจจัยของตน แต่เศรษฐผลนั้นเป็นกำไรหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเพราะมีการโอนผลประโยชน์ดังกล่าวจากกลุ่มหนึ่งไปสู่กลุ่มหนึ่ง โดยขบวนการผูกขาดหรือไม่ก็เป็นการกำหนดโควต้า หรือกำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขการอนุญาต ดังนั้นกิจกรรมอันใดก็แล้วแต่ที่เป็นการทำให้ทรัพยากรสิ้นเปลืองไปเพื่อให้ได้มาซึ่งเศรษฐผลดังกล่าว จะมีชื่อเรียกว่า กิจกรรมการแสวงหาเศรษฐผล (Rent-seeking activities) ดังนั้นทฤษฎีว่าด้วยการแสวงหาเศรษฐผลจึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันหรือแก่งแย่งกันระหว่างประชาชนเพื่อได้ประโยชน์จากการโอนซึ่งถูกสร้างขึ้นมา

ทฤษฎีดังกล่าวอาจจะถูกวิเคราะห์ได้ในสองลักษณะ คือ ลักษณะปทัสฐานนิยม (Normative aspect) และลักษณะปฏิฐานนิยม (positive aspect) ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลตามลักษณะแรกจะสนใจประเด็นว่าต้นทุนของการแสวงหาเศรษฐผลในระบบเศรษฐกิจเป็นเท่าใด? ประโยชน์ที่ได้จากเศรษฐผลจะถูกทำให้สิ้นสลายหายไปหมดโดยการลงทุนวิ่งเต้นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเปล่า? บทบาทของผู้บริโภคในการแสวงหา

เศรษฐผลของผู้ผลิตมีหรือไม่ เพียงใด? ส่วนทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลตามลักษณะหลังจะเป็นการอธิบายเกี่ยวกับต้นตอหรือสาเหตุของเศรษฐผลที่ถูกสร้างขึ้นมา ว่าทำไมบางภาคของระบบเศรษฐกิจจึงได้รับคุ้มครองแต่ทำไมบางภาคไม่ได้? อะไรเป็นสาเหตุของสิทธิประโยชน์พิเศษที่บางคนได้รับจากรัฐ? องค์กร ส่วนใดของรัฐเป็นผู้ให้ประโยชน์ และด้วยวิธีการใด? เนื่องจากคำถามเกี่ยวกับทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลลักษณะปฏิฐานนิยมนี้มีความซ้ำซ้อนกับทฤษฎีว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวถึงแล้วในส่วนก่อน ดังนั้น ในส่วนนี้เราจะกล่าวถึงเฉพาะทฤษฎีในลักษณะปทัสฐานนิยม

สิ่งที่เราต้องการทราบเป็นอันดับแรกก็คือ การแสวงหาเศรษฐผลได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมมากน้อยแค่ไหน และใครเป็นตัวการทำให้เกิดต้นทุนดังกล่าว คำถามนี้ตอบได้โดยการใช้รูปที่ 3 ข้างล่างนี้

รูปที่ 3



ในรูปที่ 3 สมมติว่าเราเริ่มจากสภาพตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ณ จุดผลิต $0Q_C$ และราคา OP_C สมมติต่อไปว่า สภาพการแข่งขันสมบูรณ์นี้ได้เปลี่ยนสภาพเป็นตลาดผู้ผูกขาดโดยทันทีทันใด (ซึ่งเป็นไปได้โดยอำนาจรัฐ) ในสภาพใหม่นี้ การผลิตลดลงไปเหลือ

OQ_M และราคาสูงขึ้นเป็น OP_M การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้จะก่อให้การลดลงของสวัสดิการของผู้บริโภควัดได้เท่ากับเนื้อที่สามเหลี่ยม ABC การวัดมูลค่าของความสูญเสียโดยสิ้นเชิง (dead weight loss) ของการผูกขาดเช่นนี้ นักเศรษฐศาสตร์คนแรกที่พยายามคิดค้นวิธีวัดขึ้นมาก็คือ Harberger(1974) ประเด็นนี้ไม่เป็นปัญหา ประเด็นปัญหาอยู่ที่เนื้อที่สี่เหลี่ยม P_CP_MAB ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ผู้ผูกขาดซึ่งได้รับโอนมาก ผู้บริโภค (โดยการถูกบังคับ) เนื้อที่นี้คือ เศรษฐผลของผู้ผูกขาดนั่นเอง ถ้าประโยชน์ส่วนนี้เป็นการโอนธรรมดาจากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิต โดยที่ฝ่ายผู้ผลิตไม่ได้ทำอะไรเป็นพิเศษย่อมไม่เกิดต้นทุนหรือความสูญเสียอันใดต่อสังคม แต่ถ้าผู้ผูกขาดคนนี้ได้ฐานะการเป็นผู้ผลิตนี้ขึ้นมาโดยวิธีการวิ่งเต้น หรือโน้มน้าว (lobby) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมอบหมายการผูกขาดให้แก่ตน ต้นทุนที่วิ่งเต้นนั้นย่อมจะต้องนับว่าเป็นต้นทุนของสังคมอย่างหนึ่ง ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ Tullock (1967) ได้พยายามชี้ให้เห็นตั้งแต่เมื่อปี 1967 ยิ่งไปกว่านั้นเศรษฐผลจำนวนนี้จะถูกทำให้ละลายหายไปหมด (exactly dissipated) โดยการที่ว่าใครก็ตามที่ต้องการได้ตำแหน่งผู้ผูกขาดสามารถต่อสู้หรือวิ่งเต้นได้เสมอหน้ากันหมด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กิจกรรมการแสวงหาเศรษฐผลเป็นกิจกรรมที่มีการแข่งขันสมบูรณ์

Krueger(1974) และ Posner(1975) เป็นนักเศรษฐศาสตร์รุ่นบุกเบิกอีกสองคนที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผล ทั้งสองคนมีความเห็นเช่นเดียวกับ Tullock ที่ว่าเศรษฐผลที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นเป็นความสูญเสียต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะกิจกรรมการวิ่งเต้นของผู้ต้องการเป็นผู้ผูกขาดนั่นเอง ทั้งสองพยายามคำนวณต้นทุนของการแสวงหาเศรษฐผลด้วยวิธีที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น Krueger (1974) พยายามคำนวณต้นทุนของเศรษฐผลดังกล่าวในภาครัฐบาลของอินเดียเมื่อปี 1964 และได้ผลออกมาว่า ภาคสาธารณะของอินเดียได้สร้างเศรษฐผลขึ้นมามีมูลค่าประมาณร้อยละ 7.3 ของรายได้ประชาชาติ ส่วนต้นทุนอย่างเดียวกันในประเทศตุรกีในปี 1968 อันเนื่องมาจากการออกระเบียบให้ผู้สั่งสินค้าเข้าต้องขอใบอนุญาตก่อนจากทางการ (import licencing) กิจกรรมเช่นว่าสร้างเศรษฐผล[illegible]มีมูลค่าประมาณร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชาติ ส่วน Posner (1975) ได้วัดต้นทุนการแสวงหาเศรษฐผลในประเทศสหรัฐอเมริกา

(ข้อมูลหลายปี) และได้สรุปว่า ต้นทุนดังกล่าวมีค่าประมาณร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลที่กล่าวถึงข้างต้นนี้พิจารณาแต่เฉพาะบทบาทของ*ผู้ผลิต ส่วนผู้บริโภคนั้นถูกสมมติว่าไม่มีบทบาทอะไรใน ในโลกแห่งความเป็นจริง ผู้บริโภค* คงมีบทบาทบ้างไม่มากก็น้อย ที่จะทำอะไรบางอย่างกับการผูกขาด เช่นอาจจะรวมกลุ่มเป็นผู้ผูกขาดในการซื้อ หรือไม่ก็รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มพลังผู้บริโภคที่อาจจะมีอิทธิพลต่อผู้ผลิตได้ ความสัมพันธ์ในเรื่องนี้จะกลายเป็นเรื่องสามเส้าขึ้นมา คือ ต้นทุนสังคมทั้งหมดจะเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับการคาดคะเนของแต่ละฝ่ายว่าราคาสินค้าที่รัฐบาลจะควบคุมนั้นจะอยู่ ณ ระดับใด ยกตัวอย่าง เช่น ถ้าผู้ผลิตคาดว่ารัฐบาลจะควบคุมราคาสินค้าที่ P_C ผู้ผลิตผู้นั้นก็จะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องลงทุนวิ่งเต้น ให้ราคาสูงขึ้นเพื่อได้มาซึ่งเศรษฐผล ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้บริโภคคาดว่าราคาที่รัฐบาลจะตั้งหรือควบคุมคือ P_M ก็จะไม่มีความพยายามของกลุ่มผู้บริโภคที่จะช่วยกันผลักดันให้ราคาลดลงกว่า P_M ค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ก็ไม่มี ถ้าจะมีสภาพสามเส้านี้เกิดขึ้นจริง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ข้อยุติคงเป็นเรื่องนี้สลับซับซ้อนมาก เพราะคงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกันของแต่ละฝ่าย แต่ที่แน่ ๆ คือ ต้นทุนของสังคมคงจะต้องสูงขึ้นโดยเปล่าประโยชน์ เพราะฉะนั้นนโยบายที่เหมาะสมคือนโยบายที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการแสวงหาเศรษฐผลในระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์หลายคนก็ยังเห็นแตกต่างไปจากข้อยุติที่กล่าวถึงข้างต้น อาทิ เช่น Bhagwati (1982) ได้ใช้ทฤษฎีสภาพดีเป็นที่สอง (Theory of Second-Best) มาสนับสนุนข้อสรุปว่าเนื่องจากสภาพการผูกขาดที่เกิดขึ้นใหม่นี้มิใช่สภาพการแข่งขันสมบูรณ์ เพราะฉะนั้น การใช้ทรัพยากรไปเพื่อการวิ่งเต้นอาจจะนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของสวัสดิการก็ได้ ถ้าหากว่าราคาเงา (shadow price) ของทรัพยากรที่ใช้ในการวิ่งต้นมีค่าเป็นลบ และอีกประการหนึ่งถ้าหากจะยอมรับข้อสมมติที่ว่าเศรษฐผลที่เกิดจากการผูกขาดนั้นเป็นการโอนโดยตรงเป็นก้อนจากผู้บริโภคสู่ผู้ผลิต (lump-sum transfer) และไม่ขึ้นกับกิจกรรมการแสวงหาเศรษฐผลใด ๆ ทั้งสิ้น ต้นทุนสังคมอันเนื่องมาจากการ

ผูกขาด ก็อาจไม่จำเป็นที่เกิดขึ้น แต่แนวความคิดเช่นนี้รู้สึกว่าจะรับได้ลำบาก โลกในปัจจุบันล้วนแล้วเต็มไปด้วยผู้คนที่จะพยายามจะแสวงหาเศรษฐผลด้วยกันแทบทั้งสิ้น

ส่วน Rice and Ulen (1981) นั้นวิจารณ์ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลของทั้ง Tullock และ Posner ว่าเป็นทฤษฎีเฉพาะเจาะจงมากกว่าเป็นทฤษฎีทั่วไป ทฤษฎีโดยทั่วไปเกี่ยวกับต้นทุนสังคมของการผูกขาดนั้นจะต้องแยกการผูกขาดออกเป็น 2 ประเภท คือ การผูกขาดที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้นและรับประกัน กับการผูกขาดที่รัฐมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย การผูกขาดในกรณีหลังนี้อาจจะก่อให้การแข่งขันกันระหว่างผู้ที่สนใจจะได้ความเป็นผู้ผูกขาด ซึ่งอาจจะนำไปสู่การคิดค้นหรือนวัตกรรมทางการผลิตใหม่ ๆ ที่ลดต้นทุน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ และถึงแม้การผูกขาดนั้นรัฐจะเป็นผู้รับรองและก่อให้เกิดต้นทุนสังคมตามความหมายของ Tullock และ Posner แต่ต้นทุนสังคมที่ว่านี้ก็อาจไม่ใช่ส่วนทั้งหมดที่ผู้บริโภคโอนให้ผู้ผูกขาด (คือ ต้นทุนสังคมไม่เต็มเนื้อที่ P_CP_MAB ตามรูปที่ 3) ตราบใดก็ตามที่มีความแตกต่างในประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ได้มาซึ่งฐานะของความเป็นผู้ผูกขาดดังกล่าว

Samuels และ Mercuro (1983) ก็ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลว่าจะมีแต่ผลเสียเช่นเดียวกัน แต่ให้เหตุผลคนละอย่างกับ Bhagwati Samuels และ Mercuro ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน แสดงความเห็นว่ากิจกรรมที่กลุ่มทฤษฎีการเลือกของสังคมเรียกว่าแสวงหาเศรษฐผลนั้น แท้ที่จริงอาจเป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสิทธิ (rights) และกฎหมาย (law) เสียใหม่ที่จะทำให้ฐานะของคนบางกลุ่มดีขึ้น หรือเน้นประเด็นการกระจายรายได้ที่น่าจะเป็นธรรมมากขึ้น ประเด็นเหล่านี้บรรดานักทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลต่างก็มองข้ามไปหมด ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสมควรได้แย้งได้

ในที่นี้เราจะไม่ถือหางว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด แต่จะพูดแต่เพียงว่าถ้าจะยอมรับทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลว่าสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมหรือนโยบายทางเศรษฐกิจของสังคมทุนนิยมในปัจจุบันอย่างเช่นสังคมไทยได้ ประโยชน์จะยังได้รับจากทฤษฎีนี้ก็คือ-

การเผชิญกับความจริงที่ว่าการผูกขาดหรือการควบคุมขนาดของกิจกรรมหรือผลผลิตทุกอย่างแล้วยอมมีการวิ่งเต้น หรือใช้เส้นสายเพื่อให้ได้มาซึ่งเศรษฐผลจากการผูกขาดหรือควบคุมนั้น ๆ ถือได้ว่าก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมเป็นความสูญเสียอย่างหนึ่ง ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่านโยบายเศรษฐกิจของไทยมากมาย เป็นนโยบายในลักษณะเช่นว่านี้ อาทิ เช่น นโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิประโยชน์ในการผูกขาดในการผลิตแก่ผู้ประกอบการสินค้าหรือ บริการบางประเภท การกีดกันปริมาณของสินค้าหรือบริการบางชนิดโดยการคุ้มครองทางภาษีอากร หรือควบคุมทางปริมาณอื่น ๆ การกำหนดโควต้าในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การส่งออกสินค้าบางชนิด เช่น ข้าว มันสำปะหลัง หรือน้ำตาล การให้สัมปะทานผูกขาดในกิจการบางอย่างซึ่งมีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงสิทธิดังกล่าว เช่นการผลิตสุราในประเทศ เป็นต้น ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลบอกให้เรารู้ว่าลภาพต่าง ๆ เช่นว่านี้ล้วนแล้วแต่มีต้นทุนของสังคมเกิดขึ้นทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะต้องใส่ใจหรือคำนึงถึงก่อนที่จะกำหนดนโยบายอะไรออกมา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะจบลงด้วยการกล่าวอ้างถึงคำเตือนของ Olson (1982) ซึ่งได้ขยายการวิเคราะห์เกี่ยวกับการตัดสินใจของกลุ่มซึ่งเราได้กล่าวถึงแล้วในส่วนที่ (V) ต่อไปอีกว่า กระบวนการแสวงหาเศรษฐผลในลักษณะของบุคคลรวมหัวกันหรือร่วมมือกันวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มโดยเฉพาะเจาะจงจะทำให้เกิดความขัดข้องและความจำกัดขึ้นในสังคมอันเป็นเหตุให้อัตราการเจริญเติบโตของสังคมลดถอยลง ในสภาพเช่นนี้ถ้าหากไม่มีความเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่รุนแรง เช่นภาวะสงครามที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เสื่อมสลายไปแล้ว "ความเน่าเฟะของสถาบัน" (institutional sclerosis) ก็จะเกิดขึ้นทำให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจช้าลงและหยุดลงในที่สุด

VII. รัฐเศรษฐศาสตร์ (Political Economics) กับนโยบายเศรษฐกิจ

ความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์บางคน หรือบางกลุ่มที่จะอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองด้วยวิธีการหรือทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (neoclassic) บทความนี้ได้พูดถึงแล้วในส่วนที่ก่อน ๆ ในส่วนที่ (VII) นี้เป็นความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์ที่สูงขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งที่จะรวมเอาพฤติกรรมของรัฐบาลในเชิงรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เข้าไว้ด้วยกัน แล้วพิจารณาหาทฤษฎีที่จะอธิบายพฤติกรรมผสม เช่นว่านี้ให้ได้ คำถามที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเสาะแสวงหาทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว อาจจะเริ่มจากว่ารัฐบาลมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจ? มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอะไรบ้างที่มีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อการตัดสินใจหรือนโยบายทางการเมือง ความเชื่อมั่นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐบาลมีผลต่อนโยบายเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง? ประชาชนในระบบประชาธิปไตยมีช่องทางหรือบทบาทมากน้อยเพียงใดที่จะผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจบางอย่างเกิดขึ้นได้ หรือให้ยกเลิกไป? รัฐบาลควรจะมีหลักการอะไรในการเปลี่ยนจุดเน้นในนโยบายเศรษฐกิจในช่วงเวลาหรือภาวะทางสังคมต่าง ๆ กัน? ทั้งหมดนี้เป็นตัวอย่างคำถามที่นักรัฐเศรษฐศาสตร์พยายามหาคำตอบ

คำตอบหนึ่งซึ่งได้รับการเผยแพร่ในแวดวงวิชาการในเรื่องนี้ก็คือ ผลการศึกษาถึงรูปแบบสังคมผสมผสานระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ (politico-economic model) ของ Frey and Schneider(1981) และ Frey (1983) ซึ่งในรูปแบบนี้กำหนดให้รัฐบาลมีพฤติกรรมที่แน่ชัดอย่างหนึ่ง คือการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดในช่วงที่คนเองมีอำนาจอยู่ โดยที่จะต้องระมัดระวังเรื่องเสียงที่ตนเองจะได้รับในเวลาเลือกตั้งซึ่งเสียงที่ว่านี้จะได้รับผลกระทบมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอีกต่อหนึ่ง รูปแบบระบบการเมืองเศรษฐกิจที่ว่านี้จะแสดงได้โดยสมการดังนี้

$$\text{Max} \quad \int_{0}^{\alpha} U(\ .\ )\, dt$$

โดยขึ้นอยู่กับ $U(T) \geq V^*$, และ

$$V = V(x_1, x_2, \ldots, x_n),$$

$$F(x_1, x_2, \ldots, x_n) = 0$$

โดย U คืออรรถประโยชน์ของรัฐบาลเอง แต่ว่าในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง T ส่วนแบ่งของคะแนนเสียงที่รัฐบาลจะต้องได้รับคือ V จะต้องไม่น้อยกว่าระดับหนึ่ง หรือ V* ซึ่งจะทำให้รัฐบาลยังคงเป็นรัฐบาลอยู่ต่อไป ค่า V* นี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อาทิเช่น จำนวนพรรคที่รณรงค์เพื่อที่เป็นรัฐบาล ความเป็นไปได้ของการตั้งรัฐบาลผสม และกฎเกณฑ์การเลือกตั้งอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น สัดส่วนของเสียงสนับสนุนนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัย หรือตัวแบ่งทางเศรษฐกิจ คือ $x_1,.....x_n$ (และปัจจัยอื่น ๆ) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องหรือผลการกระทบซึ่งกันและกันในรูปลักษณะที่แสดงได้โดยสมการ $F(x_1,.....,x_n) = 0$

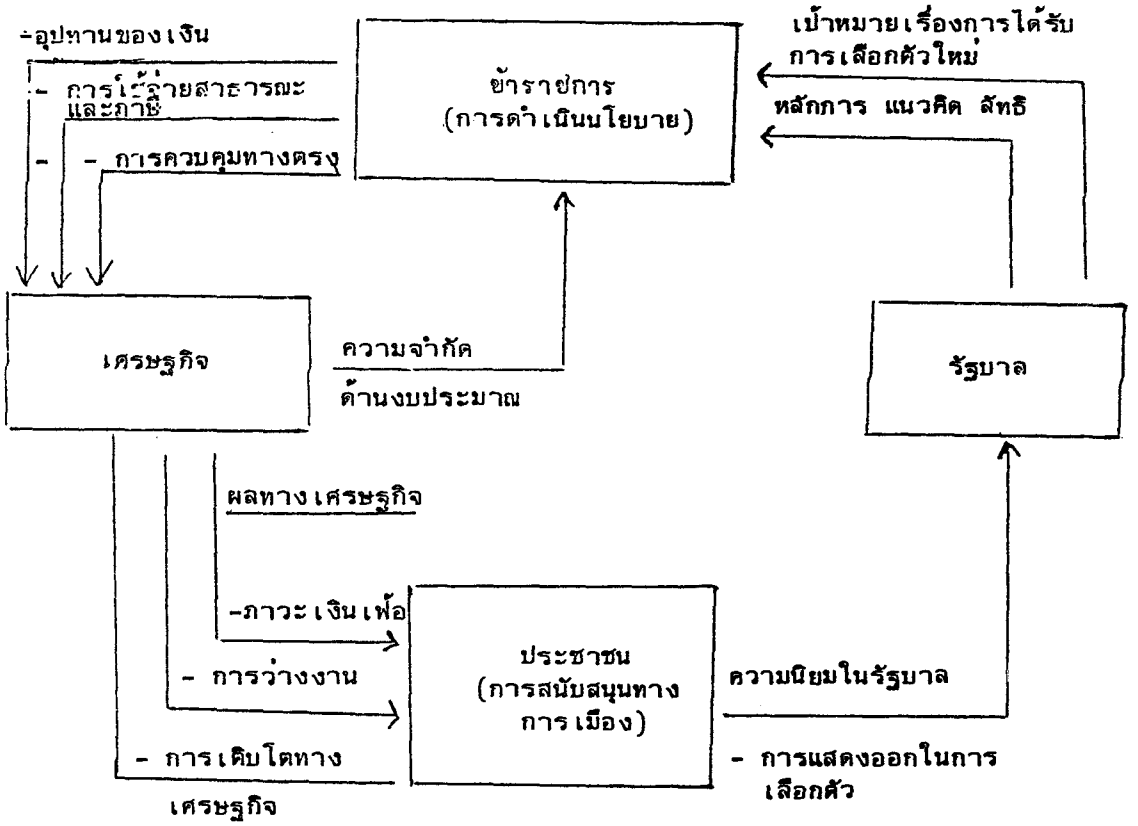
นอกจากตัวแปรทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีตัวแปรอีกตัวหนึ่งซึ่งถูกกำหนดไว้ในปัจจัยที่จะมีผลต่อคะแนนที่จะได้ด้วย ตัวแปรที่ว่าคือระดับและความเข้มข้นของความนิยมชมชอบ (popularity) ที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล ตัวแปรตัวนี้หาได้จากการสำรวจความนิยมชมชอบในตัวผู้นำรัฐบาลและ/หรือผลงานของรัฐบาล ซึ่งมีผู้ทำกันโดยทั่วไปในระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือเยอรมนี เนื่องจากการหาจุดสูงสุดของอรรถประโยชน์ของรัฐบาลตามรูปแบบของสมการที่แสดงข้างต้น เป็นเรื่องที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากในทางปฏิบัติ นักวิเคราะห์จึงได้หาทางที่จะศึกษาได้ง่ายขึ้น อย่างเช่น Frey ได้สมมติว่าระดับความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลนี้จะมีผลโดยตรงต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งและถ้าหากสถานะทางเศรษฐกิจในขณะมีการเลือกตั้งมีผลต่อความนิยมชมชอบในรัฐบาลแล้ว นักวิเคราะห์สามารถสร้างสมการความนิยมชมชอบขึ้นมาได้โดยให้แปรผันไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและตัวแปรนอกเหนือเศรษฐกิจอื่น ๆ วิธีนี้ก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะทราบว่ารัฐบาลจะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างไร เมื่อสถานะทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไปอย่างหนึ่ง โดยมีดัชนีความนิยมชมชอบในรัฐบาลเป็นตัวประสาน Frey และ Schneider (1983) ได้ทดลองทดสอบสมการเช่นว่านี้โดยวิธีการทางเศรษฐมิติ โดยใช้ข้อมูลของสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีตะวันตก ซึ่งผลก็ปรากฏออกมาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจ 3 ตัวมีอิทธิพลอย่างชัดเจนต่อความนิยมชมชอบในรัฐบาล โดยมีความสำคัญทางสถิติสูงและความสามารถในการอธิบายก็สูงเช่นเดียวกัน ตัวแปรทางเศรษฐกิจ 3 ตัวนี้ คือ (1) อัตราการว่างงานในประเทศ (ส่งผลในทางลบ) (2) อัตราเงินเฟ้อ (ส่งผลในทางลบ) และ (3) อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัวของประชาชน (ส่งผลในทางบวก)

นี่เป็นเพียงตัวอย่างเดียวที่นักรัฐเศรษฐศาสตร์พยายามศึกษาพฤติกรรมของรัฐบาลได้โดยการตั้งข้อสันนิษฐานที่สามารถใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง ๆ ทำการทดสอบความน่าเชื่อถือ หรือความเป็นไปได้ของทฤษฎี หรือรูปแบบของระบอบการเมืองเศรษฐกิจ ในปัจจุบันมีการศึกษาเช่นว่านี้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทำให้เราได้ข้อสรุปใหม่ ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองบางอย่าง อาทิ เช่น ได้มีการค้นพบว่าในยามที่เศรษฐกิจและสังคมมีความสงบเรียบร้อยดี ผลตอบแทนหรือรางวัลที่ประชาชนจะให้แก่รัฐบาลนั้นจะไม่มากหรือไม่รุนแรงเทียบเท่ากับการลงโทษที่ประชาชนเหล่านี้มีต่อรัฐบาลยามระบบเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในภาวะเดือดร้อนยำแย่ (ดู Tufte (1978)) หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เวลาเศรษฐกิจดี รัฐบาลมักจะเสมอตัว แต่เวลาเศรษฐกิจไม่ดี รัฐบาลจะเสียคะแนนนิยมมาก ถ้านำข้อค้นพบนี้มาประกอบกับข้อสันนิษฐานอีกข้อหนึ่งว่าประชาชนจะมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อสภาพเศรษฐกิจในระยะสั้นมากกว่าความคาดหวังในอนาคตที่ยาวไกล หรือความทรงจำในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต รัฐบาลจะพยายามดำเนินนโยบายที่จะรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจในระยะสั้นมากกว่าที่จะคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่เหมาะสมหรือพึงจะเป็นในอนาคต (เช่น คำนึงถึงปัญหาการกระจายรายได้ที่เหมาะสม หรือ สภาพแวดล้อมที่สมดุล เป็นต้น) สภาพเช่นนี้เราจะเห็นได้ทั่วไปในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

เพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้น Hibbs, Jr. (1981) และ Van Winden (1983) ได้นำเสนอรูปแบบของระบบการเมืองเศรษฐกิจที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (หรือตัวละคร) 4 ตัวที่สำคัญในระบบ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง รัฐบาล ข้าราชการประจำ และระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แสดงไว้แล้วในรูปที่ 4 ข้างล่างนี้

ในรูปที่ 4 นี้ จะเห็นว่า ประชาชนจะแสดงออกซึ่งความนิยมในรัฐบาลโดยการออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนรัฐบาลนั้นเมื่อขึ้นมาบริหารประเทศแล้ว ก็จะดำเนินนโยบายด้วยจุดมุ่งหวัง 2 ประการ คือ ดำเนินการตามเป้าหมายก็จะให้ได้รับเลือกตั้งให้อยู่ในอำนาจต่อไป และดำเนินการตามลัทธิหรืออุดมการณ์ที่ตนเองมีอยู่ก่อนแล้ว นโยบายที่สะท้อนจุด-

เครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจ



รูปที่ 4

รูปแบบระบบการเมืองเศรษฐกิจ (Politics-Economic Model)

มุ่งหวัง 2 ประการนี้จะได้รับการสนองตอบและดำเนินการโดยข้าราชการประจำโดยจะใช้เครื่องมือต่าง ๆ กัน อาทิเช่น เครื่องมือทางด้านการควบคุมอุปทานของเงิน เครื่องมือด้านการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลและการเก็บภาษี เครื่องมือด้านการควบคุมทางตรง เป็นต้น เครื่องเหล่านี้เมื่อถูกนำมาใช้ย่อมมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ แต่อาจจะถูกจำกัดโดยขนาดของงบประมาณที่รัฐบาลอาจนำมาใช้ได้ ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏออกมาในรูปของระดับราคา การจ้างงาน และการขยายตัวหรือความเจริญ

ในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งส่งผลถึงประชาชนโดยตรง ซึ่งจะแสดงความพึงพอใจหรือความไม่พอใจ โดยการออกเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นอันว่าครบวงจรของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ และการเมือง ในระบบที่เราได้กำหนดไว้

ข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง ซึ่ง Van Winden (1983, p.240-241) ได้พูดถึงเกี่ยวกับรัฐเศรษฐศาสตร์ นี้ก็คือ บทบาทของที่ปรึกษาทางนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่จะต้องเปลี่ยนโฉมไป กล่าวคือ คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะทางนโยบายจะเป็นที่ยอมรับ ถ้าหากว่าผู้ได้รับคำแนะนำนั้นเห็นว่าจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้หรือทำให้ผลประโยชน์เพิ่มพูนมากขึ้น ดังนั้น การจะให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์นั้น ที่ปรึกษาจะต้องผสมผสานเศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์เข้าด้วยกัน ยกตัวอย่าง เช่น นักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งอาจจะถูกขอโดยรัฐบาลให้แนะนำเกี่ยวกับวิธีที่จะทำให้ภูมิภาคที่ล้าหลังของประเทศมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมา หรือวิธีที่จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศมีความมั่นคงแข็งแรง ที่ปรึกษาที่มองรัฐว่าคือผู้นำมวลชน หรือผู้ให้ความคุ้มครองมวลชนอาจจะแนะนำว่าในกรณีแรกให้รัฐระดมสร้างโครงการพื้นฐานในภูมิภาคที่ล้าหลังเพื่อให้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว และในกรณีหลังให้ตั้งกำแพงภาษีกีดกันการแข่งขันจากภายนอก แต่ที่ปรึกษาที่เป็นนักรัฐเศรษฐศาสตร์จะประเมินดูว่าผลประโยชน์ของรัฐที่แสดงออกโดยความต้องการของรัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำ เป็นเช่นใด และจะได้รับความกระทบกระเทือน หรือไม่อย่างไร จากคำแนะนำของตน เมื่อประเมินดูแล้ว อาจเป็นไปได้ว่าที่ปรึกษาผู้นั้นจะขอถอนตัวจากการเป็นที่ปรึกษา หรือให้คำปรึกษา เพราะเห็นว่าให้ไปก็เปล่าประโยชน์ เพราะผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดนโยบายไม่มีความจริงใจ (แต่อาจมีการแสดงออกว่าจริงใจ) ที่จะแก้ปัญหาที่กำลังเกี่ยวข้องอยู่นั้น[1] แต่ที่ปรึกษาอีกคนหนึ่งอาจจะหาประโยชน์จากสถานการณ์ได้โดยแนะนำ

---

[1]ตัวอย่างมีอยู่มากมายทั้งในกรณีของไทยและต่างประเทศ อาทิ เช่น การลาออกของที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เมื่อเห็นว่าข้อเสนอแนะของตนที่ให้รัฐบาลลดการขาดดุลทางการคลังลง ถูกเมินเฉยไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล

รัฐบาลให้ปล่อยให้ภูมิภาคนั้นดูแลตัวเอง เพราะรู้อยู่แล้วว่ารัฐบาลไม่ได้ประโยชน์อะไรในทางการเมือง จากการที่ต้องไปลงทุนช่วยเหลือภูมิภาคนี้อย่างเต็มที่ พิจารณาในแง่มุมนี้ความสนใจและผลประโยชน์ของทางที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจเอง ย่อมมีอิทธิพลต่อประเภทของคำแนะนำหรือคำปรึกษาที่จะให้แก่ผู้กำหนดนโยบายได้

VIII. <u>เศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (Evolutionary Economics) และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ : บทแนะนำ</u>

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันส่วนใหญ่มักจะคิดว่าแนวความคิด, ทฤษฎีหรือภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 หรือ 3 แนว ได้แก่ แนวความคิดกระแสหลัก (neoclassic) แนวความคิดแบบมาร์กซ์และแนวความคิดผสม ซึ่งอาจจะให้น้ำหนักการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจแตกต่างกันนั้น ยังมีแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์อีกแนวหนึ่ง ซึ่งได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยทศวรรษที่ 1920 แต่มิได้รับการยอมรับและการพัฒนาเท่าที่ควร ว่าจะใช้เป็นเครื่องมือที่จะอธิบายปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของมนุษย์ในทางเศรษฐศาสตร์ได้ จึงมิได้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางโดยทั่วไป แนวความคิดที่ว่านี้คือแนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) หรือที่บางครั้งเรียกตัวเองว่าเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (Evolutionary Economics) ได้มีชื่อผูกพันกับนักเศรษฐศาสตร์รุ่นบุกเบิกหลายคน เช่น Thorstien Veblen, John R.Cammon, และ Karl Menger และนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ ๆ หลายคน เช่น Gunnar Myrdal, J.Kennenth Galbraith, และ Warren J. Samuels เป็นต้น

ในทัศนะหรือแนวคิดของกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบันหรือเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการนี้ปฏิเสธการยอมรับว่าการก่อตัวขึ้นของตลาดที่มีการแข่งขันกันเป็นหนทางเดียวเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เชื่อว่าปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัญหาเชิงวิวัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่ระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของมนุษย์วิวัฒนาการหรือเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ เพราะฉะนั้นการจะแก้ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ได้ก็โดยการสร้าง-

สถาบันทางสังคมที่เหมาะสม ที่สามารถปรับตัวเองให้เข้าปัญหา และแก้ปัญหาในที่สุด ซึ่งนับเป็นแนวความคิดที่มองคน ล ะอย่างกับเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการแข่งขัน นักเศรษฐ-ศาสตร์สถาบันรุ่นใหม่คนหนึ่ง (Schotter (1981)) ถึงกับให้คำนิยามเศรษฐศาสตร์เสียใหม่ว่า คือการศึกษาถึงวิธีที่บุคคลซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบเศรษฐกิจ พยายามที่จะบรรลุเป้าหมายซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะตัว โดยผ่าน หรือใช้สถาบันเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังกล่าว

คำว่า "สถาบัน" อาจจะมีความหมายแตกต่างกันออกไปบ้างตามภาษาที่ใช้ในวิชาต่าง ๆ กัน แต่เนื้อหาสาระหลักคงจะเหมือน ๆ กัน ยกตัวอย่าง เช่น Friedland (1969, p.44) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยา นิยามสถาบันว่า คือ ".... กลุ่มบทบาท (roles) ที่ได้ถูกจัดระบบไว้เป็นอย่างดีแล้ว เพื่อสนองเป้าหมายของสังคม หรือกลุ่มคนในสังคม" โดยที่คำว่า "บทบาท" ได้ถูกนิยามไว้ก่อนแล้วว่า คือรูปแบบการประพฤติปฏิบัติที่ได้ถูกจัดระบบไว้แล้ว (organized pattern of behavior) ส่วน Morse (1969, p.268) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ อธิบายว่า สถาบัน คือ ส่วนประกอบของสังคมที่มีลักษณะและขอบเขตแน่นอน มีการผสมผสานกันดี และเป็นที่ยอมรับรับร่วมกันภายในระบบ ส่วนประกอบเหล่านี้ได้แก่ความคิด (ideas) มโนทัศน์ (concepts) สัญญลักษณ์ (symbols) กฎเกณฑ์ (rules) กฎหมาย (statutes) และความสัมพันธ์อื่น ๆ เป็นต้น สถาบันที่เกิดขึ้นมาจะช่วยประสานรูปแบบหรือแบบแผนของพฤติกรรมต่าง ๆ ทำให้กิจกรรมทางสังคมมีความหมายขึ้นมา ในการนี้ องค์กร (organizations) เป็นรูปลักษณะหนึ่งของสถาบันที่ประกอบไปด้วยค่านิยม แนวปฏิบัติ หน้าที่ และกลไกต่าง ๆ ที่จะทำให้กิจกรรมทางสังคมเกิดขึ้นได้ สำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างเช่น Siffin

(1972) สถาบันมีความหมายไม่ต่างกับที่ Morse นิยามมากนัก แต่สถาบันของ Siffin จะเกี่ยวข้องกับประเด็นว่า องค์กรควรจะมีคุณลักษณะอย่างไร หรือควรจะทำอะไรมากกว่า[1]

ภาษาทางการที่ใช้อธิบายลักษณะของสถาบันอย่างที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ คงจะเหมาะสำหรับการศึกษาในรายละเอียดของแต่ละวิชายากกว่า ในที่นี้เราคงสามารถใช้คำนิยามง่าย ๆ ว่า สถาบันหมายถึงกฎระเบียบ ประเพณี หรือวิธีที่ถือปฏิบัติอย่างเป็นระบบ คำนิยามนี้ได้มาจาก สุทิศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2528, หน้า 17๐) ซึ่งได้วิเคราะห์ต่อไปว่า เศรษฐศาสตร์สถาบัน เป็นการศึกษาถึงเหตุผลและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการทำให้เกิดการเติบโต และการเสื่อมสลายของสถาบันต่าง ๆ เป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากทฤษฎีวิวัฒนาการของบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลายในโลกของ Sir Charles Darwin ที่ว่า เฉพาะพืช หรือสัตว์ที่แข็งแรงที่สุดเท่านั้น จึงจะได้รับการคัดเลือกจากธรรมชาติให้มีชีวิตอยู่รอดได้ และเพื่อที่จะให้มีชีวิตรอดอยู่ต่อไป พืชหรือสัตว์นั้นจะต้องปรับเปลี่ยนสภาพของตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเสมอ สถาบันก็เช่นเดียวกัน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับสถานะอยู่ตลอดเวลาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของมนุษย์ ซึ่งใช้สถาบันหรือสร้างสถาบัน ขึ้นมาเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือของกลุ่ม

---

[1]ดังนั้นการสร้างสถาบันขึ้นมา (institutional building) ในความหมายของ Siffin จึงมีความหมายมากกว่าการสร้างองค์กรขึ้นมาธรรมดา ๆ แต่เป็นการสร้างองค์กรที่สนับสนุนรูปแบบกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องกัน และมีผลกระทบผูกพันต่อภาวะแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ กิจกรรมนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การสร้างสถาบันในทัศนะ Siffin (1972, p. 114) จึงมีความหมายว่า "เป็นการวางแผน กำหนดโครงสร้าง และชี้นำองค์กรใหม่ ๆ หรือที่ได้ปรับปรุงแล้ว ซึ่ง (ก) ได้รับเอาความเปลี่ยนแปลงในค่านิยม,หน้าที่และความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกายภาพและในทางสังคมเข้าไว้, (ข) สร้าง บำรุงรักษาและปกป้องความสัมพันธ์เชิงปทัสฐาน และลักษณะกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม และ (ค) แสวงหาความสนับสนุนและการประคับประคองส่งเสริมซึ่งกันและกันในภาวะแวดล้อมทั่วไป"

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ, แนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันบอกให้เราทราบว่า การจัดตั้งและการจัดการสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ต้องใช้ทรัพยากรทั้งสิ้น ดังนั้นต้นทุนที่เกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดความเป็นอยู่ของสถาบัน ในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายที่สำคัญ รัฐบาลอาจชักนำให้เกิดสถาบันบางประเภทขึ้นมาใหม่เพื่อช่วยแก้ปัญหาบางอย่างของสังคมได้ หรือไม่ก็ช่วยปรับให้ผลประโยชน์ของสถาบันที่เกี่ยวข้องให้มีมากกว่าต้นทุนที่จะต้องเสียไป ประเด็นตัดสินอยู่ที่ตัวทุนกับผลประโยชน์ที่ได้นี่เอง เพราะฉะนั้น จากแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ สถาบัน หรือเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ, นโยบายเศรษฐกิจเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สร้างบทบาทให้แก่สถาบันเพื่อให้แก้ปัญหาให้แก่ผู้ซึ่งกำหนดนโยบาย ประสงค์จะให้แก้ หากมีความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ ผู้ซึ่งฉลาดกว่าหรือแข็งแรงกว่ายอมปรับเปลี่ยนสถาบัน เพื่อประโยชน์ของฝ่ายตนได้ และจะพยายามทำเช่นนี้เรื่อยไปโดยไม่หยุดนิ่ง

เมื่อเร็ว ๆ นี้ คณะกรรมการบริหารของสมาคมเพื่อเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (Association For Evolutionary Economics) ได้สรุปลักษณะสำคัญของเศรษฐศาสตร์สถาบันไว้ในวารสารทางวิชาการของสมาคมนี้ ซึ่งมีชื่อว่า Journal of Economic Issues ไว้ดังนี้ .

1) พฤติกรรมทางเศรษฐกิจเป็นผลพวงของขบวนการอบรมบ่มนิสัยในทางวัฒนธรรม เพราะฉะนั้นจึงสามารถที่จะทำความเข้าใจกับมันได้โดยการอธิบายถึงรูปแบบของวัฒนธรรม (หรือ "สถาบัน") ในช่วงเวลาหนึ่ง หรือสถานที่หนึ่ง

2) ความเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน เป็นขั้นตอนต่อมาของกระบวนการประเมินความสามารถในการแก้ปัญหาของสังคม และเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในระบบเศรษฐกิจ

3) การปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่ชาญฉลาดนั้น เป็นไปได้มาก หากมีความเข้าใจในระบบเศรษฐกิจนั้นอย่างละเอียด และลึกซึ้งว่านั่นคือมรดกตกทอดมาจากระบบวัฒนธรรมของสังคมอีกต่อหนึ่ง

4) ความเข้าใจในหลักการกระแสหลักทางเศรษฐศาสตร์ หลายประการ รวมทั้งเงื่อนไขด้านสวัสดิการสังคม และ ความเชื่อเกี่ยวกับการขูดรีดตามแนวความคิดแบบมาร์กซ์ เป็นความเข้าใจที่สืบทอดมาจากสมัยศตวรรษที่ 18 และ 19 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะอธิบาย แก้ตัว หรือประนาม ความเข้าใจหรือแนวความคิดทั้งสองอย่างนี้ไม่มีประโยชน์ต่อสภาพในเชิงอธิบายและเชิงวิเคราะห์ของสังคมศาสตร์ในศตวรรษที่ 20 อีกต่อไป

5) การท้าทายของเศรษฐศาสตร์ สถาบันก็คือ การพัฒนาแนวความคิดหรือมโนทัศน์ที่ว่าเราอาจจะใช้การวิเคราะห์ทางสถิติแบบใหม่ที่ทันสมัยช่วยในการอธิบายระบบเศรษฐกิจที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้

ประเด็นสุดท้ายที่ว่า แนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน เสนอตัวเองให้เป็นทางเลือกที่จะใช้อธิบายพฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ เป็นประเด็นที่น่าสนใจและน่าติดตามวิเคราะห์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงและสร้างสถาบันขึ้นใหม่มากมายในระยะ 25 ปี ตั้งแต่ มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา

IX. บทสรุป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือต้องการที่จะเลือกเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จากหลายแขนงความคิดให้มากที่สุดที่สามารถนำมาใช้อธิบายสาเหตุและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม อย่างเช่นระบบเศรษฐกิจไทยได้ และเมื่ออธิบายได้แล้วประโยชน์ต่อมาของทฤษฎีดังกล่าวก็คือการพยากรณ์ปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต องค์ความรู้เช่นว่านี้ไม่แต่เพียงจะทำให้นักวิเคราะห์ ผู้ตัดสินใจ ผู้กำหนด

นโยบายและผู้บริหารประเทศอื่น ๆ เข้าใจปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเท่านั้น แต่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในโอกาสต่อไปเป็นไปได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ และได้ผลตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ด้วย

เนื่องจากประเด็นสำคัญของบทความคือการใช้ประโยชน์จากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ในการทำความเข้าใจ หรือช่วยกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ, ในส่วนแรกของบทความนี้จึงเป็นการพิจารณาถึงลักษณะของการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ หรือทฤษฎีที่จะใช้ตอบคำถาม หรือแก้ปัญหาเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์บางอย่าง ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่สร้างขึ้นมาได้อาจจะมีระดับการยอมรับแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่สำคัญคือเราต้องการทราบว่าทฤษฎีอะไรอธิบายนโยบายเศรษฐกิจได้ดีที่สุด

ก่อนที่จะวิเคราะห์ความเหมาะสมของบางทฤษฎีต่อนโยบายเศรษฐกิจบางอย่าง เราได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานบางประการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และเครื่องมือที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว หลักเกณฑ์ หรือทฤษฎีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจนี้ คิดกันขึ้นโดย Tinbergen นักเศรษฐศาสตร์ชาวดัช ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ทฤษฎีแรกที่บทความได้ใช้สำหรับที่จะวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ คือทฤษฎีว่าด้วยรัฐตามแนวของมาร์กซ์ ณ จุดนี้ เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า รัฐหรือรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ คือ ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐตามแนวมาร์กซ์มองรัฐว่าคือองค์กรของชนชั้นปกครอง ซึ่งมีเป้าประสงค์สุดท้ายคือการธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตน โดยการดำเนินนโยบายที่จะขูดรีด กีดกันชนชั้นผู้ถูกปกครอง ซึ่งด้อยฐานะกว่า ในระบบทุนนิยมอย่างเช่นเศรษฐกิจไทย ทฤษฎีว่าด้วยรัฐตามแนวมาร์กซ์ไม่สามารถเสนอแนะนโยบายหรือคำแนะนำในทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ เพราะปัญหาพื้นฐานทั้งหมดเกิดจากการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้น ซึ่งจะแก้ได้ด้วยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจเท่านั้น

กลุ่มทฤษฎีซึ่งมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีการเลือกของสังคม (Public choice theory) พยายามที่จะใช้แนวความคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (neoclassic theory) ในการที่จะอธิบายนโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นภายใต้การควบคุมของระบบการเมือง ข้อสมมติหลักของทฤษฎีการเลือกของสังคม คือการแสวงหาอรรถประโยชน์ของบุคคลในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในสถานภาพแตกต่างกัน คือมีทั้งประชาชนผู้บริโภค ผู้ผลิต นักการเมือง รัฐมนตรีในรัฐบาล และข้าราชการประจำ ในส่วนของประชาชนผู้บริโภคนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะของการให้ความเห็นชอบโดยผ่านขบวนการทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งหรือการวิ่งเต้นทางการเมือง (lobby) ส่วนพรรคการเมืองนั้นก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาล และเมื่อเป็นแล้ว ก็พยายามดำเนินนโยบายที่จะสร้างความนิยมในบรรดาประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง เพื่อว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปตนเองจะได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีก

ยังมีบุคคลอีกสองกลุ่มซึ่งรัฐบาล (ซึ่งในที่นี้หมายถึงนักการเมืองสังกัดพรรคที่มีเสียงข้างมาก ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร หรือกำหนดนโยบายของประเทศ) มีความสัมพันธ์ด้วย และมีอิทธิพลต่อกันและกัน กลุ่มแรกคือ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้ผลิต กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน ฯลฯ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะพยายามวิ่งเต้นหรือโน้มน้าวให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ทฤษฎีบอกให้เราทราบว่ากลุ่มเล็กมักจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาลได้ดีกว่ากลุ่มใหญ่ ด้วยเหตุผลที่ว่า ผลประโยชน์ปกป้องได้ง่ายกว่าในกลุ่มเล็ก และผู้ที่เกี่ยวข้องมีความกระตือรือล้นมากกว่า เพราะฉะนั้นจึงไม่แปลกอะไรที่เราจะเห็นรัฐบาลกำหนดและดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อยด้วยความกระฉับกระเฉง มากกว่านโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ชาวนา ส่วนในกลุ่มที่สองนั้น คือกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งคอยให้ข้อมูลและคอยแนะนำนักการเมืองในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย จากนั้นก็จะเป็นผู้บริหาร หรือดำเนินการตามนโยบายนั้น เนื่องจากทฤษฎีผลประโยชน์มองข้าราชการประจำว่าเป็นบุคคลผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดเหมือนกัน เพราะฉะนั้น

คงเป็นการผิดพลาดมากถ้าจะเข้าใจว่าข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตนตามระเบียบวินัย รับนโยบายมาดำเนินการโดยดุษณี ไม่มีความพึงพอใจเป็นของตัวเอง ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการประจำอาจจะมีเป้าประสงค์ของตนเองในการที่จะขยายงานหรือหน่วยงานของตนเพื่อให้ตนเองมีบทบาทในสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นหนทางให้ได้มาซึ่งอำนาจ เกียรติยศ ชื่อเสียง ความร่ำรวย หรือความพึงพอใจอื่น ๆ เราต้องเข้าใจบทบาทและพฤติกรรมทางเศรษฐศาสตร์ของข้าราชการประจำด้วยจึงจะสามารถเข้าใจนโยบายเศรษฐกิจของนักการเมืองที่เป็นรัฐบาลได้

ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผล (Rent-seeking Theory) เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งในกลุ่มทฤษฎีผลประโยชน์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้อธิบายการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจบางอย่าง ประเด็นหลักก็คือว่ารัฐบาลซึ่งมีอำนาจในการสร้างกฎเกณฑ์และการบังคับ สามารถก่อให้เกิดกำไรที่สูงขึ้นกว่าสุภาพที่มีการแข่งขันกันเต็มที่ได้ โดยการจำกัดขนาดของการผลิตและการตั้งราคาให้สูงขึ้น ซึ่งก็คือลักษณะของการผูกขาดอย่างหนึ่งนั่นเอง ส่วนกำไรที่สูงขึ้นกว่าปกติ หรือที่เรียกว่า "เศรษฐผล" (rent) นี้ ใคร ๆ ก็อยากได้ เพราะฉะนั้นในสังคมที่ยอมให้มีการแข่งขันกันวิ่งเต้นด้วยวิธีการต่าง ๆ นานาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดดังกล่าว ต้นทุนของกิจกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งเศรษฐผลนั้นย่อมเป็นต้นทุนที่เป็นความสิ้นเปลืองของสังคม ทฤษฎีการแสวงหาเศรษฐผลนี้ชี้ให้เห็นถึงโทษของกิจกรรมแสวงหาเศรษฐผลซึ่งมีอยู่ทั่วไปในสังคมทุนนิยม หลังจากอธิบายว่าเพราะเหตุใดจึงมีความพยายามจากกลุ่มต่าง ๆ วิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานภาพที่จะก่อให้เกิดเศรษฐผลให้แก่ตนได้

ทฤษฎีว่าด้วยรัฐเศรษฐศาสตร์ (Political economics) พยายามหาความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์กับตัวแปรทางการเมือง อาทิเช่น ผลของสภาวะเงินเฟ้อ หรือการว่างงานที่จะมีต่อความนิยมชมชอบทางการเมืองของพรรครัฐบาล เป็นต้น การใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อศึกษาพฤติกรรมทางรัฐศาสตร์ เป็นการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและการเมือง (ซึ่งบางครั้งแยกกันไม่ออก) ให้สูงขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งอาจจะช่วยในการพยากรณ์ หรือทำนายความเปลี่ยนแปลงในนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองให้เป็นระบบและมีความแม่นยำมากขึ้นได้

ทฤษฎีสุดท้ายที่บทความนี้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในฐานะเครื่องมือที่จะอธิบายนโยบายเศรษฐกิจ คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (Evolunality economics) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ของสิ่งมีชีวิต ความเข้าใจพื้นฐานของทฤษฎีนี้คือทุกสิ่งมีสภาพที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่ง และผู้ที่รู้จักปรับตัวเองให้เข้าสถานการณ์ใหม่ ๆ เท่านั้นจึงจะอยู่รอดได้ ดังนั้นผู้ที่ต้องการให้ตนเองบรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์หรือความก้าวหน้าของตน ก็จะต้องอาศัยสถาบันต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว หรือที่สร้างขึ้นมาใหม่เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ในสภาพเช่นนี้ สถาบันต่าง ๆ ทางสังคมจะมีบทบาทมากในระบบเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริง ๆ ในสังคมส่วนใหญ่รวมทั้งสังคมไทยด้วย

อันที่จริงยังมีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อีกหลายทฤษฎีที่อาจนำใช้อธิบายพฤติกรรมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง ๆ ได้ อาทิ เช่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน (Economics of property rights), ทฤษฎีเกี่ยวกับการระเบียบกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of economic regulations), หรือทฤษฎีอื่น ๆ ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ แต่ทฤษฎีเหล่านี้อาจจะอยู่สูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ มิได้มุ่งหวังแต่เพียงการอธิบายสาเหตุหรือต้นตอของนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะมีประโยชน์ในการชี้นำทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจด้วย ซึ่งคงเป็นเรื่องที่อาจจะศึกษาวิเคราะห์ต่อจากนี้ได้ เท่าที่เราได้วิเคราะห์มาเชื่อว่ามีทฤษฎีเพียงพอที่จะใช้เป็นประโยชน์ในการอธิบายพฤติกรรมตัวแปรหรือตัวละครต่าง ๆ ในสังคมเศรษฐกิจรวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นโจทย์ของการสัมมนาทางวิชาการในปีนี้ด้วย การอธิบายทางเศรษฐศาสตร์ อาจไม่ถูกเสียทั้งหมด หรือไม่เป็นที่ยอมรับเสียทั้งหมด แต่คงไม่มีใครปฏิเสธว่าความรู้และความเข้าใจทางเศรษฐศาสตร์ เหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริง ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ "ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สำหรับพฤติกรรมข้าราชการ" วารสารเศรษฐศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, มิถุนายน, 2519 หน้า 54-93.

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ "แก่นสารของเศรษฐศาสตร์" รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2527.

มนตรี เจนวิทย์การ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดเห็นบางประการในแง่กฎหมาย, นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3, กุมภาพันธ์ 2517,

เมธี ครองแก้ว, "นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร?" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3, (พฤษภาคม, 2517)

วิทยากร เชียงกูร "บทนำ : เศรษฐศาสตร์การเมืองไม่สามารถเสนอทางออกให้กับสังคมไทยได้จริงหรือ? วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, ปีที่ 4, เล่มที่ 2-3, มกราคม-มิถุนายน, 2518

สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง, "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสถาบัน" หน่วยที่ 5 เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ และสิ่งแวดล้อม, สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.

Alt, James E. and K.Alec Chraystal, Political Economics Berkeley : University of California Press, 1983.

Andic Suphan, and Ramon J. Cao-Garcia" "Regulation in a Demoereacy : Inefficiency or Efficiency? in Horst Hanusch (ed), Public Finance and the Quest for Efficiency, Detroit : Wayne State University Press, 1984, pp. 209-222.

Arrow, Kenneth J. "Social Choice and Individual Values, 2 nd ed, New Haven : Yale University Press, 1963.

Bhagwati, Jagdish N. "directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", Journal of Political Economy 90 (October, 1982), pp. 988-1002.

Black, Duncan, The Theory of Committees and Elections, Cambridge : Cambridge University Press, 1958.

Borcherding, T.E. (ed.) Budgets and Bureaucrats : The Sources of Government Growth, Durham, N.C. : Kuke University Press, 1977.

Brittan, Samuel, The Economic Consequences of Democracy, London : Temple Smith, 1977.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock, The Calculus of Consent, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.

Buchanan, James M., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (ed), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station : Texas A and M University Press, 1980.

Colander, David C. (ed,) Neoclassical Political Economy : The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities, Cambridge, Mass. : Ballinger, 1984.

Downs, Anthony An Economic Theory of Democracy New York :Harper and Row, 1957

Downs, Anthony, Inside Enreancracy, Boston : Little Brown, 1967.

Evers, W.D. and T.H. Silcock, "Elites and selection" in T.H. Silcock (ed), Thailand : social and Economic Studies in Development, Canberra : Anstralian National University Press, 1967, pp. 84-104.

Frey, Bruno S. "Politico-Economic Models and Cycles" Journal of Public Economics, 9, 1978, pp. 203-220.

ey, Bruno S. "Politometrics of Government Behavior in a Democracy" Scandinavian Journal of Economics, 81, 1979, pp.308-322.

Frey, Brueno S. and F. Schneider, "A Politico-Economic Model of the United Kingdom" Economic Journal, 88, 1978, pp. 243-253.

Frey, Bruno S. and F.Schneider, "An Empirical Study of Politico-Economic Interactions in the United States" Review of Economics and Statistics, 60, 1978, pp. 174-183.

Frey, Bruno S. and Friedrich Schneider, "Recent Research on Empirical Politico-Economic Models" in D.A. Hibbs and H.Fassbender (eds). Contemporary Political Economy, Amsterdam : North-Holland, 1981, pp.11-30.

Frey, Bruno S. "Politometrics of Government Behavior in a Democracy" Scancinavian Journal of Economics, 81, 1979, pp.308-322.

Friedland, William H. "A Sociological Approach To Modernization" in Chandler Morse et al Modernization by Design, Ithaca :Cornell University Press, 1969, pp. 34-84.

Friedman, Milton Essays in Posotive Economics, Chicago University of Chicago Press, 1953.

Harberger, Arnold Taxation and Welfare, Boston : Little Brown, 1974.

Heilbroner, Robert L. (ed.) Economic Means and Social Ends : Essays in Political Economics, Engl ewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1969.

Hibbs, Jr., Douglas A., "Contemparary Political Economy : An Overview", in D.A. Hibbs, Jr. and H.Fassbender, eds, Contemparary Political Economy, Amsterdam : North-Holland, 1981, pp. 1-9.

Hibbs, D.A. and H. Fassbender (eds), Contemparary Political Economy, Amsterdam : North-Holland, 1981.

Jackson, Peter J., The Political Economy of Bureaucracy Oxford : Philip Allan, 1982.

Jackson, Peter J., "Economy, Democracy and Bureaucracy" in R.C.O. Matthews (ed), Economy and Democracy, London : MacMillan, 1985, pp. 168-203.

Kalt, J.P. and M.A. Zupan, "Captive and Ideology in the Economic Theory of Politics" American Economic Review, June, 1984, pp. 279-300

Krueger, Anne O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", American Economic Review, 64 (June, 1974), pp.292-303.

Kuhn, Thomas S. The Structure of Scientific Revolution Second edition, Chicago : University of Chicago Press, 1970.

Matthews, R.C.O., (ed). Economy and Democracy, London : MacMillan, 1985.

McCormick, Robert E. and Robert D. Tollison, Politicians, Legislation, and the Economy : An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government, Boston : Martinus Nijhoff, 1981.

Milliband, Ralph The State in Capitalist Society New York : Basic Books, 1969.

Morse, Chandler "Becoming Versus Being Modern : An Essay on Institutional Change and Economic Development" in Chandler Morse et al (eds) Modernization by Design, Ithaca : Cornell University Press, 1969, pp. 238-382.

Mueller, Dennis, Public Choice, Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

Myrdal, Gunner "Institutional Economics" Journal of Economic Issues, 12 (December, 1978) pp.771-784.

Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago : Aldine, 1971.

O'Connor, James A. The Fiscal Crisis of the State New York : St.Martin's Press, 1973.

Olson, Mancur The Logic of Collective, Action, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1965.

Olson, Mancur, The Rise and Decline of Nations New Haven : Yale University Press, 1982.

Panitchpakdi, Supachai, "Underdevelopment of Development Economics in Thailand" paper presented at the Workshop on Issues in Development Studies in ASEAN Countries, organized by the Regional Institute of Higher Education and Development (RIHED), Singapore, and the Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), Bangkok, at the University of Malaya, Kuala Lumper, December, 14-16, 1981.

Peston, M.S. Theory of Macroeconomic Policy, New York : John Wiley and Sons, 1974.

Posner, Richard A., "The Social Cost of Monopoly and Regulation" Journal of Political Economy, 83(August, 1975), pp. 807-827.

Resnick, Stephen and Richard D. Wolff, "A Masxist Theory of the State" in Larry L.Wade (ed), Political Economy, Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983, pp. 122-152.

Rice, Edward M., and Thomas S.Ulen, "Rent-Seeking and Welfare Loss" in Richard O.Zerbe, Jr., (ed) Research in Law and Economics, Vol. 3, Greenwich, Conn. : JAI Press, 1981, pp. 53-65.

Riggs, Fred W., Thailand : the Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu : East-West Center Press, 1966.

Rowley, Charles "The Relationship between Economics, Politics and the Law in the Formation of Public Policy" in R.C.O. Matthews, (ed) Economy and Democracy, London : MacMillan, 1985, pp. 127-150.

Samuels, Warren J., "Whither (Positive) Political Economy ? One Reading" in Laray L. Wade, (ed) Political Economy, Boston : Kluwer-Nijhoff, 1983, pp. 157-170.

Samuels, Warren J., and Nicholas Mercuro, "A Critique of Rent-Seeking Theory", in David C. Collander, (ed). Neoclassical Political Economy, Cambridge, Mass : Ballinger, 1984, pp. 71-88.

Schotter, Andrew, The Economic Theory of Social Institutions, Cambridge : Cambridge University Press, 1981.

Shepsle, K.A. and B.R. Weingast "Institutionalizing Majority Rule : A Social Choice Theory with Policy Implications" American Economics Review May, 1982, pp.367-371.

Siffin, William J. "The Institution Building Perspective : Properties, Problems and Promise", in D. Woods Thomas et al (eds), Institution Building : A Model for Applied Social Change Cambridge, Mass : Schenkman, 1972, pp. 113-148.

Siffin, William A. The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development, Honolulu : East-West Center Press, 1966

Tinbergen, J., On The Theory of Economic Policy, Ansterdam : Nort-Holland, 1952 (Fifth Printing, 1970).

Tinbergen, J., Economic Policy : Principles and Design Amsterdam : North-Holland, 1967.

Tollison, Robert D., "Rent Seeking : A Survey" Kyklos, Vol. 35, Fase 4, 1982, pp. 575-602.

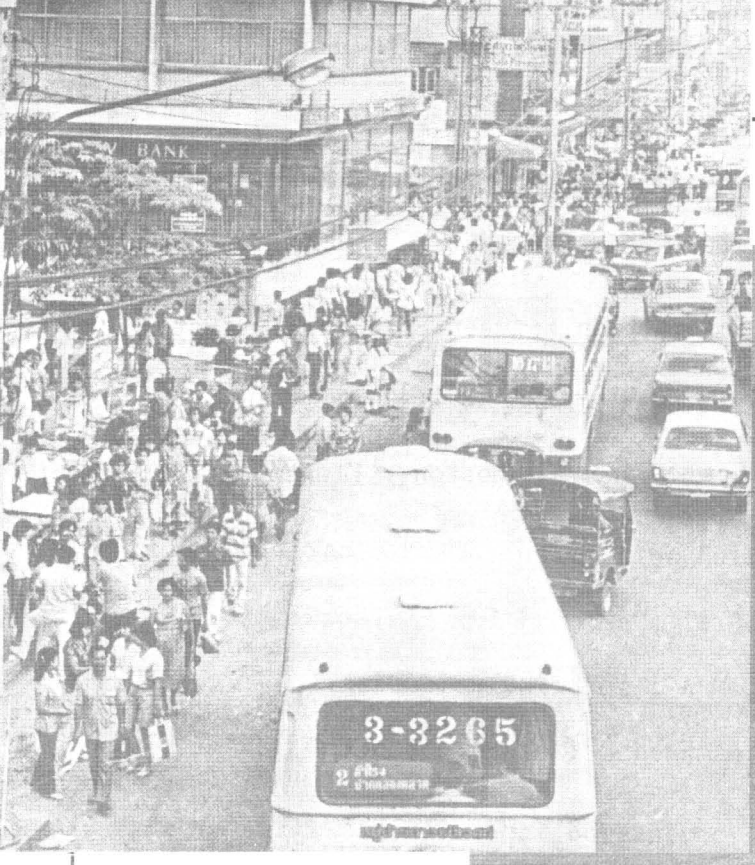
Tufte, Edward R., Political Contral of the Economy, Princeton : Princeton University Press, 1978.

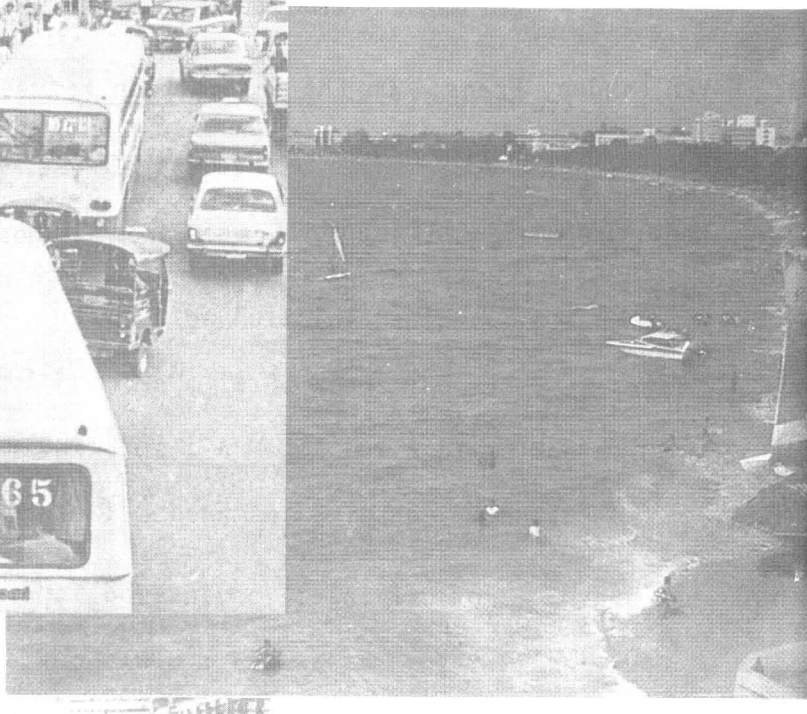
Tullock, Gordon, "The Welfare costs of Tariffs, Monopolies, and Theft" in James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock, (eds), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station : Texas A and M University Press, 1980, pp. 39-50.

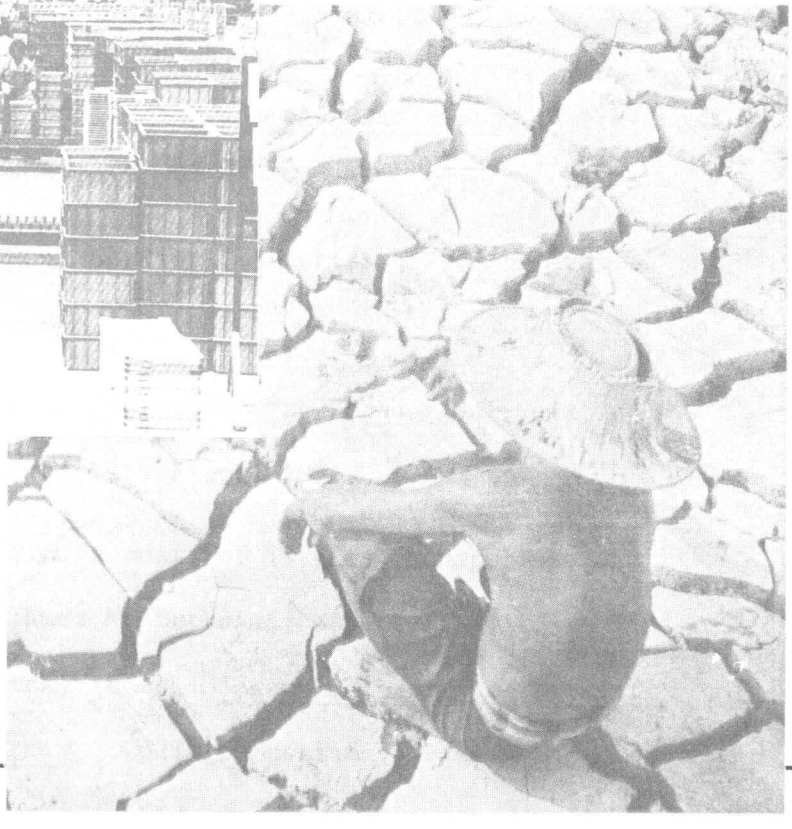
Usher, Dan, The Economic Prerequisite to Democracy, New York : Columbia University Press, 1981.

Van Winden, Frans, On the Interaction between State and Private Sector, Amsterdam : North-Holland, 1983.

Wade, Larry L. (ed). Political Economy, Boston : Kluwer-Nijhoff, 1983.


BANK
3-3265





การกำหนดและบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจ ระดับมหภาค

โดย

ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ประเด็นสำคัญของเรื่อง

การตอบคำถามที่ว่า "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" นั้น เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหลัก ๆ 3 ประการคือ

1. ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเด่นเช่นไร การขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาภายใต้การชี้นำ, จำกัด-ควบคุม กำกับ ส่งเสริมของรัฐ ในระยะเวลามีผลอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิต

2. ลักษณะของระบบเศรษฐกิจและวิถีของการขยายตัวดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้ลักษณะทางการเมืองเช่นไร โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจทั้งสองนี้ที่มีผลต่อการกำหนดทิศทางและนโยบายเศรษฐกิจไทยหรือไม่ อย่างไร ฯ.กิจกรรมใด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ทำให้ลักษณะของระบบเศรษฐกิจ-การเมือง ตลอดจนวิถีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ-การเมือง เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือไม่อย่างไร

3. ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมือง ดังกล่าว ลักษณะของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นแบบเอกรูป หรือพหุรูป หากเป็นแบบพหุรูปเป็นเพราะเหตุใด มีกลุ่มพลังกลุ่มใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มเหล่านี้ปฏิบัติการภายใต้สภาพแวดล้อมอย่างไร และมีพฤติกรรมในการตกลงต่อรอง-ผลักดัน ผลประโยชน์ของตนในกระบวนการตัดสินใจอย่างไร

เนื่องจากประเด็นปัญหาทั้งสามครอบคลุมรายละเอียดมากมายเกินกว่าที่บทศึกษานี้จะพิจารณาให้ถ้วนทั่วได้ จึงจะขอหยิบยกเฉพาะลักษณะเด่น ๆ ของภาพรวมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยอาศัยกรณีศึกษาการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ บางกรณีประกอบด้วย

ลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจไทย

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจไทยที่มีผลต่อโครงสร้างทางอำนาจทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้นคือ

1. ลักษณะเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นระบบเปิดต่อเศรษฐกิจโลก ลักษณะนี้ทำให้มีการเน้นความสำคัญของการถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในปัจจัยการผลิต - เสรีภาพอย่างมีข้อจำกัดน้อยมากในการควบคุมและสร้างเสริมสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในด้านทุนหรือที่ดิน การมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่อาศัยกลไกการตลาดเป็นพลังหลักของระบบเศรษฐกิจนี้มีผลทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เกิดจากการลงทุนของรัฐและเอกชนเป็นการขยายตัวของส่วนที่มีกำลังทางด้านปัจจัยการผลิตที่กล้าแข็งที่สุด มีพื้นฐานดั้งเดิมในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาที่ได้เปรียบที่สุด จนนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจในธุรกิจไม่กี่ประเภท คนไม่กี่กลุ่ม และอาณาบริเวณไม่กี่แห่ง (เขตเมืองใหญ่ เขตเกษตรก้าวหน้าที่มีการชลประทาน เป็นต้น) ดังจะเห็นได้ว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในระยะ 20 ปี นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1-4 นั้น มีผลทำให้สถาบันการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์) เติบโตและมีบทบาทต่อการลงทุนในธุรกิจด้านต่าง ๆ อย่างมาก จนทำให้สถาบันการเงินกลายเป็นแหล่งอำนาจทางเศรษฐกิจแหล่งสำคัญของธุรกิจภาคเอกชน และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางการเมืองมากขึ้น

เมื่อสิ้นปี 2523 ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีสินทรัพย์การเงินทั้งสิ้น 300,016 ล้านบาท และ 65,145 ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อรวมสถาบันการเงินทั้งสองประเภทเข้าด้วยกันแล้ว สินทรัพย์การเงินมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 365,161 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 54 ของผลผลิตรวมของชาติในปี 2523 สำหรับสถานการณ์ในสิ้นปี 2528 ปรากฏว่าสินทรัพย์การเงินทั้งสิ้นของสถาบันการเงินทั้งหมด ซึ่งรวมธนาคารพาณิชย์, บริษัท

เงินทุน, ธนาคารออมสิน และสถาบันการเงินอื่น ๆ แล้วจำนวนสินทรัพย์มีรวมทั้งสิ้นถึง 1,006,008.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (นริศ ชัยสูตร วรากรณ์ สามโกเศศ, ชื่นฤทัย พรภัทรกุล, "โครงสร้างและปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2530 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 19-20 กุมภาพันธ์ 2530) ข้อสำคัญคือ การถือหุ้นในสถาบันการเงินดังกล่าวอยู่ในวงจำกัด และการใช้ประโยชน์จากเงินทุนของสถาบันเหล่านี้ก็เป็นไปเพื่อเพิ่มพูนกำลังทางเศรษฐกิจของบุคคลกลุ่มเล็ก ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้บริหาร และพรรคพวกมากจนเกินไป สถาบันทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ก็ยังคงเป็นกิจการที่มีการกระจุกตัวทางด้านความเป็นเจ้าของกิจการมากกว่าที่จะเกิดการกระจายตัว ดังจะเห็นได้ว่า บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้น ยังมีจำนวนน้อยคือ ในกลางปี 2524 เพียง 75 บริษัท และในบรรดาบริษัทเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มากนัก คือ บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 500 ราย และประมาณร้อยละ 85 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 1,000 ราย ในแง่ของการกระจายหุ้นไปสู่ผู้ถือหุ้นรายย่อยนั้น บริษัทเกือบทั้งหมด (เกินกว่าร้อยละ 90) มีผู้ถือหุ้นรายย่อย (ไม่เกิน 5 ใน 1,000 ของทุนจดทะเบียน) ไม่ถึงร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน กล่าวโดยสรุปก็คือ สถาบันใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เป็นการขยายตัว-ขยายทุนของครอบครัวไม่กี่ครอบครัว นั่นเอง

ส่วนในด้านการเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเมืองและที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ยังคงเป็นของคนกลุ่มเล็ก ดังจะเห็นได้ว่าร้อยละ 5 ของกลุ่มบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดในประเทศไทย ถือครองที่ดินไว้ถึงร้อยละ 21 และเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 20.5 ของที่ดินที่มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้วทั้งประเทศ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, บทที่ 7 หน้า 421-422) แม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะมีแนวนโยบายและมาตรการในการกระจายการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน, การกระจายความเป็นเจ้าของกิจการโดยอาศัยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตลอดจนการลดอัตราการรวมตัวของการถือครองที่ดิน แต่เมื่อสิ้น

แผนฯ 5 แล้ว สถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายในสาระสำคัญ โดยเฉพาะการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการถือครองสินทรัพย์ในระบบธนาคารพาณิชย์ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ใหญ่เพียง 6 ธนาคาร (ในจำนวนธนาคารทั้งหมด 30 ธนาคาร) และในจำนวนนี้ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกสิกรไทย ซึ่งเป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมของครอบครัว เป็นธนาคารที่มีการถือครองสินทรัพย์มากที่สุด โดยสรุปแล้วธนาคารที่ใหญ่ที่สุดหกธนาคารมีทรัพย์สินรวมกันประมาณร้อยละ 75.30 ของทั้งหมด (เกริกเกียรติ "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์ กันยายน 2524, หน้า 9)

การรวมตัวและการเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้มิได้มีเฉพาะทางด้านธุรกิจการเงินเท่านั้น หากยังเป็นที่ปรากฏชัดเจนในด้านธุรกิจการส่งออก และในภาคอุตสาหกรรมด้วย โดยกลุ่มสำคัญ 3 กลุ่มนี้เกาะกัน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจนทำให้มีข้อสังเกตว่า "อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มักจะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย" (เกริกเกียรติ : เรื่องเดียวกัน, หน้า 32)

ปัญหามีอยู่ว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจต่อรอง หรือครอบงำ การดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลนั้น กระทำภายใต้โครงสร้างการตัดสินใจอย่างไร อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ การที่มีตัวแทนธุรกิจเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและพอเพียงหรือไม่ที่จะสรุปว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของอำนาจและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ

2. ลักษณะการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย เป็นลักษณะของทุนพาณิชย์ไม่ใช่ทุนอุตสาหกรรมที่แท้จริง และพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจที่ครอบครัวเป็นเจ้าของกิจการเคิบโคเรียกว่า กลุ่มซึ่งบริษัทเป็นเจ้าของ ลักษณะส่วนบุคคลในการดำเนินธุรกิจ คลอดจน

เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทั้งภายในวงการค้าด้วยกันเอง กับบุคคลในภาครัฐและในทางการเมืองจึงมีสูง ลักษณะของธุรกิจแบบเถ้าแก่นี้น่าจะมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความล่าช้าในการขยายตัวอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ซึ่งเน้นความสำคัญอยู่ที่การลงทุน-การวางแผน-การผลิตระยะยาว ตลอดจนบทบาทของนักบริหารอาชีพที่เป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งของชนชั้นกลาง และชนชั้นผู้จัดการ ซึ่งไม่ได้เป็นทั้งเจ้าของปัจจัยการผลิตและไม่ได้รวมอยู่ในชนชั้นผู้ใช้แรงงาน

การพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักต้องอาศัยการเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มอุตสาหกรรมบางกลุ่ม แทนที่จะพึ่งพิงอยู่เฉพาะกลุ่มธุรกิจการเงินแต่เพียงกลุ่มเดียว (อากิรา ซูเอฮิโร "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย", วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 1 มีนาคม 2529, หน้า 86) ดังนั้นโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจจึงยังมิใช่โครงสร้างที่มีตำแหน่งแห่งที่อยู่ที่ระบบอุตสาหกรรมแบบใหม่ ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองจึงน่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่เน้นผลประโยชน์ตอบแทนระยะสั้น เช่น อภิสิทธิ์ การได้รับการปฏิบัติพิเศษเฉพาะราย การได้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ได้เปรียบมากกว่าการเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบและมีกระบวนการที่จะถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติการร่วมกันในระยะยาว

3. ลักษณะการครองสัดส่วนในการเป็นเจ้าของทุน ของทุนชาติ การศึกษาของซูเอฮิโร (Akira Suehiro, Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand, CUSRI, January, 1985, Chapter 6, pp. 6-1-6-26) พบว่า ในบรรดาบริษัทใหญ่ที่สุด 500 บริษัทในสาขาเหมืองแร่และอุตสาหกรรมการผลิต, การค้าการบริการ และการก่อสร้าง (คิดตามยอดการขาย) และการเงิน-การธนาคาร (จัดตามมูลค่าทรัพย์สิน) นั้น มีบริษัททุนไทยเป็นส่วนใหญ่ (308 บริษัทหรือร้อยละ 62 ของจำนวนบริษัท) ที่สำคัญก็คือ ในบริษัทการเงินและเงินทุนนั้น มูลค่าทรัพย์สินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91) เป็นของคนไทย ในขณะที่บริษัทต่างชาติมีบทบาทสำคัญในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและเหมืองแร่ กับภาคการค้าและการบริการมากคือ ยอดขายของบริษัทต่างชาติมีจำนวนร้อยละ 58 การกระจายทางอุตสาหกรรมของบริษัททุนไทยอยู่ในอุตสาหกรรมใช้

แรงงานมากและใช้วัตถุดิบในประเทศ ใช้เทคโนโลยี่พื้นฐานและส่วนมากเป็นบริษัทที่ควบคุมโดยตระกูลใหญ่บางตระกูล

ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ทุนชาติเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจทางเศรษฐกิจ มิใช่จะอยู่ภายใต้อิทธิพล-อำนาจของต่างชาติเสียเลยทีเดียว นอกจากนั้นทางด้านเกษตรกรรมก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการถือครองที่ดินเพื่อทำการผลิตทางเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรมการเกษตรโดยบริษัทต่างชาติในขนาดใหญ่ ๆ ดังที่ปรากฏในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกันหลายประเทศ

ลักษณะเช่นนี้มีส่วนทำให้อิทธิพลและอำนาจของทุนต่างชาติต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง เป็นไปได้โดยยาก เพราะจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและยังจะต้องแข่งขันกับกลุ่มทุนชาติอีกด้วย เว้นเสียแต่จะอาศัยการร่วมมือกับนายทุนชาติเป็นสะพานเชื่อมต่อเข้าหาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอีกทอดหนึ่ง

4. ลักษณะความสำคัญและน้ำหนักของภาครัฐบาล

ความสำคัญและน้ำหนักของภาครัฐบาลในที่นี้มิได้หมายถึง ขนาดของภาครัฐบาลซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในแง่ของรายได้ การใช้จ่าย งบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้ว จะเห็นว่าภาครัฐบาลมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจทั้งหมดใน ปี พ.ศ. 2529 รายได้ของภาครัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 14.56 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และมีรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 17.16 โดยมีงบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละ 2.60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และในปีเดียวกันนั้นเองกำลังแรงงานที่ภาครัฐบาลใช้ก็มีเพียงร้อยละ 8.3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (สมนึก แดงเจริญ บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทย, เอกสารวิชาการฉบับที่ 26 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตุลาคม 2529)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐบาลจะมีขนาดเล็กแต่ไม่ได้หมายความว่าบทบาทและน้ำหนักของบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะมีน้อยไปตามขนาดของภาครัฐบาลด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐไทยเป็นรัฐที่ชี้นำ, จำกัด ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการพัฒนา ซึ่งหมายถึง การกำหนดความ

สัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนนั้น มิได้เกิดจากวิวัฒนาการตามธรรมชาติที่พลังทางเศรษฐกิจกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หากเป็นการที่รัฐปรับบทบาทและพยายามจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นระยะ ๆ ไป การปรับความสัมพันธ์นี้ส่วนใหญ่มักจะทำในรูปของการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังคงมีการกำกับ ควบคุมโดยอาศัยกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักในด้านธุรกิจการค้า (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ (เช่น พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509, พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2521) ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยกระทรวง ทบวง กรม อีกมากมาย

ดังนั้น บทบาทของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจจึงมีมาก เพราะรัฐมีเครื่องมือในการกำกับ ชี้นำ จำกัด และส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายหลายด้าน ทั้งจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นกลไกสำคัญ นอกจากนั้นก็ยังมีกระทรวงการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดและดำเนินการด้านนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกด้วย

ดังนั้น "การพัฒนาส่วนเอกชน" จึงเป็นนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) และต่อมาในแผนฯ 4 ได้มีการกระตุ้นให้มีการพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชน คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย และในแผนฯ 5 ได้เน้นการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ซึ่งในแผนฯ 5 นี้ จัดเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการยอมรับความสำคัญของภาคเอกชนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังสะท้อนจากมาตรการในการจัดระบบประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วม เป็นคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง ต่อมาในแผนฯ 6 ระบบของการร่วมมือกระบวนการและแผนงานจึงมีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับว่าปัญหาหลักของการร่วมมือนี้อยู่ที่ภาครัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน กล่าวคือ ภาครัฐจำเป็นจะต้องปรับกลไก

ตัวเองเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจของเอกชนสามารถขยายตัวไปได้รวดเร็วขึ้น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534)

บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจจึงมิได้มีเฉพาะทางด้านการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นกระบวนการของการปะทะสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง เท่านั้น แต่มีอยู่ในขั้นตอนแรกของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองโครงสร้างเลยทีเดียว กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดโครงสร้างและกรอบของความสัมพันธ์ ตลอดจนระเบียบวิธีการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

<u>สภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบบเศรษฐกิจ</u>

สภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อวิถีของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เพราะลักษณะของระบอบการเมืองการปกครอง อันได้แก่ อุดมการณ์ทางการเมือง โครงสร้างทางอำนาจ กลุ่มอิทธิพล-กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ตลอดจนรัฐบาล กลไกของรัฐและภาวะผู้นำ ย่อมเป็นบริบทที่ระบบและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดำรงอยู่ และมีอันตรกิริยาด้วย

ลักษณะของระบอบการเมืองไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้สลับสับเปลี่ยนกันระหว่างระบอบอำนาจนิยมกับระบอบประชาธิปไตย จนไม่มีระบอบใดที่มีความเป็นสถาบัน และมีความชอบธรรมโดยปราศจากเงื่อนไขได้ เป็นสาเหตุให้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยเริ่มมีความเป็นสถาบัน และได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นทางเลือกที่สองมากขึ้น (Chai-Anan Samudavanija, "Democracy in Thailand : A Case Study of A stable Semi-democratic Regime" in Diamond, Lipset, Linz (eds), Democracy in Developing Countries, Vol.3, Asia -Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1988)

ลักษณะทางการเมืองที่มีการกล่าวถึงกันมากในหมู่นักวิชาการที่ศึกษาการเมืองไทย ก็คือ การที่ระบบการเมืองถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการดังที่เรียกกันว่า "Bureaucratic Polity" (Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization

of a Bureaucratic Polity, 1966) นัยสำคัญของระบอบนี้ที่มีต่อเศรษฐกิจก็คือ ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ศูนย์อำนาจนอกระบบที่เป็นอิสระสามารถเติบโตได้ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ซึ่งอยู่นอกกลไกของรัฐ (Riggs, p. 379) การเมืองจึงมิได้มีพื้นฐานอยู่บนการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากขึ้นอยู่กับการต่อสู้ระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์แบบเจ้านายลูกน้อง และที่สำคัญก็คือวงการเมืองจำกัดวงแคบอยู่เฉพาะการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างกลุ่มข้าราชการด้วยกันเอง เป็นด้านหลัก

ในแง่ของผู้ประกอบการธุรกิจแล้ว การได้อำนาจทางการเมืองจึงมิใช่เงื่อนไขของการเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่การอิงกับอำนาจทางการเมืองเป็นยุทธศาสตร์หลักของการดำเนินกิจการทางธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจจึงเป็นความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนมากกว่าการถ่ายเทอำนาจจากเศรษฐกิจไปสู่การเมือง ดังนั้นนักธุรกิจจึงเป็นเบี้ยล่างหรือเป็นเพียงลูกน้องหรือผู้พึ่งพิง ผู้มีอำนาจทางการเมือง (ซึ่งได้ตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองโดยผ่านความสำเร็จในหน้าที่ราชการไม่ใช่จากระบบเศรษฐกิจ) เท่านั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้การเปลี่ยนแปลงภายในสังคม การเมืองไทยจะเป็นไปอย่างล่าช้าก็ตาม แต่แรงกดดันจากภายนอกประเทศมีผลต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก นักธุรกิจไทยก็มิได้มีลักษณะแบบเดิมอีกต่อไป หากเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นเบี้ยล่าง-ลูกน้องมาเป็นหุ้นส่วนแล้วพันธมิตรของข้าราชการ (ทั้งทหารและพลเรือน) ที่สำคัญก็คือ นักธุรกิจ หรือพลังที่เติบโตขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจนี้ได้ดิ้นรนที่จะเป็นพลังอันมีอิสระ (John Girling, Thailand : Society and Politics, p.73)

ปรากฏการณ์นี้จัดได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ธุรกิจได้เข้ามาเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางการเมืองมากขึ้น ประเด็นนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการวิเคราะห์โครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยโดยตรง เพราะเป็นการชี้ถึงการเปลี่ยนแปลง 2 ระดับ คือ ในระดับโครงสร้าง และในระดับของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ในปัจจุบันระบอบการเมืองไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพในแง่ที่พลังนอกระบบราชการสามารถกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้น โดยยกตัวอย่างบทบาทของชาวไร่อ้อย ในอุตสาหกรรมน้ำตาล (Ansil Ramsay, "The Political Economy of Sugar in Thailand", Pacific Affairs, 1987) และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสมาชิกสมาคมโรงสี ในการกดดันโครงการพยุงราคาข้าว (Ammar Siamwalla and Suthad Setboonsarng "The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Thailand", TDRI, December, 1986) เป็นต้น

การที่จะอธิบายว่าความสัมพันธ์ทางการเมือง-เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นมาเมื่อ ๓๐ ปีที่แล้วนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่ที่การเห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเท่านั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ว่า การตัดสินใจ นโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นการกระทำทางการเมือง นั้น สัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างไร หากการใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่เน้นชนชั้นแบบมาร์กซิสเป็นแนวทางที่ขึงตึงเกินไป การใช้แนวทางการวิเคราะห์ "กลุ่มยุทธศาสตร์" (strategic groups) ที่อธิบายว่า การเมืองไทยถูกครอบงำและชี้นำโดยการต่อสู้ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์จำนวนหนึ่ง ที่ต่างแย่งชิงประโยชน์จากส่วนเกินที่จะได้รับโดยพยายามจัดระเบียบและระบบการเมืองที่จะรับใช้ผลประโยชน์ของพวกตนได้ดีที่สุด (Rudiger Korff, "Who has Power in Bangkok ? An Approach Towards the Analysis of Strategic Groups and Class Formation in an Asian Primate City" Sociology of Development Research Center, University of Bielefeld, Working Paper No.40, 1983) ก็เป็นแนวการวิเคราะห์ที่มีประโยชน์ เพราะการศึกษากลุ่มยุทธศาสตร์ในสังคมไทยนั้น สามารถนำเอาพฤติกรรมของฝักฝ่ายและพรรคพวกมาผนวกเข้าไว้ด้วยได้

ระบอบการเมืองไทยที่เป็นบริบทของระบบและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากระบอบอำมาตยาธิปไตยในสมัย ๒๐-๓๐ ปีก่อนมา เป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือที่มีผู้เรียกว่า "ประชาธิปไตยแบบจำกัด" (restricted democracy) ซึ่งหมายความถึง

ระบอบที่มีการแข่งขันทางการเมือง มีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ แต่กลไกทางอำนาจยังคงสงวนความสามารถในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขสภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาอยู่ "ประชาธิปไตยแบบจำกัดนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่การขยายตัวของรัฐเกิดขึ้นก่อนการเติบโตของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม จึงทำให้ชนชั้นนายทุนมีความอ่อนแอ ชนชั้นกรรมาชีพมีขนาดเล็ก และตกอยู่ภายใต้อำนาจการบงการของชนชั้นนายทุน ส่วนการเลือกตั้งที่ยังคงมีอยู่นั้นก็เพราะเป็นวิธีการอันมีประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มอำนาจที่ทำการปกครองอยู่ เพราะชนชั้นปกครองไม่กลัวว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งนั้นจะเป็นการท้าทายอำนาจการครอบงำสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองของตน ในระบอบนี้ชนชั้นปกครองมีผลประโยชน์ในการเร่งความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการสะสมทุนให้มีความต่อเนื่องและช่วยให้ชนชั้นกลางและชนชั้นกรรมาชีพในเขตเมืองใหญ่มีรายได้พอประมาณ (Hyug Baeg Im, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea", World Politics, January 1987, pp.231-257 quoted by Ramsay in "Thailand : Beyond the Bureaucratic Polity, 1987, p. 13)

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยแบบจำกัดนี้จึงเป็นการประนีประนอมระหว่างพลังสองกระแสคือ พลังอำนาจรัฐ-นิยม กับพลังอำนาจเอกชน ระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้รับการยอมรับมากขึ้นก็เพราะด้านหนึ่งนั้นได้ยอมเปิดโอกาสให้พลังใหม่ ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่อีกด้านหนึ่งนั้นก็มีรัฐและระบบราชการคอยระแวดระวังมิให้พลังเหล่านี้มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ เพราะจะก่อให้เกิดความปั่นป่วน และการไร้เสถียรภาพทางนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ทั้งเปิดและปิดในขณะเดียวกัน หรือเปิดในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจบางระดับ และปิดในบางระดับขึ้นอยู่กับความสำคัญของนโยบายแต่ละด้าน ดังนั้นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีคณะทหารเป็นแกนจึงต้องจัดกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจกับพลังทางการเมืองให้เหมาะสมอยู่ในจุดที่ไม่ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ - การมีส่วนร่วมทางการเมืองมากจนเกินไป ขณะเดียวกันก็

ไม่ปล่อยให้การแข่งขันและการได้อำนาจทางการเมืองมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของความเจริญทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้เราอาจสรุปได้ว่า เป้าหมายของรัฐจึงมีมิติหลายมิติอย่างน้อยก็สามมิติ คือ ความมั่นคง, การพัฒนา และการมีส่วนร่วม ซึ่งข้าพเจ้าเรียกว่า "ไตรลักษณ์รัฐ" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, 2530 และ ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ, 2530)

การนำกรอบการวิเคราะห์แบบไตรลักษณ์รัฐมาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองไทย น่าจะช่วยให้เราขบปัญหาที่นักวิชาการตะวันตกขบไม่แตก เนื่องจากไปมุ่งดูความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจแบบมิติเดียว หรือเพียงสองมิติ เช่น มิติของการพัฒนาว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติของการมีส่วนร่วม อย่างไร แต่กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาได้ก่อให้เกิดพลังใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจ-สังคมก็จริงอยู่ และได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับหนึ่ง ตลอดจนมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายก็จริงอยู่ แต่การถ่ายเทอิทธิพลและอำนาจไปสู่มิติของการมีส่วนร่วมนี้ไม่เด็ดขาด และไม่สามารถดำรงสถานภาพของความเข้มข้น, ความต่อเนื่องและความถี่ตลอดจนความมีอิสระได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีพลังจากมิติความมั่นคงคอยถ่วงดุลย์เหนี่ยวรั้งอยู่ ปรากฏการณ์ของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จึงมิใช่สภาวะที่มีความมั่นคงและดำรงอยู่ได้โดยตลอดไม่ขาดตอน

ด้วยเหตุนี้เอง กลุ่มพลังนอกระบบราชการที่มีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นย่อมไม่ใช่ของแปลก แต่การที่จะสรุปว่า กลุ่มพลังนอกระบบราชการเป็นพลังหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้น ดูจะเป็นการด่วนสรุปเกินไป เราควรจะมาพิจารณาว่าภายใต้ไตรลักษณ์รัฐนี้ โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมือง มีลักษณะเช่นใดกันแน่ คงไม่มีใครปฏิเสธว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มขุนนาง ทหาร ข้าราชการเปลี่ยนไปโดยฝ่ายแรกมีอำนาจการต่อรองมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มข้าราชการก็ประสบความยุ่งยากในการควบคุมกลไกรัฐ (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี" มิถุนายน 2525, หน้า 41) แต่โครงสร้างของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็น

กรอบของกระบวนการตัดสินใจและการตกลงต่อรองนี้ คงจะมีมากกว่าหนึ่งโครงสร้าง และวิถีของความสัมพันธ์คงเป็น พหุวิถี

ที่สำคัญก็คือ การมีองค์กรของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นหรือเริ่มจะเข้ามามีบทบาทมีการประชุมปรึกษาร่วมกับภาครัฐบาลเพิ่มมากขึ้น เช่น การเพิ่มของสมาคมการค้า หอการค้า สภาหอการค้า ตลอดจนการมีคณะกรรมการ กรอ. นั้น มิใช่เป็นเครื่องยืนยันว่า พลังอำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นพลังหลักในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค อย่างเป็นระบบ เพราะบทบาทขององค์กรภาคเอกชนเหล่านี้ยังคงเป็นเพียงการได้เข้าไปมีความใกล้ชิดกับฝ่ายรัฐบาล และสามารถใช้โครงสร้างใหม่ ๆ เป็นกลไกในการแสดงถึงความเดือดร้อนติดขัดที่ได้รับจากระบบราชการ เพื่อขอให้มีการแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นจุด ๆ ไปมิใช่การต้องการกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง-ปฏิรูปกลไกของราชการอย่างทั่วด้าน หรือเป็นระบบแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยภาคเอกชนยังคงมองว่าได้รับเกียรติจากฝ่ายรัฐบาลอยู่ (ดระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 210)

อย่างไรก็ดีอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองที่เปิดในระดับหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวของกลุ่มธุรกิจและนักธุรกิจที่จะเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกป้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยเงื่อนไขของกติกาและกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมการค้าแบบเสรีมากขึ้น เช่น โรงน้ำแข็งในจังหวัดนครราชสีมารวมตัวกัน เรียกร้องให้จังหวัดดำเนินการใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เข้าควบคุมการขายส่ง ขายปลีก น้ำแข็ง เนื่องจากผู้ผลิตขายตัดราคากันเป็นต้น (ดระกูล มีชัย, หน้า 228)

ระบบการเมืองที่เปิดย่อมทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีช่องทางที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อปกป้องรักษา และขยายผลประโยชน์ของตน ดังนั้นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบกึ่งประชาธิปไตยนี้จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีธุรกิจ ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัดอย่างมากมาย และมีการเสนอแนวนโยบายที่ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

ด้วยกันทั้งสิ้น แต่การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของนักธุรกิจเหล่านี้ยังมิได้ประสานผนึกกำลังกัน ตรงกันข้ามกลับขัดแย้งกันจนทำให้พลังต่อรองโดยส่วนรวมของนักธุรกิจที่มีต่อข้าราชการและระบบราชการต้องอ่อนกำลังลง ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่เกี่ยวกับครอบครัว (ซึ่งเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ) หรือกับสถาบันทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าร่วมสนับสนุนพรรคการเมืองในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่รวมตัวกันเป็นสมาคมการค้าต่าง ๆ หรือหอการค้านั้นไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและพระราชบัญญัติหอการค้ามีข้อห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนั้นสถาบันเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ เพราะมีความขัดแย้งภายใน (ตระกูล มีชัย, หน้า 277)

เมื่อเป็นเช่นนี้แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจจะก่อให้เกิดพลังใหม่ ๆ และโครงสร้างทางความสัมพันธ์ใหม่ ๆ ก็จริงอยู่ แต่พลังเหนี่ยวรั้งและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายในระบบเศรษฐกิจเองก็ยังมีอยู่มาก

ประเด็นปัญหาหลักของเราก็คือ ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยของไตรลักษณรัฐไทยนี้ ลักษณะเด่น ๆ ของภาพรวมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นอย่างไร และที่ควรแก่การสนใจก็คือ บทบาทของคณะทหารซึ่งเป็นแกนหลักของเสี้ยวหนึ่งของระบอบนี้มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะอนุวัตรนโยบาย 66/2523 ที่มุ่งขจัดการกดขี่ขูดรีดประชาชน ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจรวมไปถึงการเริ่มเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาพื้นที่ เช่น ภาคอีสาน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของกองทัพบกในการชี้นำนโยบายเศรษฐกิจยังมีไม่มากนัก และความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ก็ยังอยู่ในลักษณะของการเริ่มเข้ามาดำเนินการเฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ จึงพอสรุปได้ว่า การเปลี่ยนบทบาทจากเชิงรับและเชิงป้องกันโดยมีขอบเขตการดำเนินงานที่จำกัดมาเป็นบทบาทเชิงรุก และชี้นำ-เป็นแกนประสาน โดยมีขอบเขตการปฏิบัติการที่กว้างขวางขึ้น เช่น การเข้ามาทำโครงการอีสานเขียวนี้ จัดว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญและ

น่าเฝ้าดูว่า ระบบราชการพลเรือน ซึ่งเป็นฝ่ายกุมยุทธภูมิของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้อย่างแน่นหนาเต็มที่มาโดยตลอดนี้จะให้ความร่วมมือกับฝ่ายทหารมากน้อยเพียงใด

สำหรับการดำเนินการอนุวัตรตามคำสั่งที่ 66/2523 นั้น ในภาพรวมของนโยบายเศรษฐกิจแล้ว นโยบายย่อยของคำสั่งที่ 66/2523 ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งที่มีระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 อย่างชัดเจนอยู่แล้ว บทบาทของทหารจึงมิใช่บทบาทในการเข้ามากำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่เป็นบทบาทที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาพื้นที่เป็นด้านหลักมากกว่าที่จะเข้ามาแทรกแซง หรือชี้นำการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะยังไม่มีโครงสร้าง และกระบวนการตัดสินใจใดที่จะเปิดโอกาสให้มีการกระทำเช่นนั้นได้อย่างสะดวก และปราศจากการต่อต้านดังที่ได้เคยมีกรณีการแทรกแซงในเรื่องการลดค่าเงินบาท ซึ่งปรากฏผลดังที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว

<u>ลักษณะของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยในไตรลักษณรัฐ</u>

ในไตรลักษณรัฐกิจกรรมที่มีความสำคัญเป็นด้านหลักทั้งสามได้แก่ กิจกรรมด้านการพัฒนา (ทั้งภาครัฐ-เอกชน) ด้านความมั่นคง และด้านการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง (กึ่งประชาธิปไตย) ดังนั้น โครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างสังคม-รัฐ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย จึงมีอย่างน้อยสามโครงสร้างคือ โครงสร้างทางความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม

ในสังคมประชาธิปไตยเต็มรูป โครงสร้างการมีส่วนร่วมย่อมเป็นโครงสร้างหลักของการกำหนดนโยบายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านความมั่นคงหรือด้านเศรษฐกิจสังคม แต่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น โครงสร้างการมีส่วนร่วม (กระบวนการทางรัฐสภา, ทางอำนาจบริหารที่เชื่อมโยงโดยตรงต่อรัฐสภา) กลับไม่ได้เป็นโครงสร้างเอก หากเป็นโครงสร้างรองของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะอีกเสี้ยวหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตย (ข้าราชการ-นักวิชาการ) เป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่มีการอธิบายขบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลว่า แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ระบบตามขบวนการปกติ ขบวนการพิเศษ และขบวนการที่ไม่เป็นทางการ

ทั้งนี้ขบวนการปกติจัดว่าเป็นกรอบใหญ่ของนโยบายในทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ กรอบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งส่วนที่เป็นมหภาคและจุลภาค ขบวนการปกตินี้มีหน่วยงาน 4 หน่วยคือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาฯ และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ขบวนการปกตินี้มีหลักการดำเนินการ และกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบการพิจารณา ตลอดจนมีธรรมเนียมปฏิบัติมากมาย ขบวนการนี้มีความเข้มแข็งมาก และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลไกนี้กับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ (วีรพงษ์ รามางกูร, "ขบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล", การอภิปราย ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 กรกฎาคม 2529) มาตรการหรือนโยบายเศรษฐกิจที่ออกมาจึงถูกกรอบของขบวนการตัดสินใจบังคับให้ต้องทำ เพราะมีกฎหมายบังคับไว้ เช่น เงินสำรองจะต่ำกว่า 0.1 ไม่ได้ และรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยการใช้เงินจากเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของรายจ่าย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบปกติที่เป็นหลัก, เป็นกรอบ และมีความเข้มแข็ง มีกฎหมายและประเพณีปฏิบัติมากมายนี้มีกลไกของหน่วยราชการ และสถาบันที่มีอิสระเป็นแกนสำคัญ นอกจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนใหญ่ก็มักจะมาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลังนั้นเองหรือไม่ก็จากสำนักงบประมาณ แกนหลักนี้เป็นกลไกสำคัญของผู้นำฝ่ายบริหารและเป็นกลไกของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจด้วย

ข้อน่าสังเกตก็คือ คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจก็มิใช่โครงสร้างทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีอำนาจเด็ดขาด หรือมีอิสระเสรีในการใช้อำนาจการตัดสินใจ เพราะในโครงสร้างใหญ่ของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น มีโครงสร้างย่อย ๆ ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจตามกฎหมายอีกหลายโครงสร้าง เช่น คณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาฯ, คณะกรรมการนโยบายหนี้ เป็นต้น การไหลเวียนของการดำเนินการจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดเศรษฐกิจจึงมีความสลับซับซ้อน และมีโครงสร้างย่อยที่คอยยิบโยง กลั่นกรองอย่างละเอียด โครงสร้างเหล่านี้เองที่เป็นกรอบจำกัดการตัดสินใจ

เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ โดยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นข้าราชการ-นักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ และมีนักการเมือง ตลอดจนกลุ่มพลังนอกระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยมาก

สำหรับขบวนการพิเศษ เช่น เรื่องการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และนโยบายพลังงานแห่งชาตินั้น ลักษณะการตัดสินใจในนโยบายมีลักษณะแตกต่างออกไปจากขบวนการปกติ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการที่อยู่ในขบวนการพิเศษนี้ประสบกับปัญหาในการดำเนินงานมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและองค์กรเอกชนหลายฝ่าย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ คณะกรรมการก็มีจำนวนมากและมีการบริหารแผนที่เป็นเอกเทศไม่ผ่านโครงสร้างและกระบวนการปกติ

อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยเป็นโครงสร้างที่มีวิวัฒนาการมาจากกระบวนการจัดการทางเศรษฐกิจในอดีต โดยเฉพาะจากการวางหลักการทางด้านกฎหมายไว้เป็นกรอบบังคับฝ่ายการเมือง โดยมีข้าราชการ นักวิชาการ นักวางแผนเป็นผู้กำหนดไว้ในอดีต กฎหมายและประเพณีปฏิบัติเหล่านี้ได้เป็นจุดสำคัญของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีการสืบทอดกันต่อ ๆ มา โดยหน่วยงานหลัก 4 แห่ง ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนโครงสร้างและกระบวนการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมานั้นก็ยังมิได้เป็นแก่นแกนหรือเนื้อแท้ของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค เพียงแต่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการเคลื่อไหวของพลังใหม่ ๆ โดยกลไกหลัก 4 แห่งนั้นเองที่ช่วยกันวางทิศทางของความสัมพันธ์-ความร่วมมือ ตลอดจนเปิดโอกาสให้พลังจากภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเป็นขั้นเป็นตอน

บทบาทของข้าราชการเทคโนแครท และนักวิชาการในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นเห็นได้ชัดจากการวางตัวบุคคลเหล่านี้ในจุดประสาทของการจัดทำนโยบาย กล่าวคือ ในระดับคณะกรรมการ และโดยเฉพาะในระดับคณะทำงาน ดังจะเห็นได้ว่าคณะทำงานของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจนั้นจะต้องประกอบด้วยข้าราชการเทคโนแครท และนักวิชาการเสมอ ดังนั้นไม่ว่ารัฐบาลจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองกี่พรรค มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีภูมิหลังแตกต่างกันเพียงใด แต่แกนหลักของโครงสร้างการกำหนดนโยบาย

เศรษฐกิจของไทยในระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมานี้ มักจะประกอบไปด้วยข้าราชการเทคโนแครท และนักวิชาการเสมอ (อรายละเอียดใน "รัฐมนตรีเศรษฐกิจจากเปรม 1 ถึง เปรม 5" ใน <u>ดอกเบี้ย</u> (ก.พ. 2528) หน้า 8-14, "รัฐมนตรีเศรษฐกิจฤาจะพิชิตปัญหา .... ฯลฯ" ฐานเศรษฐกิจฉบับพิเศษ ครึ่งปี 2526 หน้า 47-48)

อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีที่มีการแบ่งออกเป็นฝ่ายเศรษฐกิจ, ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสังคม ฝ่ายเศรษฐกิจของคณะที่ปรึกษานี้มีบทบาทในการเสนอนโยบาย และทางเลือกทางนโยบายให้แก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางการเมืองแล้ว เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลผสมหลายพรรค ที่ปรึกษาได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นนโยบายที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำไปเสนอต่อพรรคร่วมรัฐบาล และเนื่องจากในรัฐบาลเปรม 1 นั้น มีการตั้งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งมีคณะที่ปรึกษาเป็นของตนเองด้วย การจัดทำนโยบายจึงต้องมีการประนีประนอม ทำให้ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า นโยบายดังกล่าวไม่ค่อยดีนัก รูปแบบเหมือนเดิม เนื้อหาก็ไม่แตกต่างไปจากนโยบายรัฐบาลชุดก่อน ๆ นอกจากนั้นยังต้องนำนโยบายที่ร่างไปผสมกับนโยบายของพรรคการเมืองพรรคต่าง ๆ ทำให้นโยบายมีลักษณะคลุมเครือ การมีพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลเปรม 1 นั้น มีผลต่อการจัดทำนโยบายในระดับหนึ่ง คือ ความจำเป็นในการประสานประโยชน์ทั้งในระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้ทุก ๆ ฝ่ายยอมรับ และมีมติออกมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลต้องอาศัยการให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทางราชการและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม มีตัวแทนในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีการแบ่งซอยโครงสร้างการตัดสินใจลงไปเป็นคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ชุดต่าง ๆ อีก

การมีพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ตัวแทนของฝ่ายรัฐที่มาจากระบบราชการต้องแสวงหาความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งภายในกระทรวงและภายในคณะรัฐมนตรีเอง ความจำเป็นในการประสานประโยชน์ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยมีมากดังสะท้อนจาก การตั้ง

คณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องที่มีการถกเถียงกันที่ตกลงกันไม่ได้ โดยกรรมการมักจะมาจากโครงสร้างอำนาจย่อยต่าง ๆ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอน และขาดเอกภาพในการดำเนินการตามนโยบายที่มีการแถลงต่อรัฐสภา อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจที่สลับซับซ้อนมากขึ้นก็ตาม แต่การริเริ่มทางด้านนโยบายแทบทุกอย่างจะมาจากข้าราชการแทบทุกระดับในกระทรวงมากกว่ามาจากกลุ่มพลังภายนอก

บทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมีแตกต่างกันไปตามภูมิหลังและฐานอำนาจ การตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรีจึงขึ้นอยู่กับฐานอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งหากมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจดี การมีข้อมูลและความเป็นประกอบการตัดสินใจก็มักจะมีคุณภาพดีตามไปด้วย เพราะสามารถใช้ที่ปรึกษาและคณะผู้ช่วยส่วนตัวได้

อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ๆ อย่างยิ่งนั้น ฝ่ายรัฐยังคงสงวนสิทธิ์และอำนาจไว้ในแวดวงของข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการที่ปรึกษา ทั้งนี้เพราะทัศนะที่มีต่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่คับแคบมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนสาธารณประโยชน์ที่แท้จริง ตัวอย่างที่ดีได้แก่ กรณีการปรับค่าเงินบาทเมื่อ พ.ศ. 2524 ซึ่งบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมีเพียง 6 คน และกระทำกันอย่างเป็นความลับสุดยอด จะเห็นได้ว่าบุคคลทั้ง 6 นี้ไม่มีผู้ใดเลยที่อยู่ในพรรคการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี, นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสนห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายกำจร สถิรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชวลิต ธนะชานันท์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และนายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

บทบาทของที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อตัวผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องประสานพลังและผลประโยชน์จากการเมืองสองกระแส (ภายในและภายนอกระบบราชการ) การที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดยังไม่อาจมีเสียงข้างมากเด็ดขาดได้ ย่อมทำให้อำนาจ

การต่อรองของพรรคร่วมรัฐบาลอ่อนแอเมื่อเผชิญกับการผนึกกำลังของฝ่ายราชการภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นโยบายหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจในระยะ 8 ปีที่ผ่านมาจึงมักจะมาจากสภาพัฒนาฯ และคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เช่น นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท, นโยบายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายการส่งออกที่เปลี่ยนจากระบบโควต้าเป็นระบบการค้าเสรี, นโยบายการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินการคลัง โดยเฉพาะวินัยในการใช้จ่ายเงิน และการกู้เงินจากต่างประเทศ (ดร.วีรพงษ์ รามางกูร" ใน การเงินการธนาคาร 3,32 ธันวาคม 2527, หน้า 107-109)

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายหลักด้านเศรษฐกิจของไทยในระยะ 8 ปีที่ผ่านมานี้ นักวิชาการ-ข้าราชการเทคโนแครทเป็นผู้ร่วมกันกำหนดอย่างแท้จริง (ดูรายละเอียดการให้สัมภาษณ์ของ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ใน ดอกเบี้ย, 6,72 มิถุนายน 2530 หน้า 13-32) กล่าวคือ การพัฒนานโยบายใหม่ ๆ หรือการรักษาให้นโยบายที่มีการยอมรับในหมู่ข้าราชการนักวางแผน-ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงทบวงกรมให้มีความต่อเนื่อง ปลอดจากการแทรกแซง-เปลี่ยนแปลงจาก "การเมือง" จะเป็นบทบาทของกลุ่มข้าราชการ-นักวิชาการเหล่านี้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าจะไม่มีความขัดแย้งภายในกลุ่มข้าราชการ-นักวิชาการเสียเลยทีเดียว กรณีของ Eastern Seaboard และโครงการปุ๋ยแห่งชาติเป็นตัวอย่างที่ดีถึงความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในระบบ ซึ่งเกิดจากความแตกต่างกันในแนวทางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะทางด้านการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (ประมาณ 1,300 ล้านขึ้นไป) ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันมากในแง่ของรายได้จากโครงการในแง่ของมูลค่าเพิ่ม, การจ้างงาน การพัฒนาเทคโนโลยี การเสี่ยง การลงทุนนั้นตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่มากน้อยเพียงใด และปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ (ไพจิตร เอื้อทวี "การพัฒนาประเทศกับโครงการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่" การสนทนาทางวิทยุ ททท. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ สมาคมสังคมศาสตร์ฯ วันเสาร์ที่ 12 กันยายน 2530)

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนักวางแผน-นักวิชาการจึงมักจะเป็นความขัดแย้งทางด้านเทคนิค และด้านการยอมรับบทบาทของผู้ประสานงาน แต่ระหว่างนักการเมืองนั้นมักจะเป็นในแง่ของผลประโยชน์ เช่น ความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกใน

โครงการ Eastern Seaboard ระหว่างผู้นำพรรคการเมืองสองพรรค ซึ่งเกี่ยวพันกับปัญหาการเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณเหล่านั้น เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอาจของเห็นโครงสร้างระดับสูงที่มีคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญ แต่ในสาระสำคัญของการตัดสินใจแล้ว บทบาทของสถาบันหลักทางเศรษฐกิจที่มีวิวัฒนาการของความเป็นผู้ "รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ" ของชาติมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีความสำคัญมาก ทั้งนี้มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าธนาคารชาติเป็นหน่วยงานอิสระ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นรับผิดชอบทางการเมือง เพราะธนาคารชาติมีหน้าที่ดูแลการเงินของประเทศ แต่กระทรวงการคลังใช้เงิน ดังนั้นธนาคารชาติจะตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองไม่ได้ ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้ว่าการธนาคาร แต่ในปัจจุบันมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า กระทรวงการคลังเห็นคุณค่าของธนาคารชาติน้อยเกินไป และมีการเน้นอยู่เสมอว่า หน่วยงานหลักคือ กระทรวงการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงบประมาณและสภาพัฒนาฯ จะต้องร่วมมือกันผนึกกำลังกัน เพราะเป็นหน่วยงานกลางด้านนโยบายที่เป็นหลักของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของชาติ

ปัญหาต่อไปก็คือ ในเมื่อโครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเช่นนี้แล้ว โอกาสที่พลังนอกระบบจะกดดันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปได้อย่างไร การปรับค่าเงินบาทแต่ละครั้งก็ดี กรณีการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนใน Eastern Seaboard ก็ดี ล้วนแล้วแต่ชี้ให้เห็นว่า การกดดันและการมีส่วนร่วมของพลังนอกระบบนั้นเป็นไปในขั้นตอนของการให้ข้อมูล-ข่าวสาร แสดงออกซึ่งความเห็น-ความต้องการ โดยที่น้ำหนักในการตกลงค่อรองค่อนข้างน้อย (เว้นแต่ในกรณีที่มีการแสดงพลัง, หรือระหว่างที่รัฐบาลมีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมือง) นอกจากนั้นก็เป็นการทักท้วงในขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว

ภาพรวมของการจัดโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

เมื่อระบบการเมืองเปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นไปในระดับของการแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยที่พรรคการเมืองเป็นแกนหลักที่ทำหน้าที่ส่วนใหญ่ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในการจัดทำนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติภายหลังการได้รับเลือกตั้งแล้วนั้น เป็นขั้นตอนและกระบวนการอีกทางหนึ่ง ที่มีโครงสร้างอำนาจเฉพาะซึ่งพรรคการเมืองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปยึดกุมได้ แม้ว่าการจัดทำนโยบายที่ต้องแถลงต่อรัฐสภาเป็นเรื่องที่พรรคร่วมรัฐบาลมีส่วนร่วมก็ตาม แต่นโยบายหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจก็จะต้องอยู่ในกรอบของแผนพัฒนาฯ ซึ่งมีการกำหนดตามกระบวนการปกติ ที่แยกออกเป็นเอกเทศจากกระบวนการทางการเมือง นอกจากนั้นพรรคการเมืองที่สนใจที่จะผลักดันแนวนโยบายของตนก็มีน้อย และแนวนโยบายต่าง ๆ ก็เกือบจะไม่มีอะไรที่แตกต่างไปจากแนวทางของแผนพัฒนาฯมากนัก ด้วยเหตุนี้เอง ที่ทำให้การกำหนดนโยบายยังคงเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบวงอำนาจของข้าราชการและนักวิชาการอยู่

ระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย มีโครงสร้างทางอำนาจหลักที่ข้าราชการโดยเฉพาะคณะทหารเป็นแกนอยู่ พลังใหม่ ๆ นอกระบบยังคงกระจัดกระจายและไม่อาจรวมตัวกันเพื่อโอนถ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองในเชิงการกลายเป็นอำนาจของสถาบันได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในขณะที่ระบอบนี้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองและมีการดำเนินงานในรัฐสภา มีคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ได้ แต่เวทีของการกำหนดนโยบายก็ยังคงอยู่ที่กลไกของระบบราชการ ดังนั้นพลังทางเศรษฐกิจที่เกิดใหม่และเติบโตขึ้นนั้นก็จะต้องเลือกที่จะประสานสัมพันธ์กับกลไกของระบบราชการเป็นด้านหลักอยู่ดี ด้วยเหตุนี้โครงสร้างใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงขาดการเชื่อมโยงทั้งกับกลไกของรัฐบาลและกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลในระบบการเมือง คณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องประสบกับอุปสรรค ปัญหา ความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูลและความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ส่วนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ไม่เต็มใจที่จะแสดงบทบาทอย่างเปิดเผย หรือผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายอย่างเต็มที่จนถึงที่สุด

อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างใหม่ เช่น คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรจึงมิใช่โครงสร้างที่ฝ่ายบริหารและกลไกของระบบราชการใช้เป็นโครงสร้างหลักในกระบวนการตัดสินใจ-ผลักดันต่อรองทางนโยบาย ฝ่ายบริหารและระบบราชการมักจะหลีกเลี่ยงที่จะนำข้อพิจารณาทางนโยบายเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตัดสินใจของระบบการเมือง แต่จะอาศัยโครงสร้างที่ระบบราชการเป็นผู้กำหนดและสามารถควบคุมได้เป็นศูนย์กลางของการพิจารณาตัดสินใจ ดังนั้นโครงสร้างของระบบการเมืองจึงอยู่เพียงขอบนอกของวงอำนาจการตัดสินใจแทนที่จะเป็นจุดศูนย์กลางตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ และโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ดำรงอยู่เดิมจึงมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน และมีอันตรกิริยาแบบทางราบ (horizontal) มากกว่าเป็นความสัมพันธ์แบบผนึกประสานในทางดิ่ง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่การปรับตัวของระบอบการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ว่าจะเป็นในระดับระบบการเมือง หรือในระดับกลไกระบบราชการ แม้แต่ภายในระบบราชการเองการพัฒนาก็เป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะระหว่างกลไกระบบราชการที่เป็นหน่วยวางแผน-วิชาการกับที่ปฏิบัติงานประจำวัน ดังนั้นการปรับตัวของระบบราชการจึงได้รับการผลักดันจากส่วนวางแผน-วิชาการภายในระบบราชการเอง แทนที่จะเป็นการกดดันจากระบบการเมือง ดังนั้นโครงสร้างในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็คี โครงสร้างย่อยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายก็ดี จึงเป็นโครงสร้างที่กลไกการวางแผน-วิชาการของระบบราชการเป็นฝ่ายกำหนด, เปลี่ยนแปลง, ปรับปรุงเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ดังที่มีความเห็นปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ส่วนที่แปลว่า :

> การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐ .... มักจะมุ่งไปในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

> ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย

และที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การริเริ่มและการกำหนดนโยบายในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนานี้มาจากหน่วยงานของรัฐด้านการวางแผนก็คือ ข้อสังเกตในเรื่องการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง ในบทที่ 2 ของส่วนที่แปดของแผนฯ 5 ซึ่งระบุว่า

> (การ)ขาดแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติกล่าวคือ การกำหนดหรือการเสนอนโยบายเศรษฐกิจของชาติ อาจแยกได้เป็น 2 ทางคือ ทางแรกมาจากเบื้องบน คือ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี (พรรคการเมือง) เป็นผู้กำหนดลงมา ทางที่สองมาจากเบื้องล่างคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน กพ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นผู้เสนอ การเสนอนโยบายเศรษฐกิจที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะที่ว่าต่างคนต่างเสนอ โดยขาดแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ ทำให้จุดประสงค์และนโยบายหลายด้านในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มาไม่บีผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร

องค์กรที่เป็น "แกนกลาง" นี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นั่นเอง จึงเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างที่จะมาทำหน้าที่ชี้นำและประสานนโยบายเศรษฐกิจนั้นเป็นข้อเสนอโดยกลไกฝ่ายวางแผนของระบบราชการเอง มิได้มาจากหรือเกิดขึ้นภายในโครงสร้างของระบบการเมือง เช่น จากหรือภายในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

การที่จะศึกษาว่ากลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ จะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นคือ

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม/เศรษฐกิจ กับโครงสร้างอำนาจรัฐ

(2) วิถีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ กับโครงสร้างอำนาจรัฐ

โครงสร้างอำนาจรัฐไทยมีความแข็งแกร่งและครอบงำสังคม-เศรษฐกิจมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานและมีความต่อเนื่องสูง เพราะไทยไม่เคยตกเป็นอาณานิคม ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐต่อสังคม-เศรษฐกิจจึงมีลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการตื่นตัวและความขัดแย้งด้านประชาชาติ แรงดูดซับและการปรับตัวจึงเป็นไปได้โดยศูนย์อำนาจส่วนกลางสามารถควบคุมทิศทางของการเปลี่ยนแปลงโดยจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลไกอำนาจรัฐได้ เพราะกลไกอำนาจรัฐมีอิสระและอำนาจมากพอในการออกกฎหมาย, กำหนดนโยบาย ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ นอกจากนั้นการที่ชาวจีนเป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจมีผลทำให้ชนชั้นปกครองที่มาจากระบบราชการมีความเห็นพ้องต้องกัน จนเกิดเอกภาพในนโยบายที่เน้นการควบคุมจำกัดการถ่ายเทอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่อำนาจทางการเมืองมาโดยตลอด นโยบายของรัฐบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการจำกัดและกำกับการขยายตัวของระบบทุนที่เป็นของเอกชน โดยพยายามสร้างทุนโดยรัฐขึ้นมาเป็นทางเลือก ซึ่งแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก แต่ก็ทำให้การพัฒนาทุนเอกชนได้รับความชะงักงันไปหลายปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นโอกาสทองของการขยายตัวของอุตสาหกรรม ผลของนโยบายนี้ก็คือ การเกิดรัฐวิสาหกิจในสาขาอุตสาหกรรม, สาขาเกษตร, สาขาพาณิชย์, สาขาพลังงาน, สาขาบริการ และอื่น ๆ ขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ถึง 109 แห่ง และมีการจัดตั้งเพิ่มเติมภายหลัง พ.ศ. 2500 อีก 42 แห่ง (ไพศาล เล็กอุทัย ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2521, สถาบันวิจัย

สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522) ดังนั้นโครงสร้างอำนาจทางการเมือง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นโครงสร้างอำนาจที่ปิดกั้นและกำกับ-ควบคุมการขยายตัวของทุนมากกว่าที่จะปล่อยให้เกิดพัฒนาการสะสม, ขยายตัว และตัดสินใจในการลงทุนระยะยาวได้อย่างเสรี

แม้ว่ารัฐบาลในสมัยต่าง ๆ จะมีนโยบายดังกล่าวก็ตามแต่ก็ไม่มีประสิทธิผลมากนัก เนื่องจากพ่อค้าชาวจีนสามารถอาศัยความสัมพันธ์กับข้าราชการเป็นร่มเงาในการขยายกิจการของตนได้ แต่ผลกระทบโดยตรงที่มีต่อกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ก็คือ ความไม่สามารถที่จะใช้พลังอำนาจเศรษฐกิจกดดันนโยบายหรือนำการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยตรง เพราะต้องตกเป็นเบี้ยล่างทางการเมือง และต้องอาศัยนักการเมือง ข้าราชการเป็นทางผ่านในการดำเนินกิจการธุรกิจที่ต้องการการสนับสนุน ส่งเสริม อนุญาตจากรัฐ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงศักยภาพทางการเมืองของอำนาจเศรษฐกิจในมือชาวจีนมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีความต่อเนื่องในนโยบายนี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการควบคุมสมาคมการค้า มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว เมื่อ พ.ศ. 2493 และตั้งสภาหอการค้าไทยขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2498 เพื่อเป็นองค์กรควบคุมสถาบันเศรษฐกิจเอกชนในประเทศไทย ตลอดจนทุ่มเทงบประมาณขยายรัฐวิสาหกิจเพื่อทำการค้าขายแข่งกับพ่อค้าชาวจีน โดยให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าคนไทยในการประมูลสั่งเองให้ทางราชการ การที่รัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจอย่างกว้างขวางนี้มีผลให้เกิดการพึ่งพากลุ่มผู้มีอำนาจเป็นการปิดกั้นการขยายตัวของทุนนิยมตามระบบทุนนิยมเสรี โดยทำให้การขยายตัวของทุนต้องหักเหไปฝ่ายขั้นคอนของทุนนิยม ขุนนางเป็นเวลาถึงสองทศวรรษกว่าที่จะเกิดช่องทางใหม่ในการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจในปลายทศวรรษที่ 1950 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (2497) การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยประกาศคณะปฏิวัติสมัยที่ 19 (2501) ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อนายทุน เพราะมีผลโดยตรงต่อการจำกัดการเคลื่อนไหวและการเคลื่อนไหวอย่างเป็นอิสระของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นอกจากนั้นก็มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อ กรกฎาคม 2502 และมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2505

โดยปกติชาวจีนที่ประกอบธุรกิจได้มีการจัดตั้งสมาคมการค้ามาเป็นเวลานานแล้ว โดยการจดทะเบียนเป็น "สมาคม" ตามกฎหมาย โดยสมาคมการค้าเหล่านี้เป็นสมาชิกของหอการค้าจีน สมาคมการค้า และหอการค้าจีน ควรจะเคลื่อนไหวขึ้นเป็นโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ หากรัฐปล่อยให้มีการขยายตัวโดยไม่เข้าไปควบคุม แต่รัฐได้ออกพระราชบัญญัติมาควบคุมสมาคมเหล่านี้โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เป็นการควบคุม 2 ชั้น นอกเหนือไปจากการควบคุมที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 38, 26 เมษายน 2509)

> เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะสมาคมการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้ายอมแตกต่างกับสมาคมธรรมดาเป็นอันมาก และสมาคมการค้ายอมมีอิทธิพลสำคัญเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินกิจการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้า หรือตลาดการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้ จึงเป็นการสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา

การควบคุมอิทธิพลของพ่อค้าจีนก็เป็นไปตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งกำหนดว่า "สมาคมการค้าที่มีสมาชิก ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมดจะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เฉพาะแต่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีเท่านั้น" นอกจากนั้นยังมีข้อห้ามในมาตรา 22 ที่ป้องกันการใช้อิทธิพลทางการค้าของสมาคม ซึ่งอาจมีมากเมื่อรวมกันขึ้น ที่สำคัญก็คือการห้ามมิให้มีการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด และห้ามการดำเนินการควบคุมปริมาณการผลิต ซึ่งป้องกันมิให้สมาคมการค้ากลายเป็น Cartel และในมาตรา 23 ได้ห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการทางการเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2509-2526 มีสมาคมการค้าจำนวนทั้งสิ้น 169 สมาคม เป็นสมาคมการค้าในกรุงเทพมหานคร 132 สมาคม ในส่วนภูมิภาค 37 สมาคม (ภาคกลาง 7, เหนือ 11, ตะวันออกเฉียงเหนือ 5, ใต้ 9) (ตระกูล มีชัย, อ้างแล้ว, หน้า 178-179)

สำหรับหอการค้านั้นมีที่มาจากสภาการค้า ซึ่งมีการจดทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2498 มีคณะกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีและข้าราชการ (มี พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นประธานกรรมการ) หอการค้าจึงเป็นโครงสร้างที่โครงสร้างอำนาจรัฐเป็นฝ่ายกำหนดให้มีขึ้น และเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติหอการค้าเมื่อ พ.ศ. 2509 นั้น ก็มีการกำหนดให้มี 4 ประเภท คือ หอการค้าจังหวัด, หอการค้าไทย, หอการค้าต่างประเทศ และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยให้หอการค้าจังหวัดเป็นสมาชิกของหอการค้าไทยด้วย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติหอการค้า 2509 จึงเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยให้หอการค้าเป็นตัวเชื่อมโยงภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ตามหน้าที่ ๆ ระบุไว้ในมาตรา 28 (การให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาล และการประสานงานในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ สำหรับการควบคุมนั้นมีอยู่อย่างเข้มงวด (มาตรา 37, มาตรา 39, มาตรา 40, มาตรา 41, มาตรา 42, มาตรา 43) การป้องกันการรวมตัวกันเป็น Cartel ก็มีข้อห้ามไว้เช่นกัน (มาตรา 29)

หอการค้าไทยและสภาหอการค้าไทยเป็นโครงสร้างอำนาจเศรษฐกิจของธุรกิจการค้าส่งออกสินค้าเกษตรกรรม (แม้ว่าประธานหอการค้าแต่ละคนในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมาจะมิใช่ผู้มีกิจการค้าสินค้าเกษตรกรรมโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าพืชผล) และตามหลักการแล้วน่าจะเป็นตัวแทนของอำนาจเศรษฐกิจทั่วประเทศไทยด้วย เพราะตามกฎหมายแล้ว หอการค้าจังหวัดต้องเป็นสมาชิกหอการค้าไทย (ซึ่งมีฐานะเป็นหอการค้ากลาง) แต่ความเป็นจริงแล้ว หอการค้าไทยไม่สามารถเป็นผู้นำหอการค้าจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งครบ 72 จังหวัดแล้ว ได้ตังสะท้อนจากการที่กลุ่มหอการค้าจังหวัดได้แยกตัวออกมาตั้งสำนักประสานงานทั่วประเทศ (ดูรายละเอียดในประชาชาติธุรกิจ, สรุปเศรษฐกิจไทยทั่วประเทศ มี 30 ภาค 3 หอการค้าจังหวัด)

การจัดตั้งหอการค้าจังหวัดจนครบ 72 จังหวัดก็เป็นการผลักดันของรัฐเพื่อเป็นฐานรองรับนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ภายหลังที่ได้จัดให้มี กรอ.ระดับชาติ

โดยจัดโครงสร้างการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่มีตัวแทนผลประโยชน์ของพลังเศรษฐกิจสามฝ่าย (หอการค้าไทย, สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย) เข้าไปรวมอยู่ได้ร่มเงาของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง-ราชการแล้ว

การตั้งหอการค้าจังหวัดและ กรอ.จังหวัดจึงเป็นการจัดเตรียมโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รับการเติบโตของนายทุนพาณิชยกรรม (และอุตสาหกรรมในระดับหนึ่ง) ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมานี้ เมื่อกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางอำนาจทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจที่ก่อตัวขึ้นนอกเขตเมืองหลวงจึงเป็นพลังที่มีศักยภาพไม่เฉพาะทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะมีพลังอำนาจทางการเมืองด้วย เพราะภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น การที่ระบบการเลือกตั้งมีลักษณะที่บังคับให้การแข่งขันต้องใช้เงินทุนมาก (ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด) ล้วนแล้วแต่มีผลทำให้ทุนท้องถิ่นมีความสำคัญในทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนไป คือ เริ่มด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 30 มิถุนายน 2524 ก่อนโดยมีผู้แทนจากภาครัฐบาลและเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งเห็นได้ว่า กรอ. นี้เองเป็นโครงสร้างที่เชื่อมอำนาจภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในระดับชาติ (ในส่วนกลาง) โดยฝ่ายรัฐเป็นผู้กุมอำนาจในโครงสร้างนี้ และให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ คือ ผลประโยชน์ด้านพาณิชยกรรม (หอการค้าไทย), อุตสาหกรรม (สมาคมอุตสาหกรรมไทย) และการเงิน-การธนาคาร (สมาคมธนาคารไทย) เข้ามามีส่วนร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมืองอันเป็นรากฐานของระบอบกึ่งประชาธิปไตย ต่อจากนั้นก็ได้มีการเร่งตั้งหอการค้าจังหวัด และตามด้วยการตั้ง กรอ.จังหวัด ไปเป็นโครงสร้างระดับจังหวัดที่รองรับโครงสร้างการร่วมพันธมิตรทางอำนาจเศรษฐกิจ-การเมืองของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ได้มีการเร่งปฏิบัติตามนโยบายนี้ด้วยการประชุมสัมมนา กรอ. ภูมิภาค สำหรับ กรอ. จังหวัดนั้น ประธานได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนรองประธานได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานคณะอนุกรรมการสมาคม

อุตสาหกรรมไทย สาขาจังหวัด (ถ้ามี) กรรมการภาคเอกชนประกอบด้วย ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และผู้แทนคณะอนุกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมจังหวัด (ถ้ามี) จำนวนไม่เกิน 20 คน (ซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มพาณิชย์ ผู้แทนกลุ่มอุตสาหกรรม ผู้แทนกลุ่มการเงิน ผู้แทนกลุ่มเกษตร ผู้แทนกลุ่มคมนาคมขนส่ง และผู้แทนกลุ่มท่องเที่ยว) ส่วนกรรมการภาครัฐบาลประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธร หัวหน้าสำนักงานจังหวัด พาณิชย์จังหวัด สรรพากรจังหวัด คลังจังหวัด แรงงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ทรัพยากรธรณีจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ขนส่งจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทาน หัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัด และหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการและเลขาธิการหอการค้าจังหวัด และพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดนั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีการวางหลักการไว้ว่า "จะไม่บังคับให้จัดตั้ง กรอ.จังหวัดในจังหวัดที่ไม่มีความพร้อมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน แต่จะช่วยเหลือจังหวัดที่มีความพร้อมให้จัดตั้ง กรอ.จังหวัดในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป" (คำบรรยาย เรื่อง "กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ. จังหวัด" โดย นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ในการสัมมนาหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ ณ โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 20 พฤศจิกายน, 2530)

กรอ.จังหวัดเป็นเพียงความพยายามของภาครัฐที่เตรียมโครงสร้างอำนาจจากรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลังที่เติบโตจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด กับอำนาจของรัฐจากส่วนกลางที่มีการมอบหมายผ่านลงไปให้แก่จังหวัด ในระยะแรกเริ่มนี้ ปรากฏว่ามีปัญหามากมายโดยเฉพาะที่เกิดจากการขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาล, การที่ภาครัฐบาลยังเน้นการกำหนดกฎเกณฑ์มากกว่าการให้บริการและความร่วมมือช่วยเหลือ (เอกสารสรุปผลการประชุมสัมมนา กลุ่มที่ 1 เรื่อง ความต้องการของหอการค้าจากรัฐ ในการประชุมสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5, พฤศจิกายน 2530)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงในสามทศวรรษที่ผ่านมานี้ ไม่ว่าจะเป็นในเขตเมืองหลวงหรือในต่างจังหวัดได้ถูกผนวกให้เข้ามาสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจรัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยโครงสร้างอำนาจรัฐยังคงเป็นฝ่ายกำหนดกรอบแห่งความสัมพันธ์นั้นอยู่ จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้ง กรอ. ระดับชาติ และระดับจังหวัดนี้เป็นการจัดตั้งองค์การในแบบ State Corporation คือ การจัดตั้งกลุ่มโดยรัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญโดยให้กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและช่วยเหลือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ (มนตรี เจนวิทย์การ, "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528)

อย่างไรก็ดี ลักษณะการจัดตั้งกลุ่มโดยรัฐนี้ รัฐมิได้นำเอากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานมารวมอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน หากจงใจที่จะแยกโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเหล่านี้ออกจากกัน ไม่นำมาปะปนกัน ดังจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเกษตรกร และกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานก็มีความเป็นมา และแนวนโยบายที่เฉพาะเจาะจงมีพัฒนาการแยกเป็นเอกเทศของตนเอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้แรงงานจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นอย่างรวดเร็ว จนใน พ.ศ. 2527 มีสหภาพแรงงานทั้งสิ้น 428 แห่ง มีสหพันธ์แรงงาน 16 แห่ง และสภาองค์การลูกจ้าง 4 แห่ง ทั้งนี้โดยสมาชิกสหภาพแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดี การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานส่วนใหญ่มักจะเป็นการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรงของผู้ใช้แรงงาน และแม้จะมีความพยายามในการชี้นำให้สหภาพแรงงานเป็นพลังกดดันและพลังอำนาจทางการเมือง ดังสะท้อนจากการจัดตั้งพรรคการเมือง และแนวนโยบายของพรรคแรงงานประชาธิปไตยก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

สำหรับกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น รัฐได้เข้าไปส่งเสริมและช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม และสหกรณ์อื่น ๆ ทั่วประเทศ (มนตรี เจนวิทย์การ, เรื่องเดียวกัน) นอกจากนั้น

ทางกองทัพบกและกระทรวงมหาดไทยยังเข้าไประดมและจัดตั้งประชาชนในระดับหมู่บ้านในรูปแบบต่าง ๆ เช่น หมู่บ้าน อพป., และกองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในระยะ 20 กว่าปีที่ผ่านมานี้ รัฐไม่เคยอยู่นิ่งเฉยแต่มีการปรับตัวและจัดเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจอยู่เป็นระยะ ๆ ด้วยการมีปฏิกิริยาโต้ตอบกับสภาพการณ์และสถานการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นแม้ว่าพลังใหม่ทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นก็ตาม แต่โครงสร้างอำนาจรัฐที่มีระบบราชการเป็นแกนสำคัญก็สามารถปรับเปลี่ยนการจัดความสัมพันธ์ใหม่ ๆ โดยที่ยังสามารถเป็นฝ่ายกำหนดกรอบและรักษากติกาอยู่ได้โดยตลอด ทั้งนี้ด้วยการพัฒนาโครงสร้างย่อย ๆ ของความสัมพันธ์กับส่วนต่าง ๆ ทางสังคม-เศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคนับวันจะมีการรวมตัวกันอย่างแน่นหนามากขึ้น แม้ว่าจะยังมิได้มีเป้าหมายในการเผชิญกับอำนาจรัฐโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้เริ่มท้าทายอำนาจของหอการค้าส่วนกลางที่อาศัยร่มเงาและอิงแอบกับอำนาจการเมืองในกรุงเทพมาโดยตลอด แหล่งอำนาจเศรษฐกิจในสังคมไทยที่กระจายตัวออกไปอยู่ตามต่างจังหวัดมากขึ้นกว่าแต่ก่อนนั้น เป็นแหล่งอำนาจที่มีศักยภาพสูง เพราะประกอบไปด้วย นักธุรกิจชั้นนำที่มีภาวะผู้นำที่ดีและมีความตื่นตัวกระตือรือร้น ตลอดจนความเป็นอิสระสูง นอกจากนั้นยังได้รับการหนุนช่วยในทางวิชาการจากแหล่งวิชาการในกรุงเทพอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการพัฒนาหอการค้าจังหวัด ที่บริหารโดยนิด้า-ไอเม็ท ภายใต้ความร่วมมือจากศูนย์พัฒนาวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศแห่งหอการค้าสหรัฐอเมริกาอีกด้วย (ดูรายละเอียดใน "เถ้าแก่ภูธรแข็งเมืองเถ้าแก่หอการค้าไทย" ผู้จัดการ 4,42 มีนาคม 2530, หน้า 64-73)

การตื่นตัวของหอการค้าจังหวัดเป็นปรากฏการณ์ที่ควรจับตามองสำหรับการศึกษาบทบาทของกลุ่มธุรกิจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะกลุ่มธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหอการค้าจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นพลังอิสระและเป็นคนละส่วนกับกลุ่มนักธุรกิจการเมืองต่างจังหวัดที่อาศัยการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติก้าวไปสู่ตำแหน่งบริหารของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า "กลุ่มหอการค้าจังหวัดเป็น

กลุ่มที่ไม่ "เข้าไปเล่นการเมือง" แต่เป็นกลุ่มที่ "ผลักดันนโยบายจากภายนอก" และยังมีความเห็นเชิงลบต่อบุคคลที่เล่นการเมืองแบบไม่สนใจนโยบาย ขอเพียงแต่ได้เข้าไปเอาผลประโยชน์และอำนาจรัฐมาใช้เพื่อตนและพวกพ้องวงแคบ ๆ ของตน นโยบายที่ต้องการผลักดันได้แก่ นโยบายซึ่งจะทำให้มีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองไปสู่ต่างจังหวัดมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ... หอการค้าจังหวัดโดยทั่วไปไม่ได้สนับสนุนหรือฉือหางพรรคการเมือง แต่ได้พยายามสัมพันธ์กับทุกฝ่าย ทุกพรรค โดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มไม่ใช่ของส่วนตัวเป็นเช่นไร ต้องการนโยบายเช่นไรจากสภาและรัฐบาล และโน้มน้าวจูงใจกระตุ้นกดดันพรรคและนักการเมืองให้ปฏิบัติการในทิศทางนโยบายที่ปรารถนา" (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, "บทบาทหอการค้าจังหวัด" บริษัท สุดสุปดาห์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 372 อ้างในวารสารประชาสัมพันธ์หอการค้าพิจิตร ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 พฤศจิกายน 2530)

โดยสรุปแล้วการที่รัฐส่งเสริมให้เกิดโครงสร้างใหม่ ๆ เช่น กรอ. เพื่อเชื่อมโยงพลังเศรษฐกิจให้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่รัฐเป็นผู้กำหนดนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาหลักทางด้านความคาดหวังของฝ่ายเอกชนที่มองว่า กรอ.เป็นโครงสร้างทางอำนาจร่วม ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพียงแต่ให้ กรอ. ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา แก่ภาครัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและชี้แนะโอกาสในการพัฒนาที่ภาคเอกชนคาดการณ์ล่วงหน้าเท่านั้น นักธุรกิจจึงมีทัศนะว่าหากจะต้องการให้มีการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างจริงจังและได้ผลนั้น องค์กร กรอ. ก็จะต้องมีลักษณะเป็น "superpower" สั่งการให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทำตามได้และจะต้องมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ในขณะที่ตามความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายรัฐบาลยังคงยืนยันว่า การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้นต้องอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจหลายระดับ และใช้เวลาในการแก้ไขปัญหา เป็นต้นว่า ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ (กระทรวง/ทบวงกรม) และฝ่ายนิติบัญญัติ (ในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย) ไม่ใช่เป็น "superpower" อย่างที่เข้าใจ (จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช, "การอภิปรายเรื่อง กรอ. รัฐและเอกชนความพร้อมที่ทุกคนรอคอย" ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5, 20-21 พฤศจิกายน 2530)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนกับภาครัฐต่างมีเป้าหมายต่างกันเกี่ยวกับบทบาทของ กรอ. ในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบาย การจำกัดบทบาทของ กรอ. ให้เป็นเพียง

ที่ปรึกษานี้ย่อมแสดงถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับพลังเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากที่สุดของภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี สำหรับพลังอื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานนั้น อำนาจทางเศรษฐกิจมีอยู่น้อยเป็นธรรมดา และการจัดตั้งองค์กรก็ยังตกเป็นฝ่ายที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเคร่งครัด บทบาทในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายจึงมีอยู่น้อยมาก

(2) วิถีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ลำพังการได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดหนึ่งชุดใดนั้นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดนั้น แต่ก็ยังมิใช่เงื่อนไขที่พอเพียงต่อการมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหมายถึง กระบวนการมิใช่ตัวโครงสร้าง ดังนั้นวิถีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เชิงนโยบาย จึงเป็นจุดสำคัญในการกำหนดว่า ใครมีอิทธิพลและอำนาจมากน้อยเพียงใดต่อการผลักดันนโยบาย

วิถีของการมีส่วนร่วมมีหลายวิถีด้วยกัน และแต่ละวิถีก็มีความเข้มข้นมากน้อยต่างกัน ตั้งแต่ ร่วมรับรู้, ร่วมด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร, ร่วมด้วยการให้ความเห็น-ให้คำปรึกษา, ร่วมด้วยการร่วมตัดสินใจโดยมีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และในส่วนย่อย และในการจะสรุปว่ากลุ่มใดมีส่วนร่วมในระดับใดและในความเข้มข้นมากน้อยเพียงใด นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของการมีส่วนในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วย มิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมแต่เพียงชั่วครั้งชั่วคราว หากจะต้องเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ นั้น

พิจารณาในแง่นี้จะพบว่า โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยนั้น ยังคงเป็นโครงสร้างและกระบวนการปกติ ที่ประกอบไปด้วยกลไกของระบบราชการเป็นหลัก มากกว่ากลไกของระบบการเมือง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงใน

ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองก็ตาม แต่โครงสร้างใหม่ ๆ เหล่านั้นก็ยังไม่มีความเป็นสถาบัน และมักจะเป็นโครงสร้างที่ขาดความเป็นอิสระ ส่วนโครงสร้างที่มีความเป็นอิสระก็มักจะอยู่นอกขอบวงแห่งอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แท้จริง

การที่กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มชาวไร่อ้อย, กลุ่มโรงสี, หอการค้า กลุ่มผู้ใช้แรงงาน จะมีการเคลื่อนไหวเป็นครั้งคราว เพื่อกดดันนโยบายของรัฐบาลนั้นก็สะท้อนถึงการที่กลุ่มเหล่านี้ไม่อาจอาศัยโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็นกรอบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พลังใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจเมื่อจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบราชการ จึงต้องได้รับการกลั่นกรองจากพลังอำนาจทางการเมืองของระบบราชการเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของวิถีความสัมพันธ์, องค์ประกอบของคณะกรรมการ, ระเบียบวิธีการดำเนินงาน แม้ว่าในระบบการเมืองเองก็เช่นกัน โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติก็มิได้ปลอดจากการควบคุมของโครงสร้างอำนาจเดิมของระบบราชการ เพราะภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่พลังทางการเมืองของพรรคการเมืองยังอ่อนแอและไม่เป็นอิสระนั้น ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงได้ ทั้งจากช่องทางของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับจากช่องทางของสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านทางส่วนของพรรคการเมืองที่ฝากตัวไว้กับพลังอำนาจในระบบราชการ พลังอิสระนอกระบบราชการจึงเผชิญกับความยากลำบากในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพราะกลไกของระบบราชการเป็นผู้กำหนดยุทธภูมิทางการเมือง ตลอดจนกรอบการตัดสินใจและระเบียบวิธีการของกระบวนการตัดสินใจนั้น กรณีการตัดสินใจเรื่องเขื่อนน้ำโจน เป็นตัวอย่างที่ดีของการเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอิสระเข้ามามีส่วนร่วมได้ แต่ไม่มีอำนาจการต่อรองที่แท้จริง เพราะการเคลื่อนไหวอิสระที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องต้องมีข้อจำกัดลง เมื่อตัวแทนของกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่ตัดค้านตัดสินใจเข้าไปอยู่ภายใต้โครงสร้างชั่วคราวของกระบวนการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว

เมื่อภาพรวมของโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะเน้นหนักไปในอาณาบริเวณของภาครัฐมาก โดยภาคเอกชนและภาคประชาชนมี

ส่วนร่วมเป็นตัวประกอบเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายเศรษฐกิจที่จะต้องได้รับแรงสนับสนุนมาจากภายในกลุ่มนักวางแผนและนักวิชาการเป็นสำคัญแต่พลังกดดันจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจ-การเมืองระหว่างประเทศก็ดี หรือนโยบายของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความสำคัญต่อความคิดและโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยก็ดี ย่อมมีส่วนสำคัญในการทำให้รัฐต้องเผชิญหน้ากับตนเองในการปรับปรุงกลไกของรัฐให้อยู่ในลักษณะที่จะรับกับผลสะเทือนจากการเปลี่ยนแปลงได้ โครงสร้างย่อยใหม่ ๆ ที่จัดทำและส่งเสริมอยู่ เช่น หอการค้า ก็ดี กรอ.ก็ดี จำต้องมีบทบาทอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ และมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ท้องถิ่น ปัญหาอยู่ที่การคลายตัวของอำนาจรัฐ จะเป็นไปอย่างรวดเร็วหรือล่าช้า เพราะรัฐจะต้องเผชิญกับการกดดันมากขึ้น ทั้งจากกลุ่มยุทธศาสตร์ของผู้ได้เปรียบ และกลุ่มประชาชนผู้เสียเปรียบเราจะต้องเฝ้าดู การจัดการกับความตึงเครียดที่จะเกิดขึ้นนี้ต่อไปอย่างใกล้ชิดในปลายทศวรรษนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ 10,3 (กันยายน 2524)

_____. การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี เอกสารวิชาการหมายเลข 23 เพื่อประกอบการสัมมนา สองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย มิถุนายน 2525

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524 กรุงเทพฯ : บริษัทตะวันนา จำกัด 2520

_____. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525.

_____. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530.

จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช. "กรอ. รัฐและเอกชนความพร้อมที่ทุกคนรอคอย" การอภิปรายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530.

[illegible] สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

_____. "ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ" ปาฐกถาในโครงการเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสสมโภช 60 ชันษา ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2530

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ 10,3 (กันยายน 2524)

_____. การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี เอกสารวิชาการหมายเลข 23 เพื่อประกอบการสัมมนา สองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย มิถุนายน 2525

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524 กรุงเทพฯ : บริษัทตะวันยา จำกัด 2520

_____. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525.

_____. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530.

จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช. "กรอ. รัฐและเอกชนความพร้อมที่ทุกคนรอคอย" การอภิปรายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530.

ปัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

_____. "ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์โครงสร้างรัฐ" ปาฐกถาในโครงการเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสสมโภช 60 พรรษา ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2530

ตระกูล มีชัย. "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526

นริศ ชัยสูตร, วรากรณ์ สามโกเศศ, ชื่นฤทัย พรภัทรกุล. "โครงสร้างและปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2530 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 19-20 กุมภาพันธ์ 2530.

พิศาล มูลศาสตร์สาทร. "กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ.จังหวัด" คำบรรยายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 ณ โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2530.

ไพจิตร เอื้อทวีกุล. "การพัฒนาประเทศกับโครงการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่" การสนทนาทางวิทยุ ททท. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 12 กันยายน 2530

ไพโรจน์ จันทร์นิมิ "เถ้าแก่ภูธรแข็งเมือง เถ้าแก่หอการค้าไทย" ผู้จัดการ 4,42 (มีนาคม 2530)

ไพศาล เล็กอุทัย. ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2521. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

มนตรี เจนวิทย์การ. "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

"รัฐมนตรีเศรษฐกิจจากเปรม 1 ถึง เปรม 5" ดอกเบี้ย (กุมภาพันธ์ 2528)

ครรภูล มีชัย. "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526

นริศ วัยสูตร, วราภรณ์ สามไกเศส, ชื่นฤทัย พรภัทรกุล. "โครงสร้างและปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2530 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 19-20 กุมภาพันธ์ 2530.

พิศาล มูลศาสตร์สาทร. "กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ.จังหวัด" คำบรรยายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 ณ โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2530.

ไพจิตร เอื้อทวีกุล. "การพัฒนาประเทศกับโครงการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่" การสนทนาทางวิทยุ ทหท. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 12 กันยายน 2530

ไพโรจน์ จันทร์นิมิ "เล่าแก่ภูธรแข็งเมือง เล่าแก่หอการค้าไทย" ผู้จัดการ 4,42 (มีนาคม 2530)

ไพศาล เลิกอุทัย. น้ำมูลฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2521. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

ยนตรี เจนวิทยการ. "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

"รัฐมนตรีเศรษฐกิจจากเปรม 1 ถึง เปรม 5" ยอกเบี้ย (กุมภาพันธ์ 2523)

วีรพงษ์ รามางกูร. "ขบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล." การอภิปราย ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 กรกฎาคม 2529.

_____. สัมภาษณ์ใน การเงินการธนาคาร 3,32 (ธันวาคม 2527)

_____. สัมภาษณ์ใน คอกเบี้ย 6,72 (มิถุนายน 2530)

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515.

สมนึก แดงเจริญ. "บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทย" เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 26 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ตุลาคม 2529.

"สรุปเศรษฐกิจไทยทั่วประเทศปี 30" ประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษสรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2530 ภาค 3 หอการค้าจังหวัด

อากิรา ชูเอฮิโร. "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" แปลและเรียบเรียงโดย ไว จามรมาน และสุรชัย ธรรมทวีวิกุล ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4, 1 (มีนาคม 2529)

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. "บทบาทของหอการค้าจังหวัด" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 372 อ้างใน วารสารประชาสัมพันธ์หอการค้าพิจิตร 1, 1 (พฤศจิกายน 2530)

"เอกสารสรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 1 เรื่อง ความต้องการของหอการค้าจากรัฐ" ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530.

วีรพงษ์ รามางกูร. "ขบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล." การอภิปราย ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 กรกฎาคม 2529.

_____. สัมภาษณ์ใน การเงินการธนาคาร 3,32 (ธันวาคม 2527)

_____. สัมภาษณ์ใน คอกเบี้ย 6,72 (มิถุนายน 2530)

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515.

สมนึก แคงเจริญ. "บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทย" เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 26 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, มูลาคม 2529.

"สรุปเศรษฐกิจไทยทั่วประเทศปี 30" ประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษสรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2530 ภาค 3 หอการค้าจังหวัด

อากิรา ซูเยฮิโร. "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" แปลและเรียบเรียงโดย ไว จามรมาน และสุรชัย ธรรมทวีวิกูล ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4, 1 (มีนาคม 2529)

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. "บทบาทของหอการค้าจังหวัด" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 372 อ้างใน วารสารประชาสัมพันธ์หอการค้าไทย 1, 1 (พฤศจิกายน 2530)

"เอกสารสรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 1 เรื่อง ความต้องการของหอการค้าจากรัฐ" ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530.

ภาษาอังกฤษ

Ammar Siamwalla and Suthad Setboonsarng. "The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Thailand" TDRI, December 1986.

Chai-Anan Samudavanija. "Democracy in Thailand : A Case Study of A Stable Semi-democratic Regime" in Diamond, Lipset, Linz (eds). Democracy in Developing Countries, Vol.3 Asia Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1988.

Girling, Joh L.S. Thailand : Society and Politics : Ithaca : Cornell University Press, 1981.

Korff, Rudiger. "Who has Power in Bangkok? An Approach Towards the Analysis of Strategic Groups and Class Formation in an Asian Primate City" Sociology of Development Research Center, University of Bielefield, Working Paper No. 40, 1983.

Ramsay, Ansil "The Political Economy of Sugar in Thailand" Pacific Affairs. 1987.

_____.. "Thailand : Beyond the Bureaucratic Polity". 1987.

Riggs, Fred W. Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu : East-West Center Press, 1966.

Suehiro, Akira. Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand. CUSRI, January, 1985.

ภาษาอังกฤษ

Ammar Siamwalla and Suthad Setboonsarng. "The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Thailand" TDRI, December 1986.

Chai-Anan Samudavanija. "Democracy in Thailand : A Case Study of A Stable Semi-democratic Regime" in Diamond, Lipset, Linz (eds). Democracy in Developing Countries, Vol.3 Asia Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1988.

Girling, Joh L.S. Thailand : Society and Politics : Ithaca : Cornell University Press, 1981.

Korff, Rudiger. "Who has Power in Bangkok? An Approach Towards the Analysis of Strategic Groups and Class Formation in an Asian Primate City" Sociology of Development Research Center, University of Bielefield, Working Paper No. 40, 1983.

Ramsay, Ansil "The Political Economy of Sugar in Thailand" Pacific Affairs. 1987.

_____. "Thailand : Beyond the Bureaucratic Polity". 1987.

Riggs, Fred W. Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu : East-West Center Press, 1966.

Suehiro, Akira. Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand. CUSRI, January, 1985.

กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และผลกระทบทางการเมือง

โดย

ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

I. กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง

ลิขิต ธีรเวคิน

ความนำ

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งออกมาในรูปของแผนพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีแล้วหกแผน เป็นปัจจัยหลักของการกำหนดวิถีการพัฒนาการแห่งชาติ ผลจากการใช้แผนดังกล่าวหกแผนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ซึ่งในแง่หนึ่งก็เป็นเรื่องปกติวิสัยและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำนองว่าได้อย่างเสียอย่าง ดังนั้นการวิพากษ์วิจารณ์ผู้วางแผนก็ออกจะไม่ยุติธรรม ทั้งนี้เพราะผู้วางแผนเองต้องถูกจำกัดด้วยทรัพยากรอันจำกัด และต้องทำงานในกรอบของความเป็นไปได้ทางการเมือง ประกอบกับต้องถูกบีบโดยพลังจากสภาวะเศรษฐกิจโลก และพลังบีบคั้นจากปริบทระเบียบเศรษฐกิจสากล นอกเหนือจากนั้นการใช้กรอบการวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ และมิติการมองสังคมและแนวทางการพัฒนายังถูกอิทธิพลของภูมิหลังการศึกษา กรอบและมิติของโครงสร้างการวิเคราะห์มโนทัศน์อันเกิดจากค่านิยม ข่าวสาร และความชำนัญพิเศษ ฯลฯ ย่อมนำไปสู่การสรุปทางออกในการแก้ปัญหาและเสนอนโยบายตามที่ปรากฏอยู่

ในขณะที่มีนักสังคมศาสตร์จำนวนไม่น้อย วิพากษ์ผลการพัฒนาประเทศอันเกิดจากการวางแผนของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อเท็จจริงก็คือท่ามกลางจุดด้อยที่ยกมาวิพากษ์วิจารณ์ ผลในทางบวกก็เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่าผู้วางแผนมีความผูกพันและเชื่อในความถูกต้องของแนวทางโดยบริสุทธิ์ใจ ฉะนั้นหากจะมีผลในทางลบเกิดขึ้น ก็น่าจะเป็นเรื่องที่เกิดจากการมองข้ามปัญหาดังกล่าว หรือถือว่าเป็นราคาที่ต้องจ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทความชิ้นนี้จะเน้นสองเรื่องด้วยกัน จุดแรกคือ การกล่าวถึงกลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการกล่าวอย่างกว้าง ๆ ว่ามีบุคคลหรือสถาบันใดที่มีบทบาทในเรื่องการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในส่วนที่สองจะชูดถึงผลในทางการเมือง อันเกิดจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การเสนอบทความนี้จะเป็นในลักษณะ Conceptualization ซึ่งสามารถจะสนับสนุนได้โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในกรณีที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน ส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ในลักษณะฉายภาพอนาคต เจตนาก็เพื่อให้มีการคำนึงถึงปัญหาซึ่งอาจจะเกิดขึ้น โดยนัยหนึ่งเป็นการวิเคราะห์โดยการใช้ตรรกะ แต่การใช้ตรรกะเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของการวิเคราะห์ปัญหาสังคม ซึ่งผู้วางแผนจะมองข้ามไม่ได้

II. การกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคือ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในทางความเป็นจริงกระบวนการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีส่วนนำเข้า (input) ของหลายฝ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง บทบาทของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญต่อหน่วยงานดังกล่าว โดยรัฐบาลหรือตัวนายกรัฐมนตรี ในยุคที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญต่อหน่วยงานดังกล่าวน้อย บทบาทของ สศช. ก็จะลดน้อยลง เช่น ในช่วงที่พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี สศช. มีบทบาทไม่มาก อีกช่วงหนึ่งคือช่วงที่นายกรัฐมนตรีมาจากพลเรือนซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งได้แก่ ช่วงรัฐบาลประชาธิปไตยก่อน 6 ตุลาคม 2519 บทบาทของ สศช. ก็มีไม่มากนัก เพราะรัฐบาลดังกล่าวพยายามเกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง และไม่อยู่ภายใต้การชี้นำของ สศช. อย่างไรก็ตาม ภาพโดยทั่วไปก็ยังเป็นว่า สศช. มีบทบาทสำคัญยิ่งในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระบวนการของการร่างแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีดังต่อไปนี้ คือ

1. กระบวนการระดมความคิดในทิศทางและเป้าหมายของแผน
2. การร่างแผน

3. การเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

4. การนำแผนไปปฏิบัติ

1. กระบวนการระดมความคิด

กระบวนการระดมความคิดเป็นกระบวนการซึ่งเจ้าหน้าที่ สศช. พยายามรวบรวมข่าวสารข้อมูล ความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใส่ไว้ในแผน ดังนั้นในแง่ทฤษฎีกระบวนการวางแผนจึงเป็นเรื่องเปิดกว้างโดย สศช. ยินดีรับฟังความเห็นจากแหล่งต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เป็นการยากสำหรับคนภายนอกที่จะประเมินว่า ความคิดเห็นดังกล่าวมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใดต่อการวางแผนอย่างแท้จริง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของ สศช. ได้ข้อมูลที่สำคัญคือ สศช. จะรับฟังความเห็นของ นักวิชาการ สื่อมวลชน นักการเมือง เพื่อประกอบการวางแผน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ส่วนนำเข้า (input) จากแหล่งต่าง ๆ จะนำไปเพื่อพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของแผน อย่างไรก็ตาม ก็เกิดข้อสงสัยขึ้นว่าการรับฟังความเห็นดังกล่าวหมายถึง การที่จะนำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนหรือเป็นเพียงประกอบการพิจารณา ข้อที่เป็นไปได้มากก็คือ หากความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้วางแผนอยู่แล้ว ก็คงจะถือว่าเป็นการสนับสนุน แต่ถ้าเป็นความเห็นที่แย้งกับความเห็นของผู้วางแผนก็อาจมีการทำให้เกิดการที่ต้องมีการฉุกคิดเพื่อชั่งน้ำหนัก แต่จะมีผลต่อความคิดดั้งเดิมมากน้อยเพียงไร คงต้องแล้วแต่กรณี และคงยากต่อการพิสูจน์ นอกจากนั้นการยอมรับจะมีมากน้อยเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเป็นความเห็นของกลุ่มยุทธศาสตร์หรือไม่ เช่น ถ้าเป็นความคิดเห็นของหน่วยราชการสำคัญ ๆ หรือกลุ่มข้าราชการจากหน่วยงานสำคัญ หรือถ้าเป็นความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและมีความสัมพันธ์เป็นอันดีกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผน โอกาสของการได้รับการพิจารณาหรือมีผลต่อแผนก็จะยิ่งมาก

2. การร่างแผน

การร่างแผนเป็นเรื่องของวิชาการและเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวกับเทคนิคของการวางแผนซึ่งนา สศช. จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการร่างแผนซึ่งเป็นงานหลักส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม

การร่างแผนก็ต้องทำร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือ กระทรวงต่าง ๆ ในขั้นร่างแผนนี้ ข่าวสารข้อมูลจากกรมและกระทรวงจะถูกนำมาใช้เพื่อการร่างแผน โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางทั่วไปของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. การอนุมัติแผนโดยคณะรัฐมนตรี

หลังการร่างแผนเรียบร้อยแล้ว จะมีการทบทวนเพื่อการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยน จากนั้นก็จะนำร่างสุดท้ายเข้าเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อ ครม.อนุมัติแล้วก็จะนำแผนไปปฏิบัติตามระยะเวลาและขั้นตอนที่กำหนด

4. การนำแผนไปปฏิบัติ

การวางแผนเป็นกระบวนการทำงานระดับมหภาค ส่วนการนำแผนไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกระบวนการระดับจุลภาค การปฏิบัติแผนมิได้กระทำการโดยภาครัฐบาลเท่านั้น แต่ยังมีการปฏิบัติโดยภาคเอกชนด้วย ดังนั้นการนำแผนไปปฏิบัติหรือเชิงปฏิบัติของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อน โดยเฉพาะเมื่อแผนการพัฒนาเศรษฐกิจก้าวข้ามจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งง่ายต่อการเสนอผล เพราะการมีโครงการสร้างเขื่อน ถนนหนทาง ฯลฯ ย่อมง่ายต่อการเห็นผลในแง่รูปธรรม แต่เพื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการสั่งเข้าส่งออก หรือเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะเมื่อเริ่มมีการหักล้างผลความจำเริญทางเศรษฐกิจและผลในทางลบทางการเมืองสังคม ภาพก็จะซับซ้อนอ่านยากขึ้น

เป็นเรื่องปกติวิสัยที่คนที่มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีโครงสร้างการเมืองแบบพหุนิยม จะมองภาพการวางแผน (ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศจะไม่มีการวางแผนแห่งชาติ) ในรูปการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวพันกัน เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา หน่วยงานราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ในกรณีประเทศไทยซึ่งยังมิได้มีการพัฒนาถึงขั้นการเมืองระบบเปิดเต็มที่ หน่วยงานราชการจะมีบทบาทอย่างมากในการวางแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ต้องอาศัยวิทยาการและความชำนาญพิเศษ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีการมีส่วนพร้อมในกระบวนการการวางแผนจากแหล่งต่าง ๆ ในกระบวนการระดมกำลังความคิด ส่วนใหญ่แล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่าข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการวางแผนโดยตรงคือ สศช. จะมีบทบาทสำคัญที่สุดในการวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ มิได้หมายความว่าความคิดเห็นที่เสนอโดยบุคคลและสถาบันอื่น ๆ จะถูกมองข้ามโดยสิ้นเชิง แต่ก็ต้องยอมรับว่าน่าจะมีน้ำหนักเป็นรอง

รัฐสภา

ระบบรัฐสภาไทยในปัจจุบันเป็นระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาในฐานะสถาบันมิได้มีน้ำหนักมากนักในแง่ของการมีส่วนในการวางแผนการพัฒนาการแห่งชาติ และโดยทั่วไปกล่าวได้ว่ารัฐสภาก็มิได้ให้ความเอาใจใส่หรือความสำคัญต่อการวางแผนการพัฒนาการแห่งชาติมากนัก ทั้งนี้อาจเพราะสาเหตุสำคัญคือ การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นเรื่องซับซ้อนและลึกซึ้งในเชิงวิชาการ นอกจากนี้จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม มีแนวความคิดว่าการวางแผนการพัฒนาประเทศเป็นภาระหน้าที่ และข่ายงานของข้าราชการและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้โดยตรง ดังนั้นเรื่องซับซ้อนและลึกล้ำดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่นอกข่ายงานของ "ข้าราชการการเมือง" หรือนักการเมือง ดังนั้นจึงสังเกตได้ชัดว่าจะมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลและตัวสมาชิกรัฐสภา แต่แผนพัฒนาการแห่งชาติจะคงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง

แต่รัฐสภาก็สามารถจะมีบทบาทที่จะมีผลต่อแผนพัฒนาการแห่งชาตินั้น โดยการตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานที่ของบประมาณประจำปี คณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรสามารถจะตัดงบประมาณบางส่วน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติแผนพัฒนาที่สำคัญได้ ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาที่ต้องร่วมประสานกันหลายกระทรวง การตัดงบส่วนใดส่วนหนึ่งของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ย่อมกระทบต่อการประสานแผนทั้งหมดได้ เพราะเกิดช่องว่างขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป้าหมายของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมวัดจากอัตราความจำเริญทางเศรษฐกิจประจำปี จึงเป็นการยากที่จะประเมินว่าแผนที่ถูกตัดงบประมาณไปนั้นมีผลกระทบในทางลบต่อแผนใหญ่มากน้อยเพียงใด

แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสมขณะนี้สามารถจะมีบทบาทในเรื่องการวางแผนได้ ด้วยวิธีการเสนอโครงการพัฒนาซึ่งจะมีส่วนในการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชุมชนซึ่งตนเป็นผู้แทน หรือเสนอนโยบายหรือโครงการใดก็ตามซึ่งจะมีโอกาสได้รับเข้าสู่แผนและการปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนตลอดเวลาที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติ

กรณีที่มีการเชื่อมโยงระหว่าง สศช. และสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ กรณีการวางแผนโดยมีการวางแผนร่วมระหว่างรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมและ สศช. จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่าง สศช. และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในเรื่องการวางแผนมิได้ แม้จะไม่ปรากฏเด่นชัดก็ตาม

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีงบประมาณคนละ 2.5 ล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาท้องที่ในเขตของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาชุมชน ในแง่นี้ก็พอจะกล่าวได้ว่ามีส่วนในการช่วยปฏิบัติแผนการพัฒนา แม่ละงบประมาณดังกล่าวมีขึ้นเพราะแรงบีบทางการเมืองจาก ส.ส. เพื่อเป็นฐานการหาเสียงจากชุมชนที่เป็นเขตทางการเมืองของตน

<u>กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง</u>

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ในสังคมไทยยังไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง และส่วนใหญ่จะเรียกร้องทางการเมืองในเรื่องหรือประเด็นเฉพาะเจาะจง เป็นต้นว่า การเรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลประกันราคาข้าว หรือเพื่อหาตลาดเพื่อการขายน้ำตาล ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงมีบทบาทน้อยต่อการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค ทั้งนี้เพราะเป็นการยากที่จะมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลของแผนกับผลประโยชน์ใกล้ตัว การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องแผนพัฒนาการจึงไม่เห็นเด่นชัด ที่เห็นได้บ่อยครั้งคือ การใช้แรงผลักดันทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะกรณี ดังกล่าวมาแล้ว

พรรคการเมืองไม่มีบทบาทในการวางแผน แต่พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีนโยบายพรรค ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับประเด็นและกรณีที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประกันราคาข้าว การส่งเสริม การพัฒนาอุตสาหกรรม การปรับปรุงคุณภาพชีวิต การเปิดโอกาสให้

ประชาชนมีหนทางในการทำมาหาเลี้ยงชีพ นโยบายการค้า นโยบายเกษตร นโยบาย-อุตสาหกรรม อย่างกว้าง ๆ ในลักษณะนามธรรม ซึ่งมักจะคล้าย ๆ กันทุกพรรค ข้อสังเกตคือ ประเทศไทยยังไม่มีพรรคที่มีลักษณะเป็นตัวแทนชนชั้น จึงมีนโยบายที่จะเอาใจชนทั้งชั้นในสังคม เรื่องการพัฒนาจึงมีลักษณะกว้าง นามธรรมโดยนัยนี้จึงไม่ขัดกับปรัชญาการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติของ สศช. แต่ก็ไม่สามารถจะมีบทบาทต่อเนื้อหาหรือแก่สารของแผนได้เห็นเด่นชัด นอกจากสมาชิกพรรคที่เป็นรัฐมนตรีอยู่ในรัฐบาลผสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หน่วยงานของรัฐและข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญที่สุดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดคือ สศช. แต่ก็มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการวางแผนโดยมีกรมของกระทรวงต่าง ๆ เป็นหน่วยพื้นฐาน ความจริงแล้วกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาการแห่งชาติมีลักษณะเป็นการรวมแผนของแผนพัฒนาของกรมต่าง ๆ โดยวางแผนตามแนวของแผนใหญ่ซึ่งให้ขอบข่ายไว้กว้างขวาง

แต่ถ้ามองจากกลุ่มยุทธศาสตร์ในวงข้าราชการ ก็อาจกล่าวได้ว่าในบางโครงการในแผนกลุ่มยุทธศาสตร์ซึ่งมีพลังในทางการเมืองก็มีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ โครงการพัฒนาชนบทซึ่งสอดไว้ในแผนห้าตอนรัฐบาลเปรม ๑ นั้น มาจากแรงผลักดันของกลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มหนึ่งใน สศช. ซึ่งมีการมองนโยบายการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติแตกต่างไปจากแนวประเภทนี้ (Conventional pattern) โครงการดังกล่าวถูกย้ำหนักขึ้นในแผน ๖ กลุ่มยุทธศาสตร์ดังกล่าวมานี้เป็นกลุ่มที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามของกลุ่มที่เน้นการพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก กลุ่มยุทธศาสตร์ซึ่งมีลักษณะผิดแผกจากกลุ่มอื่นนี้ สามารถมีบทบาทสำคัญในการคานกลุ่มยุทธศาสตร์อื่นในหน่วยงานเดียวกัน เป็นการช่วยสร้างการคานอำนาจในการวางแผนขึ้น

สถาบันทหาร

โดยหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศและรักษาความสงบภายในและความมั่นคงแห่งชาติ แต่คำว่าความมั่นคงแห่งชาติมีความหมายกว้างโดยเฉพาะในยุคที่มีความพลวัตรของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ การที่จะต้องมีรัฐบาลที่มั่นคง และสังคมที่มั่นคงได้นำไปสู่การขยายตัวของกิจการของกองทัพบก ปัจจุบันมีกรมกิจการพลเรือนในกองทัพบก นอกจากนี้ยังมีสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ และมีรายการ "กองทัพบกพบประชาชน" "สนทนาปัญหาบ้านเมือง" กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องของพลเรือน แต่ทหารได้ขยายขอบข่ายงานของตนเข้าเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว ดังนั้นจึงมีการประสานแผนของการพัฒนากองทัพกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ในอดีตกองวางแผนเตรียมพร้อมของ สศช. เป็นหน่วยงานที่ร่วมวางแผนกับหน่วยงานของทหาร ปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นที่กลุ่มอาสาพัฒนาและป้องกัน โครงการพัฒนาของกองทัพบกมีมาก กองทัพภาคต่าง ๆ มีกิจกรรมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในแถบชายแดนและในเขตที่ถูกคุกคามโดย ผ.ก.ค. ล่าสุดได้แก่ โครงการ "อีสานเขียว" โครงการพัฒนาดังกล่าวมีทั้งการพัฒนาชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล หน่วยอาสาสมัคร การตัดถนน ฯลฯ ซึ่งแรงผลักดันของโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ นอกจากจะเกิดจากความต้องการที่จะเห็นประชาชนอยู่ดีกินดี และช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ยังมีผลทำให้ภาพพจน์และความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกกับประชาชนดีขึ้น อย่างไรก็ตามผลจากการมีโครงการพัฒนาของกองทัพบกก็คือ การช่วยเสริมและสนับสนุนโครงการหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อที่น่าสังเกตคือ บทบาทของทหารในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

มาตรา 56 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติ

กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศ

โครงการพระราชดำริ

โครงการพัฒนาประเทศที่มีผลอย่างเห็นเด่นชัดต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเพิ่มรายได้ การฝึกอาชีพ การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น การช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ การลดการทำมาเลี้ยงชีพที่ผิดกฎหมาย เช่น การปลูกฝิ่น และการเสริมสร้างความสามัคคี ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ และการเสริมสร้างความภักดี โดยเฉพาะเอกลักษณ์ และการพัฒนาชุมชนการเมือง ได้แก่ โครงการราชดำริ ซึ่งแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ จำนวนมากมาย ครอบคลุมหลายพื้นที่ โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลโดยตรงและเป็นรูปธรรมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนโดยตรง

กลุ่มธุรกิจ

กลุ่มธุรกิจมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ แต่นักธุรกิจมีบทบาทในแง่"ผู้พัฒนาจากภายนอก" ได้ เช่น การที่นักธุรกิจ นักลงทุนส่งเสริม โดยการว่าจ้างให้เกษตรกรปลูกพืชบางชนิด เช่น ปลูกถั่วเหลือง เพื่อการผลิตน้ำมันพืช เป็นต้น หรือการให้เกษตรกรเลี้ยงไก่ เลี้ยงสุกรโดยการว่าจ้าง แต่นี่เป็นเพียงโครงการเศรษฐกิจเล็ก ๆ ในชั้นจุลภาค

แต่ กรอ. ซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างธุรกิจ (สมาคมอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร และหอการค้า) กับหน่วยราชการ และรัฐบาล ย่อมจะมีบทบาทในทางอ้อมโดยเฉพาะในเรื่องนโยบายส่งออกและโครงสร้างภาษี นโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังอาจมีบทบาทในการวางทิศทางของการพัฒนา เช่น การเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรกรรม ได้แก่ อาหารกระป๋อง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทบาทของนักธุรกิจต่อแผนน่าจะอยู่ที่โครงการเฉพาะเจาะจง มากกว่าแนวทางของแผนชาติ อย่างไรก็ตาม การที่มี กรอ. และมีกอง กรอ. ใน สศช. ก็บ่งชี้ว่ากลุ่มธุรกิจจะมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น

นักการเมือง

นักการเมืองอาจมีบทบาทในการวางแผนหรืออาจใช้อิทธิพลของตนได้ ในฐานะปัจเจกบุคคล โดยผ่านพรรคการเมืองในฐานะ ส.ส. หรือในฐานะรัฐมนตรี นักการเมืองสามารถมีบทบาทได้ในฐานะรัฐมนตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบาทของนักการเมืองซึ่งมีส่วนในการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ ได้แก่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้มีส่วนอย่างมากในการทำให้แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้รับการบรรจุในแผนห้า หลังจากได้กระทำอัตตวิบาตกรรม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้ริเริ่มโครงการ "ผันชนบท" เพื่อการกระจายรายได้ในชนบท โครงการผันชนบทเป็นโครงการที่เน้นการพัฒนาชนบท และการผันเงินเพื่อให้เกิดการแจกแจงรายได้ ซึ่งมีผลในแง่การกรุยทางและสร้างแบบอย่าง ซึ่งได้มีการดำเนินการต่อมา

นักวิชาการและนักศึกษา

นักวิชาการมีบทบาทในด้านนโยบาย การพัฒนาและแผนพัฒนาในบางแง่ ซึ่งขึ้นอยู่กับช่วงเวลา สถานะการณ์ และตัวบุคคล สศช. ได้มอบให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทำการวิจัยโครงการพัฒนาหลายโครงการ นักวิชาการเหล่านี้จะทำการวิจัยหาสาเหตุพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขและวางนโยบายซึ่งอาจนำไปสอดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผน บทบาทของนักวิชาการดังกล่าวเห็นเด่นชัดในโครงการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีศูนย์ข้อมูล ซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง สศช. และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีสมองกลซึ่งบริจาคโดยญี่ปุ่น นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับของ สศช. ก็สามารถแสดงบทบาทในเรื่องนโยบาย และการวางแผนได้ เนื่องจากเวลา ทรัพยากร บุคคลากร มีจำกัด สศช. จำต้องอาศัยสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย และผู้เชี่ยวชาญเพื่อข่าวสารข้อมูล ความคิดเห็น โดยเฉพาะที่สนับสนุนแผนพัฒนาที่ สศช. ร่างขึ้นมา ในแง่นี้นักวิชาการมีบทบาทต่อการวางแผนถ้ามีผลงานเป็นที่เชื่อถือได้

นักศึกษามหาวิทยาลัยมีบทบาทต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบท โครงการบัณฑิตอาสาสมัครของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นตัวอย่างของการแสดงบทบาทดังกล่าว แต่ก็ในแง่ของการปฏิบัติในระดับจุลภาคเท่านั้น

สรุปได้ว่า :-

หนึ่ง : สศช. มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับภาระและหน้าที่ตามกฎหมาย

สอง : ในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐบาลซึ่ง สศช. ต้องอาศัยข่าวสาร และข้อมูลเพื่อการวางแผน และโครงการระดับกรม มีบทบาทสำคัญในการวางแผน แม้จะไม่เห็นเด่นชัดเท่ากับบทบาทของ สศช.

สาม : สถาบันที่อยู่นอกเครือข่ายหน่วยงานราชการ มีบทบาทในแง่การให้ข่าวสารข้อมูลและความคิดเห็น นักวิชาการมีบทบาทที่พอจะเห็นได้ในบางกรณี นักการเมืองที่เป็น ส.ส. และรัฐมนตรี ก็มีบทบาทได้ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ทหารมีโครงการพัฒนาของตนโดยเฉพาะในชนบท ซึ่งมีส่วนเสริมแผนหรือโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สี่ : พรรคการเมืองในฐานะสถาบันไม่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

ห้า : กลุ่มผลประโยชน์ยังมีการจัดตั้งอ่อน ไม่มองภาพไกลลึกในอนาคตซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญของแผน มีแต่การเรียกร้องเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเฉพาะเจาะจง

หก : นักธุรกิจมีบทบาทบ้างในโครงการพัฒนา เช่น การให้กู้เงินและการเสนอให้เกษตรกรปลูกพืชบางชนิด แต่ความสำคัญของกลุ่มธุรกิจเห็นได้จากการเกิดของ ก.ร.อ.

เจ็ด : นักการเมืองมีบทบาทเสนอความเห็นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบางครั้ง แต่มักจะถูกสงสัยว่าแฝงไว้ด้วยจุดประสงค์ทางการเมือง

แปด : นักวิชาการอาจมีบทบาทสำคัญได้ในการวางแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ความคิดเห็นที่เสนอในรายงานวิจัย ในการสัมมนาอาจถูกนำมาพิจารณา เพื่อการวางแผน ส่วนนักศึกษามีบทบาทในแง่อาสาสมัครในโครงการพัฒนาชนบท

เก้า : โครงการพระราชดำริ มีบทบาทในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมโดย เฉพาะการพัฒนาชนบทเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีบทบาทในด้านการสร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ ความภักดี การพัฒนาชุมชนการเมือง ฯลฯ

III. นโยบายพัฒนาและความจำเริญทาง เศรษฐกิจ และผลในทางการเมืองและสังคม

นโยบายพัฒนาและความจำเริญทาง เศรษฐกิจในประเทศไทย ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายพอสมควร คงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธกันไม่ได้ว่าแผนพัฒนาทั้ง 6 แผน (แผน 6 อยู่ระหว่างปฏิบัติการ) ได้นำไปสู่ความจำเริญทางเศรษฐกิจ ที่เห็นเด่นชัดในแง่รูปธรรมก็คือการปรากฏของตึกระฟ้าในกรุงเทพมหานครอย่างดาษดื่น ทางด่วน และสะพานแขวน ซึ่งเมื่อเทียบกับกรุงเทพ เมื่อสองทศวรรษก่อนจะเห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด นอกเหนือจากนั้นรูปธรรมที่ออกมาเป็นตัวเลขก็ได้แก่ การเกิดของอุตสาหกรรมในรูปหัตถกรรม ซึ่งกลายเป็นสินค้าขาออกสำคัญจนมีสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบกับสินค้าขาออกที่เป็นเกษตรกรรม นโยบายพัฒนา เศรษฐกิจที่เริ่มจากการเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ จนมาถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการสั่งเข้า และมาถึงยุคปัจจุบันซึ่งเริ่มเน้นการพัฒนาเพื่อการส่งออก โดยมีจุดหมายสำคัญคือการเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ (Nics) นั้นประสบความสำเร็จตามขั้นตอน และมีแนวโน้มว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในไม่ช้า

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ จากเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมมากขึ้น พืชที่ปลูกยังมีพืช เศรษฐกิจเพื่อการส่งออกด้วย แม้ข้าวจะยังคงความสำคัญอยู่ก็ตามแต่อุตสาหกรรมลักษณะอุตสาหกรรมเกษตรกรรมก็มีมากขึ้น การลงทุนโครงการแบบครบวงจรก็เป็นที่นิยม เพราะสามารถฉกฉวยประโยชน์จากผลพลอยได้จากโครงการลงทุนแบบเกี่ยวพัน

ในแง่สังคมก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า นโยบายพัฒนาประเทศได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยการเติบโตของชุมชนเมืองทั้งตัวเมืองหลวง และเขตชุมชนเมืองตามต่างจังหวัดโรงแรมชั้นหนึ่งเกิดขึ้นในจังหวัดใหญ่ ๆ กิจการท่องเที่ยวภายในประเทศรุ่งเรือง เพราะการคมนาคมและขนส่งที่ได้มีการพัฒนาขึ้น ที่สำคัญคือการเกิดชนชั้นใหม่ที่ไม่ใช่ข้าราชการซึ่งได้แก่ นักธุรกิจการค้า สั่งเข้าส่งออก นักลงทุนอุตสาหกรรม นักลงทุนธุรกิจบริการ นักการเงินและนายธนาคาร ตามมาด้วยนักบริหารมืออาชีพซึ่งไม่ใช่เจ้าของกิจการ และชนชั้นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม และบริกรตามสถานบริการต่าง ๆ ชนชั้นใหม่ซึ่งไม่ใช่ชาวนาและชนชั้นกลางซึ่งไม่ใช่ข้าราชการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ตามสัดส่วนของการพัฒนา-เศรษฐกิจ และการเกิดชุมชนเมือง

ในทางการเมืองนั้น คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาธิปไตยครึ่งใบที่เป็นอยู่ในขณะนี้มีส่วนได้รับการจรรโลงจากชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจ ซึ่งมีความรู้และความตื่นตัวทางการเมือง และมีส่วนในการเรียกร้องผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบการเมืองแบบเลือกตั้ง และโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบการทำธุรกิจที่ขยายตัวอย่างซับซ้อน การลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ ฯลฯ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะการปฏิวัติรัฐประหารและสั่งการแต่ผู้เดียวเป็นไปโดยลำบาก ซึ่งในแง่นี้ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผลจากนโยบายพัฒนา-เศรษฐกิจและสังคมได้มีส่วนนำไปสู่การเอื้ออำนวยต่อการเกิดของระบบการเมืองกึ่งเปิดในปัจจุบัน

ผลทางการเมืองอันเนื่องจากความจำเริญทางเศรษฐกิจก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้ซื้อสินค้าราคาถูก และมีปริมาณการเลือกมากขึ้น และจากอำนาจซื้อที่เพิ่มขึ้นทำให้ความเสมอภาคทางสังคมในแง่การมีโอกาสได้เข้าใจสินค้าจำเป็นมีมากขึ้น วิทยุทรานซิสเตอร์ โทรทัศน์ เสื้อผ้า อาหารกระป๋อง จักรยาน จักรยานเครื่อง ฯลฯ เป็นสินค้าซึ่งครั้งหนึ่งในอดีตจำกัดวงเฉพาะชนชั้นกลางหรือชั้นสูง ได้ขยายเขตวงมากขึ้นและจากการพัฒนาถนนหนทาง กระแสไฟฟ้าเข้าไปในชนบท ได้นำไปสู่การปรากฏของสินค้าต่างชนิดขึ้น ซึ่งในแง่นี้กล่าวได้ว่าได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำในแง่วัตถุน้อยลง ซึ่งนับได้ว่าเป็นผลในทางบวกของนโยบายพัฒนา

การพัฒนาการศึกษาได้นำไปสู่อัตราการรู้หนังสือเพิ่มขึ้น การจบปริญญาไม่ได้เป็นเรื่องของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต่อไป บัณฑิตปริญญาตรีซึ่งเคยเป็นความหวังอันสูงเอื้อมกลายเป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งในแง่นี้นับได้ว่า การพัฒนาการศึกษาได้มีส่วนทำให้ช่องว่างของคนในสังคมแคบลง

แต่ท่ามกลางผลในทางดีที่กล่าวมาเป็นตัวอย่างนี้ ก็มีผลในทางลบซึ่งหลายเรื่องก็เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เสมือนความจำเป็นในการเสียเลือดเมื่อมีการผ่าตัด แต่บางเรื่องก็เป็นประเด็นที่มองข้ามเพราะความไม่เอาใจใส่หรือรู้เท่าไม่ถึงการ อย่างไรก็ตาม สัจธรรมของโลกก็คือ ไม่มีอะไรสมบูรณ์แบบ ดังนั้นที่จะยกผลในทางลบอันเกิดจากการพัฒนานอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็เพียงเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นมุมต่าง ๆ ของผลจากการพัฒนาประเทศมิได้เป็นการหักล้างความสำเร็จของนโยบายพัฒนาแต่อย่างใด

ผลในทางการเมืองในแง่ลบอันเกิดหรืออาจจะเกิดจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเนื่องจากผู้วางแผนไม่ได้นำมาพิจารณาหรือคาดไม่ถึง หรือไม่มีทางเลือกนั้น พอจะแยกแยะได้ดังนี้ คือ

1. <u>ต้องผูกพันตนเองในทางเศรษฐกิจและวิทยาการกับต่างประเทศ</u>

จากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเดินตามแนวของธนาคารโลกนั้น ได้นำไปสู่รูปแบบการพัฒนาซึ่งประเทศไทยต้องพึ่งพิงกับระเบียบเศรษฐกิจโลกตะวันตก และถูกจัดเข้าช่องในรูปแบบการพัฒนา ซึ่งชำนาญเฉพาะด้านในลักษณะที่เสียเปรียบ เป็นต้นว่า มีรูปแบบพัฒนาที่มุ่งสู่สินค้าขั้นปฐมซึ่งเป็นวัตถุดิบสำหรับประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจ หรือสินค้าประเภทเกษตรกรรมซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ อันจะนำไปสู่การขาดดุลการค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกเหนือจากนั้นก็ยังมีรูปแบบการผลิตซึ่งถูกจัดอยู่ในประเภทพัฒนาแบบผิวเผิน ตัวอย่างเช่น สินค้าขาออกที่เป็นสินค้าประเภทอุตสาหกรรมจะออกมาในรูป เสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ อัญมณี ดอกไม้เทียม อาหารกระป๋อง ฯลฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นสินค้าที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงส่งอะไรนัก สินค้าประเภทดังกล่าวมิได้นำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวพันกันมากนัก การขายอัญมณีได้หนึ่งพันล้านบาทย่อมแตกต่างจากการขายรถยนต์ผลิตเองในจำนวนเงินเท่ากัน

เพราะการผลิตรถยนต์ได้เองหมายความว่า ต้องมีอุตสาหกรรมยางรถยนต์ โลหะ สายไฟ หลอดไฟ สี หนังเทียมหุ้มเบาะ เหล็กกล้า ฯลฯ เปรียบเสมือนคนที่ทำการค้ามา 10 ปี มีเงิน 15 ล้านบาท มีประสบการณ์มากมาย ย่อมเหนือกว่าคนงานก่อสร้างที่เพิ่งถูกล็อตเตอรี่ 15 ล้านบาท แม้ตัวเงินจะเท่ากันก็ตาม

ในแง่การลงทุนของต่างชาตินั้น ยังมีปัญหาเรื่องการถูกเอารัดเอาเปรียบในแง่การหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ผู้ลงทุนฉกฉวยประโยชน์จากค่าแรงขั้นต่ำ กฎหมายที่หละหลวม เพื่อเอากำไรมาก ๆ เช่น การส่งสินค้าราคาต่ำไปยังบริษัทในเครือของตน จากนั้นก็ขายต่อไปยังลูกค้า ขณะเดียวกันก็ลงบัญชีขาดทุนที่เมืองไทยเพื่อเลี่ยงภาษี แต่ข้อสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ การลงทุนในรูปครบวงจรซึ่งกำลังขยายตัวไปในต่างจังหวัด ทั้งโดยทุนของคนไทยหรือโครงการร่วมทุนก็ตาม กำลังจะก่อสภาวะที่เกษตรกรอิสระจะถูกกลืนเป็นลูกจ้าง ซึ่งอาจมีรายได้มากขึ้น มั่นคงขึ้น แต่จะขาดอำนาจต่อรอง ผลสุดท้ายจะกลายเป็นสังคมนายทุนและลูกจ้าง ซึ่งผลในทางการเมืองจะเป็นอย่างไร ย่อมสามารถคาดคะเนวิเคราะห์ได้

ในแง่วิทยาการหรือเทคโนโลยีนั้น การลงทุนจากต่างชาติได้นำไปสู่การนำเครื่องจักรมาใช้เพื่อการผลิต แต่ก็หาใช่การถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่ การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่แท้จริงนั้น เจ้าของประเทศต้องสามารถนำมาดัดแปลงพัฒนาได้ และทำได้เองในที่สุด ไม่ใช่เพียงแต่ยกเอาเครื่องจักรมาไว้บนแผ่นดินของประเทศ แล้วกล่าวว่าคือการถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นเพียงการย้ายจุดตั้งภูมิศาสตร์ของเทคโนโลยี เช่น จากญี่ปุ่นมาประเทศไทย และความสามารถในการเดินเครื่อง กดปุ่ม เพื่อให้เครื่องจักรทำงานก็เป็นเพียงความรู้ทางเทคนิค เป็นเพียงการถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคในการเดินเครื่อง ไม่ใช่การถ่ายทอดเทคโนโลยี เนื่องจากการพัฒนาที่ขาดการพัฒนาพื้นฐานคือ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทำให้เราต้องพึ่งพาวิทยาการจากต่างชาติโดยการซื้อ อันนำไปสู่การขาดดุลย์การค้า และมีผลทำให้สินค้าที่ส่งออกนอกประเทศ เป็นเพียงสินค้าที่กระบวนการผลิตกระทำในประเทศไทย กล่าวคือ เครื่องจักรนอกทุนนอก หรือนอกและใน วัตถุดิบจากนอกบ้างจากภายในบ้าง การบริหารจากนอก ที่เป็นของภายในคือ แรงงาน สินค้าหลายตัวจึงเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยในแง่ภูมิศาสตร์ เช่น รถยนต์ยี่ห้อ มิตซูบิชิ ที่ส่งไปขายแคนาดา จะถือว่าเป็นสินค้าไทยคงพูดไม่ได้

การพัฒนาสินค้าขาออกของเราหลายตัวจึงมีลักษณะที่ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริง จึงมีการกล่าวว่า ความจำเริญดังกล่าวจึงมีลักษณะภาพลวงตามากกว่าความเป็นจริง ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรก็คงต้องวิเคราะห์กันดู

2. การเสียดุลย์และผลทางการเมือง

การเสียดุลย์ที่จะกล่าวต่อไป มีอยู่สองประเด็น คือ การเสียดุลย์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาการเมืองแบบเปิด และการเสียดุลย์ของภูมิภาคและผลที่จะตามมาทางการเมือง ซึ่งจะขอยกมาสาธยายดังนี้คือ

ระบอบพ่อขุนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ : ข้อยืนยันกรณีคลาสสิค

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจหลังการทำรัฐประหารปี 2501 ก็ทำการปฏิรูปซึ่งมีลักษณะคล้ายกับในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเน้นในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือที่รู้จักกันว่าการพัฒนาแห่งชาติ รูปแบบการพัฒนาของจอมพลสฤษดิ์ยึดหลักปรัชญาการบริหารของไทในสมัยก่อนนั่นคือการมีพ่อขุนผู้ซึ่งยอมอุทิศชีวิตเพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชน กล่าวคือมีลักษณะของการเป็นเจ้านายที่ดี มีคุณธรรม เป้าหมายพื้นฐานคือการรักษากฎหมายและระเบียบ การขจัดความชั่ว (การกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ และศีลธรรม) และการนำความสุขมาสู่ประชาชน เพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล จำเป็นต้องมีอำนาจเด็ดขาด สิ่งที่จอมพลสฤษดิ์ทำก็คือรวบอำนาจมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญเฉพาะกาล ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการดำเนินมาตรการได้อย่างเด็ดขาด ลักษณะดังกล่าวทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ผิดไปกับผู้นำนาซีในเยอรมัน ระบบพ่อขุนหรือผู้ปกครองแบบพ่อเมืองปรากฏว่าดำเนินไปด้วยดี ในประเทศที่มีปัญหามากมาย นับเป็นมรดกตกทอดมาจากระบอบคอรัปชั่นก่อนหน้านี้

ในเมื่อปรัชญาการปกครองพื้นฐานคือ "ความสงบสุขและความรุ่งเรืองของประชาชน" จอมพลสฤษดิ์จึงได้เน้นในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย การส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการจูงใจในการลงทุน องค์กรราชการใหม่ ๆ ถูกก่อตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

กระทรวงพัฒนาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และปัตตานี วิชาการที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดจากรัฐบาล คือ เศรษฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ความพยายามทุกอย่างมุ่งไปยังเป้าหมายเดียวนั่นคือ การพัฒนาแห่งชาติมีการเน้นการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และอัตราการเจริญเติบโตประจำปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกระยะเวลา 6 ปี ได้ถูกร่างขึ้น จอมพลสฤษดิ์ไม่เคยลังเลใจในการที่จะดึงนักวิชาการที่มีความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในแผนพัฒนาประเทศ

ในขณะที่แผนการพัฒนาประเทศดำเนินไปนั้น จอมพลสฤษดิ์ซึ่งเชื่อว่าการเมืองแบบกระบวนการประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น และถือเป็นอุปสรรคในการดำเนินมาตรการเด็ดขาด จึงได้พยายามแช่แข็งการเมืองหรือกระบวนการพัฒนาการทางการเมืองตามธรรมชาติ นักการเมืองสมัยก่อนเป็นจำนวนมากถูกจับเข้าคุก ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมและบรรยากาศทางการเมืองไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเนื้อแท้คือฝักซีโรยหน้าดี ๆ นี่เอง กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินไปอย่างเชื่องช้ามาก เพื่อให้เวลาแก่จอมพลสฤษดิ์ในการพัฒนาชาติได้สำเร็จลุล่วง

จอมพลสฤษดิ์แม้จะมีความตั้งใจดีและมีความแน่วแน่ในการพัฒนาความทันสมัยให้แก่ประเทศไทย แต่ได้เพิ่มความไม่สมดุลย์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ข้าราชการและการพัฒนาทางการเมือง นโยบาย "พัฒนาการอย่างไม่สมดุลย์" ดังกล่าวนี้ ได้ถูกถ่ายทอดต่อไปในสมัยผู้นำคนต่อมาคือ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ระบอบพ่อขุนของจอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินต่อมาอีก 15 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 จนถึงการสิ้นสุดในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ระบอบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นอัมพาต ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก็ล้มลุกคลุกคลานนับแต่นั้นมา ความไม่สมดุลย์ที่เกิดขึ้นได้เลวร้ายลงโดยนโยบายพัฒนาการแบบไม่เท่าเทียมกัน ระบอบของจอมพลสฤษดิ์จึงเป็นการยืนยันกรณีตัวอย่างของนโยบายพัฒนาการที่ละเลยต่อการพัฒนาทางการเมือง และนำประเทศไปสู่การปฏิวัติของมวลชนต่อต้านระบอบอย่างรุนแรง และเปิดศักราชใหม่ทางการเมืองของประเทศไทย

14 ตุลาคม 2516 การปะทุขึ้นเนื่องจากความไม่สมดุลย์

การก่อการจราจลทางการเมืองอย่างรุนแรงของมวลชน เพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถือเป็นบทเรียนบทใหม่ในการเมืองไทย นับเป็นการลุกฮือขึ้นของมวลชนที่สามารถล้มล้างรัฐบาลทหารลงได้สำเร็จเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ตามที่ได้มีการวิเคราะห์กันนักศึกษามีบทบาทสำคัญมากในการ "ปฏิวัติ 14 ตุลาคม" อย่างไรก็ตามหากได้มีการศึกษาให้เจาะลึกลงไป จะพบว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ประการหนึ่งก็คือ ความไม่สมดุลย์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแต่ต้นว่าเป้าหมายหลักของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ก็คือ การพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจ ทางการศึกษา ทางโครงสร้างพื้นฐาน ทางกฎหมาย และระเบียบโดยใช้ระบบผู้นำ และหลักอำนาจทางการเมืองและบริหารดั้งเดิม คือแบบพ่อขุนหรือระบบผู้นำพ่อเมืองแบบกษัตริย์ในอุดมคติแบบสุโขทัย ในขณะที่การเมืองแบบเปิดถูกแช่แข็งไว้ ก็ได้มีการพัฒนานโยบายโดยกลุ่มนักวิชาการซึ่งก็ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและการเมือง (ดูตารางในภาคผนวก) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นไปทั้งในทางปริมาณและทางโครงสร้าง กระบวนการดังกล่าวได้ทำให้เกิดมีพลังสังคมใหม่ ๆ พร้อมกับการเรียกร้องใหม่ ๆ สถานการณ์ใหม่ดังกล่าวจึงผลักดันที่จะให้ระบบการเมืองมีการปรับตัวให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามโดยที่ระบบพ่อขุนนั้นมีลักษณะตายตัวไม่ยืดหยุ่น การเรียกร้องที่เกิดขึ้นจึงถูกมองในลักษณะว่าเป็นการก่อกวนกฎหมาย ระเบียบความเรียบร้อย ผลที่ตามมาคือ การเพิ่มมาตรการควบคุมทางการเมืองอันถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่สุด การเผชิญหน้าระหว่างพลังทางสังคมใหม่ ๆ และรัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่ตามมา ความไม่สมดุลย์ในด้านการพัฒนาดังกล่าวนี้ได้ส่งผลสำคัญนั่นก็คือ การเรียกร้องอย่างรุนแรงประเภทที่ระบบการเมืองไม่สามารถสนองรับได้ ในภาพเช่นนี้การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ย่อมต้องเกิดขึ้นทันทีที่เงื่อนไขต่าง ๆ สมบูรณ์ และมันก็เกิดขึ้นในลักษณะที่มีการลุกฮือขึ้นรุนแรงขนานใหญ่ และมีการเสียเลือดเนื้อเพื่อต่อต้านระบบทรราชย์

6 ตุลาคม 2519 : ความสามารถในการปรับตัวของระบอบเก่า

ถ้าวันที่ 14 ตุลาคม ถือเป็นการลุกฮือของมวลชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหาร ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นความพยายามของระบอบเก่าที่จะต่อสู้เพื่อฟื้นคืนชีพมา ระยะเวลาสามปีแห่งการเมืองแบบเปิด คือ 2516-2519 อาจถือเป็นการปล่อยพลังทางสังคมให้ออกจากกรอบแห่งการควบคุมจริง ๆ ถือได้ว่าเป็นสมัยแห่งเสรีภาพสมบูรณ์และการเมืองเปิดได้เต็มที่ การเรียกร้อง การเดินขบวน การคัดค้านและการแสดงออกอื่น ๆ มีตลอดเวลา อาจถือได้ว่าเป็นระยะเวลาแห่ง "ใครใคร่ทำอะไรก็ได้ทางการเมือง" สถานการณ์ดังกล่าวอาจเรียกว่าเป็น "ความเสื่อมทางการเมือง" ศัพท์คำนี้ใช้เรียกสถานการณ์ที่การพัฒนาและสามัญสำนึกทางการเมือง ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคมและทางเศรษฐกิจ) ได้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นในสภาพที่ยังขาดสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยกำหนดระเบียบในกระบวนการเข้ามีส่วนร่วม การที่ระบบการเมืองขาดความสามารถในการปรับตัวเนื่องจากมิได้มีการพัฒนาสถาบันทางการเมืองระหว่างกลาง ย่อมนำไปสู่ความวุ่นวายโกลาหลอันเรียกว่า "ความเสื่อมทางการเมือง" สถานการณ์ในช่วงสามปีที่กล่าวถึงจึงมีลักษณะเป็น "ความเสื่อมทางการเมือง" ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ในสภาพ "เสื่อมไทรม" เช่นนี้ กลุ่มเก่า ๆ จึงได้ทำการรัฐประหาร เกิดการเสียเลือดเนื้อและยุติกระบวนการทางการเมืองแบบเปิดที่มีอยู่โดยสิ้นเชิง รัฐบาลหลังการรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงไม่อาจเรียกเป็นอย่างอื่นนอกจาก "เผด็จการพลเรือน-ขวาจัด" ซึ่งถือเป็นระยะของการปิดช่องว่างซึ่งก็ดำเนินไปได้แทบไม่ถึงหนึ่งปี แม้ว่ารัฐบาลดังกล่าวจะมีความตั้งใจดีแค่ไหนก็ตาม นโยบายที่ออกมาในช่วงนี้คายตัวเกินไปและนำไปปฏิบัติไม่ได้ ซึ่งก็น่าจะขอบคุณทหารที่ได้เข้ามาล้มล้างรัฐบาลชุดนี้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขนาดใหญ่ขึ้น ระบอบการปกครองในช่วงต่อมานี้อาจเรียกได้ว่าเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" อันเป็นการผสมผสานระหว่างกระบวนการประชาธิปไตย การเลือกตั้งตัวแทนประชาชน การมีนายกฯ ที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้ง และวุฒิสภาแบบแต่งตั้งเข้ามา โดยเนื้อแท้แล้วเป็นการรวมตัวกันระหว่างกระบวนการใหม่และสิ่งเก่า ๆ นั่นเอง

แผนพัฒนาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน : การทำผิดซ้ำเหมือนในอดีต

เราได้บทเรียนอะไรจากเหตุการณ์ทั้งสองที่ได้บรรยายไว้แต่แรกบ้าง เราอาจจะพูดได้ว่าการจลาจลรุนแรงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และการสังหารหมู่ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เป็นผลจากการขาดความสมดุลย์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งถือเป็นอาการของรูปแบบการพัฒนาแบบขาดความสมดุลย์ที่ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษก่อน ๆ อันเป็นผลจากแนวความคิดดื้น ๆ เพียงว่าจะให้มีการผลิตเพิ่มขึ้น ให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางสังคมโดยไม่สนใจต่อการรักษาดุลย์หรือความสมดุลย์แห่งระบบสังคมที่เป็นอินทรียภาพ เป็นเครื่องยืนยันแง่คิดของเราที่ว่า หากไม่มีความพยายามดำเนินนโยบายพัฒนาอย่างสมดุลย์แล้ว ผลในทางร้ายจะตามมา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาประเทศทั้งหมดแล้วห้าแผน แผนที่หกขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ การประเมินผลของแผนทั้งห้าที่ผ่านมานี้ได้ข้อเท็จจริงที่ตรงกันว่า แม้เศรษฐกิจไทยจะมีอัตราการเติบโตต่อปีสูงโดยเฉลี่ยถึง 8% ในอดีต และลดลงเป็น 5% ในขณะนี้ นโยบายพัฒนาประเทศก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในด้านการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยังมีอยู่และตามข้อเท็จจริงแล้วมีแนวโน้มขยายกว้างขึ้นกว่าเดิมด้วยซ้ำ ความแตกต่างระหว่างเขตในเมืองโดยเฉพาะนครหลวงและเขตชนบทยังมีอยู่ กรุงเทพฯ เป็นที่รู้จักกันในฐานะเมืองชั้นหนึ่งที่มีความสะดวกสบายทุกอย่าง ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ มีฐานะเหมือนเป็นเมืองบริวาร นั่นก็คือทำให้ช่องว่างยังมีอยู่ต่อไป ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจจะวัดได้จากความแตกต่างในด้านรายได้ต่อหัวของประชากรในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด เมื่อ 15 ปีที่แล้วรายได้ต่อหัวระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดคือ 5,000 บาท และ 1,000 บาท หลังจากที่ได้มีการใช้แผนพัฒนาประเทศไปทั้งสี่แผน รายได้ต่อหัวของประชากรระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ ในปี 2523 เปรียบเทียบกันคือ 43,423 บาท และ 11,166 บาท รูปแบบความแตกต่างจะยิ่งเห็นได้ชัดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกรุงเทพฯ และภาคต่าง ๆ (ดูตาราง) จึงเป็นที่ชัดแจ้งว่าช่องว่างดังกล่าวยังเป็นปัญหาอยู่ ความแตกต่างในด้านการบริหารก็เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง

ตัวชี้พื้นฐานคือระดับจำนวนแพทย์ สัดส่วนระหว่างหมอต่อคนไข้ในกรุงเทพฯ คือ 1 ต่อ 998 คน ในขณะที่ในต่างจังหวัด 1 ต่อ 14,836 คน มีการประเมินกันคร่าว ๆ ว่า หนึ่งในสามของแพทย์ทั้งหมดจำนวนประมาณ 7,000 คน อยู่ในกรุงเทพฯ หนึ่งในสามอยู่ในต่างจังหวัด ที่เหลืออีกหนึ่งในสามอยู่ในต่างประเทศ ข้อเท็จจริงที่สำคัญมากกว่านี้ก็คือกลุ่มคนที่เคยถูกจัดเป็นพวก "คนจน" ก็ยังจนอยู่ แม้ภายหลังการใช้แผนพัฒนาประเทศมาครบสองทศวรรษแล้วก็ตาม

แผนพัฒนาฉบับที่หกซึ่งเริ่มใช้แล้วมีสาระสำคัญคือ การเน้นการพัฒนาชนบท การเพิ่มบทนโยบายว่าด้วยการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เป็นผลมาจากการผลักดันของคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี นโยบายดังกล่าวจะสำเร็จเพียงไรเป็นเรื่องที่จะต้องดูกันต่อไป

ตารางที่ 1 รายได้ต่อประเทศโดยแบ่งตามภาค 2523

เฉลี่ยทั่วประเทศ	14,255.00	บาท
เหนือ	9,541.00	บาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,806.00	บาท
ภาคใต้	14,190.00	บาท
ภาคกลาง	15,935.00	บาท
ภาคตะวันออก	25,130.00	บาท
กรุงเทพฯ	43,423.00	บาท

ที่มา : ส่วนสถิติประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อสังเกต : รายได้ต่อหัวของประชากรในกรุงเทพฯ 43,423.00 บาท

รายได้ต่อหัวของประชากรในต่างจังหวัด 11,166.00 บาท

นอกจากนี้ช่องว่างดังกล่าวยังดูได้จากข้อเท็จจริง ที่อาจจะวัดได้จากความแตกต่างของดัชนีราคาผู้บริโภคในแต่ละภาค ซึ่งสัมพันธ์กับรายได้ประชาชาติ พบว่าในทั่วประเทศมีดัชนีราคาผู้บริโภคโดยเฉลี่ย 194.1 แต่เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครพบว่าดัชนีราคาผู้บริโภคมีอัตราเท่ากับ 200.2 ซึ่งเป็นตัวเลขล่าสุดของปี 2528 จากกรมเศรษฐกิจและการพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ดัชนีราคาผู้บริโภคในภาคอื่น ๆ อาทิเช่น ภาคกลาง, ภาคตะวันออก, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคเหนือ และภาคใต้ มีอัตราอยู่ในระหว่าง 184-189 ผลลัพธ์ดังกล่าวสามารถนำมาแสดงความสัมพันธ์ของรายได้โดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนได้

ตารางที่ 2 ดัชนีราคาผู้บริโภคในแต่ละภาค

(2519 = 100)

ภาค	น้ำหนัก	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
ทั่วประเทศ	100.0	116.1	127.6	152.7	172.1	181.1	187.9	189.5	194.1
กรุงเทพมหานคร	61.0	117.9	130.0	155.9	176.8	186.3	192.6	194.0	200.2
กลางและตะวันออก	8.0	113.4	125.0	150.2	167.2	175.2	181.6	183.0	186.2
เหนือ	11.0	115.0	124.1	145.5	162.8	171.5	180.0	181.8	184.1
ตะวันออกเฉียงเหนือ	10.0	114.0	123.3	149.9	169.1	178.2	188.2	188.4	189.9
ใต้	10.0	113.6	125.2	148.7	164.4	173.0	178.4	182.9	185.3

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

นอกจากนี้แม้แต่ในเขตกรุงเทพมหานครก็ตาม เมื่อแบ่งเป็นเขตทั้ง 3 เขต คือ ส่วนกลาง ส่วนนอก และส่วนชานกรุงเทพฯ พบว่าโดยเฉลี่ยมีค่าเท่ากับ 5,972 แต่ส่วนกลางรายได้โดยเฉลี่ยมีค่าสูงถึง 7,021 เมื่อเทียบกับส่วนนอกและเขตชานกรุงเทพฯ ซึ่งมีเพียง 5,720 และ 4,195 ดังนั้นเราจึงคาดการณ์ได้ว่า เมื่อห่างไกลเข้าไปในพื้นที่ชนบทมากขึ้นเท่าใด ความแตกต่างของเมืองและชนบทซึ่งได้ใช้ตัวเลขทางด้านรายได้เป็นเครื่องวัดได้

ตารางที่ 3 รายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนของมหานครกรุงเทพ พ.ศ. 2524

แหล่งที่มาของรายได้	รวม 2524	เขตมหานครส่วนกลาง 2524	เขตมหานครส่วนนอก 2524	เขตชานเม 2524
รายได้ทั้งสิ้น	5,972	7,021	5,720	4,195
รายได้ที่เป็นตัวเงิน	4,814	5,733	4,669	3,194
ค่าแรงและเงินเดือน	2,712	3,201	3,165	1,395
กำไรจากการทำธุรกิจส่วนตัว	1,670	1,964	1,132	1,512
รายได้จากแหล่งอื่น	432	568	372	287
รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน	1,158	1,288	1,051	1,001
รายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย	4.2	4.2	4.0	4.4

หมายเหตุ : เขตมหานครกรุงเทพ หมายความรวมถึง กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

ความแตกต่างดังกล่าวยังสามารถพบได้อีกในด้านการบริการ ถึงแม้ว่าใน 15 ปีที่ผ่านมาตัวชี้ระดับจำนวนแพทย์ สัดส่วนระหว่างหมอกับคนไข้ในกรุงเทพฯ มีอัตราส่วน 1 ต่อ 760 ในขณะที่ต่างจังหวัดมี 1 ต่อ 12,826 ซึ่งเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาโดยอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 998 ในเขตกรุงเทพฯ และ 1 ต่อ 14,896 ในชนบท พบว่าอัตราการขยายตัวมีน้อยกว่าอัตราการเพิ่มของประชากร

3. การเติบใหญ่ของนักธุรกิจและบทบาทในทางการเมือง

การเมืองระบบกึ่งเปิดกึ่งปิดซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ อันเป็นความพยายามที่จะประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังเดิมซึ่งได้แก่ ข้าราชการประจำและกลุ่มพลังใหม่ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ได้ทำให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเป็นผู้บริหารพรรค การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จากการที่มีการรวมกลุ่มก่อตั้งพรรคและมีบทบาทในทางการเมืองและมีอำนาจต่อรอง ทำให้บทบาทของนักธุรกิจในกระบวนการการเมืองเห็นเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในคณะรัฐมนตรี (ดูตารางในภาคผนวก)

จากการมีบทบาทเพิ่มขึ้นของทหาร และจากอำนาจเงินของกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาบริหารพรรค รวมตลอดทั้งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสูญเสียสมาชิกภาพในกรณีมีการย้ายพรรคลงมติให้ขับออกจากพรรคนั้น ทำให้ความอิสระของสมาชิกพรรคถูกจำกัด สมาชิกบางกลุ่มก็ได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากผู้บริหารพรรค จนมีการกล่าวว่าหลายคนมีสภาพเป็นลูกจ้างพรรค ในทำนองเป็นลูกจ้างบริษัท และจากการที่มีนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น แทนการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่า มีการทุ่มเงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง และมีการทุ่มเงินซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็มีข่าวว่าได้มีการพยายาม "ถอนทุน" โดยการใช้ตำแหน่งทางราชการ ผลก็คือ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการการเมืองไทยมีลักษณะเป็น ธุรกิจการเมือง

และจากสภาวะดังกล่าวได้เกิดการแตกแยกในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง จุดสนใจของ ส.ส. บางกลุ่มอยู่ที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่าการเป็น ส.ส. ความแตกแยกในพรรคการเมืองเกิดจากการที่ไม่สามารถแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควต้าให้ลงตัวได้ จนมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า น่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด

การมีบทบาททางการเมืองของนักธุรกิจไม่ใช่ของเลวร้าย แต่การใช้เงินทุ่มเทเพื่อซื้อเสียงซื้อตำแหน่ง และการไม่ได้มีการเตรียมฐานทางการเมืองเพื่อรับการขยายตัวของกลุ่มนักธุรกิจการเมือง ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการพัฒนาที่ขาดดุลย์

4. การพัฒนาความจำเริญในทางเศรษฐกิจและผลในทางสังคม

ผลในทางสังคมนอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วซึ่งได้แก่ ปัญหาการย้ายถิ่น การเกิดปัญหามลภาวะ การสูญเสียที่ดินของคนในชนบท ฯลฯ ก็ยังมีปัญหาเรื่องการละทิ้งผู้สูงอายุ เนื่องจากความจำเป็นในการทำมาหากิน ต้องมีการย้ายถิ่น แต่ที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องจริยธรรม ความสงบทางใจ ความสุข ความพอใจ ซึ่งยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของความจำเริญทางวัตถุ จากจำนวนอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น คนป่วยโรคจิต โรคประสาท ซึ่งตามข่าวมีว่าได้เพิ่มขึ้น น่าจะบ่งชี้ว่าความจำเริญทางเศรษฐกิจมิได้นำไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้นในแง่นามธรรม ซึ่งแน่ละมิติดังกล่าวอาจนอกเหนือภาระความรับผิดชอบของนักเศรษฐศาสตร์ แต่ย่อมอยู่ในภาระความรับผิดชอบของผู้วางแผน และแผนพัฒนาการแห่งชาติ

นอกเหนือจากนั้นยังมีข้อสังเกตซึ่งนักรัฐศาสตร์มีชื่อท่านหนึ่งคือ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ และเนื่องจากข้อความที่อาจารย์ชัยอนันต์กล่าวไว้มีความกระทัดรัดอยู่แล้ว จึงขอคัดลอกออกมา เพื่อให้เห็นภาพการวิเคราะห์การพัฒนาประเทศของนักรัฐศาสตร์เรืองนามท่านนี้

"...ทศวรรษ 1960 มักจะถูกนำมาใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม-เศรษฐกิจไทย เพราะเป็นการเริ่มต้นของยุคแห่งการพัฒนา และ ณ จุดนี้เองที่สังคมไทยได้มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและผลพวงที่ตกอยู่กับคนกลุ่มน้อยในเมืองหลวง และบริเวณใกล้เคียงตลอดจนในเขตเมืองของจังหวัดบางจังหวัดแล้ว การขยายตัวของกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการผลิต และการบริการซึ่งกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่ ๆ ก็เป็นปรากฏการณ์ที่น่าจับตามองมากที่สุดในระยะเวลาเกือบสามสิบปีที่ผ่านมานี้

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ-ทางสังคมผิดแผกแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ที่สำคัญที่สุดน่าจะได้แก่การที่สังคมไทยเริ่มมี

"ชนชั้นกลาง" เพิ่มมากขึ้น "ชนชั้นกลาง" เหล่านี้ได้แก่ ผู้ที่ประกอบวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ และพ่อค้า-นักธุรกิจ-เจ้าของร้านค้าขนาดกลาง และรายย่อยในเขตเมือง-เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับกลางของธนาคารและธุรกิจเอกชน-ข้าราชการระดับกลาง เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2503 ชนชั้นกลางนี้มีจำนวนเพียง 174,000 คน แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็น 264,000 คน ใน พ.ศ.2513 ในปัจจุบันเรามีชนชั้นกลาง ซึ่งได้แก่บุคคลผู้เป็นสมาชิกของครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 8,000-14,999 บาท ต่อเดือน ในเขตกรุงเทพมหานครประมาณ 1 ล้าน-แปดแสนคน ในจำนวนนี้เป็นคนหนุ่มสาวในวัยระหว่าง 25-35 ปี ที่อาจเรียกได้ว่า ชนชั้นกลางสมัยใหม่ ประมาณ 1 ล้าน 2 แสนคน คุนเหล่านี้มักจะเป็นคนหนุ่มสาวที่เป็นครอบครัวเล็ก ๆ ทำงานทั้งสองคนสามี-ภรรยา มีการศึกษาระดับปริญญา หรือเทียบเท่า มีลักษณะเป็น "คนทันสมัย" ในแง่ของความคิด, การได้รับอิทธิพลด้านวัฒนธรรมจากตะวันตก, ชอบเดินทางท่องเที่ยว, ชอบอ่านหนังสือ-ฟังวิทยุ-ดูทีวี และติดตามข่าวสารบ้านเมือง

ในจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศไทยนั้น ความเจริญมักจะไปตกอยู่ในเขตอำเภอเมือง เสียเป็นส่วนใหญ่ รอบนอกที่เป็นชนบทจริง ๆ นั้นยังคงยากจน และล้อยกว่ากรุงเทพฯ และเขตเมืองในทุก ๆ ด้าน แม้ว่าเราจะมีการเร่งรัดการพัฒนาชนบทโดยมุ่งเน้นการช่วยเขตชนบทยากจนมาหลายปีแล้วก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวชนบทที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น แม้จะดีขึ้นบ้างเป็นบางกลุ่ม แต่ส่วนใหญ่ของคนยากจนนี้ก็ไม่ได้รวยขึ้น แต่ก็ไม่ได้จนลง

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในขณะที่คนชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น คนในเขตเมืองใหญ่ก็ดีขึ้นมากกว่าหลายเท่า ทำให้ช่องว่างเดิมก็ยังคงห่างเหมือนเมื่อ 20-30 ปีมาแล้ว

ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาทต่อเดือนนั้น ตามสถิติการสำรวจของดีมาร์เมื่อปี 2529 พบว่า ร้อยละ 56 อยู่ในเขตชนบทของต่างจังหวัด และยังคงมีอัตราส่วนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2525 เสียอีก ซึ่งตอนนั้นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาทต่อเดือน มีอยู่ในชนบทร้อยละ 51 เท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องใช้สอยในบ้าน ซึ่งก็สามารถใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ฐานะทางเศรษฐกิจได้อย่างหนึ่งนั้น การสำรวจของดีมาร์ก็พบว่า ครอบครัวที่มีรถยนต์, รถมอเตอร์ไซด์, ทีวีและวิดีโอ นั้น ส่วนใหญ่เป็นคนในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองของชนบท สิ่งที่คนชนบทจริง ๆ มีมาก และกระจายไปทั่วประเทศนั้นคือ วิทยุ นอกจากนั้นก็เริ่มมีตู้เย็น และจักรเย็บผ้าเพิ่มมากขึ้น

สรุปได้ว่า 30 ปีของการพัฒนานี้ ประโยชน์สูงสุดได้แก่คนในเขตกรุงเทพ-มหานคร รองลงมาได้แก่เขตเมืองในต่างจังหวัด ส่วนที่ได้น้อยที่สุดคือ ชนบทห่างไกล

ซึ่งก็ไม่ใช่ของแปลกสำหรับสังคมที่อำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ และยังไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมือง-การบริหารอย่างแท้จริง

และที่ยังไม่ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในตอนนี้ก็เพราะว่า 30 ปีที่ผ่านมานี้ เนื้อแท้ของการเมืองก็ยังคงเหมือนเดิม จะเปลี่ยนไปบ้างก็เฉพาะรูปแบบภายนอกเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า 30 ปีหลังนี้ ก็คล้าย ๆ กับ 30 ปีแรกของการเมืองไทย คือ จนป่านนี้ก็ยังตกลงกันไม่ได้ในเรื่องกติกาการเมือง..." (ผู้จัดการ 28 ธันวาคม 2530 - 3 มกราคม 2531, หน้า 18.)

จะเห็นได้ว่า ข้อสังเกตของ ดร.ชัยอนันต์ นั้น ไม่เพียงแต่เป็นเพียงชี้ให้เห็นข้อเท็จจริง แต่ยังมีนัยปัญหาทางการเมืองที่จะตามมา

สรุป :

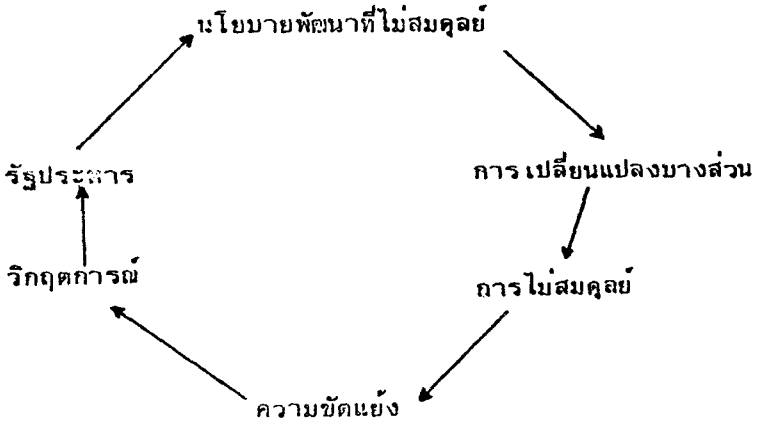
ที่ได้กล่าวมาจนถึงขณะนี้นั้นก็คือ การเน้นข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาลยังมีข้อที่พึงแก้ไขอีกมากมาย อันสืบเนื่องมาจากการไม่ยอมเข้าใจหรือยอมรับข้อเท็จจริงที่จะรักษาดุลย์แห่งระบบเอาไว้ แผนดังกล่าวล้มเหลวในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมือง ทั้งยังไม่เห็นถึงความจำเป็นในการมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้มีการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ผู้วางแผนซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ คิดถึงการพัฒนาประเทศราวกับว่าเขาสามารถดำเนินการได้ในสุญญากาศทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ไม่ว่าทัศนะที่ยึดถือว่าการเมืองมีสภาพอย่างที่เห็น ๆ แล้วก็ดีหรือเป็นปัจจัยคงที่ก็ดี ไม่อาจถือเป็นข้อแก้ตัวได้ เพราะการเมืองเป็นตัวแปรตัวหนึ่งและจะเป็นเช่นนี้ตลอดไป เราน่าจะต้องคำนึงถึงข้อข้อเท็จจริงที่ว่าศัพท์ "สมมุติให้อย่างอื่นคงที่" นั้น ใช้ในการวิเคราะห์เท่านั้น ไม่ใช่ใช้ในการดำเนินนโยบายจริง ๆ ผลเสียที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากธรรมชาติของผู้วางแผนเอง ที่เป็นเทคโนแครตทางเศรษฐศาสตร์และข้าราชการในเวลาเดียวกัน การใช้เหตุผลของนักวางแผนดังกล่าวได้รับอิทธิพลหรือถูกกำหนดโดยการฝึกฝนให้เน้นในด้านทฤษฎี เทคนิค การคิดในเชิงปริมาณ อันทำให้นโยบายพัฒนาแห่งชาติมีลักษณะคล้ายกับเครื่องจักรหรือกลไก ปัญหาจึงเกิดจากความเชื่อมั่นในตัวเองจนเกินไปของนักเศรษฐศาสตร์บางคนที่คิดอย่างผิด ๆ ว่า เศรษฐศาสตร์เป็นวิชาที่ยาก ฉะนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึงเป็น "หนึ่งในดองอู" ในบรรดานักสังคมศาสตร์ทั่วไป ถึงเวลาแล้วที่ผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมมนุษย์และมนุษย์เองนั้นมีความซับซ้อน การดำเนินการใด ๆ จะต้องมีข้อจำกัด เมื่อเป็นเรื่องที่จะต้องเกี่ยวข้องกับ "มนุษย์" ซึ่งเป็นสัตว์ที่มีความนึกคิด เราจะต้องคิดถึงประเด็นของความยุติธรรม ความต้องการ และการเรียกร้องของมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน และในแง่นี้การเมืองเท่านั้นที่ตอบปัญหาดังกล่าวได้ ประเด็นการกระจายรายได้จะแก้ไขลุล่วงได้ก็ต้องเน้นการสร้างสถาบันการเมืองที่พัฒนาอย่างดี ซึ่งเปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วมและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันเท่านั้น สังคมมนุษย์ในแง่ต่าง ๆ มีลักษณะเป็นอินทรีย์ที่มีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ฉะนั้นเพื่อที่จะให้บรรลุการเป็นสังคมที่ดีนั้น เราต้องพิจารณาให้กว้างกว่าการมองในแง่ของเศรษฐศาสตร์ และต้องใช้ความชำนาญมากกว่าความรู้เพียงทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว

ที่กล่าวสรุปมาทั้งหมดนี้ก็คือ เรื่องของการพัฒนาอย่างไม่สมดุลย์ ซึ่งก็คือการมีนโยบายแห่งชาติที่คำนึงถึง เฉพาะการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคม ย่อมจะนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ โดยไม่คิดถึงด้านการพัฒนาทางการ เมืองด้วย การ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคมย่อมจะนำไปสู่ความต้องการ และการ เรียกร้องใหม่ ๆ ซึ่งทางแก้มีทางเดียวคือ ผ่านการมีสถาบันการ เมืองที่มีการพัฒนา เป็นอย่างดี หากไม่มีการพัฒนาในด้านการ เมือง ผลก็คือ ความต้องการและการ เรียกร้องใหม่ ๆ เหล่านั้นย่อมก่อให้ เกิดความขัดแย้งที่หาข้อยุติไม่ได้ และอาจนำไปสู่การ เกิดวิกฤตการณ์ในที่สุดได้

ดังนั้น เราอาจหาข้อยุติได้ว่า การพัฒนาอย่างไม่สมดุลย์ย่อมนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงในภาคใดภาคหนึ่ง ซึ่งก่อให้ เกิดความไม่สมดุลย์ขึ้นในทางสังคม ความไม่สมดุลย์อาจนำไปสู่การ เกิดความขัดแย้งที่หาทางแก้ไขไม่ได้ และอาจนำไปสู่การ เกิดวิกฤตการณ์ทางการ เมืองและรัฐประหารในที่สุด หลังการทำรัฐประหารจะมีการดำ เนินนโยบายพัฒนาแห่งชาติที่ เน้นในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ในขณะที่พัฒนาการทางการ เมืองแบบ เปิดจะถูกแช่แข็งไว้ ผลก็คือกลาย เป็น "วงจรอันชั่วร้าย" ทางการ เมืองอัน เป็นผลจากความไม่สมดุลย์

(ตรรกต่อ เนื่อง : นโยบายพัฒนาที่ไม่สมดุลย์ ——→ การ เปลี่ยนแปลงในบางส่วน ——→ การ
สมดุลย์ ——→ ความขัดแย้ง ——→ วิกฤตการณ์ ——→ รัฐประหาร

<u>วงจรอุบาทว์ของการ เมืองที่ไม่สมดุลย์</u>



บทสรุป

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ก็คือ ต้องการที่จะให้คำเตือนที่ชัดแจ้งทั้งข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และกรณีเชิงประจักษ์แก่ผู้วางนโยบายที่เน้นในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว จะด้วยเหตุผลกลใดก็ตาม โดยไม่สนใจประเด็นในด้านการกระจายรายได้อันเป็นเรื่องทางการเมือง การขาดความสนใจหรือพยายามในการพัฒนาสถาบันการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาและเติบโตในภาคอื่น ๆ ในที่สุดก็จะนำไปสู่ปัญหาและวิกฤตการณ์ ความจริงก็เป็นการย้ำคำเตือนที่ผู้เขียนเคยให้ไว้ในบทความต่าง ๆ เมื่อสิบหกปีที่แล้วโดยไม่บังเกิดผลแต่ประการใด ดังที่เคยเขียนไว้ดังนี้

> "ในปัจจุบัน (2515) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะของการเกิดช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างภาคในเมืองที่มั่งคั่งขนาดเล็ก กับภาคชนบทที่ยากจนแต่กว้างใหญ่ ภาคเศรษฐกิจส่วนหนึ่งตกอยู่ในมือของคนต่างชาติ โดยร่วมมือกับนายทหารและข้าราชการชั้นสูง ในสถานการณ์เช่นนี้และภายใต้นโยบายทำให้ทันสมัยในปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างภาคในเมืองที่มั่งคั่งและภาคชนบทที่ยากจนก็ยังจะคงอยู่ต่อไป แม้ว่าจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะแรก ๆ ของการพัฒนาก็ตาม เหตุผลก็คือว่าการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ จะไม่นำไปสู่การกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันโดยอัตโนมัติ แม้ว่านี่จะเป็นสิ่งที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติต้องการ ความพยายามที่จะเพิ่มผลผลิตโดยมิได้เปลี่ยนแปลงรากฐานในการแบ่งสรรผลพวงที่เกิดขึ้น ย่อมไม่มีทางที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่ทัดเทียมกันได้ ยุทธศาสตร์การทำให้ทันสมัยในปัจจุบันมีเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปริมาณมากกว่าทางคุณภาพ ดังนั้น การเติบโตในทางเศรษฐกิจยิ่งจะทำให้ระบอบการเมืองพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ยากเข็ญ เมื่อกาลเวลาผ่านพ้นไป ขนาดของปัญหาก็ย่อมขยายตัวไป ผลก็คือความไม่สมดุลย์ในด้านความทันสมัยย่อมยังคงอยู่ต่อไป (เน้นโดยผู้เขียน)
> (Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand. Bangkok : Thai Wattana Panich, 1973), pp. 58-59.

สถานการณ์ที่ไม่สมดุลย์ในประเทศไทยปัจจุบัน เป็นผลมาจากอคติทางปัญญาหรือสาขาวิชาการ เป็นหลัก ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้ภูมิปัญญา ซึ่งก็ถือเป็นจุดอ่อนสำคัญในการวางนโยบายพัฒนาประเทศ เป็นที่หวังกันว่าถึงเวลาแล้วที่ผู้วางนโยบายจะต้องขยายกรอบและขอบเขตแห่งการใช้ภูมิปัญญาให้กว้างขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันจะเกิดแก่ประเทศอันเป็นผลมาจากการเน้นหนักการขยายตัวในทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว

ในที่นี้ขอย้ำว่า เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมั่นคง จะต้องให้การขยายตัวเป็นไปในลักษณะมีความสมดุลย์ระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง มีการขยายตัวอย่างมีความสมดุลย์ระหว่างสังคมและระบอบการปกครอง ประเด็นการกระจายรายได้และบริการให้ทัดเทียมกัน จะต้องได้รับความสนใจเท่า ๆ กับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การตระหนักถึงจุดสำคัญนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ได้รับมอบหมายให้วางแผนการพัฒนาแห่งชาติ

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 การผลิตข้าวและพืชทางเกษตรกรรมอื่น

รายการ	2493		2498		2503	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ข้าว (เปลือก)	6,782.0	83.9	7,334.0	68.1	7,834 0	45.5
พืชอื่น	1,296.9	16.1	3,428.4	31.9	9,373.3	54.5
รวม	8,078.9	100.0	10,762.4	100.0	17,207.3	100.0

รายการ	2508		2513		2518	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ข้าว (เปลือก)	10,387.0	53.5	13,570.0	49.1	15,300.0	32.2
พืชอื่น	9,545.3	41.5	14,090.0	51.9	32,243.1	67.8
รวม	20,523.3	100.0	27,660.0	100.0	47,543.1	100.0

รายการ	2520	
	จำนวน	%
ข้าว (เปลือก)	13,210.0	28.0
พืชอื่น	33,991.3	72.0
รวม	47,201.3	100.0

พืชอื่น* ที่สำคัญได้แก่ ยางพารา ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ถั่วเหลือง งา มะพร้าว เมล็ดทุ่ง ปอกระเจา ปอชวา ใบยาสูบ ข้าวฟ่าง นุ่น

ที่มาจาก— กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรของประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือนฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 2 สินค้าออกของประเทศไทย

รายการ	2493		2498		2503		2508		2513		2518		2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ข้าว	1,675	48.9	3,216	45.9	2,570	29.8	4,334	33.5	2,516	16.8	5,852	13.0	13,323	18.7
อื่น ๆ	1,749	51.1	3,794	54.1	5,925	68.8	7,965	61.5	9,961	67.7	30,238	67.2	41,151	57.8
สินค้าอุตสาหกรรม	—	—	—		119	1.4	651	5.0	2,295	15.5	8,917	19.8	16,724	23.5
รวม	3,424	100.0	7,010	100.0	8,614	100.0	12,941	100.0	14,772	100,0	45,007	100.0	71,198	100.0

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรของประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน
กรมศุลกากร สถิติการค้าต่างประเทศ หลายฉบับ

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ใช้แรงงานผลผลิตแห่งชาติภายในและประสิทธิภาพในการผลิตระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่น ระหว่างปี พ.ศ. 2503–2513

2503	ผู้ใช้แรงงาน จำนวน	%	ผลผลิตแห่งชาติล้านบาท	%	ประสิทธิภาพในการผลิต(1000)บาทต่อคน
ภาคเกษตรกรรม	11,334,382	82.3	21,463.3	39.8	1.9
ภาคอื่น	2,437,772	17.7	32,520.7	60.2	13.3
2513					
ภาคเกษตรกรรม	13,201,901	79.2	38,786	28.5	2.9
ภาคอื่น	3,460,366	20.8	97,153	71.5	28.2
2503–2513					
ภาคเกษตรกรรม	16%	-3.1	18%	-11.3	52%
ภาคอื่น	42%	-3.1	199%	-11.3	113%

ที่มา : ตารางที่ 3 สถิติประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2503–2513 รายการประชาชาติของประเทศ 2503–2512, 2516 ความสามารถของคนที่จะช่วยผลิตในผลผลิตแห่งชาติ

• ตารางที่ 4 อัตราการเกิดชุมชนและผู้รู้หนังสือ

		ทั่วราชอาณาจักร	กทม.	ภาคกลางไม่รวม กทม.	ภาคต.อ. เฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้
อัตราความจำเริญของชุมชน							
1. % ของประชากรใน	2503	12.5	80.4	8.9	3.5	6.4	10.1
เขตเทศบาล	2513	13.2	81.1	9.5	3.7	5.9	10.7
2. % ของครัวเรือนใน	2503	74.6	14.0	69.0	83.3	79.2	79.0
ภาคเกษตรกรรม	2513	62.6	6.5	52.8	78.4	69.6	63.1
3. % ของผู้ใช้แรงงาน	2503	82.3	18.4	72.7	93.3	86.7	84.8
ตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป	2513	79.2	9.9	71.5	91.8	85.6	82.3
ภาคเกษตรกรรม							
4. จำนวนประชากรต่อ	2503	51	1,366	60	53	34	47
ตารางกิโลเมตร	2513	66	1,987	74	71	44	61
5. จำนวนประชากรต่อตาราง	2503	3,829	9,695	1,059	2,867	3,367	1,913
กิโลเมตรในเขตเทศบาล	2513	4,118	8,587	2,290	3,484	2,674	2,184
6. จำนวนเทศบาลต่อ	2503	835.6	175.7	288.2	107.9	105.7	178.1
ตารางกิโลเมตร	2513	1,105.6	290.6	313.4	127.8	159.9	213.7
อัตราผู้รู้หนังสือเป็น	2503	70.8	80.0	74.66	75.4	60.9	61.9
อายุ 10 ปีขึ้นไป	2513	81.8	89.7	83.60	85.7	71.1	75.3

ที่มา : สถิติจากสำนักงานแห่งชาติ สถิติประชากรปี 2503 และ 2513
และสถิติจากกรมแรงงานแห่งชาติ

ตารางที่ 6 ประชากรอาชีพต่างๆ อายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป

กลุ่มอาชีพ	2503	2513	ส่วนเพิ่มร้อยละ
รวมทั้งหมด	13,836,984	16,850,136	21.7
ก. วิชาชีพช่างเทคนิค	173,960	284,104	63.3
ข. ระดับบริหาร	26,191	246,591	941.5
ค. เสมียน	154,303	190,238	23.3
ง. พนักงานขาย	735,457	833,607	13.3
จ. ชาวนา ประมง ฯลฯ	11,332,489	13,217,416	16.6
ฉ. เหมือง	26,255	42,605	62.2
ช. ขนส่ง	144,610	225,204	55.7
ซ. ช่าง คนงานก่อสร้างฯลฯ	806,205	1,109,943	37.7
ฌ. พนักงานบริการ	273,375	471,999	72.7
ญ. อื่น ๆ	99,259	30,560	59.2
ฎ. จำนวนผู้ใช้แรงงานใหม่	64,880	197,869	305.0

ที่มา : สถิติจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
สถิติจากสถาบันประชากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 จำนวนรัฐมนตรีของรัฐบาลไทยจำแนกตามลักษณะการมีส่วนได้เสียทางธุรกิจของรัฐมนตรี ปี 2502 - 2524 (หน่วย : คน)

คณะรัฐมนตรีชุดที่	ระยะเวลาที่บริหารงาน	รวม (จำนวน)	ข้าราชการและอื่นๆ	ข้าราชการ (ธุรกิจ)	นักธุรกิจ	ร้อยละ	
						ข้าราชการและอื่น ๆ	นักธุรกิจ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	5 ก.พ. - 8 ธ.ค. 06	14	10	4	-	71.4 (28.6)	-
จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ธ.ค. - 11 มี.ค.11	18	14	3	1	77.8 (16.6)	5.6
จอมพลถนอม กิตติขจร	7 มี.ค.12- 17 พ.ย.14	25	20	4	1	80.0 (16.0)	4.0
จอมพลถนอม กิตติขจร	18 ธ.ค. 15- 14 ต.ค. 16	28	20	5	3	71.4 (17.9)	10.7
นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ต.ค. 16- 22 พ.ค. 17	28	24	-	4	85.7	14.1
นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 พ.ค. 17- 26 ม.ค. 18	31	28	-	3	90.3	9.7
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	21 ก.พ. 18- 13 มี.ค. 18	30	22	-	8	73.3	26.7
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	17 มี.ค. 18- 12 ม.ค. 19	27	11	-	16	40.7	59.3
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	21 เม.ย.19- 6 ต.ค. 19	31	20	-	11	64.5	35.5
นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	22 ต.ค.19- 20 ต.ค.20	17	16	-	1	94.1	5.9
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์	12 พ.ย.20- 23 พ.ค.22	33	31	-	2	93.9	6.1

คณะรัฐมนตรีชุดที่	ระยะเวลาที่บริหารงาน	รวม (จำนวน)	ข้าราชการและอื่น ๆ	ข้าราชการ (ธุรกิจ)	นักธุรกิจ	ร้อยละ	
						ข้าราชการและอื่น ๆ	ธุร
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์	24 พ.ค. 22-10 ก.พ. 23	43	34	-	9	79.1	20
	10 ก.พ. 23-29 ก.พ. 23	38	33	-	5	96.8	13
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	12 มี.ค. 23-22 ม.ค. 24	37	20	-	17	54.1	45
	22 ม.ค. 24-	40	28	-	12	70.0	30
	19 ธ.ค. 24	41	24	-	17	58.5	41

หมายเหตุ (1) สำหรับข้าราชการ(ธุรกิจ)ในที่นี้หมายถึง รัฐมนตรีที่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในทางธุรกิจมาก เช่น จอมพลประภาส จาระเสถียร และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็นต้น

(2) สำหรับนักธุรกิจในที่นี้หมายถึง รัฐมนตรีที่มีฐานะเป็นนักธุรกิจ หรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการหรือมีอาชีพอื่น แต่เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียกับวงการธุรกิจมาก เช่น พลตรีประมาณ อดิเรกสาร และ พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์

(3) ในช่วงปี 2502 ถึง 2516 คือคณะรัฐมนตรีชุดที่ 30 ถึง 33 เป็นช่วงที่มีข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด จึงได้แบ่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจออกเป็นสองกลุ่ม คือ รัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการที่มีส่วนได้เสียทางธุรกิจตามข้อ(1) และรัฐมนตรีที่เป็นนักธุรกิจตามข้อ (2)

(4) สำหรับช่วงปี 2516 ถึง 2524 คือ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีชุดที่ 34 เป็นต้นมา จะแบ่งรัฐมนตรีออกเป็นเพียงสองกลุ่มคือ นักธุรกิจ และข้าราชการ และอื่น ๆ

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, <u>บทบาทของชนชั้นนายทุนต่อการพัฒนาประชาธิปไตย</u>

ตารางที่ 7 นักธุรกิจชั้นนำในสภาผู้แทนราษฎร

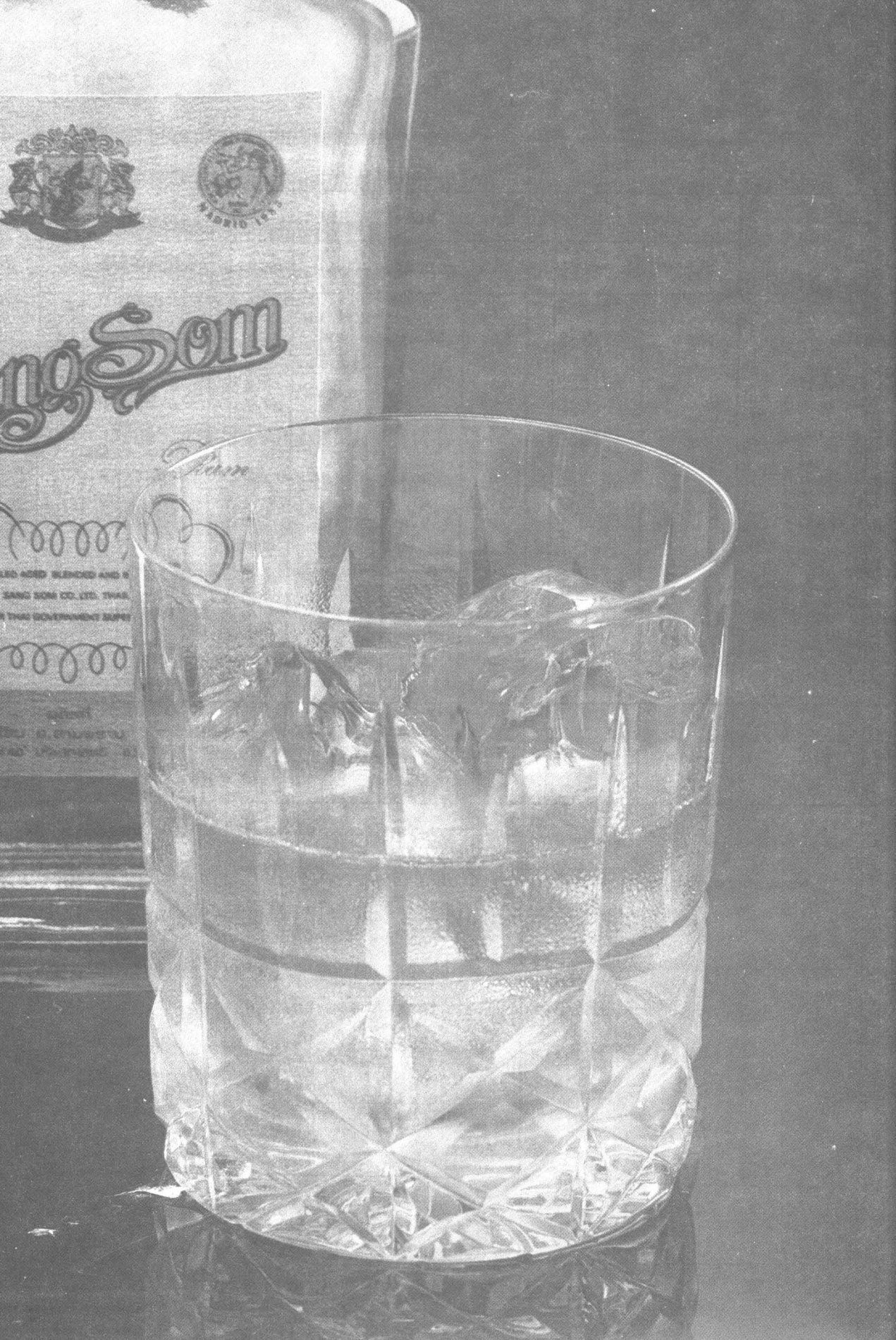
จังหวัด	ชื่อนักธุรกิจชั้นนำ		สังกัดพรรค	หมายเหตุ
พิษณุโลก	โกศล	ไกรฤกษ์	ไม่สังกัดพรรค	เลือกตั้ง
ชลบุรี	พลตรีศิริ	สิริโยธิน	สหประชาไทย	10 ก.พ.2512
ราชบุรี	ทวิช	กลิ่นประทุม	สหประชาไทย	
นครสวรรค์	ประเทือง	คำประกอบ	ไม่สังกัดพรรค	
สุพรรณบุรี	ทองหยด	จิตตวีระ	สหประชาไทย	
พระนคร	พิชัย	รัตตกุล	ประชาธิปัตย์	
พระนคร	ร.ต.อ.สุรัตน์	โอสถานุเคราะห์	ประชาธิปัตย์	
กรุงเทพฯ	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์	ปราโมช	กิจสังคม	เลือกตั้ง
กรุงเทพฯ	พิชัย	รัตตกุล	ประชาธิปัตย์	26 ม.ค.2518
กรุงเทพฯ	เล็ก	นานา	ประชาธิปัตย์	
พิษณุโลก	น.ท.ทินกร	พันธุ์กวี	ชาติไทย	
นครสวรรค์	ประเทือง	คำประกอบ	เกษตรสังคม	
ฉะเชิงเทรา	ประสิทธิ์	กาญจนวัฒน์	สังคมชาตินิยม	
ชลบุรี	บุญชู	โรจนเสถียร	กิจสังคม	
สระบุรี	พลตรีประมาณ	อดิเรกสาร	ชาติไทย	
กาญจนบุรี	แผน	สิริเวชชะพันธ์	เกษตรสังคม	
นครราชสีมา	พลตรีชาติชาย	ชุณหะวัณ	ชาติไทย	
กรุงเทพฯ	พิชัย	รัตตกุล	ประชาธิปัตย์	เลือกตั้ง
กรุงเทพฯ	เล็ก	นานา	ประชาธิปัตย์	4 เม.ย.2519
กรุงเทพฯ	บุญยิ่ง	นันทาภิวัฒน์	ประชาธิปัตย์	

จังหวัด	ชื่อนักธุรกิจชั้นนำ		สังกัดพรรค	หมายเหตุ
กาญจนบุรี	แผน	สิริเวชชะพันธ์	ประชาธิปัตย์	
ฉะเชิงเทรา	ประสิทธิ์	กาญจนวัฒน์	สังคมชาตินิยม	
ชลบุรี	บุญชู	โรจนเสถียร	กิจสังคม	
ชลบุรี	พลตรีศิริ	สิริโยธิน	ชาติไทย	
ราชบุรี	ทวิช	กลิ่นประทุม	ธรรมสังคม	
สระบุรี	พลตรีประมาณ	อดิเรกสาร	ชาติไทย	
สุพรรณบุรี	บรรหาร	ศิลปอาชา	ชาติไทย	
สุพรรณบุรี	ทองหยด	จิตตวีระ	กิจสังคม	
พังงา	บรม	คันเถียร	กิจสังคม	
พิษณุโลก	น.ท.ทินกร	พันธุ์กวี	ชาติไทย	
พิษณุโลก	โกศล	ไกรฤกษ์	กิจสังคม	
นครราชสีมา	พลตรีชาติชาย	ชุณหะวัณ	ชาติไทย	
บุรีรัมย์	อนุวรรตน์	วัฒนพงศ์ศิริ	ชาติไทย	
กรุงเทพฯ	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์	ปราโมช	กิจสังคม	เลือกตั้ง
ชลบุรี	พลตรีศิริ	สิริโยธิน	ชาติไทย	22 เม.ย.2519
บุรีรัมย์	อนุวรรตน์	วัฒนพงศ์ศิริ	ชาติไทย	
พังงา	บรม	คันเถียร	กิจสังคม	
พิษณุโลก	น.ท.ทินกร	พันธุ์กวี	ชาติไทย	
พิษณุโลก	โกศล	ไกรฤกษ์	กิจสังคม	
สระบุรี	พลตรีประมาณ	อดิเรกสาร	ชาติไทย	
สุพรรณบุรี	ทองหยด	จิตตวีระ	กิจสังคม	
อุบลราชธานี	ประสิทธิ์	ณรงค์เดช	เสรีธรรม	
นครสวรรค์	ประเทือง	คำประกอบ	เกษตรกรรม	

ที่มา : วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์, ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง

ภูมิหลัง	10 กุมภาพันธ์ 2512		26 มกราคม 2518		4 เมษายน 2519		22 เมษายน 2522	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
นักธุรกิจ	100	45.7	93	34.6	82	29.4	122	37.2
ข้าราชการ*	45	20.6	33	12.3	62	22.2	55	18.5
ทนายความ	35	16.0	47	17.5	33	11.8	41	13.6
นักหนังสือพิมพ์	3	1.3	10	3.7	6	2.2	2	0.6
แพทย์ เภสัชกร	4	1.8	6	2.2	10	3.6	5	1.7
เกษตรกร	12	5.5	23	8.6	16	5.7	26	8.6
ครู-อาจารย์	3	1.4	20	7.4	24	8.6	22	7.3
อื่น ๆ	17	7.7	37	13.7	46	16.5	38	12.6
รวม	219	100.00	269	100.00	279	100.00	301	100.00

*รวมข้าราชการ ทหาร พลเรือน ตำรวจ และข้าราชการบำนาญ



กรณีศึกษาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ

รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม

โดย

รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

สารบัญ

ตอนที่		หน้า
	คำนำ	
1	การผูกขาดเหล้าในอดีต	152
2	แม่โขงกับเผด็จการทหาร	158
3	ประมูลโรงงานบางยี่ขัน - ศักราชใหม่ของแม่โขง	162
4	ก่อนจะเป็นฝูงหงส์	163
5	สงครามน้ำเมา	166
6	บนเส้นทางสู่การผูกขาด	171
7	แก้สัญญาสุราทิพย์	175
8	เปลี่ยนสัญญาระลอกสอง	182
9	ใครกำหนดนโยบายเหล้า?	191

รัฐกับเหล้า
เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม

รองศาสตราจารย์ดร.ภาวดี ทองอุไทย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

"ถึงโรงเหล้าเตากลั่นควันโขมง มีคันโพงผูกสายไว้บนลายเสา
โอ้บาปกรรมน้ำนรกเจียวอกเรา ให้มัวเมาเหมือนหนึ่งบ้าเป็นน้ำอาย"

สุนทรภู่
นิราศภูเขาทอง พ.ศ. 2371

ขณะที่สุนทรภู่เอ่ยรำพันถึง "น้ำนรก" จากโรงเหล้าบางยี่ขัน อันเป็นเหตุให้ท่านต้อง "มัวเมาเหมือนหนึ่งบ้า" นั้น ท่านไม่มีญาณใดที่จะเล็งเห็นได้ว่าอีก 150 กว่าปีต่อมา ไม่เพียงแต่เหล้าจะมีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของหญิงชายชาวไทยนับไม่ถ้วนจำนวนคนเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลถึงขนาดจวนเจียนที่จะสร้างความหายนะให้กับธุรกิจ สถาบันการเงินและมีที่ท่าถึงขนาดว่าอาจจะแผ่กระจายจนทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องพลอยสั่นสะเทือนตามไปด้วย ผลประโยชน์ที่อุตสาหกรรมสุราสามารถบันดาลให้

ในการรวบรวมข้อมูลสำหรับบทความนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดต่อการดำเนินงานของรัฐในอุตสาหกรรมสุราหลายท่าน เวลานาทีของท่านเหล่านั้นที่ต้องเสียไปกับการบอกเล่าท้าวความและแก้ปมสงสัยต่าง ๆ ให้กับผู้เขียนนั้น ถ้าจะนำมารวมกันและประเมินออกมาเป็นตัวเงินแล้ว คงจะมีมูลค่าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผลประโยชน์ที่กล่าวถึงในบทความนี้สักเท่าใดนัก ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย ส่วนความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

เกิดขึ้นแก่บุคคลทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะเป็นในฐานะผู้บริหารกิจการหรือผู้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลต่ออุตสาหกรรมนี้ก็ตาม ดูช่างมีอิทธิฤทธิ์เสียจนบิดเบือนการตัดสินใจของคนเหล่านั้นให้ละเลยความเป็นธรรมและมิได้กังวลว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งซึ่ง "น่าอาย" เลยแม้แต่น้อย

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์นโยบายของรัฐต่อการผูกขาดธุรกิจสุราในประเทศไทย พัฒนาการของอุตสาหกรรมนี้ในสามทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันโยงใยระหว่างทหาร นักธุรกิจ นายธนาคาร นักการเมือง และข้าราชการแต่ละกลุ่มพยายามมีส่วนในการกำหนดทิศทางของนโยบายสุรา แม้ว่าผู้ได้รับสิทธิผูกขาดผลิตและจำหน่ายเหล้าแม่โขง-กวางทอง และเหล้าตระกูลหงส์จะเสนอการประมูลที่ให้ผลประโยชน์แก่รัฐสูงกว่าผู้อื่น แต่นโยบายของรัฐที่มีการแก้ไขสัญญาหลายครั้งในหลายประเด็น ย่อมทำให้เป็นที่น่าสงสัยว่านโยบายดังกล่าวของรัฐทำไปเพื่อใคร และรัฐได้ยึดหลักเกณฑ์อะไรในการแก้ไขสัญญา มีการครอบงำจากกลุ่มอิทธิพลใดหรือไม่ในรูปแบบใด แต่ละครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญานั้น มักจะมีการอ้างอิงว่าเป็นการกระทำเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าสิ่งอื่นใด บทความนี้จะนำเสนอข้อมูลหลักฐาน เพื่อให้ผู้อ่านช่วยกันไตร่ตรองว่า รัฐได้บรรลุจุดหมายนั้นจริงหรือไม่ และในแต่ละขั้นตอนของการก้าวไปสู่จุดหมายนั้น ได้มีการเสียสละความเป็นธรรมต่อผู้ใดไปบ้าง ด้วยเหตุผลสมควรเพียงไร

1. การผูกขาดเหล้าในอดีต

คนไทยมีความคุ้นเคยกับการดื่มเหล้ามาแต่โบราณสมัย การต้มกลั่นเหล้าของชาวบ้านทั้งเพื่อบริโภคเองและเพื่อขายจะพบได้ทั่วไปทุกท้องถิ่น อาจใช้เป็นกระสายยาผสมกับแร่ธาตุและสมุนไพรเพื่อบำบัดโรค ดื่มเพื่อย้อมใจให้ครึกครื้นหรือเพื่อดับความกลัดกลุ้ม และในยามสงครามจะมีการต้มเหล้าเป็นพิเศษเพื่อใช้บำรุงขวัญทหารให้มีใจฮึกเหิมไม่หวั่นเกรงข้าศึก หลักฐานจากศิลาจารึกที่พบในวัดศรีชุม นอกกำแพงเมืองสุโขทัยแสดงแน่ชัดว่าเหล้าถือกำเนิดมาในแผ่นดินไทยนานก่อนสมัยนั้นแล้ว เพราะมีรูปแสดงว่าชาวเมืองรู้จักการดื่มกินเหล้าเป็นอย่างดี [1]

หลักฐานที่กล่าวถึงความนิยมดื่มเหล้าของคนไทยมีอยู่ทั่วไปในวรรณคดีและกฎหมาย เช่น กฎหมายตราสามดวงว่าด้วยกฎบณเทียรบาล พ.ศ. 1901 มีข้อกำหนดว่า ถ้าผู้ใดคบกันดื่มเหล้าในเขตพระบรมมหาราชวัง ให้ต้มเหล้าจนร้อนแล้วเอากรอกปาก พ่อค้าต่างชาติรายหนึ่งที่เคยเข้ามาในรัชกาลพระเจ้าทรงธรรมได้บันทึกไว้ในจดหมายเหตุว่า "ในวันหยุดชาวสยามกินอาหารกันอย่างฟุ่มเฟือย และชาวบ้านดื่มสุรากันอย่างเมามาย" [2]

การประมูลสิทธิผูกขาดโรงเหล้า

ความสำคัญของเหล้าในฐานะเป็นแหล่งรายได้ของแผ่นดินก็มีบานานแล้วเช่นกัน[3] กฎหมายลักษณะพระธรรมนูญในสมัยพระเจ้าปราสาททองกล่าวถึงการเก็บอากรสุรา แต่ไม่ได้บ่งถึงอัตราและวิธีจัดเก็บ หลักฐานที่ชัดเจนปรากฏในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งระบุว่า ให้เก็บอากรสุราตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นเพื่อขายเตาละ 1 บาทต่อปี หรือถ้าราษฎรต้มกลั่นเองตามอำเภอใจก็จะเก็บเป็นรายหัว (ชายฉกรรจ์) คนละ 1 บาท ในระยะนั้นคงเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า เหล้าอาจทำหน้าที่หารายได้เข้าหลวงได้อย่างง่ายดาย เพราะอัตราที่กล่าวนี้เป็นอัตราที่ทรงประกาศเพิ่มจากเดิมถึงสองเท่า และยังได้เริ่มเก็บจากผู้ขายด้วยในอัตรา 1 บาท สำหรับการขายปลีก ส่วนผู้ขายส่งจ่ายตามจำนวนสุราโอ่งใหญ่ (เท) ละ 1 บาท

การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเกิดขึ้นในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงออกกฎหมายใน พ.ศ. 2329 ห้ามต้มกลั่นสุราโดยมิได้รับอนุญาต ผู้ใดละเมิดจะถูกปรับ 3 ชั่ง (1 ชั่ง=80 บาท) ผู้ซื้อสุราเถื่อนจะถูกปรับ 1 ชั่งครึ่ง และยังมีสินบนนำจับอีกถึง 1 ชั่ง โรงงานเหล้าแห่งแรกของรัฐบาลก็เกิดขึ้นในปีเดียวกันนั้นด้วย โดยตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ณ ตำบลบางยี่ขันในเขตธนบุรี ซึ่งผลิตเฉพาะเหล้าขาว 28 ดีกรี จากการหมักข้าวเหนียวกับน้ำตาลแล้วนำไปกลั่น ชาวบ้านเรียกกันว่า "เหล้าโรง" ต่อมาก็ได้มีการอนุญาตตั้งโรงเหล้าขึ้นตามหัวเมืองอีกหลายแห่ง แต่ละโรงมีผู้ประมูลสิทธิได้เป็นนายอากรผูกขาดการผลิตและจำหน่าย

โดยมีข้อตกลงส่งเงินเข้าแผ่นดินจำนวนหนึ่ง เมื่อสิ้นรัชกาลที่ 1 มีนายอากรสุราในกรุงเทพมหานคร 1 ราย และตามหัวเมืองต่าง ๆ อีก 20 ราย

วิธีการประมูลสิทธิผูกขาดนั้นมีขั้นตอนดังนี้ ผู้ประสงค์จะประมูลต้องไปยื่นข้อเสนอต่อเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ โดยระบุจำนวนเงินที่จะส่งแก่กรมพระคลังฯ และพระบรมวงศานุวงศ์บางองค์ โดยมีรายละเอียดด้วยว่าจะชำระกี่งวดและเมื่อใด ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 มีข้อกำหนดเพิ่มว่าต้องมีหนังสือประกัน และนายประกันจะต้องเป็นบุคคลที่พระเจ้าแผ่นดินทรงรู้จัก จากนั้นกรมพระคลังฯ จะนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ โดยการตัดสินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์

ผู้ประมูลผูกขาดโรงเหล้าบางยี่ขันได้ในปี 2352 เสนอเงินจำนวน 1,000 ชั่ง นำส่งปีละ 4 งวด โดยเข้าพระคลังมหาสมบัติ 850 ชั่ง กรมพระราชวังบวร 110 ชั่ง กรมหลวงเสนารักษ์ 30 ชั่ง กรมหลวงพิทักษ์มนตรี 10 ชั่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาพ่อค้าที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าขุนมูลนายมักจะได้รับสิทธิพิเศษผูกขาดการค้าและการใช้เส้นสายในราชสำนักดังกล่าวก็สืบเนื่องมาจนถึงยุครุ่งรัตนโกสินทร์ ตามหลักฐานการแบ่งสรรผลประโยชน์ข้างต้น น่าจะเข้าใจได้ว่าในใบประมูลคงต้องมีการระบุเงินปันส่วนของกลาง และของเจ้านายไว้ด้วย ซึ่งเจ้านายที่เกี่ยวข้องแต่ละพระองค์ก็คงให้ความสนับสนุนผู้ยื่นประมูลเท่าที่พระบารมีจะบันดาลให้ได้

พระราชกำหนดเก่า พ.ศ. 2299 ระบุไว้ชัดเจนว่าผู้รับทำอากรใด ๆ ก็ตามต้องเสนอการประมูล และผู้ที่จะชนะก็คือ ผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุด จำนวนเงินเข้าแผ่นดินจึงเป็นเครื่องชี้ขาดผลการประมูลมาตั้งแต่สมัยนั้นเรื่อยมาจนปัจจุบัน และพฤติกรรมการช่วงชิงสิทธิการเป็นนายอากร โดยแย่งกันเสนอราคาให้สูงที่สุดก็มีมาโดยตลอด เป็นธรรมดาของกิจการผูกขาดที่ผู้ได้รับสิทธิย่อมแสวงหากำไรได้มากนอกเหนือจากจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องส่งรัฐ ทั้งยังมีโอกาสได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนางมีราชทินนามเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูลอีกด้วย ผลประโยชน์และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่มากับการได้ผูกขาดอากรย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการแก่งแย่งประมูลสิทธิด้วยเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ ดังปรากฏในกรณีประมูลอากร

เตาสุราอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 2400 ซึ่งพระวิจารณญาณของรัชกาลที่ 4 ในการชี้ขาดผลการประมูลครั้งนั้น น่าสนใจนำมาเปรียบเทียบกับการประมูลยุคปัจจุบันนี้อย่างยิ่ง

ขณะนั้นรัฐได้เงินจากขุนโสภณเพชรรัตน์ ผู้ได้สิทธิเป็นนายอากรอยู่ปีละ 200 ชั่ง ในปีนั้นสุราขายได้มาก นายอากรมีกำไรดี จึงมีผู้สนใจเสนอประมูลใหม่ ขุนโสภณฯ รู้ข่าวก็รีบนำเงินขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพิ่มอีก 10 ชั่ง แต่ก็ต้องพ่ายแพ้แก่จีนเฉีย ซึ่งเสนอในราคาสูงขึ้นถึง 90 ชั่ง โดยให้เป็นของพระคลังมหาสมบัติ 41 ชั่ง และของเจ้านาย ต่าง ๆ 43 ชั่ง อีกทั้งจ่ายล่วงหน้าให้ทันทีหมดทั้งจำนวน 290 ชั่งนั้นด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริว่า นอกจากจำนวนเงินที่จีนเฉียเสนอจะสูงกว่าแล้ว ยังจ่ายให้ล่วงหน้าอีก ซึ่งถ้าคิดเฉพาะดอกเบี้ยเงินที่จ่ายล่วงหน้าเพียงชั่งละบาท ก็เกินกว่าข้อเสนอของขุนโสภณฯ อยู่แล้ว ในการประมูลที่ผ่านมาการจะได้เงินเพิ่มมากขนาดนี้ในครั้งเดียวแทบไม่เคยปรากฏ ถึงแม้ขุนโสภณฯ จะเปลี่ยนเสนอให้มากขึ้น แต่ก็เป็นผลจากการมีคู่แข่งขันจึงนับเป็นความชอบของผู้ประมูลรายใหม่

ฉะนั้น ถ้าจะให้ขุนโสภณฯ ทำต่อไป จะมีผู้ติเตียนได้ว่าผู้มีความชอบกับแผ่นดินกลับไม่ได้เป็นนายอากร แต่ไปให้สิทธิกับผู้เบียดบังอากรจากรัฐ จะเป็นที่ลือกันว่าขุนโสภณฯ มีเส้นสายแข็งแรงคอยช่วยเหลือ จึงโปรดให้ตั้งจีนเฉียเป็นนายอากรรายใหม่ มีตำแหน่งเป็น ขุนพิพัทมัทยากร ส่วนเงิน 10 ชั่งที่ขุนโสภณฯ ถวายมาก็โปรดให้คืนไป

อนึ่ง รัชกาลที่ 4 ยังมีพระปรีชาพอที่จะทรงคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าด้วยว่า แม้ขณะที่ประมูลใหม่นั้น กิจการสุรามีกำไรดี ผู้ประมูลจึงเสนอราคาได้สูง แต่การเก็บอากรสุราเป็นของไม่แน่นอน ถ้าขุนพิพัทฯ ดำเนินการไปแล้วทำไม่ได้ตามสัญญา มาขอ "ร้องขาด" หรือลดเงินประมูลโดยอ้างว่าขาดทุน ก็จะให้โอกาสขุนโสภณฯ กลับเข้ามาทำใหม่ เพราะเคยทำหน้าที่มาอย่างดีแล้วตั้งปีกว่า เงินอากรก็ไม่เคยคิดค้าง แต่ในการเข้าทำใหม่นี้ ก็จะต้องมีข้อแม้ให้เสนอเงินสูงกว่าจำนวนที่ขุนพิพัทฯ อาจจะขอลดลงนั้น

แม้ว่าจะมีพระราชกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้จำนวนเงินเป็นเครื่องตัดสินการประมูล แต่ถ้าต่อมานายอากรผู้ใดประพฤติคนไม่ถูกทำนองคลองธรรม ฉ้อโกงประชาชน ก็จะไม่

ได้รับพิจารณาให้ได้รับสิทธิต่อไปและยังทรงประกาศมิให้ข้าราชการหรือประชาชนคบค้าสมาคมอีกด้วย จะเห็นว่า การประมูลสิทธิผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสุราในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น ถ้าผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดินทรงมีพระวิจารณญาณสุขุมรอบคอบ ก็ไม่ใช่เรื่องสุดความสามารถที่จะหาผลประโยชน์เข้ารัฐสูงสุดและคงความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

สิทธิการผูกขาดโรงเหล้านั้นส่วนใหญ่คนจีนจะเป็นผู้ประมูลไปได้ไป บุคคลกลุ่มนี้ถนัดทางการค้าขายลงทุน เมื่อประมูลสิทธิผูกขาดมาได้แล้ว บางทีก็แบ่งให้คนอื่นรับช่วงต่อไปบ้าง โดยหักกำไรไว้ก้อนชั้นหนึ่ง และทั้ง ๆ ที่การผูกขาดสุราทำให้มีโอกาสแสวงหากำไรได้มากกว่าการต้องแข่งขัน นายอากรก็พยายามหาทางหลีกเลี่ยงการชำระเงินให้ครบถ้วนตามยอดที่ประมูลได้อยู่เสมอ เมื่อคอนประมูลก็ให้จำนวนเงินสูงกว่ารายอื่นเพื่อแย่งสิทธิมาเป็นของตน จากนั้นก็ทำเรื่องร้องเรียนว่าขาดทุนบ้าง เก็บอากรไม่ได้บ้าง ขอผัดผ่อนส่งเงินต่ำกว่าที่เคยเสนอประมูลไว้บ้าง ขอติดค้างไว้ก่อนบ้างเป็นต้น เหตุผลที่ขาดทุนนั้นบางทีก็เพราะพืชผลไม่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรไม่มีเงินมาซื้อเหล้า แต่บางทีก็อาจเกิดจากการนำเงินที่เก็บมาได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยนี้ไปทำประโยชน์ใช้สอยส่วนตัว เช่น ไปลงทุนค้าขายในธุรกิจอื่นที่ทำรายได้ไม่ดีเท่ากับธุรกิจผูกขาด จึงต้องขาดทุนเสียหายไปก็มาก พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ยังเคยมีพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "...เพราะเจ้าภาษีได้เงินมาแล้วก็เอาเงินไปทำการค้าขายต่าง ๆ เงินหลวงก็ไม่ส่ง ถ้าเร่งเงินหลวงหนักเข้า การค้าก็ร่วงโรยไป เพราะฉะนั้นการค้าขายที่กรุงเทพฯ นี้จึงไม่เจริญ..." รัฐบาลไทยสมัยนี้ก็ไม่กล้าทวงหนี้จากผู้ผูกขาดเหล้าเช่นเดียวกัน ด้วยเกรงบริษัทจะล้มละลายและสถาบันการเงินจะพลอยเดือดร้อนตามไปด้วย จึงต้องยอมผ่อนผันตามแต่ผู้ได้สิทธิอยู่ในครอบครองนั้นจะร้องเรียนขอมา

ระบบอากรสุราและภาษีอากรอื่น ๆ ได้รับการปรับปรุงในแต่ละรัชกาลให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนรูปไป[4] จนเลิกการประมูลผูกขาดในปี พ.ศ. 2456 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อบังคับการสรรพากรทั่วประเทศ ในระหว่างนั้นกิจการค้ม

กลั่นสุราก็ขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ จนใน พ.ศ. 2470 นโยบายของรัฐเปลี่ยนเป็นการผลิตและจำหน่ายเหล้าเสียเอง ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมในปี 2485 ก็ได้ทะยอยรับโอนกิจการเหล้าจากกรมสรรพสามิต โดยเริ่มจากโรงงานสุราบางยี่ขัน โรงงานสุราอยุธยา และโรงงานสุราสงขลา จนถึงปี 2490 ก็ได้รับโอนโรงงานสุราไปหมดทุกแห่ง ดำเนินกิจการไปด้วยดีจนเกือบสองทศวรรษต่อมา เมื่อประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของธุรกิจเหล้าและการหารายได้ของรัฐจากเหล้าเริ่มขึ้น โดยการเปลี่ยนผู้ดำเนินกิจการโรงงานบางยี่ขันอีกครั้งหนึ่งในปี 2502

กำเนิดแม่โขง - ยอดนิยมของคอเหล้าไทย

เมื่อโรงงานบางยี่ขันอยู่ภายใต้การดำเนินงานของนายอากรสุรานั้น มีการผลิตแต่เฉพาะเหล้าขาว 28 ดีกรี เพียงชนิดเดียว แต่เมื่อรัฐบาลเข้าดำเนินกิจการเองในปี 2470 ได้พิจารณาว่าความนิยมของประชาชนเริ่มหันมาหาเหล้าที่มีสีและรสต่าง ๆ บ้างแล้ว จึงเริ่มให้เจ้าหน้าที่ค้นคว้าทดลองปรุงเหล้ารสชาติต่าง ๆ ทำนองเดียวกับเหล้าดองยาสมุนไพรเรียกชื่อว่าเป็น สุราปรุงพิเศษ นายประเสริฐ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นเจ้าหน้าที่ ผู้มีความสามารถค้นคว้าจากตำราเภสัชแผนโบราณ ผลิตสุราปรุงพิเศษเป็นที่นิยมของผู้บริโภคได้หลายชนิด ในปี 2484 ได้ผลิตเหล้าออกมารสหนึ่ง ในนามของ "แม่โขง" ซึ่งต่อมาในสมัยที่นายจุล กาญจนลักษณ์ เป็นผู้ปรุง มีรสชาติใกล้เคียงวิสกี้และติดปากคอเหล้ามาก นายจุลนี้ต่อมาได้ทำหน้าที่ปรุงเหล้าคู่แข่งของแม่โขงคือแสงโสมและเหล้าตระกูลหงส์ด้วย

โรงงานบางยี่ขัน เริ่มผลิตและจำหน่ายแม่โขงเมื่อ 1 เมษายน 2484 โดยเหตุที่ขณะนั้นอยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปก่อนและเกาะอังกฤษถูกปิดล้อม ไทยเริ่มขาดแคลนสินค้าต่างประเทศรวมทั้งเครื่องดื่มประเภทวิสกี้และบรั่นดี ในประเทศเองมีแต่เหล้าขาว ยาดอง เหล้ายาจีนชนิดต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจทดแทน

วิสกี้สก๊อตได้ โรงงานบางยี่ขันจึงเริ่มผลิตเหล้าปรุงพิเศษประเภท . Liqueur ขึ้นหลายอย่างเพื่อสนองคอวิสกี้ แต่ที่ติดตลาดที่สุดคือ แม่โขง ซึ่งได้ชื่อมาจากเนื้อเพลงปลุกใจของหลวงวิจิตรวาทการซึ่งประพันธ์ขึ้นในช่วงที่ไทยมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ลำน้ำโขง และเป็นสุรายอดนิยมของไทยนับแต่นั้นมา อาจจะเป็นเพราะถือกำเนิดขึ้นระหว่างสงครามก็ได้ แม่โขงจึงต้องพบศึกหนักอยู่เสมอ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่อยู่ใต้ความดูแลของบริษัทสุรามหาราษฎร์

2. แม่โขงกับเผด็จการทหาร

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 ทำให้บทบาทและอิทธิพลของชนชั้นกลางต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐเริ่มก่อตัวขึ้น[5] จากการที่พ่อค้าต้องอาศัยเส้นสายในราชสำนักเพื่อให้ได้มาซึ่งอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ก็เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นความสัมพันธ์กับทหาร นักการเมือง และข้าราชการผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ในระยะแรกที่เศรษฐกิจส่วนรวมยังด้อยพัฒนา บทบาทของความสัมพันธ์เหล่านั้นก็ยังมีน้อย จนมาถึงปลายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม การร่วมมือระหว่างนักธุรกิจกับ นักการเมือง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันก็เห็นได้ชัดเจนขึ้น และตลอดสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจต่อการเมืองก็ทวีความสำคัญขึ้นทุกทีทั้งโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผย เนื่องจากมีการเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากระบบชาตินิยมเป็นระบบทุนนิยม ภายใต้การบริหารประเทศอย่างเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ นั้น การให้อำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ในรูปแบบต่าง ๆ แก่พ่อค้าผู้มีความใกล้ชิดไว้เนื้อเชื่อใจ เกิดขึ้นได้โดยไม่มีเสียงต่อต้านคัดค้าน ดังเช่น กรณีผูกขาดเหล้าแม่โขง

ของขวัญชิ้นพิเศษที่จอมพลสฤษดิ์มอบให้กับนายสหัส มหาคุณ พ่อค้าเชื้อสายจีน ซึ่งมีความสนิทสนม และเป็นตัวกลางติดต่อระหว่างท่านกับพ่อค้าจีนทั้งหลาย

คือ สิทธิในการทำเหล้าแม่โขง แต่ขณะนั้นโรงงานบางยี่ขันยังอยู่ในความดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับโรงงานเหล้าอื่น ๆ อีกหลายแห่ง ดังนั้นเพื่อตอบความประสงค์ของจอมพลสฤษดิ์ คณะรัฐมนตรี จึงมีมติให้โอนโรงงานสุราในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมกลับไปยังกระทรวงการคลังเกือบทั้งหมด เหลือไว้แต่โรงงานสุราบางยี่ขัน เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญงานก็ถูกโอนตามไปดูแลโรงงานต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังด้วย ฉะนั้นจึงดูเป็นว่าเมื่อเหลือโรงงานบางยี่ขันแห่งเดียวแล้ว ก็ไม่คุ้มกับการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องมาดำเนินกิจการของโรงงานนี้เอง สมควรให้เอกชนรับไปดำเนินงานเสีย โดยรัฐคิดค่าเช่าเป็นสิ่งตอบแทน ซึ่งนายสหัสได้รับสิทธิเช่าไปในจำนวนเงินปีละ 41 ล้านบาท อายุสัญญา 10 ปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2503 ถึง 31 ธันวาคม 2512 โดยไม่ต้องแบ่งผลประโยชน์อื่นใดให้รัฐอีกเลย

นายสหัสเองก็ไม่มีเงินทุนและความสามารถที่จะบริหารกิจการใหญ่ขนาดนั้น จึงได้ติดต่อระดมกำลังเงินและกำลังสมองจากพ่อค้าหลายราย ที่สำคัญคือตระกูลล่ำซำและเตชะไพบูลย์ ผู้บริหารโรงงานบางยี่ขันในยุคแรกนี้ต่อมาได้แผ่ขยายฐานอำนาจเศรษฐกิจครอบคลุมไปยังธุรกิจอื่น ๆ อีกมากมาย ทั้งในด้านการผลิต การค้า การเงินและการธนาคาร ตลอดจนมีสายโยงใยเข้าไปในวงการเมืองและการทหารอีกด้วย บางคนที่เคยมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กลับกลายเป็นคู่รักคู่แค้นในวงการสุรา จนเกิดกรณีแก่งแย่งประมูลโรงเหล้าที่โด่งดังและมีผลยืดเยื้อต่อมาจนเกือบถึงขั้นก่อ-วิกฤติการณ์การเงิน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทความนี้

ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากสัญญาแม่โขงช่วงแรกมีเพียง 41 ล้านบาทต่อปี แต่ระหว่างนั้นผู้กุมอำนาจในวงการทหาร ตำรวจ และการเมือง ซึ่งนายสหัสเห็นว่ามีส่วนกำหนดนโยบายของรัฐต่อกิจการสุราต่างได้รับสิ่งตอบแทนกันอย่างทั่วถึง ตำแหน่งกรรมการของบริษัทสุรามหาคุณมีจอมพลประภาส จารุเสถียร พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ และพลเอกกฤษณ์ สีวะรารวมอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่ออายุสัญญาของบริษัทหมดลงในปี 2512 การต่ออายุไปอีก 10 ปี

จึงเป็นไปอย่างง่ายดายไม่ต้องมีการประมูลแข่งขันกับผู้ใดทั้งสิ้น เพียงแต่เสนอเพิ่มค่าเช่าเป็นปีละ 55 ล้านบาท และให้ส่วนแบ่งผลกำไรกับรัฐอีกร้อยละ 25 รวมเป็นประมาณปีละ 85 ล้านบาท

ในช่วงที่หนึ่งของสัญญาแม่โขง กับบริษัทสุรามหาคุณ กลุ่มเคซะไพบูลย์มีบทบาทสำคัญทางด้านการจัดซื้อและคุมโรงงาน โดยนายอุเทนเป็นประธานกรรมการบริษัทและผู้อำนวยการใหญ่ นายสุเมธเป็นรองผู้อำนวยการ ทางฝ่ายนายสหัสและนายศุภสิทธิบุตรชายนั้น ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างผู้มีอิทธิพลยิ่งใหญ่ในวงการสุราขึ้นมาคนหนึ่งคือ นายเถลิง เหล่าจินดา ซึ่งเคยร่วมค้าขายกับนายสหัสและถูกชวนมาร่วมในบริษัทสุรามหาคุณ เมื่อความฉลาดหลักแหลมในเชิงธุรกิจเป็นที่เด่นชัดขึ้นทุกที จึงได้รับมอบหมายงานที่มีตำแหน่งและความรับผิดชอบในโรงงานบางยี่ขันที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ นายเถลิง มีเรื่องขัดแย้งกับนายสุเมธอย่างรุนแรงหลายครั้งเกี่ยวกับผลประโยชน์จากการจัดซื้อวัตถุดิบต่าง ๆ ป้อนโรงงาน

โอกาสทองของนายเถลิงเกิดจากการได้รับมอบหมายจากนายสหัสให้เป็นผู้เจรจาติดต่อกับกลุ่มนายทหารและนักการเมือง ผู้ทรงอำนาจทั้งหลายจนกลายเป็นผู้ได้เข้านอกออกในและเป็นที่ไว้วางใจ รายได้ที่จัดสรรให้กับนายทหารผู้ใหญ่เหล่านั้นก็เป็นหน้าที่ของนายเถลิง ด้วยข้อตกลงแลกเปลี่ยนดังกล่าว ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับธุรกิจอื่น ๆ ในยุคเผด็จการทหารนั้นด้วย กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจและกลุ่มทหาร ก็ประนีประนอมสามัคคีกันเป็นอันดี เมื่อมีการต่ออายุสัญญาอีก 10 ปี นายเถลิงจึงได้รับการสนับสนุนให้รับตำแหน่งรองผู้อำนวยการ คุมการจัดซื้อและโรงงาน ส่วนนายสุเมธเป็นผู้ดูแลด้านการตลาด ความสำคัญของกลุ่มล่ำซำและเคซะไพบูลย์ลดลงไปมากในช่วงที่สองของบริษัทสุรามหาคุณ เพราะได้ขายหุ้นส่วนใหญ่ให้กับกลุ่มทหารไป แต่นายอุเทนซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของทุกฝ่ายก็ยังคงตำแหน่งผู้อำนวยการอยู่

เจ้าพ่อวงการเหล้าปัจจุบันนี้คือ นายเจริญ ศรีสมบูรณานนท์ ผู้ซึ่งได้เข้าขึ้นมาภายใต้ความอุปถัมภ์ของนายเถลิงซึ่งชื่นชมในไหวพริบ และความกระตือรือร้นของ

นาย เจริญอย่างยิ่ง จึงช่วยผลักดันจนกลาย เป็นหุ้นส่วนสำคัญของนาย เถลิงในเวลาไม่นาน ร่วมกันแผ่ ขยายอำนาจครอบคลุมธุรกิจ เหล้าทั่วประเทศไทย เมื่อนาย เถลิง เป็นใหญ่ขึ้นในสัญญาชั่วงที่สอง นาย เจริญก็ก้าวขึ้นมา เคียงบ่า เคียงไหล่ในฐานะผู้คุมโรงงานและทำหน้าที่สำคัญยิ่งคือ การติดต่อผู้หลักผู้ใหญ่แทนนาย เถลิงได้ เป็นอย่างดีอีกด้วย

ในช่วงอายุสัญญาครั้งที่ 2 ของโรงงานบางยี่ขัน ได้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้เผด็จการทหารถูกริดรอนอำนาจลงและจนกระทั่งทุกวันนี้ก็ยังไม่สามารถรวมตัวกันอย่างแน่น เหนียวและมี เอกภาพได้อีก เลย นอกจากนั้น ทายาทคนสำคัญของยุค เผด็จการ คือ พล เอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีตลอดมากับกลุ่มสุรามหาคุณ และมีบารมีพอที่จะ เป็นที่พึ่งหลักในการต่อสัญญาแม่โขงอีกครั้งหนึ่งก็มีอัน เป็นสิ้นชีวิตไปก่อนจะสิ้นอายุสัญญาแม่โขงถึง 6 ปี การพัฒนา เศรษฐกิจไทยก็ได้ดำ เนินไปแล้ว เกือบสองทศวรรษ มีผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมและการ เงินที่มีความเชี่ยวชาญ เกิดขึ้นอีกมากมาย คน เหล่านี้พยายามแสวงหาโอกาสงาม ๆ ในการค้ากำไร สิทธิในการผลิตแม่โขงซึ่ง เป็นธุรกิจก็สามารถสร้างความร่ำรวยอย่างทันตา เห็นให้กับผู้ เกี่ยวข้องจึง เป็นที่หมายมาดของบรรดา เชียนในวงการธุรกิจยิ่งนัก

ขณะ เดียวกัน ก็ เริ่มมีแรงกดดัน ต่อฝ่ายรัฐบาลให้ เปลี่ยนนโยบายการให้สิทธิทำแม่โขง เมื่อพ้นยุค เผด็จการ ข้าราชการประจำและสื่อมวลชนก็มีบทบาทความ เคลื่อนไหว เกี่ยวกับนโยบายของรัฐมากขึ้น ข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ เจรจาต่อรองกับกลุ่มนาย เถลิงหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับข้อ เสนอผลประโยชน์ของรัฐ เป็นที่พอใจ จึงพยายามผลักดันให้ เปิดประมูลทั่วไป ทางฝ่ายรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมในระยะนั้นคือ นาย เกษม จาติกวณิช ก็บัง เอิญมีภรรยาจากตระกูลล่ำซำ จึงถูกหนังสือพิมพ์บางฉบับกล่าวโจมตีว่าถ้าจะ ต่อสัญญาแม่โขงให้กับบริษัทที่ตระกูลนี้ถือหุ้นอยู่ด้วยก็อาจ เป็น เพราะมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องในที่สุดรัฐบาลจึงตัดสินใจไม่ต่อสัญญาแม่โขง และประกาศ เปิดประมูลโรงงานบางยี่ขัน

3. ประมูลโรงงานบางยี่ขัน - ศักราชใหม่ของแม่โขง

การประมูลสัญญาโรงงานสุราบางยี่ขันในเดือนมิถุนายน 2522 มีการตระเตรียมหลักเกณฑ์การตัดสินอย่างถูกต้องเข้มงวดตามหลักวิชาการ รายละเอียดทางด้านเทคนิควิศวกรรมการผลิต การเงิน และข้อผูกพันต่าง ๆ ถูกจัดทำขึ้นอย่างรอบคอบ มีข้อกำหนดให้สร้างโรงงานใหม่ให้เป็นสมบัติของรัฐอีกหนึ่งแห่ง มูลค่าอย่างน้อย 700 ล้านบาท และเพิ่มอายุสัญญาเป็น 15 ปี ตามข้อกำหนดในการประมูล ผลประโยชน์ของรัฐจะมาจาก 2 แหล่งคือ

1. ภาษีสุรา คิดตามปริมาณการผลิตโดยกำหนดไว้ลิตรละ 60 บาท (ดีดที่แอลกอฮอล์ 100°) สำหรับแม่โขงซึ่งจัดเป็นสุราประเภทปรุงพิเศษ

2. ค่าสิทธิประโยชน์ คิดเป็นร้อยละของราคาขายปลีกสุทธิหลังหักภาษี ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการนั้น ผู้ที่เสนอให้ค่าสิทธิสูงสุดไม่จำเป็นจะต้องได้รับการตัดสินให้เป็นผู้ชนะ ถ้าหากคณะกรรมการมีความเห็นว่า ผู้ประมูลรายนั้นอาจปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ หรือข้อเสนอทางด้านวิศวกรรมการสร้างโรงงานไม่ดีพอ

ผู้เข้าประมูลทั้งหมดมี 7 ราย โดยผู้เสนอส่วนแบ่งค่าสิทธิประโยชน์สูงสุดคือร้อยละ 45.67 ได้แก่บริษัทสุรามหาชน จำกัดของนายสุเมธ เตชะไพบูลย์ แต่ข้อเสนอเรื่องการก่อสร้างโรงงานนั้นมูลค่าต่ำที่สุดเพียง 735 ล้าน และมีข้อบกพร่องทางเทคนิคจากที่กำหนดไว้หลายประเด็น ค่าสิทธิประโยชน์ต่ำสุดที่เสนอมาคือร้อยละ 12 ส่วนกลุ่มนายเถลิงเสนอค่าสิทธิร้อยละ 31 และให้โรงงานมูลค่าราว 2 พันล้านบาท

เป็นเรื่องเหลือเชื่อว่าส่วนแบ่งค่าสิทธิประโยชน์ร้อยละ 45.67นั้น จะมีผู้ประกอบการใดสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ลืมตาลายเมื่อคำนึงถึงราคาขายปลีกของแม่โขงที่รัฐตั้งไว้ขณะนั้น คือขวดละ 40 บาท เพราะเมื่อคิดคำนวนค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิตต่าง ๆ แล้ว จะมีกำไรก่อนหักค่าการตลาดเพียงขวดละไม่ถึง 4 บาท ฝ่ายผู้ประมูลอ้างว่าตนมีเอเย่นต์สาขาพร้อมอยู่แล้วทั่วประเทศ จึงอาจจำกัดค่าการตลาดให้อยู่เพียง 2 บาทต่อขวด แต่ในความเป็นจริง เครือข่ายการจัดจำหน่ายเหล้าที่จะต้องมียี่ปั๊ว ซาปั๊วและ

ร้านค้าปลีก ค่าการตลาดจะต้องไม่ต่ำกว่าขวดละ 6 บาท ฉะนั้นผู้ประกอบการจะไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะขายแม่โขงด้วยราคาสูงกว่า 40 บาท ที่ตั้งไว้

คณะกรรมการได้เสนอผลการประมูลโรงงานบางยี่ขันเข้าสู่คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้นัดประชุมเป็นกรณีพิเศษเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ พร้อมทั้งความเห็นว่าผู้ที่เสนอราคาสูงสุดนั้นคงจะไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเรื่องราคาขายปลีกและการผลิตได้อย่างแน่นอน แต่ในที่สุด ที่ประชุมต้องยอมจำนนต่อคำอ้างของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีว่า สมควรให้ผู้เสนอค่าสิทธิประโยชน์แก่รัฐสูงสุดเป็นผู้ชนะ เพราะเป็นผู้มีประสบการณ์ในธุรกิจเหล้ามาช้านานตลอดจนตัวบทของสัญญาเองก็มีบทลงโทษไว้อย่างแจ้งชัด ฉะนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะไม่ให้ผู้นั้นชนะการประมูล

จึงเป็นอันว่า กลุ่มนายสุเมธ เตชะไพบูลย์ได้สัญญาโรงงานสุราบางยี่ขันไปไว้ในครอบครองโดยเด็ดขาด อายุสัญญาตั้งแต่ปี 2523-2537 แต่กว่าจะเซ็นสัญญาได้ ก็ต้องผ่านการต่อรองกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมอีกหลายรอบ จนในที่สุดทางบริษัทยอมตกลงสร้างโรงงานบางยี่ขันแห่งใหม่ในมูลค่า 1,800 ล้านบาท สูงกว่าที่เสนอในตอนประมูลถึงพันกว่าล้านบาท ต่อมาบริษัทได้เปลี่ยนชื่อเป็น สุรามหาราษฎร์

4. ก่อนจะเป็นฝูงหงส์

โรงงานสุราน้อยใหญ่ในสังกัดกรมสรรพสามิตนั้นอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ แต่ละโรงมีพ่อค้าท้องถิ่นประมูลได้สิทธิไป โดยมีอายุและวันหมดสัญญาแตกต่างกัน การเปิดประมูลจึงเกิดขึ้นโดยสักลั่นมาตลอด คุณภาพของเหล้าและประสิทธิภาพในการผลิตก็ผิดแผกกันไป ต่อมา กระทรวงการคลังเริ่มมีความคิดว่าควรจะรวมโรงงานเหล่านี้เข้าด้วยกันเสียบ้าง เพื่อจะได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาเรื่องมลพิษอันทำความเดือดร้อนเสียหายให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเป็นอันมาก เมื่อแรกตั้งนั้น โรงงานอาจอยู่ห่างไกลชุมชนพอควร แต่เมื่อตัวเมืองขยายออกไปตามการเติบโตของประชากร โรงงานก็กลายเป็นตั้งอยู่ในเขตชุมชนไป นอกจากนั้นกระทรวงการคลังได้เห็นตัวอย่างจากการประมูลโรงงานบางยี่ขันว่า การเปิดประมูลครั้งใหญ่ที่เดียว

จะเป็นโอกาสให้รัฐได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาล เพราะผู้เข้าประมูลจะทุ่มเงินอย่างสุดกำลัง เมื่อผลกำไรที่คาดว่าจะได้มีจำนวนสูง ก็ย่อมดึงดูดนายทุนรายใหญ่มาเข้าแข่งขันกันได้มาก กรมสรรพสามิตจึงได้เริ่มจัดระบบให้อายุสัญญาของโรงงานในสังกัดหมดลงพร้อมกัน 31 โรงในปี 2527 รวมเขตจำหน่ายของโรงงานเหล่านี้ 60 จังหวัด

เมื่อผู้ประกอบการซึ่งนำโดยกลุ่มเคซะไพบูลย์ได้ทราบข่าวนโยบายเปิดประมูลครั้งใหญ่นี้ ก็ได้รวมกันยื่นหนังสือขอต่ออายุสัญญาไปอีก 15 ปี โดยเสนอให้เงินกินเปล่าแก่รัฐ 3,200 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่ยอมรับพิจารณาและจัดให้มีการประมูลในเดือนมีนาคม 2526

เงื่อนไขการประมูลครั้งนั้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่สร้างปัญหาอันค่อย ๆ ตกรุนสะสมพลังจนระเบิดขึ้นต่อมาอีกไม่นาน ได้แก่

1. ข้อกำหนดให้ผู้ประมูลได้ต้องสร้างโรงงานใหม่ให้กรมสรรพสามิต 12 โรง ค่าก่อสร้างรวมกันไม่ต่ำกว่า 2,625 ล้านบาท ไม่รวมที่ดินที่ก่อสร้างโรงงานอีก 1,610 ไร่

2. ค่าสิทธิประโยชน์สำหรับปีแรก ต้องจ่ายให้แก่รัฐล่วงหน้าทันทีในวันเซ็นสัญญา แม้จะเป็นผลดีต่อภาวะการคลังของรัฐบาลในปีนั้น แต่กลับกลายเป็นห่วงผูกคอ ซึ่งทำให้กำลังการค้ำรองเมื่อเกิดการผิดสัญญาลดน้อยลงไปมาก

3. วันเปิดประมูลมีขึ้นก่อนหมดอายุสัญญาเดิมถึง 20 เดือน ซึ่งถ้าผู้ประกอบการรายเก่าเป็นผู้ประมูลได้ก็ไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าคนใหม่ประมูลได้ ผู้ที่มีสิทธิในโรงงานก็จะเร่งผลิตเหล้าออกมาอย่างเต็มที่ และสต๊อคเหล้าจำนวนนั้นก็อาจนำไปขายแข่งขันกับผู้ผลิตรายใหม่ได้ระยะหนึ่ง โดยตัดราคาได้มากเพราะต้นทุนต่ำกว่า เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าสิทธิ หรือถ้าผู้ประมูลรายใหม่จะตัดปัญหาการแข่งขันด้วยการรับซื้อไปเอง ก็จะเป็นการก่อภาระการเงินขึ้นอย่างหนักหน่วง

4. โควต้าขั้นต่ำของการกลั่นสุราจาก 12 โรงนี้มีปริมาณสูงถึง 14.66 ล้านเท (เทละ 20 ลิตร หรือ 32 ขวด ขนาด 625 ซีซี) และเพิ่มขึ้นปีละ 3%

โดยจะใช้ตัวเลขขั้นต่ำนี้เป็นฐานคำนวณภาษีสุรา กรมสรรพสามิตกำหนดโควต้านี้โดยคิดจากตัวเลขปริมาณการผลิตในปี 2524 บวกเพิ่ม 20% และเพิ่มอีกปีละ 3% จนถึงปี 2527 กรมสรรพสามิตให้เหตุผลของการตั้งโควต้าไว้สูงกว่า เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีอากร แต่เมื่อพิจารณาขนาดที่แท้จริงของตลาด สุราชนิดอื่น ๆ ที่ขายแข่งขันอยู่ รวมทั้งสุราเถื่อนด้วยแล้ว เป็นไปไม่ได้ที่โรงงานทั้ง 12 โรงจะขายสุราได้มากขนาดนั้น

5. ค่าบูรณะซ่อมแซม 151 ล้านบาท และค่าประกันสัญญา 829 ล้านบาท

ผู้เข้าแข่งขันรายสำคัญคือ กลุ่มนายเถลิง เหล่าจินดาและกลุ่มนายสุเมธ เตชะไพบูลย์ ผลการประมูลปรากฏว่าบริษัทสุราทิพย์ของนายเถลิง ชนะขาดทั้ง 12 กรณี รวมเงินค่าผลประโยชน์ที่เสนอให้รัฐ 5,888 ล้านบาทรายที่สองเสนอ 3,825 ล้านบาท และกลุ่มสุรามหาราษฎร์ของนายสุเมธมาเป็นลำดับสาม ด้วยจำนวนเงิน 2,796 ล้านบาท

เมื่อถึงกำหนดวางเงิน ฝ่ายนายเถลิงหาเงินได้ไม่ครบจำนวนจึงตัดสินใจยอมถูกริบค่ามัดจำของ 105 ล้านบาท และจ่ายเงินค่าผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้เพียง 2,253 ล้านบาท สำหรับโรงงาน 5 แห่ง คือที่จังหวัดขอนแก่น หนองคาย กาญจนบุรี ราชบุรี และเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเขตที่ตลาดใหญ่พอประมาณค่าผลตอบแทนพอจะเลี้ยงตัวได้ อีกหนึ่งเดือนต่อมา กรมสรรพสามิตก็เปิดประมูลใหม่สำหรับโรงงานที่เหลืออีก 7 แห่ง โดยมีผู้เข้าแข่งขันเพียง 2 ราย คือ บริษัทสุราทิพย์ และบริษัทสุรามหาราษฎร์ ซึ่งให้ราคา 2,835 และ 2,500 ล้านบาทตามลำดับ จึงเป็นอันว่า กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ได้สัญญาเช่าโรงงาน 12 แห่งจากกรมสรรพสามิตไปครองด้วยข้อเสนอผลประโยชน์ปีละ 5,088 ล้านบาท

น่าสังเกตุว่าบริษัทสุราทิพย์ผิดข้อตกลงในการประมูลครั้งแรก ด้วยการไม่นำเงินมาวางตามสัญญา แต่กรมสรรพสามิตกลับไม่ได้ลงโทษด้วยการตัดสิทธิประมูลครั้งต่อไป ถ้าจะอ้างว่าได้ปรับโดยริบเงินมัดจำของไว้แล้ว แต่เงิน 105 ล้านบาทนั้นก็เทียบกันไม่ได้เลยกับการที่ผลประโยชน์ของรัฐต้องลดลง ในการประมูลครั้งที่สองนี้เกือบ 800 ล้านบาท

เหล้าที่ผลิตจากโรงงาน 12 แห่งนี้มีชื่อขึ้นต้นว่า "หงส์" ทั้งสิ้น (ได้แก่ หงส์ทิพย์ หงส์ไท หงส์เทพ หงส์เหมราช หงส์รุ้ง หงส์ฟ้า หงส์ชัย หงส์เทิร หงส์เพชร หงส์พลอย หงส์เงิน และหงส์หยก) เมื่อรวมกับเหล้าหงส์ทองซึ่งเกิดขึ้นก่อน 5 ปีแล้ว สุราตระกูลหงส์มีเขตจำหน่ายกว้างไกลถึง 69 จังหวัด ขาดไปก็แต่เพียงเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

5. สงครามน้ำเมา

ขอย้อนกลับไปถึงเหตุการณ์หลังประมูลแม่โขงในปี 2522 อีกครั้ง ความพ่ายแพ้ของกลุ่มนายเถลิงในครั้งนั้น ได้เป็นแรงผลักดันให้มีการวางแผนแก้ลำไว้อย่างแยบยล ซึ่งอาจจัดขั้นตอนได้ดังนี้

1. การสร้างปัญหาการผลิตแม่โขงในช่วงแรก

ในระหว่างที่นายเถลิงรับผิดชอบการจัดซื้อของบริษัทสุรามหาคุณ อยู่นั้น ได้ควบคุมวัตถุดิบเช่น ขวด ฝาจุก สลากไว้ในมือ จึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างความยุ่งยากติดขัดในการจัดหาสิ่งเหล่านี้ให้แก่ผู้บริหารใหม่ของโรงงานบางยี่ขันได้ในช่วงแรก ๆ ของการดำเนินงาน เครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็หย่อนการทะนุบำรุงจนเกิดมีอันเป็นขลุกขลักเสียหาย ทำให้เกิดปัญหาแม่โขงขาดตลาดและร้านค้าปลีกขายเกินราคา จนผู้บริโภคโจมตีผู้ผลิตแม่โขง และส่วนหนึ่งหันไปซื้อแสงโสมและหงส์ทองแทน

2. การผลิตเหล้าแสงโสมออกมาแข่งกับแม่โขง

นายเจริญเป็นผู้เล็งเห็นการณ์ไกล ได้ตระเตรียมซื้อบริษัทธารน้ำทิพย์ ซึ่งมีโรงงานผลิตธาราวิสก้ไว้ตั้งแต่ปี 2519 แล้ว เพื่อสำรองไว้ในกรณีที่กลุ่มคนหมดสิทธิทำแม่โขง และได้ใช้โรงงานผลิตเหล้าซื่อแสงโสม อันจัดอยู่ในประเภทเหล้ารับ ความแรงถึง 40 ดีกรี พอ ๆ กันกับเหล้านอก ซึ่งในระยะแรกสามารถดึงลูกค้าจากแม่โขงมาได้เพราะการทุ่มโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ว่าผู้ปรุงคือนายจล กาญจนลักษณ์ คนเดียวกับผู้ปรุงแม่โขงนั่นเอง นอกจากนั้นแสงโสมยังขายในราคาถูกกว่ามาก เนื่องจากได้เปรียบทางด้นทุนภาษีซึ่งเสียเพียงลิตรละ 17 บาท อันเป็นผลจากนโยบายของ

รัฐที่ต้องการสนับสนุนให้มีการผลิตเหล้าประเภทที่มีกลิ่นและรสคล้ายคลึงกับเหล้านอก เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของแสงโสมมีอายุไม่ยืนยาว เพราะส่วนใหญ่ของคอเหล้าชาวไทยซึ่งชินกับแม่โขง 35 ดีกรี ไม่อาจปรับลิ้นให้เข้ากับความแรง 40 ดีกรี ของแสงโสมได้ ฉะนั้นเมื่อโรงงานบางยี่ขันแห่งใหม่เสร็จสมบูรณ์ และบริษัทสุรามหาราษฎร์จัดระบบการผลิต การจัดซื้อวัตถุดิบ และการตลาดได้เข้าที่ในช่วงปี 2524 ยอดขายของแสงโสมก็ลดต่ำลงเรื่อย ๆ แต่เมื่อมีแสงโสมเหรียญทองซึ่งรสชาติใกล้เคียงกับแม่โขง ก็มีผู้หันมานิยมเพิ่มขึ้น

3. การให้กำเนิดแก่เหล้า "หงส์ทอง"

ในปี 2523 กลุ่มของนายเถลิงและนายเจริญประมูลได้สิทธิเป็นผู้จำหน่ายเหล้าจากโรงงานสุราอยุธยาขององค์การสุรา กรมสรรพสามิตภายในเขต 9 จังหวัดภาคกลาง เหล้าชื่อหงส์ทองของโรงงานนี้มีรสชาติไม่ไกลกันเลยกับแม่โขง อีกทั้งยังขายปลีกในราคาต่ำกว่าแม่โขงเกือบครึ่ง ประกอบกับมีการประโคมข่าวว่าผู้ปรุงคือนายจุลรายเดียวกับผู้ปรุงแม่โขงเสียอีก ในตอนแรกส่วนหนึ่งที่หงส์ทองรสชาติเหมือนแม่โขงก็เพราะผสมจากหัวเชื้อแม่โขงจากโรงงานบางยี่ขันนั่นเอง ซึ่งเป็นผลได้จากการเร่งผลิตของกลุ่มนายเถลิงก่อนจะต้องอำลาโรงงานบางยี่ขันไป หัวเชื้อจำนวนนี้นายเถลิงเสนอขายให้นายสุฉมธด้วยราคา 10 ล้านบาท แต่ไม่ได้รับความสนใจ จึงนำไปผลิตหงส์ทองออกมาจนโด่งดังเป็นที่เสาะหาของนักเลงเหล้าทั่วประเทศในระยะนั้น ถึงแม้เขตจำหน่ายจะมีเพียงไม่กี่จังหวัด แต่ก็มีเหตุการณ์บางอย่างช่วยให้เป็นที่หาซื้อได้อย่างกว้างขวางทั่วไป

แม้ว่าโรงงานบางยี่ขันจะถูกศึกหนักหลายด้านตามที่กล่าวมาจนต้องสะบักสะบอมไปไม่น้อยในระยะเริ่มกิจการ แต่ปัจจัยต่าง ๆ นั้น แม้จะสร้างความเดือดร้อนให้แม่โขงเป็นอันมาก หากแต่เมื่อเวลาผ่านไปจนพอจะฟื้นตัวได้แล้ว ก็น่าจะหาลู่ทางแก้ไขปัญหาได้ เพราะชั้นเชิงความสามารถของตระกูลเตชะไพบูลย์นั้น มิใช่จะเป็นรองผู้ใดในวงการสุรา

แต่ในระหว่างปี 2524 ถึง 2528 ได้เกิดเหตุเพทภัยอันมีผลกระหน่ำซ้ำเติมแม่โขง และเป็นผลดียิ่งแก่ฝ่ายสุราตระกูลหงส์หลายระลอกด้วยกัน ซึ่งได้ทับถมกันจนแม่โขงต้องซวนเซจนในที่สุดไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากยอมรวมตัวกับบริษัทสุราทิพย์ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2529 เหตุการณ์เหล่านี้มีผลในอิทธิพลของผู้ที่ใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือออกนโยบายและมาตรการมาฟาดฟันคู่ต่อสู้ เมื่อวิถีทางการแข่งขันโดยเล่ห์กลปกติของธุรกิจทำไม่ได้

เหตุการณ์ดังกล่าวสรุปได้ 3 ประเด็นคือ

1. การมีเหล้าหงส์ทองขายนอกเขตรับอนุญาต

แม้ว่าหงส์ทองจากโรงงานอยุธยาได้รับอนุญาตให้ขายเพียงใน เขต 12 จังหวัดภาคกลาง และภาคตะวันออก แต่ในช่วงปี 2524 - 2526 จะพบหงส์ทองขายอยู่ทั่วประเทศโดยการลักลอบขนข้ามเขต เมื่อราคาถูกกว่าแม่โขง ในขณะที่กลิ่นรสคล้ายกันจึงมีแรงจูงใจให้มีคนพยายามหากำไรแม้จะเสี่ยงต่อการถูกจับ

แต่ความเสี่ยงที่ว่านั้นก็มีอยู่ไม่สูงนักในความเป็นจริง เพราะทางราชการเองได้ออกมาตรการที่มีผลส่งเสริมให้มีการขนหงส์ทองข้ามเขตได้อย่างสะดวกสบาย เริ่มด้วยการที่ทางบริษัทผู้จำหน่ายทำเรื่องไปยังกรมสรรพสามิต ซึ่งอธิบดีขณะนั้นคือ นายบัณฑิต บุญยะปานะ ผลิตเหล้าหงส์ทองที่จังหวัดกาญจนบุรี และนครปฐมด้วย เพราะเครื่องจักรขัดข้อง กรมสรรพสามิตก็อนุญาตโดยสั่งให้ขนกลับไปขายได้ในเขตที่ได้รับอนุญาตขายเท่านั้น การขนส่งเหล้าจาก 2 จังหวัดทางภาคตะวันตกข้ามไปภาคกลางและภาคตะวันออก เช่นจังหวัดชลบุรีนั้นจึงเปิดโอกาสกว้างให้มีการขนผ่านกรุงเทพมหานครคลาดเหล้าที่ใหญ่ที่สุดได้อย่างเสรี ต่อมากรมสรรพสามิตมีคำสั่งให้มีการขนสุราข้ามเขต "เพื่อการบริโภค" ได้ ซึ่งใบอนุญาตที่ออกให้นั้นใช้ได้ถึง 3 วัน เหล้าหงส์ทองจึง บินข้ามเขตสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ทั่วประเทศสมความตั้งใจ

2. การบังคับให้แม่โขง - กวางทองขึ้นราคา

ฝ่ายบริษัทสุรามหาราษฎร์และกรมโรงงานอุตสาหกรรมคู่สัญญาได้พยายามร้อง

เรียนต่อกรมสรรพสามิตให้ปราบปรามการลักลอบหงส์ข้ามเขต แต่ได้หนังสือตอบยอมรับว่าเป็นปัญหาใหญ่จนเกินกำลัง อธิบดีกรมสรรพสามิตยังให้สัมภาษณ์ยืนยันอีกด้วยว่าที่ปราบยากเพราะรสชาติของหงส์คล้ายแม่โขงมาก บริษัทสุรามหาราษฎร์จึงต้องหันมาสู้ด้วยการลดราคาอย่างยอมขาดทุน กวางทองนั้นลดจาก 44 บาทเป็น 32 บาท ตั้งแต่ปี 2524 แล้วจนเพิ่มยอดขายจาก 5 แสนขวดเป็นหกล้านกว่าขวดในปี 2526 แย่งตลาดหงส์มาได้แต่ก็กินเข้าไปในตลาดแม่โขงด้วย ฉะนั้นแผนการขั้นต่อไปจึงต้องเป็นการลดราคาแม่โขงจาก 52 บาทเหลือ 45 บาท ซึ่งมีผลให้ยอดขายแม่โขงเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า (ตารางที่ 1)

ฝ่ายสุราทิพย์ซึ่งมีภาระการเงินค่าสิทธิค่าดอกเบี้ยมากมายไม่อาจใช้กลยุทธลดราคามาสู้ได้ จึงหันไปหาผู้ช่วยเหลือที่เป็นใหญ่ในกระทรวงอุตสาหกรรม หาความผิดให้กับนายวีระ สุสังกรกาญจน์ ซึ่งเป็นอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมในขณะที่ทางกรมยอมให้แม่โขง กวางทอง ลดราคา มีการตั้งกรรมการสอบสวนขึ้นมาหลายชุด ภายใต้คำสั่งของนายอบ วสุรัตน์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรี และย้ายนายวีระซึ่งขณะนั้นเป็นปลัดกระทรวงแล้วเข้าประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อนายวีระพ้นไป นายจำนง พนัสจุฑามณี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ก็สั่งขึ้นราคาแม่โขงจาก 45 บาทเป็น 52 บาท และขึ้นราคากวางทองจาก 32 บาท เป็น 44 บาท

3. การขึ้นภาษีเหล้าทุกชนิด แต่ชดเชยเฉพาะเหล้าตระกูลหงส์

ในปี 2528 กระทรวงการคลังซึ่งมีนายสมหมาย ฮุนตระกูล เป็นรัฐมนตรีประกาศขึ้นภาษีสินค้าหลายร้อยรายการรวมทั้งเหล้าทุกชนิด มีผลทำให้ภาษีของแม่โขงเพิ่มจาก 60 บาทเป็น 100 บาทต่อลิตร กวางทองเพิ่มจาก 50 บาทเป็น 100 บาทต่อลิตร และเหล้าตระกูลหงส์เพิ่มจาก 26 บาทเป็น 60 บาทต่อลิตร

แม้จะดูเหมือนว่า เหล้าหงส์ถูกภาษีหนัก แต่ข้อแม้สำคัญของการขึ้นภาษีเหล้าครั้งนี้ก็คือ เหล้าหงส์ใน 12 เขต ได้รับการชดเชยให้เสียภาษีเพียง 40 บาทต่อลิตรเท่านั้น เหตุผลของกระทรวงการคลังก็คือ กลุ่มสุราทิพย์ต้องลงทุนไปมากในช่วงแรกของการดำเนินงาน จึงควรได้รับการผ่อนผันชดเชยภาษีให้เป็นเวลา 5 ปี นั่นคือ กว่าจะเริ่มเก็บภาษีหงส์ 12 โรงในอัตราใหม่ก็ในปี 2533 ส่วนโรงงานบางยี่ขันก็ช่างโชคร้ายที่ดำเนินงานมาได้ครบ 5 ปีพอดี จึงไม่มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมให้ได้รับการชดเชยภาษี

ตารางที่ 1

การเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกแม่โขง กวางทอง และเหล้าตระกูลหงส์

ระหว่างปี 2523-2530

ปี	ราคาขายปลีก		
	แม่โขง	กวางทอง	เหล้าตระกูลหงส์
2523	40	32	35
2524	52	44	35
2525	52	32	35
2526	45	32	35
2527	52	44	35
2528	65	60	44
2529	65	60	44
2530	65	60	44

หมายเหตุ ราคาแม่โขง-กวางทองถูกกำหนดโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนเหล้าตระกูลหงส์ไม่มีการควบคุมราคา

๖. บนเส้นทางสู่การผูกขาด

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดได้รับการประกาศใช้ในปี 2522 ปีเดียวกันกับที่มีการประมูลแม่โขงนั่นเอง แต่สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมสุราตั้งแต่ปี 2522 มาจนบัดนี้ ล้วนเป็นไปในทางที่จะผลักดันและสนับสนุนให้ธุรกิจผลิตและจำหน่ายสุราอยู่ภายใต้การผูกขาดของพ่อค้าเพียงกลุ่มเดียว โดยผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจให้ความร่วมมือช่วยเหลืออย่างออกนอกหน้า

ผลของการแย่งตลาดเหล้าอย่างเอาเป็นเอาตายระหว่างแม่โขง-กวางทองและเหล้าตระกูลหงส์โดยวิธีทุ่มโฆษณา แจกรางวัล ลดราคา ฯลฯ ทำให้ทั้งบริษัทสุรามหาราษฎร์ และกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ต่างขาดทุนอย่างมหาศาล ตารางที่ 2 แสดงผลการดำเนินงานของบริษัทสุรามหาราษฎร์ระหว่างปี 2523 - 2530 เมื่อเริ่มดำเนินงานในปี 2523 นั้น เป็นปีเดียวกับที่หงส์ทองจากโรงงานอยุธยาออกสู่ตลาด แต่ยังไม่ค่อยเป็นที่รู้จัก ส่วนแบ่งตลาดของแม่โขงจึงสูงเกือบถึงร้อยละ 60 แต่ในปีต่อมาเมื่อหงส์ทองเริ่มมีผู้นิยมดื่ม และมีการบินข้ามเขต จนแย่งตลาดแม่โขงไปได้บ้าง ส่วนแบ่งของแม่โขงก็ลดลงมาเล็กน้อยสำหรับกวางทองนั้นยังคงระดับอยู่ราวร้อยละ 3-5 ของตลาดเท่านั้น

ในปี 2525 บริษัทสุรามหาราษฎร์เริ่มใช้กวางทองออกมาสู้โดยลดราคาลงเหลือเพียง 32 บาท ในขณะที่หงส์ทองขาย 35 บาท จนสามารถแย่งตลาดหงส์มาได้บ้าง แต่ก็กินเนื้อที่ของแม่โขงด้วย ซึ่งลดลงมาเหลือเพียง 1 ใน 3 ขณะที่กวางทองเพิ่มเป็นราว 1 ใน 5 ยอดขาดทุนของสุรามหาราษฎร์ในปีนั้นสูงถึง 648 ล้านบาท

กวางทองประสบความสำเร็จแย่งตลาดหงส์ทองมาได้ในปี 2526 แต่แม่โขงก็ทรุดต่ำลงและขยับขึ้นมาเล็กน้อยในปีต่อมา ในขณะที่กวางทองนั้นยิ่งขายก็ยิ่งขาดทุน เนื่องจากเฉพาะค่าสิทธิและภาษีก็สูงถึงขวดละ 22.46 บาทเข้าไปแล้ว แต่ขายในราคาขวดละ 32 บาท และเมื่อพบกับการขึ้นภาษีในเดือนเมษายน 2528 เข้าค้นทุนก็ยิ่งเพิ่มหนัก แม้บริษัทจะลดการผลิตกวางทองและหันมาเพิ่มแม่โขงก็ยังขาดทุนปีละหลายร้อยล้านบาท

ทางฝ่ายบริษัทสุราทิพย์ แต่ละเดือนที่ดำเนินงานก็ยิ่งใกล้ความล้มละลายเข้าไปทุกที มีอยู่เพียงสองเดือน ในปี 2528 ที่พอมีกำไรเล็กน้อย แต่เมื่อรวมทั้งปีแล้ว

ตารางที่ 2

ผลการดำเนินงานและสถานการณ์ด้านตลาด ระหว่างปี 2523-2530

ของบริษัทสุรามหาราษฎร

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ยอดขาย	ค่าสุทธิ และค่าภาษี	ขาดทุน	ส่วนแบ่งในตลาด (%)		
				แม่โขง	กวางทอง	หงส์, แสงโสมและอื่น
2523	3,037	2,494	145	59.2	3.5	37.3
2524	4,676	3,178	172	56.0	4.7	39.3
2525	4,258	3,055	648	34.5	19.8	45.7
2526	5,227	3,876	532	29.8	33.7	36.5
2527	6,194	4,386	338	32.1	28.4	39.5
2528	6,088	4,363	146	37.8	21.8	40.4
2529	6,153	4,269	289	36.5	5.8	57.7
2530 (สิ้นสุด 30 มิถุนายน 2530	2,654	1,950	143	N.A.	N.A.	N.A.

ตารางที่ 3

ผลการดำเนินงานระหว่างปี 2528-2530

ของกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ 12 แห่ง

ก่อนรวมกับบ.สุรามหาราษฎร		หลังรวมกับ บ.สุรามหาราษฎร		หลังแก้สัญญา (24 กุมภาพันธ์ 30)	
ปี 2528	ขาดทุน	ปี 2529	ขาดทุน	ปี 2530	ขาดทุน
มค.	285	สค.	832	มีค.	254
กพ.	290	กย.	250	เมย.	263
มีค.	281	ตค.	346	พค.	19
เมย.	265	พย.	347	มิย.	240
พค.	-43	ธค.	824	กค.	346
มิย.	981	ปี 2530			
กค.	557	มค.	256	รวมขาดทุน 5 เดือน	1,124
สค.	339	กพ.	253		
กย.	226			ขาดทุนเฉลี่ยเดือนละ	224
ตค.	791	รวมขาดทุน 7 เดือน	3,112		
พย.	303				
ธค.	-24	ขาดทุนเฉลี่ยเดือนละ	444		
ปี 2529					
มค.	778				
กพ.	789				
มีค.	416				
เมย.	245				
พค.	342				
มิย.	675				
กค.	869				
รวมขาดทุน (7 เดือนปี 29)	4,117				
ขาดทุนเฉลี่ยเดือนละ	588				

ยอดขาดทุนสูงถึง 4,251 ล้านบาท ยอดขายต่ำกว่าโควต้าที่กรมสรรพสามิตกำหนดไว้มาก เพราะมีเหล้าเถื่อนระบาดทั่วไปทุกเขต บริษัทค้างเงินค่าสิทธิ์กับรัฐบาลหลายพันล้านบาท และยังโดนค่าปรับที่ส่งมอบโรงงานช้ากว่ากำหนดอีก ถ้าคิดเฉพาะค่าดอกเบี้ยเงินกู้เพียงอย่างเดียวก็เกินวันละ 2 ล้านบาท (ตารางที่ 3)

สภาพการณ์ดังกล่าวบอกอย่างชัดเจนว่า ถ้าสุรามหาราษฎร์และสุราทิพย์ไม่ปรองดองกัน จะต้องล้มละลายกันทั้งคู่ และกระทรวงการคลังก็จะขาดรายได้มหาศาล แต่ผู้ที่เดือดร้อนมากที่สุดคือ กลุ่มธนาคารพาณิชย์ เจ้าหนี้เงินกู้แก่ทั้ง 2 บริษัทรวมเกือบสองหมื่นล้านบาท ซึ่งมองเห็นความหายนะรออยู่เบื้องหน้า ถ้าไม่มีการกระทำใด ๆ ที่จะลดการแข่งขันในระหว่าง 2 กลุ่มนี้ลงได้ จึงได้เริ่มเปิดการเจรจาต่อรองให้มีการรวมตัว โดยมีนายวรรณ ชันซื่อผู้ซึ่งเป็นที่ไว้ใจของทุกฝ่ายเป็นผู้ประสานงาน

และในที่สุดบริษัทสุรามหาราษฎร์และกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ ก็ได้รวมตัวกันเป็นบริษัทเดียว โดยใช้วิธีแลกหุ้นเพิ่มทุน 2,000 ล้านบาท ทำให้ต่างฝ่ายถือหุ้นอยู่ในบริษัทใหม่คนละ 49% ส่วนที่เหลืออีก 2% เป็นของกลุ่มธนาคารเจ้าหนี้ แต่อำนาจการบริหารโอนไปอยู่ในมือ ของฝ่ายสุราทิพย์ทั้งหมด และเนื่องจากเป็นที่แน่ชัดว่า นายสุเมธ และนายเถลิงนั้นไม่สามารถจะทำงานร่วมกันได้ จึงจำเป็น ต้องหลีกทางออกไปทั้งคู่ โดยนายวรรณ ชันซื่อเข้ามารับตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ และนายเจริญเป็นกรรมการรองผู้อำนวยการ

เป็นอันว่า กลุ่มเดชะไพบูลย์ถอนตัวออกจากตำแหน่งผู้คุมชะตากรรมของธุรกิจสุรา แต่ก็คงเป็นการพักรบชั่วคราวเท่านั้น นายสุเมธเห็นจากประสพการณ์ครั้งนี้แล้วว่า การต่อสู้ในธุรกิจสุรานี้ เล่ห์กลการค้าเพียงอย่างเดียวช่วยให้เดินไปได้เพียงไม่กี่ก้าวเท่านั้น การอาศัยสายสัมพันธ์โยงใยกับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ จึงจะช่วยให้ไปได้ตลอดรอดฝั่ง และเมื่อต่างฝ่ายต่างก็พยายามพัฒนาความสัมพันธ์นั้นขึ้นมา ก็อยู่ที่ว่าใครจะมีความสามารถหาช่องทางติดต่อได้เหมาะสมที่สุด นายสุเมธจึงส่งบุตรชาย 2 คน ลงสมัครผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ในเดือนกรกฎาคม 2529 ซึ่งได้

รับเลือกตั้งทั้งคู่และต่างก็ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี จากฐานการเมืองนี้เตชะไพบูลย์รุ่นหนุ่มทั้ง 2 คนคงจะได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐต่อธุรกิจเหล้าต่อไป

การรวมตัวของบริษัทเหล้าสองกลุ่มนั้นเป็นที่รู้ชัดในกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องว่าเป็นแต่เพียงก้าวแรกของการสะสางปัญหาพิษสุราเรื้อรังนี้เท่านั้น จึงเริ่มมีการไตร่ตรองถึงแนวทางที่จะก้าวต่อไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างธุรกิจสุราครั้งใหญ่ โดยตระเตรียมปรับปรุงราคาขาย เขตจำหน่าย ค่าภาษี และค่าสิทธิ เพื่อความอยู่รอดของธุรกิจและธนาคารเจ้าหนี้ เมื่อการบริหารงานมารวมอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียว การจัดทำตัวเลขยอดขายและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบคำร้องขอแก้ไขสัญญาจึงเป็นเรื่องสะดวกและอีกเพียง 11 เดือนหลังจากการรวมตัว ข้อเสนอเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันต่าง ๆ ที่บริษัทสุราทิพย์มีต่อรัฐบาลก็ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ 2530[6]

7. แก้สัญญาสุราทิพย์

ข้ออ้างของการรวมตัวเมื่อกลางปี 2529 ก็คือเพื่อลดการแข่งขันด้านการตลาด ลดค่าใช้จ่ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และลดกำไรระดับขายส่งและขายปลีก โดยมีความหวังว่าการตัดทอนต้นทุนการผลิตเหล่านั้นลงจะช่วยผ่อนผันบันเทาภาระการขาดทุนที่สะสมอยู่ลงไปได้บ้าง แต่เมื่อถึงสิ้นปี 2529 ทางกลุ่มสุราทิพย์ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหานี้สินการขาดทุนปัญหาเหล้าเถื่อนและเหล้าปลอมได้ หนี้สินจึงพอกพูนขึ้นไปอีกถึงสองหมื่นกว่าล้านบาทและยังติดค้างค่าสิทธิประโยชน์กับกระทรวงการคลังอีกมากกว่าห้าพันล้านบาท

ปัญหาการเงินของกลุ่มสุราทิพย์นั้น มีสาเหตุจากทั้งทางด้านรายจ่ายและรายรับ

<u>ด้านรายจ่าย</u> แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ข้อผูกพันตามสัญญา

กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ทำสัญญาผลิตและขายส่งเหล้าขาว-ผสมกับกรมสรรพสามิต โดยมีกำหนดเวลา 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2528 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2542 สรุปสาระสำคัญของข้อผูกพันได้ดังนี้

- ในวันทำสัญญากลุ่มบริษัทฯ ต้องจ่ายเงินค่าผลประโยชน์จำนวน 5,088 ล้านบาท เป็นค่ามัดจำต่อกรมสรรพสามิต ซึ่งทางกรมจะคืนให้ภายใน 5 ปี โดยหักจากเงินค่าผลประโยชน์ของแต่ละปี ไม่ได้รับชดเชยค่าดอกเบี้ย

- ก่อสร้างโรงงานสุราและค่าควบคุมงานเป็นมูลค่าอย่างต่ำ 2,625 ล้านบาท ไม่รวมที่ดินที่ก่อสร้างโรงงานอีก 1,610 ไร่ แล้วยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของทางราชการ

- ต้องเสียภาษีสุราอย่างต่ำ ปีละ 14.66 ล้านเท (28 ดีกรี) คิดเป็นภาษี ปีละอย่างน้อย 2,463 ล้านบาท

- เงินค่าผลประโยชน์และจำนวนสุรา เพื่อเสียภาษีนั้นจะเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี

- มีเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญา 829 ล้านบาท และค่าบูรณะซ่อมแซมโรงงาน 151 ล้านบาท

ก่อนเริ่มดำเนินการในวันที่ 1 มกราคม 2528 กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ต้องมีภาระดอกเบี้ยเกิดขึ้นแล้วถึง 2,100 ล้านบาทเศษ ซึ่งมาจาก

- ดอกเบี้ยเงินมัดจำค่าผลประโยชน์ 5,088 ล้านบาท ซึ่งจ่ายล่วงหน้า 20 เดือน คิดเป็นเงิน 1,504.54 ล้านบาท

- ดอกเบี้ยอันเกิดจากค่าก่อสร้างและควบคุมงาน ค่าที่ดินและค่าเครื่องจักร สำหรับงวด 20 เดือน อีกประมาณ 600 ล้านบาท

และเมื่อเริ่มงานในเดือนแรก บริษัทก็สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้แล้วว่า ถ้าจำหน่ายสุราได้ตามโควต้าขั้นต่ำ ณ ราคาขณะนั้นก็จะขาดทุน (ไม่รวมภาระดอกเบี้ย) ประมาณ 2,800 ล้านบาท นอกจากนั้นในช่วงปี 2528 จะต้องมีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยสำหรับเงินผลประโยชน์และค่าก่อสร้างเกิดขึ้นอีก 1,400 ล้านบาท ทำให้คาดว่ายอดขาดทุนรวมในปี 2528 สูงถึง 3,900 ล้านบาท

นอกจากนั้น การปรับค่าเงินบาทในปลายปี 2527 มีผลทำให้กลุ่มสุราทิพย์ได้รับความเสียหายจากการที่ราคาเครื่องจักรและอุปกรณ์จากต่างประเทศสูงขึ้นและจากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินสกุลต่าง ๆ ที่ลงทุนไว้ รวมเป็นเงินประมาณ 800 ล้านบาท

2. ภาระเหล้าเก่า

สืบเนื่องมาจากการประมูลสัญญาสุราทิพย์มีขึ้นล่วงหน้าถึง 20 เดือนและผู้ประมูลได้เป็นคนละกลุ่มกับผู้ผลิตเดิม จึงเกิดปัญหาใหญ่ขึ้นเพราะมีการเร่งผลิตเหล้าออกมาอย่างมากมาย เมื่อกลุ่มสุราทิพย์เริ่มดำเนินงานในเดือนมกราคม 2528 ปรากฏว่ามีเหล้าเก่าค้างสต๊อคอยู่ในตลาดถึง 7.8 ล้านเท ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของโควต้าขั้นต่ำ 14.66 ล้านเท (โดยยังไม่รวมเหล้าคงโรงที่กำหนดตามสัญญาและเหล้าที่มีอยู่ตามร้านขายปลีกทั่วประเทศ) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยังไม่ทันจะเดินเครื่องจักร ก็มีเหล้าค้างอยู่ในสต๊อคเป็นปริมาณพอที่จะขายได้ต่อไปอีกถึง 6 เดือน

อันที่จริง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการเดิมจะเร่งผลิตเหล้าสต๊อคไว้ก่อนหมดสัญญาก็เป็นสิ่งซึ่งปฏิบัติกันอยู่เป็นปกติของธุรกิจนี้ เหล้าที่สต๊อคไว้อาจนำออกมาทุ่มในตลาดแย่งกับผู้ผลิตใหม่ เพราะเป็นเหล้าที่เสียภาษีแล้วอย่างถูกต้องเหมือนกัน แต่ได้เปรียบกว่ามากในด้านต้นทุนเนื่องจากไม่ต้องมีค่าสิทธิและค่าใช้จ่ายสร้างโรงงาน อย่างไรก็ดี วิธีที่นิยมทำกันก็คือขายให้กับผู้ผลิตใหม่เสียทั้งหมด ซึ่งในกรณีนี้กลุ่มสุราทิพย์ก็ได้รับซื้อไว้เป็นจำนวนเงิน 4,300 ล้านบาทเศษ หลังจากที่ได้พยายามเข้าไปซื้อโรงงานบางโรงไว้เสียทันทีที่ประมูลได้สิทธิ

<u>ด้านรายรับ</u> ปัญหาด้านนี้ของสุราทิพย์ก็คือ ไม่สามารถขายเหล้าตามเป้าหมายที่คาดไว้ได้ เพราะนอกจากจะมีการแข่งขันจากเหล้าเก่า เหล้าเถื่อนและเหล้าขาวแล้ว ทางฝ่ายสุรามหาราษฎร์ก็ทุ่มกำลังเอาแม่โขง-กวางทองมาสู้เต็มที่ทุกรูปแบบ ทั้งในด้านราคาและการประชาสัมพันธ์

<u>ขั้นตอนเตรียมการแก้สัญญา</u>

เมื่อเสร็จสิ้นการประมูลในปี 2526 กลุ่มสุราทิพย์ก็รู้แก่ใจว่าจะต้องมีสงครามกับสุรามหาราษฎร์อย่างแน่นอน และได้เริ่มวางแผนหาแรงสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในวงการทหารและการเมือง ขณะนั้น พล.อ.เอกอาทิตย์ กำลังเฮ็กเป็นผู้มีบารมีแผ่ไปกว้างใครก็ตามที่มีวี่แววว่าจะเป็นสายใยเชื่อมไปถึงท่านผู้นี้ได้จึงเป็นผู้ที่นักธุรกิจทั้งหลายวิ่งเต้นให้ได้มาเป็นพรรคพวก กลุ่มสุราทิพย์จึงมอบตำแหน่งประธานกรรมการให้กับพลโพนพิณสายแก้ว ผู้ใกล้ชิดคนหนึ่งของพล.อ.เอกอาทิตย์

เพียงย่างเข้าเดือนที่สองของการดำเนินงาน คือในเดือนกุมภาพันธ์ 2528 กลุ่มสุราทิพย์ก็มีหนังสือถึงกระทรวงการคลัง ร้องขอ "ความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากปัญหาเหล้าเก่า" โดยอ้างเหตุผลว่าภาระการเงิน 4,000 กว่าล้านบาทที่ต้องซื้อเหล้า 7.8 ล้านเทมาเก็บไว้นั้น เป็นภาระการเงินที่เกินกว่าพันธะสัญญา ขอให้กรมสรรพสามิตชดเชยคืนค่าภาษีที่เหล้าจำนวนนั้นชำระแล้วรวมเงิน 1,674 ล้านบาท และให้พิจารณาลดค่าผลประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากการมีเหล้าเก่าอยู่ในเขตที่ประมูลได้อีกเป็นเงิน 2,708 ล้านบาท แต่ทางกระทรวงการคลังยังไม่ยอมพิจารณาให้ตามคำขอ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีผู้คัดค้านมาก ว่าเหล้าจำนวนนั้นบางส่วนก็เป็นผลผลิตมาจากโรงงานที่กลุ่มนายเฉลิงได้เข้าไปซื้อไว้ตั้งแต่ประมูลสัญญาสุราทิพย์ได้นั่นเอง

ทางกลุ่มสุราทิพย์ยังไม่หมดความพยายาม ในเวลา 2 ปีแรกของการดำเนินงาน การเตรียมการเรียกร้องขอให้รัฐบาลแก้ไขสัญญาลดหย่อนผ่อนปรนให้กลุ่มสุราทิพย์ก็เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยดึงกลุ่มอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามาร่วมด้วย เช่น

ยิ่งเวลาผ่านไป กระทรวงการคลังและธนาคารพาณิชย์ก็ถูกดึงเข้ามาพัวพันกับกลุ่มสุราทิพย์อย่างแน่นแฟ้นขึ้นทุกที โดยสายใยที่รัดรึงอยู่ก็คือหนี้สินที่พอกพูนขึ้นทุกวัน เมื่อสิ้นเดือนพฤศจิกายน 2529 กลุ่มสุราทิพย์ขาดทุนสะสมอันเนื่องมาจากภาระดอกเบี้ยและผลการดำเนินงาน 11,776 ล้านบาท ภาระดอกเบี้ยดังกล่าวเกิดจากการกู้เงินมาจ่ายค่าผลประโยชน์ล่วงหน้า 5,088 ล้านบาทก่อนเริ่มดำเนินเกือบ 2 ปี รวมทั้งดอกเบี้ยจากเงินกู้มาสร้างโรงงาน ซื้อเครื่องจักร ซื้อเหล้าเก่า และรายจ่ายลงทุนอื่น ๆ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ยังเป็นหนี้ธนาคารอีก 10,689 ล้านบาท และเป็นหนี้รัฐบาล 5,399 ล้านบาท เป็นหนี้เงินประกันสัญญาของเอเย่นต์ 3,200 ล้านบาท รวมเป็นหนี้ทั้งสิ้น 23,540 ล้านบาท หลังจากดำเนินงานได้ไม่ถึง 2 ปี

นายวรรณ ชันซื่อ กรรมการผู้อำนวยการกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ ซึ่งขณะนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดใหม่ด้วย ได้ทำเรื่องถึงกระทรวงการคลัง เรื่องการแก้ไขปัญหาสุรา และสมาคมธนาคารไทยได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ทางราชการพิจารณาแก้ปัญหาทางการเงินที่กลุ่มบริษัทสุราทิพย์เผชิญอยู่ เพื่อให้บริษัทและ

รายได้ของรัฐตามมาตรการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกลุ่มสุราทิพย์

ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2530

ปี 2528-2542

ปี พ.ศ.	โควต้า(28 ดีกรี)(ล้านเท)	ภาษาตามโควต้า(ล้านบาท)	ค่าผลประโยชน์(ล้านบาท)	รวมเป็นค่าภาษีขั้นต่ำ(ล้านบาท)
2528	14.66	2,463	5,088	7,552
2529	15.10	2,537	5,241	7,778
2530	15.54	2,611	5,393	8,005
2531	15.98	2,685	5,546	8,231
2532	16.42	2,749	5,699	8,458
2533	16.86	2,833	5,851	8,684
2534	17.30	2,907	6,004	8,911
2535	17.74	2,980	6,157	9,138
2536	18.18	3,054	6,309	9,364
2537	18.62	3,128	6,462	9,591
2538	19.06	3,202	6,615	9,817
2539	19.50	3,276	6,767	10.044
2540	19.94	3,350	6,920	10.271
2541	20.38	3,424	7,072	10,497
2542	20.82	3,498	7,225	10,723
	รวมทั้งสิ้น	44,714	92,356	137,070

สถาบันการเงินต่าง ๆ รอดพ้นจากภาวะวิกฤตการณ์ และได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยยืนยันว่ารัฐบาลจะยังมีรายได้สม่ำเสมอตามที่ควรจะได้รับตามสัญญาเดิม ในระยะเดียวกัน คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวถึงข้างต้นก็เสนอรายงานสรุปความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีโดยมีหลักใหญ่ใจความคล้ายคลึงกับข้อเสนอของกลุ่มธนาคาร

ด้วยการรวมพลังจากกลุ่มอำนาจการเมืองสำคัญ ๆ ดังกล่าว ในที่สุดความพยายามของสุราทิพย์ก็บรรลุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติข้อเสนอของกระทรวงการคลังเรื่องการแก้ไขปัญหาการเงินของกลุ่มสุราทิพย์ในการประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2530 นอกเหนือจากการแก้ไขสัญญาที่ทางราชการเองทำไว้กับบริษัทแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวยังคลุมไปถึงการปรับตัวของกลุ่มบริษัทเองและของธนาคารเจ้าหนี้ด้วย สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ฝ่ายราชการ

- ให้จัดเก็บรายได้จากสุราทิพย์ 12 โรงเป็นการเหมาจ่ายค่าภาษีและผลประโยชน์เข้าด้วยกัน เป็นเงินปีละ 8,005 ล้านบาทโดยเพิ่มปีละ 3% ไม่ทบต้น เริ่มจากปี 2530 จนหมดสัญญาในปี 2542 รัฐจะมีรายได้รวมทั้งสิ้น 137,070 ล้านบาท

- ให้กลุ่มสุราทิพย์ใช้โรงงาน 12 แห่งผลิตสุราออกจำหน่ายทดแทนกันได้โดยไม่จำกัดว่าจะใช้ชื่อใด และผลิตที่โรงงานก็ได้

- เงินค่าผลประโยชน์และค่าปรับที่ค้างจากปี 2528 จำนวน 3,933 ล้านบาท ให้กลุ่มสุราทิพย์ผ่อนชำระโดยคิดดอกเบี้ย 15% ต่อปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2533-2539 (ตารางที่ 4)

ฝ่ายบริษัทสุราทิพย์

- ต้องเพิ่มทุนอีก 2,400 ล้านบาท โดยให้เพิ่มภายในเดือนเมษายน 1,200 ล้านบาท ภายในสิ้นปี 2530 อีก 600 ล้านบาท และภายในเดือนมิถุนายน 2531 อีก 600 ล้านบาท นอกจากนั้นถ้าจำเป็นก็จะต้องเพิ่มทุนอีกไม่ต่ำกว่า 1,200 ล้านบาทในปี 2533 โดยให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ต่อทางราชการ

-ต้องให้คำมั่นกับธนาคารเจ้าหนี้ยืนยันการเพิ่มทุน และยินยอมให้ธนาคารเข้าไปดูแลฐานะการเงินของกลุ่มบริษัทได้

ฝ่ายธนาคาร

- จะปรับปรุงโครงสร้างดอกเบี้ยสำหรับหนี้ที่ค้างอยู่ก่อนปี 2530 ให้เป็นไม่เกิน 3% ต่อปีสำหรับช่วง 2530 - 2534 ไม่เกิน 9% ต่อปี สำหรับช่วง 2535 - 2538 และ 15% ต่อปีสำหรับช่วง 2539 - 2542 แต่ธนาคารมีสิทธิปรับให้สูงเท่ากับอัตราที่คิดกับลูกค้าชั้นดี ถ้าฐานะการเงินของกลุ่มบริษัทดีขึ้นแล้ว

- ต้องให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรกับทางราชการที่จะดูแลฐานะการเงินของกลุ่มสุราทิพย์ให้สามารถเพิ่มทุนและชำระเงินให้กับทางการภายในเวลาที่กำหนด

มาตรการแก้ปัญหาการเงินของกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ที่กระทรวงการคลังเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีและได้รับอนุมัติตามที่กล่าวข้างต้นนี้ แม้จะเกิดจากการผลักดันของธนาคารเจ้าหนี้ และการตั้งเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็อ้างว่าเพื่อช่วยแก้วิกฤตการณ์ของธนาคาร แต่ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นว่ามุ่งไปในทางผ่อนผันช่วยเหลือลดค่าใช้จ่ายให้ผู้ผลิตเสียส่วนใหญ่ การจะช่วยให้ผู้ประกอบการมีเงินไปจ่ายหนี้ธนาคารทำได้ 2 ทาง คือลดต้นทุนการผลิตหรือมิฉะนั้นก็เพิ่มรายรับ แต่มาตรการที่อนุมัติออกมานั้นเน้นไปในด้านลดภาระค่าใช้จ่าย เมื่อรัฐไปตกลงยอมแก้สัญญาให้เสียแล้ว ต่อไปภายหน้าเมื่อกิจการของสุราทิพย์เข้ารูปเข้ารอย และมีรายได้เพิ่มขึ้น โอกาสที่รัฐบาลจะได้รับส่วนแบ่งเพิ่มคงเป็นไปได้ยาก

จริงอยู่ที่การอนุญาตให้ผลิตเหล้าจากโรงงานใดใน 12 โรง โดยใช้ชื่อใดก็ได้นั้น นอกจากจะทำให้มีความคล่องตัวทางการตลาดและลดต้นทุนการผลิตแล้ว สิ่งที่ตามมาคือ บริษัทจะมีโอกาสใช้กำลังผลิตที่มีเหลืออยู่มากมายประมาณ 70% เพื่อผลิตเหล้าหรือแอลกอฮอล์ส่งออกต่างประเทศ เป็นการเพิ่มรายได้ให้บริษัทซึ่งจะเพิ่มความสามารถในการจ่ายคำผลประโยชน์ให้แก่รัฐและชำระหนี้สินที่ติดค้างธนาคารไว้ แต่โอกาสที่ว่านั้นคงจะพัฒนาไปได้ลำบากมาก ตราบใดที่ต้นทุนการผลิตของบริษัทยังคงถูกโถมทับด้วยการจ่ายค่าสิทธิและภาษีจำนวนมหาศาลดังที่เป็นอยู่

การปรับโครงสร้างดอกเบี้ยและผัดผ่อนหนี้สินให้กับธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งผลิตสินค้าอันจัดว่า เป็นของฟุ่มเฟือยและ เป็นอบายมุข เช่นนี้ น่าคิดว่า เป็นธรรมหรือไม่ต่อธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลางผู้ผลิตสินค้าอัน เป็นของจำ เป็นและมีประโยชน์ต่อสังคม โดยที่ต้องรับภาระภาษี เช่นกัน บางรายยังช่วยสร้างงานและหารายได้ เงินตราต่างประเทศมากกว่าธุรกิจ เหล้า เสียด้วยซ้ำ แต่กลับต้อง เสียภาษี เต็มอัตรา และถ้า เกิดเก็งการค้าผิดพลาดขาดทุนไม่สามารถส่งดอกเบี้ยได้ก็ถูกยึดกิจการหรือถูกฟ้องล้มละลายไป

ความสำ เร็จในการขอแก้ไขสัญญาระหว่างกรมสรรพสามิตกับกลุ่มสุราทิพย์ทำให้ผู้บริหารของบริษัทซึ่งก็ควบคุมกิจการของโรงงานบางยี่ขันอยู่ด้วยแล้ว เริ่มขั้นตอนต่อไปของขบวนการ เปลี่ยนแปลงสัญญา เพื่อผูกขาดธุรกิจ เหล้าทันที โดยครั้งนี้ เน้นที่สัญญาแม่โขง-กวางทองที่มีกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม และยังโยบเอื้อมไปถึงสัญญาของโรง เหล้าอื่น ๆ ตลอดจนระบบภาษี เหล้าอีกด้วย

8. เปลี่ยนสัญญาระลอกสอง

การที่รัฐยินยอมให้ธุรกิจ เหล้า 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแม่โขง- กวางทองและ เหล้าตระกูลหงส์ รวมตัว เข้าด้วยกัน ทั้งที่น่าจะ เป็นการขัดแย้งต่อพระราชบัญญัติห้ามการผูกขาดและต่อข้อผูกพันในสัญญา เดิม มีผลทำให้การแข่งขันอย่างรุนแรงระหว่างผู้บริหารโรง เหล้า 2 กลุ่มนี้ยุติลงกลาย ในฉากใหม่ที่ เริ่มขึ้นนี้ ผู้บริหารลดบทบาทของแม่โขง-กวางทองให้ เหลือน้อยที่สุด เท่าที่จะ เป็นไปได้ เนื่องจาก เหล้า 2 กลุ่มมีความแตกต่างกันทั้งใน เรื่องของอายุสัญญา ค่าสิทธิประโยชน์ เขตการจำหน่าย คู่สัญญาและอัตราภาษี

กลุ่มสุราทิพย์ได้รับอนุมัติแก้สัญญา เป็นการ เหมาจ่ายค่าสิทธิและภาษี ซึ่งหมายความว่าหลังจากชำระ เงินครบตามสัญญาในแต่ละปีแล้ว รายได้จากการขาย เหล้าตระกูลหงส์ส่วนที่ เหลือจะ เป็นของบริษัททั้งหมด แต่สัญญาของแม่โขง-กวางทองระบุว่าส่วนแบ่งของรัฐขึ้นอยู่กับมูลค่าการขายหลังหักภาษี จึงแน่นอน เหลือ เกินกว่า ผู้บริหารที่ชาญฉลาดและมุ่งกำไรสูงสุดจะต้อง เลือกหันไป เร่งทำรายได้จาก เหล้าตระกูลหงส์ และลดปริมาณการผลิตและจำหน่ายแม่โขง-กวางทองลงไป สิ่ง เดียวที่ยังช่วย เป็นฐานรองรับไว้ก็คือข้อกำหนดในสัญญา เรื่องปริมาณขั้นต่ำ เดือนละ 6 ล้านขวดสำหรับแม่โขงและ 5 แสนขวดสำหรับกวางทอง

ตารางที่ 3

รายได้ค่าภาษีสุรา ค่าสิทธิ และค่าผลประโยชน์ จากโรงงานสุราของรัฐกลุ่มต่าง ๆ พ.ศ. 2530-2542

ตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อเดือนเมษายน 2530

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	โรงงานสุรากรม สรรพสามิต12โรงงาน	โรงงานองค์การสุรา และกำแพงเพชร	โรงงานสุรานนทบุรี (ถ้ายุบเลิก)	โรงงานสุรา บางยี่ขัน	รวม
2530	8,005	1,016	52	3,877	12,951
2531	8,231	1,056	52	3,994	13,334
2532	8,458	1,096	52	4,110	13,717
2533	8,684	1,136	52	4,226	14,100
2534	8,911	1,176	52	4,343	14,483
2535	9,138	1,216	52	4,459	14,866
2536	9,364	1,255	52	4,575	15,249
2537	9,591	1,296	52	4,692	15,632
2538	9,817	1,337	52	4,886	16,092
2539	10,044	1,377	52	5,079	16,553
2540	10,270	1,417	52	5,273	17,014
2541	10,497	1,457	52	5,467	17,474
2542	10,723	1,497	52	5,661	17,935
รวม	121,739	16,338	677	60,649	199,404

แต่ผู้บริหารสุราทิพย์กลับได้พบว่า คอเหล้ายังคงนิยมแม่โขง-กวางทองอยู่อย่างไม่เสื่อมคลาย ราคากำหนดของแม่โขงคือขวดละ 65 บาท และราคาที่ขายจริงสูงถึงขวดละ 80-85 บาท ก็ยังมีคนติดตามซื้อ ในขณะที่สุราคระกูลหงส์นั้นแม้จะขายต่ำกว่าราคากำหนดก็ยังไม่มีผู้นิยม ความหวังที่จะรณรงค์ขายเหล้าหงส์ให้ได้มาก ๆ จึงดูค่อนข้างจะริบหรี่ กลยุทธใหม่เพื่อความอยู่รอดของบริษัทคือ ผลิตเหล้าแม่โขง-กวางทองออกมาขายให้ได้มากที่สุด หากแต่ว่ากลยุทธนี้ก็มีข้อติดขัดอีกเช่นกัน คือสัญญาแม่โขงกำหนดค่าสิทธิไว้สูงมาก บริษัทจึงพยายามเรียกร้องขอเปลี่ยนสัญญาอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เพียงสองเดือนหลังจากกระทรวงการคลังเสนอแก้สัญญาให้สุราทิพย์ กระทรวงอุตสาหกรรมก็ขอแก้สัญญาให้สุรามหาราษฎรบ้าง โดยตั้งเรื่องขึ้นมาให้รูปของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล้าทั้งระบบ "เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกับแต่ละกลุ่มคู่สัญญา คือ บริษัทสุราทั้ง 4 กลุ่มที่มีข้อผูกพันรายได้ขั้นต่ำกับรัฐบาล โดยเสนอให้รัฐมีนโยบายด้านอัตราภาษีเหล้า ระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญา และพื้นที่การจำหน่ายเหมือนกันหมด แต่หัวใจของข้อเสนออยู่ที่การใช้ระบบเหมาจ่ายกับแม่โขง-กวางทองด้วย

สาระสำคัญของข้อเสนอจากกระทรวงอุตสาหกรรมมีดังนี้

- ให้ใช้ระบบเหมาจ่ายค่าภาษีและสิทธิประโยชน์กับโรงงานบางยี่ขัน โรงงานอยุธยาขององค์การสุรา และโรงงานกำแพงเพชร เพื่อใช้เป็นระบบเดียวกับโรงงานสุราทิพย์ 12 แห่ง โดยมีอัตราเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปี ตัวเลขที่จะใช้เป็นฐานรายได้ของรัฐในปี 2530 ให้คำนวนจากรายได้จริงที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้รับในเดือนมีนาคม 2530 คือ 323.15 ล้านบาท (ตารางที่ 5)

- ให้ใช้อัตราภาษีเท่าเทียมกันหมดสำหรับสุราปรุงพิเศษ สุราผสม สุราผสมพิเศษ โดยใช้อัตราภาษีสูงสุด 100 บาทต่อลิตรเป็นหลัก อาศัยเหตุผลว่าสุราเหล่านั้นล้วนแต่มีรส กลิ่น และส่วนผสมคล้ายกัน

- ให้โรงงานสุราที่มีสัญญาผูกพันรายได้ขั้นต่ำให้แก่รัฐทั้งหมดสามารถผลิตสุราออกจำหน่ายได้ทุกชนิด ทุกประเภท ทุกดีกรี รวมทั้งสุราแช่ทุกชนิดยกเว้นเบียร์และให้สามารถใช้สถานที่ผลิตรวมกันหรือ ทดแทนซึ่งกันและกันได้

- ให้สุราทุกชนิดที่ผลิตจากโรงงานที่มีสัญญาผูกพันรายได้ขั้นต่ำกับรัฐมีพื้นที่การจำหน่ายได้ทั่วราชอาณาจักรเหมือนกันหมด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการยุติปัญหาการลักลอบสุราข้ามเขต และให้เกิดความเสมอภาคในด้านพื้นที่การจำหน่าย

- ให้ปิดโรงงานสุรานนทบุรี และโอนสิทธิการผลิตไปโรงงานอื่น โดยมีภาระรับรองรายได้ขั้นต่ำ 52 ล้านบาทต่อปี

- ให้กลุ่มบริษัทที่มีข้อผูกพันกับรัฐทั้ง 4 กลุ่มทำหนังสือยืนยันรับหลักการชำระผลประโยชน์ ซึ่งรวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 199,404 ล้านบาท โดยนำรายได้จากแต่ละสัญญามาชดเชยกันได้ และถ้าบริษัทสามารถจำหน่ายได้สูงกว่ายอดเหมาจ่ายของแต่ละปี ก็ต้องเสียภาษีสุราให้รัฐเพิ่มขึ้นอีก

เมื่อกระทรวงอุตสาหกรรมส่งเรื่อง " การแก้ไขปัญหาของโรงงานผลิตสุราที่มีข้อผูกพันกับรัฐ" เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในปลายเดือนเมษายน 2530 เป็นเวลาที่รัฐกำลังเหน็ดเหนื่อยกับการถูกรุมด้วยปัญหาต่าง ๆทั้งที่เกิดขึ้นภายในพรรคสำคัญที่ร่วมรัฐบาล และที่เกิดจากพรรคฝ่ายค้าน จึงยังไม่อยากเสี่ยงพิจารณาข้อเสนอที่จะทำให้กลายเป็นเป้าของการโจมตีได้เช่นนั้น อีกทั้งกระทรวงการคลังเองก็มีข้อห้ดค้านในหลายประเด็น และที่สำคัญที่สุดคือ ผู้ที่โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้มาจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลจากข้อมูลรายละเอียดที่จัดทำโดยนายชวลิต เดชะไพบูลย์ การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นอย่างใดย่อมมีผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทย ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมเจ้าของเรื่องนี้สังกัดอยู่ อันอาจสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลผสมชุดนี้จนต้องเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ก็ได้ มติของคณะรัฐมนตรีที่ออกมา จึงเป็นเพียงยอมรับในหลักการว่าเป็นข้อเสนอที่ดี แต่เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สมบูรณ์และรอบคอบชัดเจนยิ่งขึ้น ให้กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการให้มากที่สุด

เป็นอันว่า รัฐบาลประกาศจุดยืนเกี่ยวกับนโยบายต่ออุตสาหกรรมสุราออกมาอย่างแจ้งชัด ว่าจะอาศัยประเด็นเรื่องผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับเป็นหลัก แต่ผลประโยชน์ที่ว่านั้น รัฐได้ใช้มาตรการให้ได้มามากที่สุดเท่าที่ควรได้จริงหรือไม่ และได้มาโดยต้องเสีย

สละหลักเกณฑ์ของความถูกต้องเป็นธรรมไปบ้างเพียงใด

เสียงคัดค้านข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นมุ่งไปที่ 3 ประเด็นหลัก คือ

- ข้ออ้างว่าการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นคำกล่าวที่ห่างไกลจากความเป็นไปได้ ตัวเลขที่จะใช้เป็นฐานคำนวนจำนวนเงินเหมาจ่ายค่าสิทธิและภาษีต่ำเกินไป และอัตราการเพิ่มก็เช่นเดียวกัน

กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้ใช้ตัวเลขของเดือนมีนาคม 2530 เป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งเท่ากับ 323.15 ล้านบาท หรือ 3,877.86 ล้านบาทต่อปี โดยให้เหตุผลว่าได้เปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่เคยได้ในหลายกรณี (เช่น รายได้ขั้นต่ำตามสัญญา 313 ล้านบาท หรือรายได้เฉลี่ยเดือนมกราคม - มีนาคม 2530 ซึ่งเท่ากับ 323 ล้านบาท) แล้ว เห็นว่าตัวเลข 323.15 ล้านบาท นี้เหมาะสมที่สุด และเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่าที่รัฐบาลเคยได้

ทางฝ่ายคัดค้านได้นำตัวเลขมายืนยันว่า จำนวนที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอทำให้รายได้ของรัฐลดลงจากเดิม เพราะยังมีตัวเลขอื่นที่น่าจะเหมาะสมกับการใช้เป็นฐานมากกว่า เช่น รายได้สูงสุดของปี 2529 (449 ล้านบาท) รายได้เฉลี่ยทั้งปี 2529 (355 ล้านบาท) หรือค่าเฉลี่ยระหว่างจำนวนสูงสุดและต่ำสุดของปี 2529 (378 ล้านบาท) ตัวเลขเหล่านี้ล้วนแต่สูงกว่าตัวเลขของเดือนมีนาคม 2530 ทั้งนั้น เนื่องจากหลังจากการรวมตัวในเดือนพฤษภาคม 2529 แล้ว ผู้บริหารได้จงใจจำกัดการผลิตแม่โขง-กวางทองให้อยู่ในระดับเกือบจะต่ำสุดตามสัญญา เพื่อที่จะให้รายได้ที่จะนำมาคิดเป็นฐานของการเหมาจ่ายน้อยลง

- การต่ออายุสัญญาจะส่งเสริมให้มีการผูกขาดระยะยาว เมื่อสัญญาหมดอายุพร้อมกันในปี 2542 จะไม่มีกลุ่มใดสามารถเข้ามาประมูลแข่งขันกับกลุ่มปัจจุบันได้ ซึ่งกลุ่มนี้จะก็เสนอราคาประมูลต่ำกว่าที่ควร โดยรัฐจะไม่สามารถต่อรองได้เลย อันจะไม่เป็นผลดีต่อรายได้ของรัฐในระยะยาว

- การเปลี่ยนแปลงหลักการของสัญญาที่เกิดจากการประมูลที่เปิดเผยเป็นการไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เข้าร่วมประมูลสัญญาตั้งแต่แรก

ตารางที่ 6

รายได้ค่าภาษีสุรา ค่าสิทธิ และค่าผลประโยชน์ จากโรงงานสุราของรัฐกลุ่มต่าง ๆ พ.ศ. 2530-2542

ตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อเดือนกันยายน

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	โรงงานสุรากรมสรรพสามิต12โรงงาน	โรงงานองค์การสุราและกำแพงเพชร	โรงงานสุรานนทบุรี (ถายุบเลิก)	โรงงานสุราบางยี่ขัน	รวม
2530	8,005	1,016	52	3,877	12,951
2531	8,231	1,056	52	3,994	13,334
2532	8,458	1,096	52	4,110	13,717
2533	8,684	1,136	52	4,226	14,100
2534	8,911	1,176	52	4,343	14,483
2535	9,138	1,216	52	4,459	14,866
2536	9,364	1,256	52	4,575	15,249
2537	9,591	1,296	52	4,692	15,632
2538	9,817	1,337	52	5,002	16,209
2539	10,044	1,377	52	5,312	16,786
2540	10,270	1,417	52	5,622	17,363
2541	10,497	1,457	52	5,933	17,939
2542	10,723	1,497	52	6,243	18,516
รวม	121,739	16,338	677	62,394	201,149

ตารางที่ 7

ตารางเปรียบเทียบรายได้ที่จะได้รับจากโรงงานสุราบางยี่ขัน

พ.ศ. 2530-2542

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	ตามสัญญาปัจจุบัน	ตามที่เสนอแก้ไข เมื่อ เดือนเมษายน30	ตามที่เสนอแก้ไข เมื่อ เดือนตุลาคม30	ผลต่างจากที่เสนอแก้ไขเพิ่มกับที่เสนอแก้ไขใหม่	ผลต่างจากที่เสนอแก้ไขใหม่กับตามสัญญาปัจจุบัน
2530	3,758	3,877	3,877	-	119
2531	3,758	3,994	3,994	-	235
2532	4,014	4,110	4,110	-	95
2533	4,014	4,226	4,226	-	212
2534	4,014	4,343	4,343	-	328
2535	4,271	4,459	4,459	-	188
2536	4,271	4,575	4,575	-	304
2537	4,271	4,692	4,692	-	420
2538	4,527	4,886	5,002	116	474
2539	4,527	5,079	5,312	242	784
2540	4,527	5,273	5,622	349	1,095
2541	4,784	5,467	5,933	465	1,148
2542	4,784	5,661	6,243	581	1,459
รวม	55,527	60,649	62,243	1,745	6,867

ส่วนเสียงสนับสนุนที่สำคัญก็มาจากธนาคารพาณิชย์อีกเช่นเคย นายชาตรี โสภณพนิช ประธานสมาคมธนาคารไทย ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีให้ช่วยหาทางให้มาตรการแก้ไขปัญหาสุราของกระทรวงอุตสาหกรรมได้สัมฤทธิ์ผล เพื่อให้รัฐจัดเก็บรายได้จากโรงงานได้แน่นอน และให้โรงงานชำระหนี้คืนธนาคารพาณิชย์ได้มากที่สุด

ห้าเดือนต่อมา ในเดือนกันยายน 2530 กระทรวงอุตสาหกรรมนำเรื่องกลับเข้าสู่คณะรัฐมนตรีอีก โดยยังหาข้อยุติกับกระทรวงการคลังไม่ได้ในเรื่องการต่ออายุสัญญา จำนวนรายได้เหมาจ่าย และการนำรายได้ของแต่ละสัญญามาชดเชยกัน กระทรวงอุตสาหกรรมยืนกรานที่จะใช้ตัวเลขของเดือนมีนาคม 2530 เป็นฐาน แต่ยอมเปลี่ยนอัตราการเพิ่มจากเดิม เป็น 3% ระหว่างปี 2530 -2537 และ 8% ตั้งแต่ปี 2538-2542 โดยเห็นว่าเป็นอัตราที่บริษัทสามารถรับได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้สูงขึ้นอีก 1,745 ล้านบาท และสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำตามสัญญาเป็นจำนวนเงิน 6,867 ล้านบาท (ตารางที่ 6 และ 7)

ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติกันได้ โดยเฉพาะเรื่องตัวเลขที่จะใช้เป็นฐานคำนวณรายได้จากโรงงานบางยี่ขัน มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยรัฐมนตรี 12 คนจากทั้งหมด 44 คน และในที่สุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้ให้เวลากระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังตกลงกันอีกหนึ่งเดือนใน 3 ประเด็นที่ขัดแย้งกันอยู่นั้น ซึ่งในการปรึกษาหารือของกระทรวงทั้งสองในช่วงเวลานั้นได้เชิญตัวแทนของธนาคารพาณิชย์ผู้เป็นเจ้าหนี้มาร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาด้วย

และคงจะเป็นความสามารถพิเศษของนายธนาคารที่ได้รับเชิญมาเป็นตัวกลาง เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมอีกครั้งหนึ่งในปลายเดือนตุลาคม 2530 นั้น ได้ให้ความเห็นชอบภายในเวลาไม่ถึง 4 นาที โดยไม่มีรัฐมนตรีผู้ใดออกความเห็นเลยแม้แต่คนเดียว

ตารางที่ 8

เปรียบเทียบประมาณการรายได้ของรัฐจากโรงงานสุราบางยี่ขัน

ปี 2530-2537

หน่วย : ล้านบาท

ปี	รายได้ตามสัญญาเดิม	รายได้ที่เสนอ ค.ร.ม. เมื่อเดือนกันยายน 2530	รายได้ที่เสนอแก้ไขใหม่เดือนตุลาคม 2530
2530	3,758	3,877	4,054
2531	3,758	3,994	4,175
2532	4,014	4,110	4,297
2533	4,014	4,226	4,419
2534	4,014	4,343	4,540
2535	4,271	4,459	4,662
2536	4,271	4,575	4,783
2537	4,271	4,692	4,905
รวม	32,375	34,230	35,838

สรุปมติของคณะรัฐมนตรีคือ

- ให้จัดเก็บรายได้จากบริษัทสุรามหาราษฎร์ในระบบเหมาจ่ายคิดเป็นรายได้ปีแรก 4,054 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีจนถึงปี 2537 อันเป็นปีสิ้นสุดสัญญา โดยให้เริ่มเก็บตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 (ตารางที่ 8)

- ให้โรงงานสุราบางยี่ขัน และกลุ่มโรงงานสุราทิพย์มีสิทธิรวม 4 ข้อตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม

- ให้ปิดโรงงานนนทบุรี แต่สิทธิการผลิตที่ใด และรายได้ชั้นต่ำให้เป็นข้อผูกพันกับคู่สัญญาเดิมต่อไป

- ข้อเสนอให้ต่ออายุสัญญาบริษัททั้ง 4 กลุ่ม ไปจนถึงปี 2542 นั้น ให้รอไว้พิจารณาในโอกาสต่อไป

สองอาทิตย์ต่อมา ได้มีการเสนอทบทวนมติในข้อแรก โดยเปลี่ยนเวลาเริ่มต้นเก็บเงินในระบบเหมาจ่าย จากวันที่ 1 มกราคม 2530 เป็นวันที่ลงนามในสัญญาใหม่ คือวันที่ 1 พฤศจิกายน 2530 ไม่มีผู้ใดประสงค์จะคัดค้าน คณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติ

9. ใครกำหนดนโยบายเหล้า?

นโยบายของรัฐต่อธุรกิจเหล้าตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่ยุคของเผด็จการทหาร เมื่อจอมพลสฤษดิ์มอบอภิสิทธิ์การดำเนินกิจการโรงงานบางยี่ขันให้บริษัทสุรามหาคุณ และเมื่อครบกำหนดก็มีการต่ออายุสัญญาให้โดยไม่มีการแข่งขัน รวมเวลาทั้งหมดถึง 20 ปี

เมื่อสิ้นสมัยเผด็จการ เหล้าได้เริ่มมีโอกาสเป็นธุรกิจที่อาศัยความสามารถในการแข่งขันทางเชิงการค้า เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมเปิดการประมูลสิทธิโรงงานบางยี่ขันในปี 2522 และสิทธิดังกล่าวตกเป็นของผู้เสนอส่วนแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐสูงสุด แต่ผลกระทบของการที่จอมพลสฤษดิ์แยกโรงงานสุราไว้ในความดูแลของหน่วยงาน 2 แห่งคือ กรมสรรพสามิตและกรมโรงงานอุตสาหกรรม เริ่มบาดลำแคงพิษเอาในเวลาเกือบ 25 ปีให้หลัง เมื่อกรมสรรพสามิตรวมโรงงานน้อยใหญ่เหล่านั้นเข้าด้วยกัน และเปิดประมูลครั้งมโหฬาร ในปี 2526 (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9

ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างโรงงานสุรากลุ่มต่าง ๆ

กลุ่มโรงงาน และคู่สัญญา	อายุสัญญา	พื้นที่จำหน่าย	อัตราภาษีต่อลิตร	ค่าสิทธิ	กำลังการผลิต (ล้านลิตร)*	ปริมาณจำหน่าย ปี2529(ล้านลิตร)
กลุ่มโรงงานสุราบางยี่ขัน กรมโรงงานอุตสาหกรรม	2523 - 2537	สุราปรุงพิเศษ ทั่วราชอาณาจักร สุราขาว-ผสม กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล	ปรุงพิเศษ 100 ขาว 30 ผสม 60	45.67% ของราคาขายปลีกหลังหักภาษี	18.4	6.16
กลุ่มโรงงานสุราทิพย์ 12 โรง กรมสรรพสามิต	2528 - 2542	ตามเขตที่ประมูลได้ รวม60จังหวัด	ขาว 30 ผสม 60 (เฉพาะสุราผสมได้ขยายเขตถึงปี 2530)	5,088 ล้านบาท เพิ่มปีละ 3% ไม่ทบต้น	32.4	10.69
กลุ่มโรงงานองค์การสุรา 8 จังหวัด และโรงงานสุรากำแพงเพชร กรมสรรพสามิต	2523 - 2532	เขตอยุธยา 8 จังหวัดและกำแพงเพชร	ขาว 30 ผสม 60 ค่าภาษีขั้นต่ำเพิ่มปีละ 3%	ค่าผลประโยชน์ขั้นต่ำเพิ่มปีละ 8%	6.0	2.63
โรงงานสุราจังหวัดนนทบุรี กรมสรรพสามิต	2516 - 2536	กรุงเทพมหานคร	75 บาท	-	1.0	0.4
กลุ่มโรงงานเอกชน	ไม่มี	ทั่วราชอาณาจักร	35 บาท	ค่าธรรมเนียมพิเศษ 2 เท่าของภาษี	10.0	0.6
				รวม	67.8	20.48

แทนที่จะพิจารณาโครงสร้างอุตสาหกรรมสุราอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงในตลาด และความสามารถในการผลิตของโรงงานอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ในขณะนั้น กรมสรรพสามิตกลับกำหนดให้ผู้ประมูลได้ต้องสร้างโรงงานใหม่ ซึ่งรวมกำลังผลิตแล้วสูงขึ้นเกินสองเท่า ระบุโควต้าขั้นต่ำของการผลิตไว้สูงมาก อีกทั้งยังกำหนดอายุสัญญาและการจ่ายผลประโยชน์ให้รัฐแตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงกับโรงงานบางยี่ขันของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ความแตกต่างดังกล่าวเป็นสาเหตุให้ผู้ประมูลสิทธิได้ 2 ฝ่ายต้องแข่งขันช่วงชิงตลาดเหล้าอันมีขนาดจำกัด พยายามทุกวิถีทางที่จะแสวงหากำไรในขณะที่ต้องรับภาระต้นทุนการผลิตอันสูงลิบ เนื่องจากข้อผูกพันเงินค้ำสิทธิประโยชน์ ภาษี และค่าใช้จ่ายสร้างโรงงาน เมื่อการแข่งขันตามวิธีปกติของธุรกิจไม่เป็นผลสำเร็จ ก็ต้องหันไปสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาอุดหนุนธุรกิจของตน ขณะเดียวกันกับที่กลุ่มต่อสู้ลงไป

นโยบายของกระทรวงการคลังเป็นไปในลักษณะที่ช่วยเหลือคู่สัญญาของตนอย่างออกนอกหน้า เช่น อนุญาตให้มีการขนเหล้าหงส์ทองข้ามเขต และขึ้นภาษีเหล้าทุกชนิดแต่ชดเชยให้เหล้าตระกูลหงส์จาก 12 โรงงาน เป็นต้น ส่วนนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น น่าสังเกตุว่าบางสมัยก็ดูแลผลประโยชน์ของโรงงานบางยี่ขันดีอยู่ แต่ในสมัยของนักการเมืองบางคนกลับเปลี่ยนแปรไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ เช่น จากที่อนุญาตให้แม่โขง-กวางทองใช้การลดราคาเพื่อปกป้องส่วนแบ่งตลาดเหล้าไว้ได้สำเร็จ กลายมาเป็นการสั่งให้ขึ้นราคา

เมื่อสุราสองค่ายขับเคี่ยวกันจนสิ้นแรง และขาดทุนจนเกือบจะย่อยยับกันไปทั้งคู่ กลุ่มเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลมากที่สุดขณะนี้คือ ธนาคารพาณิชย์ก็เริ่มออกโรงแสดงบทบาทคุ้มครองผลประโยชน์ของตน กลุ่มธนาคารและกระทรวงการคลัง ซึ่งกำลังเดือดร้อนเพราะจะไม่มีเงินรายได้ตามคาดหมายกลาย เป็นตัวจักรสำคัญในการเจรจารวมตัวของบริษัทสุรามหาราษฎร์และกลุ่มบริษัทสุราทิพย์

หลังจากรวมตัวกันแล้ว แผนการขั้นต่อไปคือ เปลี่ยนแปลงข้อผูกพันเดิมที่มีกับรัฐ การผลักดันให้มีการแก้ไขสัญญาทั้งสองฉบับนั้นทำขึ้นอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่เดือน

ที่สองของการดำเนินงานของกลุ่มสุราทิพย์ โดยเสนอขอนำสต๊อคเหล้าเก่ามาลดโควต้า หักค่าภาษีและค่าสิทธิ จากนั้นก็มีข้อเสนออื่นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นระยะ โดยเดินเรื่องผ่านทางคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ทางหน่วยงานคู่สัญญา และทางธนาคารพาณิชย์ พลังของกลุ่มอำนาจเหล่านี้รวมตัวกันแข็งแกร่งยิ่งขึ้นทุกที

เหตุผลที่ยกมาเป็นข้ออ้างความจำเป็นในการแก้ไขสัญญาก็คือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับ ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงสัญญาบริษัทผู้ผลิตดำเนินกิจการต่อไปไม่ได้ ธนาคารเจ้าหนี้ก็จะเกิดความปั่นป่วนทางการเงินอย่างหนัก เศรษฐกิจไทยก็คงจะพลอยกระทบกระเทือนไปด้วยทั้งระบบ ข้ออ้างที่ฟังดูน่าสะพรึงกลัวเช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องยอมอ่อนโอนตามคำขอ ทั้งๆ ที่ไม่มีหลักประกันเลยว่า "ผลประโยชน์ของรัฐ" ดังว่านั้น จะกลายสภาพจากตัวเลขบนกระดาษเป็นเม็ดเงินเข้าคลังได้แน่นอนสักเท่าใดกันแน่

การที่รัฐบาลยอมผ่อนปรนให้กับสุราทิพย์ไปนั้น เป็นการตอบสนองต่อคำยืนยันว่า ถ้าแก้ไขสัญญาแล้ว บริษัทจะดำเนินงานต่อไปได้แน่นอนและแล้วเพียงอีก 2 เดือนต่อมา กลุ่มบริษัทนี้ก็ดำเนินแผนการขั้นต่อไปทันที โดยอ้างว่าผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐคาดหวังว่าจะได้รับจากบริษัทสุราทิพย์นั้น จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากไม่มีการแก้ไขสัญญาของโรงงานบางยี่ขันให้เป็นระบบเดียวกันเสียด้วย ข้อเรียกร้องครั้งที่สองนี้แม้ว่ารัฐบาลจะอิดออดอยู่เป็นเวลาหลายเดือน แต่ในที่สุดก็ให้ความเห็นชอบ

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐต้องเสียสละความเป็นธรรมต่อผู้ใดไปบ้างหรือไม่?

ผู้ที่น่าจะได้รับการพิจารณาแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

<u>ผู้บริโภค</u> เนื่องจากเหล้าจัดเป็นอบายมุข ผู้บริโภคเหล้าจึงมักไม่ได้รับความเห็นใจเท่าใดนัก แต่ถ้าจะมองว่าเหล้าก็เป็นสินค้าอย่างหนึ่งซึ่งมีสิ่งทดแทนที่ใกล้เคียงคือเหล้าเถื่อน อันมีราคาย่อมเยากว่ามากและหาซื้อได้ง่ายดาย แต่มีอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัย ฉะนั้น เป็นธรรมหรือไม่ที่รัฐบาลทำเสมือนกับส่งเสริมให้ประชาชน

ต่างจังหวัดที่ขาดความรู้และรายได้น้อยต้องหันไปซื้อเหล้าเถื่อน โดยการปล่อยให้ระบาดไปอย่างกว้างขวางไม่ปราบปรามอย่างจริงจัง และยังทำให้ต้นทุนการผลิตเหล้าจากโรงงานของรัฐสูงลิบลิ่วโดยสนใจแต่เพียงผลประโยชน์ที่จะได้จากค่าภาษีและค่าสิทธิ เหล้าของรัฐจึงไม่อาจลดราคาลงมาแข่งกับเหล้าเถื่อนได้

ประชาชน แทนที่รัฐจะลงโทษธนาคารพาณิชย์ ซึ่งปล่อยเงินกู้ให้กับธุรกิจเหล้าเกือบสองหมื่นล้าน โดยบางส่วนอาศัยเพียงการค้ำประกันโดยตัวบุคคลเท่านั้นเอง จนกระทั่งต้องเข้ามาชักดาบอย่างดื้นไม่หลุดกับลูกหนี้รายใหญ่นี้ รัฐกลับช่วยเหลือโดยอ้างว่าเป็นห่วงเงินออมของประชาชน ทั้ง ๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่แล้วก็ไม่ได้ฝากเงินกับธนาคาร 6 แห่งนั้น และที่มีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารกลุ่มนั้นก็ยิ่งมีน้อยลงไปอีก

ธุรกิจทั่วไป การที่รัฐมีนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ลดดอกเบี้ยให้กับกลุ่มสุราทิพย์ผู้ผลิตสินค้าอบายมุข เช่นนี้ดูไม่น่าจะเป็นธรรมต่อธุรกิจที่ผลิตสินค้าจำเป็นและมีคุณประโยชน์ต่อสังคมรายอื่น ๆ ซึ่งต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารด้วยหลักประกันที่แน่นหนามูลค่าสูงจ่ายดอกเบี้ยเต็มอัตรา และไม่มีการผ่อนปรนใด ๆ ในการชำระหนี้

ผู้เข้าประมูลรายอื่น ๆ ผู้ที่ดำเนินกิจการอยู่ขณะนี้เป็นผู้ที่ชนะประมูลโดยการเสนอผลประโยชน์ให้แก่รัฐสูงสุดก็จริง แต่การเปลี่ยนแปลงสัญญาในภายหลังเป็นธรรมหรือไม่กับผู้ที่แพ้ประมูลไป ซึ่งได้เข้าร่วมการประมูลภายใต้เงื่อนไขอีกอย่างหนึ่ง ถ้าเขาได้รู้ล่วงหน้าว่าจะมีการแก้สัญญาได้ในภายหลัง ก็เป็นไปได้ว่าอาจจะเสนอผลประโยชน์ให้รัฐได้สูงกว่าผู้ที่ชนะในครั้งนั้น และอาจมีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการมากกว่ากลุ่มที่ทำอยู่ปัจจุบันนี้เสียอีก

นโยบายของรัฐต่อธุรกิจเหล้าตั้งอยู่บนจุดยืนว่า ผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แต่รัฐจะบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นได้จริงหรือก็คงยังไม่มีใครตอบได้ในขณะนี้ เพราะผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เสนอมานั้นเป็น เพียงคำมั่นสัญญาสำหรับเหตุการณ์ในอนาคต แต่ที่พอจะมีคำตอบได้ค่อนข้างชัดก็คือ เมื่อรัฐได้ยอมให้นักธุรกิจและนายธนาคารกลุ่มหนึ่งเข้ามามีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายเหล้าเสียแล้วก็คงจะต้องดำเนินการไปตามวงล้อที่หมุนไปเรื่อย ๆ โดยกลุ่มดังกล่าว ข้อเรียกร้องใด ๆ ที่จะเสนอขึ้นมาโดยยกคำว่าผลประโยชน์ของรัฐขึ้นมาอ้างก็คงไม่ได้รับการปฏิเสธ

เงื่อนไขสำคัญที่ถูก เสนอขึ้นมาแล้วก็คือ การต่ออายุสัญญาโรงงาน เหล้าทุกแห่งที่มีข้อผูกพันรายได้ขั้นต่ำแก่รัฐให้สิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดในปี 2542 โดยมีคำชี้แจงว่าหากรัฐบาลไม่ยอมให้มีการต่ออายุและ เลือกใช้วิธีการ เปิดประมูลทั่วไป ในกรณีที่ผู้ประมูลได้ไม่ใช่คน เดิมก็ เป็นที่แน่นอนว่าจะ เกิดการแข่งขันแย่งตลาดกันอย่างรุนแรงดังที่ เคย เกิดขึ้นมาแล้ว ระหว่างแม่โขง-กวางทอง และเหล้าตระกูลหงส์ ในที่สุดทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะประสบความ เสียหายขาดทุน รัฐจะไม่ได้ เงินผลประโยชน์สองแสนล้านบาทตามที่คาดหวังไว้ กระทรวงการคลังและสถาบันการ เงินจะไม่ได้รับการชดใช้หนี้สินหลายหมื่นล้านบาทที่กลุ่มบริษัทผิดค้างอยู่ และอาจมีผลทำให้ธนาคารบางแห่ง เดือดร้อนจนถึงขนาด เกิดวิกฤตการณ์ทางการ เงินได้

รัฐบาลได้บ่าย เบี่ยงผัดผ่อนการพิจารณาข้อ เสนอดังกล่าวมาแล้วถึงสามครั้งในปีที่ผ่านมา แต่วันที่จะต้องตัดสินใจให้เด็ดขาดก็ใกล้เข้ามาทุกที เพราะอายุสัญญาของโรงงานองค์การสุราที่จังหวัดอยุธยา และโรงงานกำแพง เพชรจะหมดลงในปี 2532 นี้เอง ฉะนั้นอีกไม่ช้าไม่นาน เราก็คงได้รับทราบมติของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับข้อ เสนอการต่ออายุโรงงานดังกล่าว

และเมื่อถึงวันนั้น เราก็คงจะไม่ต้องสงสัยกันอีกต่อไปแล้วว่า กลุ่มไหนใครกันที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐต่อธุรกิจ เหล้าในประเทศไทย

เชิงอรรถ

1. คม ขาวสะอาด "พ.ร.บ.น้ำสุรา จ.ศ.1148" สามิคสาร ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม 2527 หน้า 121-146

2. คม ขาวสะอาด "พ.ร.บ.น้ำสุรา จ.ศ.1148" สามิคสาร ปีที่ 40 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2527 หน้า 131-151

3. รายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และการจัดเก็บอากรสุราในสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นกรุงรัตนโกสินทร์จะหาอ่านได้จากงานของคม ขาวสะอาด ที่อ้างถึงข้างต้น สามิคสาร ปีที่ 41 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2528 หน้า 52-71 และงานของฌรงค์ พ่วงพิศ "บทบาทของคนจีนในการประมูลภาษีอากร" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่มที่ 2 ตุลาคม 2518- มกราคม 2519

4. ประวัติและวิธีการจัดเก็บภาษีสุราในสมัยหลัง ๆ มีอยู่ในงานของ เสน่ห์ โพธิปฐม "คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493"

5. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 เล่มที่ 3 กันยายน 2524 หน้า 6-37

6. ผู้สนใจศึกษาถึงความสลับซับซ้อนของเบื้องหลังการแข่งขันระหว่างผู้บริหารเหล้าสองกลุ่มนี้และบุคคลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องในธุรกิจเหล้า อ่านเพิ่มเติมได้จากข้อเขียนในนิตยสารผู้จัดการ ฉบับเดือนเมษายน 2527 หน้า 37-71 ธันวาคม 2528 หน้า 23-46 และธันวาคม 2529 หน้า 27-48 และนิตยสารปุ่มธุรกิจ ปีที่ 3 ฉบับที่ 24 หน้า 4-37.

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย

โดย

รศ.ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

สารบัญ

	หน้า
1. สภาพที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	198
2. สาเหตุที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	201
3. โครงสร้างการผลิตอ้อยและน้ำตาล	206
4. การกำหนดราคาอ้อย	210
4.1 การกำหนดราคาอ้อยโดยการเจรจาต่อรอง	210
4.2 การกำหนดราคาอ้อยในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30	210
5. แง่คิดบางประการ	230
ภาคผนวก	
1 การเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ตั้งแต่เริ่มยุคใหม่ (2478) ถึงปัจจุบัน	244
2 การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาล	301
3 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย	317
บรรณานุกรม	328

สารบัญตารางและรูป

ตารางที่		หน้า
1	มาตรการแทรกแซงของรัฐบาลในภาวะน้ำตาลขาดแคลน พ.ศ. 2510-2523	231
2	มาตรการของรัฐบาลที่ช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลเมื่อโรงงานน้ำตาลประสบปัญหา 2502-2525	233
3	ส่วนหนึ่งของบุคคลในกลุ่มชาวไร่อ้อยที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องทางการเมือง	235
4	ส่วนหนึ่งของบุคคลในกลุ่มโรงงานน้ำตาลที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องทางการเมือง	237
5	การกระจายขนาดของการถือครองที่ดินทำไร่อ้อย แยกตามภาค 2524	239
6	เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยแยกตามรายภาค ปีการผลิต 2504/05 - 2528/29	240
7	จำนวนโรงงานน้ำตาลและกำลังการผลิตแยกเป็นรายภาค พ.ศ. 2501 - 2529	242
รูปที่ 1	ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบ ราคาควบคุมขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ซื้อขายจริง และราคารับซื้ออ้อย ปีการผลิต 2504/05 - 2528/29	243

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย

ประยงค์ เนตยารักษ์

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของบทความนี้คือ การตอบคำถาม "ใครเป็นผู้กำหนดราคาอ้อย?" "มีเงื่อนไขหรือสภาพอย่างไรที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มคนนั้นมีบทบาทในการกำหนดราคาอ้อย?" "ราคาอ้อยถูกกำหนดขึ้นอย่างไร?" และ "แต่ละฝ่ายมีวิธีการผลักดันในการกำหนดราคาอ้อยอย่างไร?" ในการตอบคำถามข้างต้นนี้ผู้เขียนได้แยกคำอธิบายออกเป็น 5 ตอน คือ ตอนที่หนึ่ง อธิบายสภาพต่าง ๆ ที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในการกำหนดราคาอ้อย ตอนที่สอง วิเคราะห์สาเหตุที่รัฐเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย โดยเฉพาะในการกำหนดราคาอ้อย ตอนที่สาม อธิบายโครงสร้างการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การรวมกลุ่มของโรงงานและชาวไร่อ้อย ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดราคาอ้อย ตอนที่สี่ วิเคราะห์การกำหนดราคาอ้อย โดยแยกวิเคราะห์การกำหนดราคาอ้อยในระบบเจรจาต่อรอง และระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ตอนที่ห้า เป็นตอนสรุปและเสนอข้อคิดเห็นบางประการ

1. สภาพที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

อ้อยและน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่รัฐเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูมากกว่าสินค้าเกษตรอื่น ๆ ซึ่งสภาพการเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมนี้พอสรุปได้

1. ถ้าจะพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นยุคพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและคือตั้งแต่เริ่มตั้งโรงงานน้ำตาลที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัยขึ้นเป็นแห่งแรกที่ จังหวัด

---

* ผู้เขียนขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาและการวางรูปแบบการเขียนรายงานนี้ และขอขอบคุณนายประดิษฐ ดวงสุธา ที่ช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับใช้เขียนรายงานนี้ และช่วยเขียนร่างรายงานบางส่วน

ลำปาง ในปี พ.ศ. 2478 จนถึงปัจจุบัน จะพบว่า รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงและอุ้มชู โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยในหลายลักษณะ ทั้งในช่วงที่เกิดสภาวะน้ำตาลขาดแคลนและน้ำตาลล้นตลาด เช่น ส่งเสริมให้ตั้งและขยายโรงงาน ห้ามตั้งและขยายโรงงาน กำหนดเวลาเปิดหีบอ้อยและปิดหีบของโรงงานน้ำตาล กำหนดปริมาณน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานจะผลิต ควบคุมการขนย้ายและกักเก็บน้ำตาล ห้ามนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ ควบคุมการส่งออกและให้เงินอุดหนุนการส่งออก และแทรกแซงในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย เป็นต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1 และตารางที่ 1 และ 2) เป็นข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลได้เริ่มเข้ามาแทรกแซงมากขึ้นในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลภายหลังจากที่ชาวไร่อ้อยได้รวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นผลสำเร็จเป็นครั้งแรกคือ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ในปี พ.ศ. 2514 และในการเข้ามาแทรกแซงนี้จะเป็นไปในลักษณะที่ให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามราคาที่ชาวไร่อ้อยเรียกร้อง โดยรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือโรงงานเป็นการตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ เช่น ให้เงินชดเชยเพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลทรายภายในประเทศ ลดภาษีการค้าทั้งภายในประเทศและส่งออก เป็นต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1 และตารางที่ 1 และ 2)

2. มีพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลหลายฉบับ และบางฉบับมีการกำหนดรายละเอียด (มีความโปร่งใส) มากกว่าพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรอื่น ๆ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาล โดยการยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและภาษีเงินได้ เมื่อเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดในขั้นวิกฤต รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เพื่อจัดตั้งสำนักงานกองทุนอุตสาหกรามน้ำตาลทราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบายน้ำตาลทรายออกนอกประเทศ โดยการให้เงินอุดหนุนการส่งออก ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ตรา

พระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่อีกฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชบัญญัติน้ำตาล พ.ศ. 2511" โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ คือ เพื่อให้การส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลในด้านวิชาการ พระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่ตราออกมาในปี 2522 คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ประกาศใช้เพื่อควบคุมการส่งออกน้ำตาลทราย ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลและราคาน้ำตาลทรายในปี พ.ศ. 2523-2524 เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายบริโภคภายในประเทศ พระราชบัญญัติฉบับล่าสุดที่ตราออกมาและยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้แทนพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ มาก โดยมีรายละเอียดหรือที่นักกฎหมายเรียกว่ามี "ความโปร่งใส" มาก ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไว้อย่างแน่นอน เด่นชัด และเป็นระบบ มีการควบคุมทุกระดับตั้งแต่การควบคุมการเพาะปลูกอ้อย การควบคุมการผลิตน้ำตาล การควบคุมการค้าอ้อยและน้ำตาล การควบคุมการส่งออกน้ำตาล และที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดราคารับซื้ออ้อยและชำระเงินค่าอ้อย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยจากระบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับฝ่ายชาวไร่อ้อย เป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่เรารู้จักกันโดยทั่วไปว่า "ระบบ 70:30" (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2530: 2-20)

3. รัฐบาลได้ผันทรัพยากรเข้ามาอุ้มชูช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยมากและในหลายลักษณะ (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1 ตารางที่ 1 และ 2) ซึ่งตรงกันข้ามกับพืชเกษตรอื่น ๆ ที่รัฐบาลกลับมีนโยบายดูดซับหรือผันทรัพยากรออกจากพืชเหล่านั้น เช่น กรณีข้าว มีการเก็บภาษีในระดับส่งออก เก็บค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก (พรีเมี่ยมข้าว) กำหนดปริมาณโควต้าส่งออก และกำหนดอัตราข้าวสำรอง โดยบังคับซื้อข้าวจากพ่อค้าในราคาต่ำกว่าท้องตลาด ผลของการดำเนินนโยบายเหล่านี้ทำให้ราคาข้าวที่ชาวนาขายได้ตกต่ำอย่างสม่ำเสมอ (อัมมาร สยามวาลา และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง 2530 : 2-37 ถึง 2-41) หรือ

กรณีละหุ่ง หลังจากที่โรงงานหีบน้ำมันละหุ่ง ชื่อ "โรงงานสยามน้ำมันละหุ่ง" ได้รับการส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้นแห่งเดียวในประเทศไทย รัฐบาลก็ได้ประกาศห้ามส่งละหุ่งออกนอก ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2523 เป็นผลให้ราคาละหุ่งที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำ และมีเกษตรกรเป็นจำนวนมากหันไปเพาะปลูกพืชเกษตรอื่น ๆ แทน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และสมนึก ทับพันธุ์ 2526 : 6-50) เป็นต้น

2. <u>เหตุผลที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล</u>

เหตุผลที่รัฐเข้ามาแทรกแซงและอุ้มชูอุตสาหกรรมนี้มีอย่างน้อย 8 ประการคือ

1. <u>ความต้องการพึ่งตนเองและการป้องกันการผูกขาดน้ำตาลภายในประเทศ</u>

เหตุผลที่รัฐบาลใช้สนับสนุนในการเข้ามาแทรกแซงการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล คือ รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมปริมาณการผลิต เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอ้อยและน้ำตาลล้นตลาด จะทำให้ราคาอ้อยตกต่ำ ชาวไร่อ้อยจะได้รับการกระทบกระเทือนและเดือดร้อน รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขาวที่ใช้บริโภคภายในประเทศก็เพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลในประเทศ ถ้าเกิดขาดแคลนราคาน้ำตาลภายในประเทศจะสูงขึ้นมาก ผู้บริโภคน้ำตาลจะเดือดร้อน และรัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมราคาน้ำตาลในประเทศก็เพื่อมิให้โรงงานน้ำตาลค้ากำไรเกินควร และเพื่อให้ประชาชนสามารถซื้อน้ำตาลในราคาอันควร (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2526 : 18-19)

เหตุผลในด้านความต้องการพึ่งตนเองนั้นเป็นเหตุผลสนับสนุนในช่วงที่ประเทศไทยยังผลิตน้ำตาลไม่พอบริโภคภายในประเทศ ต้องสั่งน้ำตาลเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นช่วงก่อนปี 2502 ตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีน้ำตาลเหลือส่งออก ยกเว้นในปีที่ประสบสภาวะฝนแล้ง ผลผลิตอ้อยเสียหายมาก ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซง เพื่อป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลที่ใช้บริโภคภายในประเทศ

2. <u>ต้องการเพิ่มผลผลิต</u> การเพิ่มปริมาณการผลิตอ้อยในอดีตที่ผ่านมาเป็นการเพิ่มโดยขยายพื้นที่เพาะปลูก มากกว่าเพิ่มประสิทธิภาพในการเพาะปลูก ประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยของไทยยังต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ มาก ซึ่งจะดูได้จากผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยเพียงไร่ละประมาณ 7 ตัน ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ผลิตได้ 18 ตันต่อไร่ และประเทศออสเตรเลียผลิตได้ 22 ตันต่อไร่ ความด้อยประสิทธิภาพนี้เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลนำมาอ้างในการเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยการทุ่มการใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยเพื่อหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศในเขตปลูกอ้อยแต่ละเขต พร้อมทั้งพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูกอ้อย เพื่อให้ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น ตลอดจนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงวิธีการซื้อขายอ้อยจากการใช้น้ำหนักเป็นเกณฑ์มาใช้การวัดความหวานเป็นเกณฑ์ (นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ 2526 : 19)

3. <u>การปกป้องชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก</u> ระบบการซื้อขายอ้อยในประเทศไทยเกือบทั้งหมดเป็นการซื้อขายผ่านหัวหน้าโควต้าและมีสัญญาผูกมัดล่วงหน้า ชาวไร่อ้อยขนาดเล็กต้องขายอ้อยให้โรงงานน้ำตาลโดยผ่านหัวหน้าโควต้า หัวหน้าโควต้าสามารถเอากำไรส่วนเกินหรือคิด "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" จากชาวไร่อ้อยขนาดเล็กได้ง่าย การณ์ปรากฏว่าชาวไร่อ้อยขนาดเล็กมักจะขายอ้อยได้ในราคาที่ต่ำกว่าชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ ในปัจจุบันมีชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก (ซึ่งมีที่ดินเพาะปลูกต่ำกว่า 100 ไร่) อยู่ประมาณร้อยละ 58 ของครัวเรือนชาวไร่อ้อยทั้งสิ้น หรือประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั้งหมด ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดระบบการซื้อขายอ้อยเสียใหม่ (นิพนธ์ พังพงศกร และคณะ 2526 : 19-20)

4. <u>ความไร้เสถียรภาพของราคาน้ำตาล</u> น้ำตาลเป็นสินค้าที่ราคามีการเคลื่อนไหวขึ้นลงมากที่สุด และเนื่องจากน้ำตาลที่ผลิตได้ประมาณร้อยละ 60-75 ส่งออกไปขายต่างประเทศ ดังนั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงมีอิทธิพลต่อราคาภายในประเทศ โดยทำให้ราคาภายในประเทศไม่มีเสถียรภาพไปด้วย ถึงแม้จะมีการควบคุมราคาภายในประเทศ

ก็ตาม สาเหตุที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่มีเสถียรภาพหรือไร้เสถียรภาพมากกว่าสินค้าอื่น ๆ เพราะการซื้อขายน้ำตาลในตลาดโลกมีลักษณะพิเศษ คือ มีการซื้อขายในตลาดข้อตกลงพิเศษ และในตลาดเสรีหรือตลาดโลก การซื้อขายในตลาดข้อตกลงพิเศษได้แก่ การซื้อขายที่ถูกควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ระบบโควต้า การตั้งกำแพงภาษี และระบบข้อตกลงทางการค้า ปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายในตลาดข้อตกลงพิเศษมีประมาณร้อยละ 30-35 ของปริมาณน้ำตาลทั้งหมดที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลก ราคาน้ำตาลที่ตกลงซื้อขายกันในตลาดข้อตกลงพิเศษนี้จะไม่แปรปรวนมากนัก ส่วนปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายในตลาดเสรีหรือตลาดโลก จะมีประมาณร้อยละ 65-70 ของปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายในตลาดระหว่างประเทศ ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันในตลาดเสรีนี้จะไร้เสถียรภาพมาก เนื่องจากการแข่งขันระหว่างประเทศผู้ผลิต ที่ไม่สามารถขายน้ำตาลในตลาดข้อตกลงพิเศษได้ การแข่งขันจะมีมากขึ้นหรือแข่งขันขึ้นในปีที่เกิดสภาวะน้ำตาลล้นตลาด และราคาน้ำตาลในปีที่เกิดสภาวะเช่นนี้จะยิ่งแปรปรวนมากยิ่งขึ้นไปอีก (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2526 : 15-18)

ในด้านความไม่มีเสถียรภาพของราคานี้จะดูได้จากการเคลื่อนไหวขึ้นลงของราคาน้ำตาลส่งออก (รูปที่ 1) ส่วนสาเหตุของความไม่มีเสถียรภาพของราคานั้นนอกจากจะอธิบายได้ด้วยเหตุผลข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทางการปริมาณการผลิตน้ำตาลของโลก ซึ่งผลผลิตมักจะเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ ภาวะฝนแล้งและน้ำท่วม ทุก ๆ 5-7 ปี ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะน้ำตาลขาดแคลนสลับกับสภาวะน้ำตาลล้นตลาด (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) และราคาน้ำตาลขยับตัวสูงขึ้นสลับกับราคาตกต่ำ

5. <u>ความไม่สงบสุขจากการกำหนดราคาอ้อย</u> การกำหนดราคาอ้อยก่อนฤดูกาลผลิต 2525/26 เป็นการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับฝ่ายชาวไร่อ้อย โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการผลประโยชน์สูงสุด กระบวนการต่อรองเพื่อกำหนดราคาอ้อยจึงเป็นกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น และโดยเหตุที่กระบวนการดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมาก การต่อรองเพื่อกำหนด

ราคาอ้อยจึงมีผลสะเทือนทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2526 : 15)

การเจรจาต่อรองในการกำหนดราคาอ้อยนี้มักจะตกลงกันไม่ค่อยได้และค่อนข้างยืดเยื้อ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อยต่างรวมกันอย่างแข็งขัน ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีพลังต่อรองในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ในบางกรณีทั้ง 2 ฝ่ายกลับร่วมมือกันที่จะทำให้การเจรจาต่อรองตกลงกันไม่ค่อยได้ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่จะให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือ รายละเอียดในเรื่องนี้จะวิเคราะห์ในภายหลัง

6. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างโรงงานน้ำตาลกับธนาคารพาณิชย์</u> เนื่องจากการสร้างโรงงานน้ำตาลแต่ละโรงต้องใช้เงินลงทุนที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรอื่น ๆ เงินลงทุนส่วนใหญ่มาจากธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นโรงงานจึงมีอัตราการพึ่งพิงการเงินจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราที่สูงมาก และสามารถก่อหนี้ได้อย่างที่ธุรกิจอื่นไม่สามารถทำได้ กล่าวคือ ในขณะที่เงินทุนของตนมีเพียง 1 ส่วน แต่สามารถก่อหนี้ได้ถึง 14 ส่วน เช่น ในปี 2522 บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลมหาคุณ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือตระกูลเตชะไพบูลย์ และบริษัทสุรามหาคุณ มีส่วนของผู้ถือหุ้นเพียง 12 ล้านบาท แต่สามารถก่อหนี้ได้ถึง 785 ล้านบาท (จุมพล หนิมพาณิช 2529 : 204) นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายยังมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างเข้าถือหุ้นในกิจการของกันและกัน เช่น บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลหนองใหญ่ จำกัด เข้าไปถือหุ้นในบริษัทสหธนกิจเอเซีย จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด และบริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด ก็ได้เข้าถือหุ้นในธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ขณะเดียวกันกลุ่มของนายทุนการเงินที่เข้าไปถือหุ้นในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลก็ยังเป็นของกลุ่มเตชะไพบูลย์และอรุณนนท์ชัย ได้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทราชบุรีอุตสาหกรรม จำกัด .... เป็นต้น (จุมพล หนิมพาณิช 2529 : 205)

ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์เกือบทุกธนาคารต้องแบกภาระหนี้ของโรงงานน้ำตาล บางธนาคารถึงขนาดต้องเข้าไปยึดโรงงานน้ำตาลที่เป็นลูกหนี้มาบริหารเอง (ผู้จัดการ

2530 : 95-102) สภาพข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่า โรงงานน้ำตาลและธนาคารพาณิชย์ต่างมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน เมื่อโรงงานน้ำตาลมีปัญหาย่อมจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน และระบบการเงินของประเทศด้วย ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงและช่วยเหลือ

7. <u>การรวมกันอย่างเหนียวแน่นของฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อย</u> การที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างรวมกันอย่างเหนียวแน่น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2 และ 3) ทำให้มีอำนาจต่อรองทางการเมือง การเคลื่อนไหวเรียกร้องของทั้ง 2 ฝ่ายมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ทั้ง 2 ฝ่าย และเนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสบปัญหาสภาวะน้ำตาลล้นตลาดสลับกับสภาวะขาดแคลนน้ำตาลเสมอมา ซึ่งสภาวะเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ทั้ง 2 ฝ่ายจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามากำหนดนโยบายช่วยเหลืออยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดราคาอ้อย ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะพิจารณาในภายหลัง

8. <u>นักการเมืองมีส่วนได้ประโยชน์จากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล</u> เนื่องจากมีนักการเมืองและผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของประเทศบางคนเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้ประโยชน์โดยตรงหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้ (ดูตารางที่ 3 และ 4) ฉะนั้นเมื่อใดที่เกิดปัญหากับอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน จึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลเข้ามาแก้ปัญหาหรือดำเนินนโยบายที่ตนได้ประโยชน์ อาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมนี้สามารถเข้าถึง (access) และมีทรัพยากรทางการเมือง (Political resources) มากกว่าอุตสาหกรรมเกษตรอื่น ๆ การผลักดันนโยบายต่าง ๆ จึงกระทำได้ง่ายกว่าและประสบความสำเร็จมากกว่า

ความสำเร็จในการรวมกลุ่มของฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายชาวไร่อ้อยและการมีพลังผลักดันทางการเมืองของทั้ง 2 ฝ่าย มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการผลิตอ้อยและน้ำตาลที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

3. โครงสร้างการผลิตอ้อยและน้ำตาล

ในการวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนี้มีประเด็นสำคัญ ๆ ที่สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ในการสร้างโรงงานน้ำตาลแต่ละโรงจะต้องใช้เงินทุนมากกว่าการสร้างโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรอื่น ๆ คือ ต้องใช้เงินลงทุนตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อต้องใช้เงินลงทุนมากเช่นนี้ โรงงานน้ำตาลจะต้องมีความมั่นใจว่าจะมีวัตถุดิบคือ อ้อยป้อนเข้าเต็มอัตราการผลิต และต้องมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้พอดีกับกำลังผลิตนั้น ๆ ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป ถ้าน้อยเกินไปโรงงานจะต้องว่างงาน จะมีรายได้ไม่คุ้มกับทุนที่ลงไป หรือถ้ามีอ้อยมากเกินไป คือ มากเกินกำลังผลิต ชาวไร่ตัดอ้อยขายไม่หมดจะขาดทุนและอาจลดปริมาณการผลิตในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งจะทำให้โรงงานต้องประสบกับสภาวะขาดแคลนอ้อยได้ นอกจากนี้ช่วงเวลาหีบอ้อยยังมีอยู่จำกัดเพียงประมาณ 6 เดือน เท่านั้น คือ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนเมษายน เมื่อย่างเข้าฤดูฝนจะไม่สามารถตัดอ้อยเข้าโรงงานได้ เพราะไม่สามารถนำยานบรรทุกเข้าไปขนอ้อยได้ และความหวานของอ้อยก็ลดลงด้วย ซึ่งข้อจำกัดนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงในการกำหนดราคาอ้อย รายละเอียดในเรื่องนี้จะพิจารณาในภายหลัง จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนี้จะต้องมีการวางแผนและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงงานน้ำตาลกับเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจากสินค้าเกษตรอื่น ๆ (อัมมาร สยามวาลา 2526 : 13-14)

2. เนื่องจากโรงงานน้ำตาลเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ต้องใช้ปริมาณอ้อยเข้าหีบเป็นจำนวนมากในแต่ละฤดูกาลผลิต ถ้าโรงงานจะปลูกอ้อยจะต้องมีที่ดินเป็นจำนวนมากและมีระบบจัดการที่ดี ซึ่งโรงงานขาดทั้งสองอย่าง จึงไม่ปลูกอ้อยเองแต่ใช้วิธีทำสัญญาผูกมัดชาวไร่อ้อย โดยเป็นการทำสัญญาล่วงหน้าว่าชาวไร่จะส่งอ้อยให้โรงงานตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา สัญญาผูกมัดนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล คือ โรงงานน้ำตาลจะได้อ้อยเข้าหีบตามจำนวนที่ต้องการ ในขณะที่ฝ่ายชาวไร่ก็ได้รับความมั่นใจว่าผลผลิตอ้อยของตนเมื่อถึงเวลาตัดแล้วจะมีตลาดขายได้แน่นอน

เนื่องจากชาวไร่อ้อยอยู่กันกระจัดกระจาย โรงงานไม่สามารถจะรู้จักได้ทุกคน การควบคุมคนเป็นจำนวนมากต้องใช้ระบบจัดการที่ดี ใช้ค่าใช้จ่ายสูง .และอาจจะมีชาวไร่อ้อยบางคนเบี้ยวสัญญาได้ โดยเฉพาะสภาวะอ้อยขาดแคลน ซึ่งโรงงานต่าง ๆ จะแย่งกันซื้ออ้อย ฉะนั้นโรงงานจึงเลือกที่จะทำสัญญากับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันในวงการอ้อยว่า "หัวหน้าโควต้า"

3. หัวหน้าโควต้า เหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไร่อ้อยด้วย แต่มักจะเป็นชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ มีพื้นที่ปลูกอ้อยเป็นร้อยเป็นพันไร่ หัวหน้าโควต้าเหล่านี้บางคนเคยเป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายแดงมาก่อน ซึ่งเป็นโรงงานขนาดเล็ก เมื่อมีนักลงทุนลงทุนสร้างโรงงานน้ำตาลที่ทันสมัย และเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงกว่าโรงงานน้ำตาลขนาดเล็กมาก โรงงานน้ำตาลขนาดเล็กแข่งขันสู้ไม่ได้จึงต้องเลิกกิจการไป และกลายเป็นคนจัดหาอ้อยป้อนโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ หัวหน้าโควต้าจะเป็นผู้ติดต่อกับโรงงานและจะรับการจัดสรรโควต้า คือ ปริมาณอ้อยที่จะมอบให้โรงงานในฤดูหีบอ้อยต่อไป โควต้านี้จะเกินกำลังการผลิตของตน หัวหน้าโควต้าก็จะไปทำสัญญากับชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก ๆ อื่น ๆ ที่ตนรู้จัก และควบคุมได้ให้เขามอบอ้อยให้ตามที่ได้รับจัดสรรตามกำลังการผลิตของแต่ละคน อาจจะกล่าวได้ว่าหัวหน้าโควต้าก็คือ "คนกลาง" ชนิดหนึ่งระหว่างชาวไร่กับโรงงาน (อัมมาร สยามวาลา 2526 : 16)

เนื่องจากหัวหน้าโควต้าเป็นผู้รับโควต้าอ้อยมาจากโรงงาน และจะต้องส่งอ้อยเข้าโรงงานตามโควต้าที่ได้รับจัดสรรมา มิฉะนั้นผิดสัญญาจะเสียชื่อเสียง ซึ่งอาจจะเป็นผลให้โรงงานไม่จัดสรรโควต้าให้อีกก็ได้ เพื่อให้คนมั่นใจว่าจะได้รับปริมาณอ้อยตามโควต้า หัวหน้าโควต้าจึงใช้ระบบควบคุมและดูแลชาวไร่ขนาดเล็กที่รับโควต้าต่อไปจากตนอย่างใกล้ชิด การควบคุมดูแลนี้กระทำโดยการให้สินเชื่อทั้งรูปเงินสด และปัจจัยการผลิต นำรถแทรกเตอร์ไปไถไร่ให้ จัดหาคนงานมาตัดอ้อยให้ ตลอดจนจัดรถขนส่งอ้อยให้เป็นต้น โดยหัวหน้าโควต้าจะหักค่าใช้จ่ายเหล่านี้จากค่าขายอ้อยของชาวไร่ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนเมื่อขายอ้อยได้

4. การรวมของกลุ่มชาวไร่อ้อย โครงสร้างของอุตสาหกรรมซึ่งมีระบบการส่งอ้อยเข้าโรงงานข้างต้นนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รวมตัวกันของชาวไร่อ้อยง่าย และเหนียวแน่นขึ้น ส่วนปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ คือ ขนาดของไร่อ้อยและการกระจุกตัวของพื้นที่ปลูกอ้อย (Ramsay : 12-16) การที่หัวหน้าโควต้าซึ่งเป็นผู้ผลิตอ้อยรายใหญ่สามารถควบคุมดูแลชาวไร่ขนาดเล็กที่รับโควต้าต่อไปจากตนได้ ในการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยจึงมีความจำเป็นแต่เพียงการรวมบรรดาหัวหน้าโควต้า ซึ่งมีจำนวนน้อยเพื่อตั้งเป็นสมาคม และเมื่อตั้งสมาคมได้แล้วก็จะได้ชาวไร่อ้อยทั้งหมดเป็นสมาชิกโดยผ่านหัวหน้าโควต้าของแต่ละคน การรวมคนจำนวนน้อยทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย การบริหารสมาคมก็สามารถทำได้อย่างฉับไว และรวดเร็วด้วย เราจึงพบว่ากรรมการสมาคมและผู้บริหารสมาคมชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าโควต้า และการที่หัวหน้าโควต้าเพาะปลูกอ้อยด้วย จึงมีผลประโยชน์ร่วมกับชาวไร่อ้อยขนาดเล็ก คือ การเจรจาต่อรองให้ได้ราคาอ้อยสูงที่สุดเท่าที่จะสูงได้

การที่ขนาดของที่ดินที่ใช้เพาะปลูกอ้อยของแต่ละครอบครัวมีความไม่เท่าเทียมกัน คือ ชาวไร่อ้อยจำนวนน้อยมีที่ดินปลูกอ้อยขนาดใหญ่ ในขณะที่ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีที่ดินเพาะปลูกอ้อยแปลงเล็ก ๆ (ดูตารางที่ 5) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยง่ายขึ้น ทั้งนี้เพราะเพียงรวมชาวไร่อ้อยไม่กี่รายก็จะครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเกือบหมดแล้ว และการที่พื้นที่เพาะปลูกอ้อยกระจุกตัวอยู่ในไม่กี่จังหวัดในภาคกลาง (ดูตารางที่ 6 และ 7) จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยง่ายยิ่งขึ้น เราจึงพบว่า สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกและเป็นสมาคมที่แข็งที่สุด มีอิทธิพลที่สุดตั้งอยู่ในภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งปลูกอ้อยมากที่สุด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยในภาคผนวกที่ 3)

การรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นของชาวไร่อ้อยเช่นนี้จะมีผลต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยเฉพาะการกำหนดราคาอ้อย ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรง

5. การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาล การที่การลงทุนสร้างโรงงานน้ำตาลต้องใช้เงินก้อนมหึมา นับว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการเข้ามาสร้างโรงงานแข่งขัน นอกจากนี้รัฐบาลยังดำเนินนโยบายห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลในบางช่วงเวลา เราจึงพบว่า เจ้าของโรงงานน้ำตาลมีเพียงไม่กี่ตระกูลเท่านั้น และตระกูลเหล่านี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนักการเมืองหรือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และนักการธนาคาร สภาพเช่นนี้ทำให้การรวมกลุ่มของฝ่ายโรงงานง่ายขึ้น เพราะเป็นการรวมกันเพียงไม่กี่ตระกูลเท่านั้น นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ยังมีผลประโยชน์ร่วมคือ การผลักดันให้รัฐบาลช่วยเหลือตนในยามที่มีปัญหา และการเจรจาต่อรองราคารับซื้ออ้อยกับฝ่ายชาวไร่อ้อย การเจรจาต่อรองราคารับซื้ออ้อยนี้นับว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะร้อยละ 70 ของต้นทุนการผลิตน้ำตาลคือค่าอ้อย ถ้าโรงงานสามารถซื้ออ้อยได้ในราคาที่ถูกเท่าไรก็จะลดต้นทุนการผลิตน้ำตาลและได้กำไรมากขึ้นเท่านั้น (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาล ในภาคผนวกที่ 2)

ถึงแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะมีการแตกแยกกันระหว่างกลุ่มโรงงานน้ำตาล แต่ถ้าเป็นการแตกแยกกันชั่วคราวเท่านั้น เมื่อมีปัญหาร่วมกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันก็รวมกันใหม่ ข้อเท็จจริงนี้ยืนยันได้จากกรณีที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลมีความเห็นขัดแย้งกันในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย ผลของความขัดแย้งนี้ทำให้โรงงานน้ำตาลแตกแยกเป็น 2 กลุ่ม ที่เรียกกว่ากลุ่ม 60 และกลุ่ม 40 แต่สองกลุ่มนี้ก็รวมกันได้อย่างเหนียวแน่น เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อยต้องมาเจรจาตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กันใหม่

4. การกำหนดราคาอ้อย

ในการวิเคราะห์การกำหนดราคาอ้อยจะแยกวิเคราะห์เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนฤดูการผลิต 2525/26 ซึ่งการกำหนดราคาอ้อยกระทำโดยการเจรจาต่อรองระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย และช่วงตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2525/26 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในการกำหนดราคาอ้อย

4.1 การกำหนดราคาอ้อยโดยการเจรจาต่อรอง

การกำหนดราคาอ้อยโดยการเจรจาต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่รัฐบาลยังไม่ได้เข้าไปแทรกแซงและช่วงที่รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซง

การกำหนดราคาอ้อยในช่วงที่ทางการไม่ได้เข้าไปแทรกแซง ก่อนจะเริ่มฤดูการหีบอ้อยประมาณ 1 เดือน โรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อยจะต้องมาเจรจาตกลงราคาอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตนั้น และก่อนที่ชาวไร่อ้อยจะรวมกลุ่มกัน การเจรจาตกลงราคาอ้อยจึงเป็นเรื่องที่แต่ละโรงงานกับชาวไร่อ้อยที่ขายอ้อยให้โรงงานนั้น ๆ จะเจรจาตกลงราคากันเอง จึงพบว่าราคาอ้อยที่แต่ละโรงงานรับซื้อมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของชาวไร่แต่ละราย และขึ้นอยู่กับความต้องการอ้อยของโรงงานด้วย สภาพเช่นนี้ชาวไร่อ้อยตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบโรงงานมาก จึงมีความพยายามในหมู่ชาวไร่อ้อยที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองราคาอ้อยกับโรงงาน

ชาวไร่อ้อยประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มและสามารถต่อรองให้โรงงานเพิ่มราคารับซื้ออ้อยได้สำเร็จเป็นครั้งแรกในปีการผลิต 2505/06 ในท้องที่อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี การรวมกลุ่มนี้เริ่มขึ้นโดย นายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ และเป็นการรวมกันในหมู่ชาวไร่อ้อยที่รู้จักกัน เมื่อสามารถรวมกันได้ประมาณ 20-30 คน และมีอ้อยรวมกันประมาณ 3 หมื่นกว่าตัน ก็ได้ไปเจรจากับโรงงานน้ำตาลในกลุ่มไทยรุ่งเรือง

และประสบความสำเร็จโดยสามารถเพิ่มราคาอ้อยได้สูงกว่าราคาที่ชาวไร่คนอื่น ๆ ขายได้ถึงตันละ 31 บาท ความสำเร็จในครั้งนี้ทำให้ชาวไร่อ้อยมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการรวมกลุ่ม จนกระทั่งรวมกันเป็นสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 ในปี 2514 หลังจากนั้นก็มีการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ ในรูปสมาคมและสหกรณ์การเกษตร (ดูภาคผนวกที่ 3)

หลังจากที่ชาวไร่รวมกลุ่มกันสำเร็จเป็นครั้งแรกในเขตภาคกลาง และต่อมาได้มีการรวมกลุ่มกันในภาคอื่น ๆ การกำหนดราคาอ้อยจึงเปลี่ยนไปเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ละกลุ่มกับกลุ่มโรงงานน้ำตาล การเจรจาต่อรองโดยกลุ่มนี้ทำให้ชาวไร่อ้อยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ราคาอ้อยที่ชาวไร่ขายได้สูงขึ้นกว่าแต่ก่อนและมีแนวโน้มสูงขึ้น (ดูรูปที่ 1)

2. ราคาอ้อยที่ชาวไร่ขายได้ในแต่ละภาคมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

3. การเจรจาต่อรองราคาอ้อยตกลงกันยากขึ้น และใช้เวลาในการเจรจามากขึ้นกว่าแต่ก่อน

เมื่อสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยมารวมกันเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยในปี 2516 การกำหนดราคาอ้อยจึงเปลี่ยนมาเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อย หรือสหพันธ์ชาวไร่อ้อยกับตัวแทนโรงงานน้ำตาล หรือสมาคมโรงงานน้ำตาล เมื่อชาวไร่อ้อยรวมกลุ่มกันเหนียวแน่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเช่นนี้ ยิ่งทำให้การเจรจาต่อรองกับโรงงานมีความยุ่งยากมากขึ้นไปอีก การเจรจาต่อบ้างยืดเยื้อและตกลงกันไม่ค่อยได้ โดยเฉพาะในช่วงที่น้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลตกต่ำ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงและไกล่เกลี่ย

<u>การกำหนดราคาอ้อยในช่วงที่ราชการเข้ามาแทรกแซง</u> การกำหนดราคาอ้อยในช่วงก่อนฤดูกาลผลิต 2517/18 รัฐบาลยังไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง เพียงแต่เมื่อฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยตกลงราคากันได้ก็แจ้งให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับทราบเท่านั้น แต่ตั้งแต่ปีการผลิต 2517/18 ถึงฤดูกาลผลิต 2524/25 (ก่อนใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30) รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงการกำหนดราคาอ้อยโดยตรง จุดเริ่มต้นของการแทรกแซงนี้เริ่มขึ้นในปีการผลิต 2517/18 โดยในขั้นแรกฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลไม่อาจเจรจาตกลงราคากันได้โดยลำพัง ในที่สุดทางราชการได้เข้ามาแทรกแซงโดยจัดให้มีการประชุมทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายราชการ ที่กระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2517 ที่ประชุมตกลงให้กำหนดราคารับซื้ออ้อยตันละ 300 บาท (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2518 : 17)

โดยหลักการแล้วบทบาทของรัฐบาลในการเจรจาต่อรองราคาอ้อยระหว่างฝ่ายโรงงานกับฝ่ายชาวไร่อ้อย เป็นเพียงคนกลางที่คอยไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้เท่านั้น แต่เนื่องจากทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อยต่างรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ต่างฝ่ายต่างพยายามให้ฝ่ายตนได้ประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การเจรจาต่อรองจึงตกลงกันได้ยาก และเนื่องจากช่วงฤดูหีบอ้อยมีจำกัด ถ้าเปิดหีบช้ากว่ากำหนดอาจหีบอ้อยไม่หมดจะเกิดผลเสียหายได้ นอกจากนี้ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานต่างก็มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง หรือมีนักการเมืองบางคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายด้วย บทบาทของรัฐบาลจึงเปลี่ยนไปจากคนกลางมาเป็นคนที่จะให้ประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อย และฝ่ายโรงงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในปีการผลิต 2518/19 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ แต่รัฐบาลเห็นควรให้ชาวไร่อ้อยขายอ้อยได้ในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ 300 บาท โดยรัฐบาลให้เงินชดเชยโรงงาน สำหรับการผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อการบริโภคภายในประเทศ จำนวน 480,000 ตัน ในอัตรากระสอบละ 92 บาท เป็นเงินชดเชยทั้งสิ้น 441.6 ล้านบาท (ชุ่มใจ อรรถจินดา 2520 : 31)

หรือในปีการผลิต 2523/24 ซึ่งเป็นปีที่เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาล ราคาน้ำตาลเพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐบาลเห็นชอบให้โรงงานน้ำตาลซื้ออ้อยจากชาวไร่ในราคาตันละ 600 บาท และรัฐบาลเพิ่มให้อีกตันละ 50 บาท รวมเป็นราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับตันละ 650 บาท รัฐบาลได้ช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลโดยประกาศเพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา 2524 : 42-43)

การที่เมื่อฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อยตกลงราคาอ้อยกันไม่ค่อยได้ และรัฐบาลได้เข้ามาไกล่เกลี่ยให้ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงกัน โดยรัฐบาลสัญญาที่จะให้ความช่วยเหลือหรือชดเชยให้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น อาจเป็นสาเหตุให้ทั้ง 2 ฝ่ายร่วมมือกันที่จะไม่ตกลงราคาอ้อยกันโดยเร็วก็ได้ ตัวอย่างความร่วมมือกันระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อยในเรื่องการตกลงราคาอ้อยนี้จะเห็นได้จาก ในฤดูกาลผลิต 2522/23 โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยได้ร่วมกันจัดทำข้อเสนอต่อกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2522 ส่วนหนึ่งของข้อเสนอมีดังนี้ ... ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เนื่องจากชาวไร่อ้อยต้องประสบกับความแห้งแล้งและมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอย่างมากเช่นนี้ สมควรจะได้รับราคาอ้อยตามเป้าหมาย (410 บาท/ตัน) จึงจำต้องได้รับความอนุเคราะห์จากรัฐดังนี้คือ ให้เงินชดเชยน้ำตาลทรายดิบส่งออก ... เพิ่มราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ... ลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ... ดำเนินมาตรการอื่นใดที่ทางการจะพึงช่วยเหลือเพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้รับรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตเพียงพอแก่การยังชีพ สมกับนโยบายปีเกษตรกรของรัฐบาล และในขณะเดียวกันโรงงานก็สามารถดำเนินการได้ (จุมพล หนิมพานิช 2529: 214-215)

ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่า หลังจากที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานต่างรวมกันอย่างเหนียวแน่นแล้ว การกำหนดราคาอ้อยแต่ละฤดูกาลผลิตทั้งสองฝ่ายมักจะตกลงกันไม่ค่อยได้ มีการเจรจาตกลงกันอย่างยืดเยื้อ และในที่สุดรัฐบาลต้องเข้ามาตัดสิน

ในลักษณะที่ให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยเรียกร้อง โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือฝ่ายโรงงานในรูปลักษณะต่าง ๆ เช่น ให้เงินชดเชย ลดภาษีการค้าทั้งในประเทศและส่งออก เพิ่มราคาควบคุมสำหรับน้ำตาลที่ขายในประเทศ ให้เงินอุดหนุนส่งออกน้ำตาล ช่วยหาตลาดส่งออกได้ เป็นต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) สรุปได้ว่าการเข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาอ้อยระหว่างฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่นี้ ทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่ต่างได้รับประโยชน์ คำถามที่น่าสนใจก็คือ ทำไมผลของการแทรกแซงของรัฐบาลจึงออกมาในลักษณะเช่นนั้น? ทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่อ้อยมีแรงผลักดันและมีวิธีการผลักดันอย่างไร? จึงประสบความสำเร็จเช่นนั้น

<u>การผลักดันนโยบายของฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่อ้อย</u> การผลักดันนโยบายของรัฐของทั้ง 2 ฝ่าย ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ปัจจัยที่ใช้ในการผลักดันและวิธีการผลักดัน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่อ้อยประสบความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนมีอยู่ 2 ปัจจัย คือ การเข้าถึง (access) และการมีทรัพยากรทางการเมือง (political resources)

1. <u>การเข้าถึง</u> ในที่นี้หมายถึงการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคลหรือองค์การที่ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐออกมาตามที่ตนต้องการ (จุมพล หนิมพาณิช 2529: 45) เนื่องจากมีนักการเมืองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงาน (ดูตารางที่ 3 และ 4) ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึงและผลักดันให้การกำหนดนโยบายของรัฐออกมาในลักษณะที่ตนต้องการมาก (ดูภาคผนวกที่ 1)

2. <u>ทรัพยากรทางการเมือง</u> ในที่นี้ได้แก่ลักษณะของผู้นำ ความมั่งคั่ง ความเป็นปึกแผ่นของการรวมกลุ่ม การกระจายตัวทางด้านพื้นที่ การรู้จักวิธีการเข้าพบผู้นำรัฐบาล ศิลปในการใช้อำนาจอิทธิพล และการมีอำนาจหน้าที่ (จุมพล หนิมพาณิช

2529 : 46) ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างมีทรัพยากรทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นมาก (ดูภาคผนวกที่ 2 และ 3 และตารางที่ 3 และ 4) ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ

ส่วนวิธีการผลักดันนโยบายของทั้ง 2 ฝ่ายสามารถแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นริเริ่มและรวบรวมข่าวสารข้อมูล ขั้นยกร่างและกำหนดนโยบาย และขั้นปฏิบัติตามนโยบาย ในการวิเคราะห์แต่ละขั้นตอน จะใช้ตัวอย่างเฉพาะวิธีการที่ทั้ง 2 ฝ่ายใช้ในช่วงฤดูกาลผลิต 2522/23 ถึง 2524/25 ซึ่งเป็นช่วงก่อนใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

1. <u>ขั้นริเริ่มและรวบรวมข่าวสารข้อมูล</u>

(ก) <u>ฝ่ายชาวไร่</u> ในขั้นริเริ่มและรวบรวมข่าวสารข้อมูลนี้ ฝ่ายชาวไร่อ้อยได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนผ่านบุคคล องค์กร ตลอดจนสถาบันสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2529 : 156-157)

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในลักษณะของการให้ทราบข่าวสารข้อมูลตลอดจนปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของตน ขณะเดียวกันได้พยายามตั้งข้อเสนอให้รัฐบาลประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2522/23 ตันละ 450 บาท ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีรับปากว่าจะช่วยให้ได้ในราคาดังกล่าว

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐ ทั้งในระดับนโยบายคือ ระดับกระทรวง อาทิเช่น กระทรวงอุตสาหกรรม และระดับปฏิบัติ อาทิเช่น สำนักงานอ้อยและน้ำตาล ในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย ตลอดจนการให้ได้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับตนดังปรากฏเป็นกรณีตัวอย่างในฤดูการผลิตปี 2523/24 ซึ่งผลจากการใช้อำนาจต่อกลไกรัฐทั้งสองระดับดังกล่าว ปรากฏว่าทางกลไกโดยเฉพาะ

ในระดับนโยบายได้เปิดโอกาสให้ทางตัวแทนชาวไร่อ้อย คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยเสนอต้นทุนในการผลิตดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติอีกระดับหนึ่งคือ ระดับอนุกรรมการวางแผนคิดตามสถานการณ์อ้อย ตลอดจนคณะทำงานชุดที่ 2 และที่ 3 ที่ทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูกอ้อยและค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อยให้ทางคณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานโดยเฉพาะชุดที่ 2 ทราบ ผลปรากฏว่า ส่วนใหญ่ทางคณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานชุดดังกล่าวยินดีรับฟังประกอบการออกไปสำรวจข้อมูลของตน

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตนให้ช่วยเคลื่อนไหวกดดันต่อคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลดังปรากฏในกรณีของฤดูการผลิตปี 2523/24

ข. <u>ฝ่ายโรงงาน</u> ตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลออกจะพยายามใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนผ่านบุคคล องค์การ และสถาบันที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนี้ (จุมพล หนิมพาณิช 2529 : 165-166)

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในลักษณะของการให้ทราบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทั้งที่จะเกิดขึ้นกับฝ่ายตน ฝ่ายของชาวไร่อ้อยตลอดรวมถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติอันเป็นส่วนรวม ดังปรากฏในหนังสือที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาล ลงวันที่ 3 มกราคม 2523 มีมาถึงนายกรัฐมนตรีโดยผ่านกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย ส่วนใหญ่คือ กระทรวงอุตสาหกรรมในลักษณะของการให้ข่าวสารข้อมูล เพื่อให้กลไกรัฐระดับดังกล่าวทราบถึง

ความร่วมมือที่ผ่านมาที่ทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกให้กับทางราชการด้วยดี พร้อมทั้งเสนอแนวทางบางประการที่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายตน ดังปรากฏตามหนังสือที่มีมาถึงกลไกรัฐดังกล่าว ฉบับลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2522

นอกจากให้รับทราบถึงความร่วมมือที่ฝ่ายตนให้แล้ว ยังได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตน โดยคาดว่าเมื่อทางกลไกรัฐรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจะได้เกิดความเห็นใจหาทางช่วย ซึ่งที่ผ่านมาการใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะดังกล่าวของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ผลดี เพราะสามารถทำให้กลไกรัฐเห็นใจและให้ความช่วยเหลือตลอดมาได้

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อให้กลรัฐระดับดังกล่าวทราบถึงข้อจำกัดของฝ่ายตนเท่าที่ผ่านมาข้อเสนอทำนองนี้เมื่อทางกลไกรัฐเสนอขึ้นไปมักจะได้รับการตอบสนองจากทางรัฐบาลด้วยดีอีกเช่นกัน

2. <u>ขั้นยกร่างและกำหนดนโยบาย</u>

(ก) <u>ฝ่ายชาวไร่</u> ได้ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์การและสถาบันต่าง ๆ ดังนี้ (จุมพล หนิมพาณิช 2529 : 186-187)

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการชี้ขาดราคาประกันอ้อยในฤดูการผลิตปี 2523-24 โดยให้มาเข้าร่วมรับฟังปัญหาที่โรงภาพยนตร์บูรพาเธียเตอร์ อ.บ้านฉาง จ.ระยอง ปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ นายบุญชู โรจนเสถียร รับปากจะประกันราคาสำหรับฤดูดังกล่าว 570 และในมีต่อไปจะพยายามให้ราคารับซื้อสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย โดยเฉพาะตัวรัฐมนตรีที่มีส่วนในการพิจารณายกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ทั้งนี้เพื่อให้ช่วยผลักดันหรือยกร่างนโยบายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อยเป็นประโยชน์กับฝ่ายตน ดังปรากฏในกรณีของฤดูการผลิตปี 2523/24 ที่ทางบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายตามใจ ขำภโต ปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 2 รับทราบปัญหาและรับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือ

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านพรรคการเมืองที่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือทางด้านเกษตรแก่เกษตรกรหรือชาวไร่อ้อย ดังปรากฏในกรณีของพรรคกิจสังคมที่ทางพรรคได้พยายามดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านนี้แก่เกษตรกรเสมอมา ดังนั้นเมื่อทางบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยมีปัญหาจึงเข้าหาพรรค ซึ่งพรรคก็ได้ช่วยเหลือดังปรากฏในกรณีของฤดูกาลผลิตปี 2524/25 ที่ทั้งรองหัวหน้าพรรคและหัวหน้าพรรคในขณะนั้นคือ นายบุญชู โรจนเสถียร และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือที่จะให้ชาวไร่ได้รับราคาประกันรับซื้ออ้อยสูงเท่ากับฤดูการผลิตปี 2523/24

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านนักการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคน เช่น กรณีของนายหอม ทองประเสริฐ ส.ส.จังหวัดระยอง พรรคกิจสังคมได้นำตัวแทนชาวไร่อ้อยเข้าพบคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายพร้อมกันชุ่ หากผลการประชุมในวันนั้น คือ วันที่ 15 ตุลาคม 2523 ไม่เป็นไปตามที่ฝ่ายตนเสนอทางฝ่ายตนและชาวไร่อ้อยจะทำการเดินขบวน ปรากฏว่าคำขู่ของตัวแทนกลุ่มชาวไร่อ้อยทำให้คณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายอ้อยต้องเลื่อนการประชุมออกไป

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านสื่อมวลชน เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่บรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยมักจะใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะของการให้ช่วยกระจายข่าวสารข้อมูลที่เป็นความเดือดร้อนของตน เผยแพร่ให้รัฐบาล กลไกรัฐระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้ทราบจะได้หาทางช่วยเหลือฝ่ายตนดังปรากฏจากกรณีของนายสมปอง สัตยฤติ และนายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ ที่ได้เปิดเผยปัญหาของตนให้กับสื่อมวลชนทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม และวันที่ 4 กันยายน 2523 ตามลำดับ

ข. <u>ฝ่ายโรงงาน</u> ได้ใช้อำนาจ อิทธิพล และสถาบันต่าง ๆ ดังนี้ (จุมพล หนิมพาณิช 2529 : 218)

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ในรูปของการมีหนังสือมาให้ กลไกรัฐระดับดังกล่าวทราบทำนองว่าหากปีนั้น (คือในฤดูกาลผลิต 2522/23) ทางกระทรวงอุตสาหกรรมต้องการให้พวกตนเปิดหีบอ้อยเร็วขึ้น จะทำให้ต้นทุนการผลิตของฝ่ายตนสูง ซึ่งจะทำให้ไปมีผลต่อความเดือดร้อนของบรรดาชาวไร่อ้อย ผู้บริโภคอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลที่อาจจะต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้น ดังนั้นจึงอยากให้นโยบายส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเปิดหีบอ้อยเลื่อนออกไป ซึ่งถ้าหากมีการยอมให้เลื่อนออกไป ทางฝ่ายตนเชื่อว่าน้ำตาลทรายจะไม่ขาดแคลนในท้องตลาดอย่างแน่นอน ผลของการใช้อำนาจอิทธิพลในลักษณะดังกล่าวปรากฏว่าได้ผลพอสมควร เพราะทางกลไกรัฐยอมให้มีการเลื่อนวันเปิดหีบอ้อยในหลายภาคออกไปจากเดิม

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐระดับคณะกรรมการยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในรูปของการมีหนังสือให้ทางกลไกรัฐระดับดังกล่าว ดำเนินการให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงอัตราการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินจากต่างประเทศเสียใหม่ โดยในหนังสือดังกล่าวคือ หนังสือฉบับที่ 577/2522 ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าอัตราการ

รับช่วงซื้อเดิมฝ่ายตนเดือดร้อนเช่นไร ผลของการใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องนี้ปรากฏว่าได้ผลคือ ทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายยอมให้เป็นไปตามที่บรรดาตัวแทนโรงงานตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกเสนอมา

ใช้อำนาจอิทธิพลร่วมกับทางองค์การ สถาบันชาวไร่อ้อยผ่านกลไกรัฐระดับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ช่วยกันกดดันให้ทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่ยกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ยกร่างนโยบายดังกล่าวที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตน โดยทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลได้สัญญาว่า ถ้าข้อเสนอดังกล่าวของตนได้รับการตอบสนองจากกลไกรัฐฝ่ายตนจะให้ความช่วยเหลือกับทางชาวไร่อ้อยอย่างเต็มที่ ดังปรากฏเป็นตัวอย่างในการจัดทำข้อเสนอของทั้ง 2 ฝ่าย มายังกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2522 ปรากฏว่าได้ผลคือ ทางกลไกรัฐได้ให้ความช่วยเหลือตามข้อเสนอที่ส่งมา

3. <u>ขั้นปฏิบัติตามนโยบาย</u>

(ก) <u>ฝ่ายชาวไร่</u> ในขั้นปฏิบัติตามนโยบายนี้ฝ่ายชาวไร่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในรูปของการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงการรับซื้ออ้อย ฝ่ายชาวไร่จึงมักจะแก้ปัญหาโดยการใช้อิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2529 : 248)

ใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยในกรณีที่ได้รับการเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานในรูปของการกดราคารับซื้ออ้อย โดยทางตัวแทนชาวไร่อ้อยจะพยายามต่อสู้เพื่อให้ทางโรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามที่ได้สัญญากันไว้ ในรูปของการเจรจาต่อรองกันก่อน หากไม่ได้ผลก็จะใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมี คือ การไม่ขายอ้อยให้กับทางโรงงาน หากทางโรงงานยังดื้อแพ่ง ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก็จะพยายามใช้พลังที่ตนมีในรูปของการชุมนุมประท้วงซึ่งก็ได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง

ใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อยในกรณีที่ทางโรงงานยืดเวลาชำระหนี้สินค้าอ้อย โดยการชุมนุมประท้วงซึ่งบางครั้งก็ได้ผลบางครั้งก็ไม่ได้ผล

(ข) ฝ่ายโรงงาน ขั้นปฏิบัติตามนโยบายนี้ฝ่ายโรงงานมักจะใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล และสถาบันต่าง ๆ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2529 : 264)

ใช้อำนาจอิทธิพลผ่านกลไกรัฐทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายธรรมดาและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ใหม่ การใช้อำนาจอิทธิพลในเรื่องนี้ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลออกมีแบบแผนของการใช้อำนาจอิทธิพลคล้าย ๆ กับขั้นก่อนคือ มักจะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการให้ข่าวสารข้อมูลเพื่อให้กลไกรัฐทราบปัญหา เพื่อว่าจะได้หาทางปรับปรุงนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทั้ง 2 ประเภท เสียใหม่ กรณีที่เห็นว่ากลไกรัฐจะไม่ยินยอมทางตัวแทนเหล่านี้ก็จะใช้วิธีขู่ดังปรากฏเป็นกรณีตัวอย่างตามหนังสือที่สมาคมกาค้าผู้ผลิตน้ำตาลและสมาคมโรงงานน้ำตาลฯถึงกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ในหนังสือฉบับดังกล่าวทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกได้ขู่ทำนองว่า หากกลไกรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอจะมีตลาดมืดคือ จะมีการเก็บกักตุนน้ำตาลดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ปรากฏว่าเมื่อกลไกรัฐไม่ยินยอมได้เกิดตลาดมืดจริง ๆ จนทางกลไกรัฐในเวลาต่อมาต้องรับปากว่าจะมีการปรับราคาน้ำตาลให้

ตัวอย่างวิธีการผลักดันนโยบายของฝ่ายชาวไร่และฝ่ายโรงงานน้ำตาลที่ยกมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ทั้ง 2 ฝ่ายจะใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์การ และสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกขั้นตอน และในหลายระดับตั้งแต่ระดับสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี ระดับนโยบาย คือ ระดับกระทรวง และระดับปฏิบัติได้แก่ สำนักงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังใช้สื่อมวลชนในบางกรณีด้วย สำหรับสิ่งที่ชาวไร่อ้อยพยายามเรียกร้องหรือผลักดันคือการได้รับราคาอ้อยสูงขึ้น ในขณะที่โรงงานพยายามผลักดันให้ได้รับความช่วยเหลือในรูปต่าง ๆ โดยโรงงานจะพยายามหยิบยกความร่วมมือที่โรงงานให้กับทางราชการและความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยมาเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลในการเรียกร้องและผลักดัน

ข้อเสียเปรียบของชาวไร่อ้อยในระบบเจรจาต่อรอง ถึงแม้ว่าฝ่ายชาวไร่อ้อยจะรวมตัวกันจนมีอำนาจต่อรองกับโรงงาน เป็นผลให้ได้รับราคาขายอ้อยสูงขึ้น แต่โดยโครงสร้างการผลิตอ้อยและน้ำตาลชาวไร่อ้อยยังคงมีส่วนที่เสียเปรียบ กล่าวคือ อ้อยที่ชาวไร่ผลิตจะต้องขายให้โรงงานเท่านั้น และแต่ละโรงงานก็ได้ทำสัญญาซื้ออ้อยล่วงหน้ากับกลุ่มหัวหน้าโควต้าของตน ข้อเสียเปรียบนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

1. ในสภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลลดต่ำลงเรื่อย ๆ โรงงานน้ำตาลอาจจะขาดทุนถ้ารับซื้ออ้อยตามราคาที่ตกลงไว้ล่วงหน้า ครั้นจะลดราคารับซื้ออ้อยก็กระทำได้ด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะหลังจากที่ชาวไร่อ้อยได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นแล้ว โรงงานจึงมักหันมาลดราคารับซื้ออ้อยโดยจู้จี้ด้านคุณภาพ เช่น ลดราคาเพราะเป็นอ้อยไฟไหม้ อ้อยยอดคอ อ้อยสกปรก อ้อยอ่อน และอ้อยแห้ง เป็นต้น (ประยงค์ เนตยารักษ์ 2521 : 16) อย่างไรก็ตามในกรณีที่ราคาน้ำตาลลดต่ำลงมาก ๆ และผลผลิตอ้อยมีมาก เช่น ในปีการผลิต 2524/25 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงมาก และประเทศไทยก็ผลิตอ้อยได้ถึง 30 ล้านตัน ในปีนี้โรงงานพยายามที่จะหีบอ้อยให้หมด และได้มีการเจรจาปรับราคารับซื้ออ้อยลงหายครั้ง (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2526 : 29-37) มาตรการสุดท้ายที่โรงงานสามารถนำมาใช้ในการไม่รับซื้ออ้อยคือ การปิดโรงงานโดยบอกว่าโรงงานเสีย

2. ในสภาวะตลาดน้ำตาลฟื้นตัว ในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้นในระหว่างฤดูกาลผลิต ชาวไร่อ้อยจะไม่ได้ประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำตาลนี้ เพราะโรงงานจะไม่ยอมปรับราคารับซื้ออ้อย ผลพวงของการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำตาลจะตกแก่ฝ่ายโรงงานน้ำตาลเพียงฝ่ายเดียว

ข้อเสียเปรียบของชาวไร่อ้อยข้างต้น ประกอบกับความไม่สงบในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย โดยเฉพาะในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำทำให้มีการคิดที่จะเปลี่ยนระบบการกำหนดราคาอ้อยจากระบบเจรจาต่อรองไปใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

4.2 การกำหนดราคาอ้อยในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

ในการวิเคราะห์การผลักดันที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยแทนระบบเจรจาต่อรองต่อไปนี้ จะไม่แยกวิเคราะห์ถึงการเข้าถึง ทรัพยากรทางการเมือง และวิธีการผลักดันเหมือนที่วิเคราะห์แล้วข้างต้น ทั้งนี้เพราะมีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่จะหยิบประเด็นสำคัญ ๆ มาอธิบายดังนี้

การก่อกำเนิดระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาล เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับฝ่ายชาวไร่อ้อย ได้มีมาตั้งแต่ปี 2517 แต่ก็มีอันต้องล้มเหลว เนื่องจากการต่อต้านที่สำคัญจากกลุ่มไทยรุ่งเรือง และผู้มีผลประโยชน์ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมาในปี 2521 กระทรวงอุตสาหกรรมได้พยายามเขียนร่างพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พุทธศักราช 2521 แต่ก็ประสบกับการต่อต้านจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง และมิตรผล และตกไปในที่สุด เพราะเหตุว่าร่างกฎหมายดังกล่าวให้ยุบบริษัทส่งออกของทั้งสองกลุ่ม โดยรัฐบาลจะจัดตั้งบริษัทน้ำตาลแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ และให้ชาวไร่มีส่วนร่วมถือหุ้นด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2530 : 18) ความพยายามที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ประสบความสำเร็จ เมื่อร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ได้ถูกเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบเมื่อเดือนมิถุนายน 2526 และหลังจากนั้นเพียงปีเศษ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ถูกเสนอเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเดือนสิงหาคม 2527 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย และการกำหนดราคาอ้อยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะดูได้จากภาคผนวกที่ 1

ผู้ริเริ่มระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ถ้าจะถามว่าใครเป็นผู้ริเริ่มนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้? คำตอบสำหรับคำถามนี้มีความแตกต่างกันดังนี้ สุนทร ลีชีทวน (2528 : 149) ให้ความเห็นว่าผู้ที่มีแนวความคิดริเริ่มในการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในประเทศไทยคือ นายอำนาย ปะติเส รองผู้จัดการสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว และนักวิชาการจากบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด (กลุ่ม 60) โดย นายอำนวย ปะติเส ได้เอารูปแบบการจัดการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ประเทศออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และอาฟริกาใต้ มาประสานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2526 : 7) และแรมเซย์ (Ramsay : 23) มีความเห็นว่า ฝ่ายราชการเป็นผู้ริเริ่มนำระบบนี้มาใช้ ในขณะที่มีคนอีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติในสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย และเจ้าหน้าที่ของบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลอันได้แก่ นายอำนวย ปะติเส เป็นผู้ริเริ่มนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้

ผู้สนับสนุนระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้สนับสนุนระบบนี้ประกอบด้วยฝ่ายราชการ ฝ่ายโรงงานในกลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ซึ่งมีบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลเป็นบริษัทส่งออกน้ำตาลของสมาคมนี้ (กลุ่ม 60) และฝ่ายชาวไร่อ้อยบางกลุ่ม โดยแต่ละฝ่ายมีเหตุผลในการสนับสนุนระบบนี้ดังนี้

เหตุผลที่ฝ่ายราชการสนับสนุนระบบนี้มีดังต่อไปนี้ คือ

1. ระบบเจรจาต่อรองเดิมนั้นก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการเจรจาต่อรองราคาอ้อย และรัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงในลักษณะที่ต้องผันทรัพยากรจากที่อื่นเข้ามาชดเชยอุตสาหกรรมนี้เสมอ ๆ ดังได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น เจ้าหน้าที่ราชการจึงพยายามที่จะแสวงหาระบบใหม่ที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบในการกำหนดราคาอ้อย

2. ระบบเจรจาต่อรองสร้างความเสียเปรียบหรือความไม่เป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย ดังได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น

3. ทางฝ่ายราชการต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและน้ำตาล โดยการเปลี่ยนระบบการรับซื้ออ้อยจากชั่งน้ำหนักมาเป็นวัดความหวาน ซึ่งการกำหนดราคาอ้อยโดยระบบเจรจาต่อรองไม่มีสิ่งจูงใจให้ชาวไร่และโรงงานน้ำตาลเปลี่ยนระบบการรับซื้ออ้อยมาเป็นแบบวัดความหวานในขณะที่ระบบแบ่งปันผลประโยชน์จะให้สิ่งจูงใจมากกว่า

4. ทางราชการต้องการจะควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยโดยการให้ชาวไร่อ้อยจดทะเบียนจำนวนพื้นที่เพาะปลูกอ้อย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ปริมาณผลผลิตอ้อยเปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งจะนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลด้วย

สำหรับเหตุผลที่กลุ่ม 60 สนับสนุนระบบนี้ก็เพราะในขณะนั้นโรงงานในกลุ่มนี้บางโรงมีฐานะการเงินแย่มาก มีหนี้สินกับธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมากเกือบทุกธนาคาร และบางโรงงานก็ถูกธนาคารยึดไปดำเนินการ (ผู้จัดการ 2530 : 95-102) กลุ่มนี้จึงมีความต้องการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้มาช่วยในการกู้เงินเพื่อพยุงฐานะของตน เพราะเมื่อรัฐบาลเป็นผู้ต้องการนำระบบนี้มาใช้และกลุ่ม 60 เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ถ้ากลุ่มนี้มีปัญหาย่อมจะทำให้ระบบนี้มีปัญหาด้วย ซึ่งรัฐบาลย่อมไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลืออย่างแน่นอน บางคนมีความเห็นว่ามีฝ่ายโรงงานเห็นด้วยกับระบบนี้เพราะต้องการได้ ฝ่ายชาวไร่อ้อยมาร่วมในการต่อรองกับรัฐบาลอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ ซึ่งจะทำให้การต่อรองมีน้ำหนักมากขึ้น

ส่วนฝ่ายชาวไร่อ้อยบางกลุ่มที่ให้ความสนับสนุนระบบนี้ก็เพราะได้พิจารณาเห็นว่าระบบเจรจาต่อรองนั้นตนอยู่ในฐานะเสียเปรียบโรงงานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการผลักดันที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้มาใช้เป็นช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมาก

ผู้คัดค้านระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้คัดค้านระบบนี้ประกอบด้วยฝ่ายโรงงานกลุ่มไทยรุ่งเรือง หรือที่เรียกว่า "กลุ่ม 40" ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบผลิตสินค้า เช่น อุตสาหกรรมน้ำอัดลม และฝ่ายชาวไร่อ้อยบางกลุ่ม

เหตุผลที่โรงงานกลุ่มไทยรุ่งเรืองคัดค้านระบบนี้พอประมวลได้ว่า โรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีฐานะทางการเงินค่อนข้างมั่นคง จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ระบบนี้มาช่วยพยุงฐานะทางการเงินของตน ในทางตรงกันข้ามถ้าเข้าร่วมอยู่ในระบบนี้กลับต้องมีส่วนช่วยเหลือรับภาระที่จะต้องพยุงฐานะทางการเงินของโรงงานกลุ่ม 60 ด้วย นอกจากนี้ระบบนี้ยังมีการตรวจสอบปริมาณการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลอย่างเข้มงวดกวดขัน ทำให้การหลีกเลี่ยงภาษีกระทำได้ยาก มีรายงานว่า หลังจากที่ได้นำระบบนี้มาใช้ในปีแรกยอดขายน้ำตาลภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นจาก 4 แสนตันเป็น 6 แสนตัน แสดงให้เห็นว่า ก่อนนำระบบนี้มาใช้มีโรงงานลักลอบขายน้ำตาลโดยไม่ต้องเสียภาษีการค้าเป็นจำนวนมาก (Ramsay : 26) ยิ่งกว่านั้นการเอาเปรียบชาวไร่อ้อย เช่นการตัดราคารับซื้ออ้อย และไม่ยอมรับซื้ออ้อยตามสัญญา เป็นต้น จะกระทำไม่ได้อีกต่อไป

สำหรับเหตุผลที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบที่สำคัญคัดค้านระบบนี้ก็เพราะตามระบบนี้ถ้าภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ถ้าจะให้โรงงานและชาวไร่ได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์มากขึ้นก็จะต้องขึ้นราคาน้ำตาลที่ขายภายในประเทศ ในขณะที่มีความพยายามนำระบบนี้มาใช้นั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลกค่อนข้างตกต่ำ และมีแนวโน้มที่จะตกต่ำต่อไป และเนื่องจากฝ่ายชาวไร่และฝ่ายโรงงานรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นและมีอิทธิพลทางการเมือง โอกาสที่จะต้องขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศจึงเป็นไปได้มาก โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงได้คัดค้านระบบนี้อย่างแข็งขัน

ส่วนชาวไร่อ้อยที่คัดค้านระบบนี้ส่วนหนึ่งเป็นฝ่ายโรงงานไทยรุ่งเรือง โดยเป็นชาวไร่อ้อยที่ขายอ้อยให้โรงงานของกลุ่มไทยรุ่งเรืองเป็นประจำมาเป็นเวลาช้านาน บางคนก็มีผลประโยชน์ร่วมในกลุ่มโรงงานไทยรุ่งเรือง โดยถือหุ้นของโรงงานในกลุ่มนี้ นอกจากนี้

ยังมีชาวไร่อ้อยบางกลุ่มคัดค้านระบบนี้เพราะความไม่แจ่มแจ้งในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในร่างกฎหมายนี้ (นิพนธ์ พังพัวศกร และคณะ 2526 : 25)

<u>ปัจจัยที่ทำให้นำระบบนี้มาใช้สำเร็จ</u> ปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐบาลสามารถผลักดันระบบแบ่งปันผลประโยชน์ให้มีผลในทางปฏิบัติ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. <u>สถานการณ์เอื้ออำนวย</u> ในปีการผลิต 2524/25 ติดต่อมาถึงปีการผลิต 2525/26 นั้น ผลผลิตน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลตกต่ำอย่างมากและมีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงเรื่อย ๆ ในสถานการณ์เช่นนี้ในระบบเจรจาต่อรองชาวไร่จะเสียเปรียบโรงงานน้ำตาลมาก โรงงานน้ำตาลกลุ่มใหญ่ (กลุ่ม 60) ก็ประสบปัญหาทางการเงินอย่างมาก และไม่สามารถจะฟื้นตัวได้ในสถานการณ์ตลาดน้ำตาลตกต่ำเช่นนี้ ส่วนทางราชการก็ประสบปัญหามากในด้านความไม่สงบในการตกลงราคาอ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล และปัญหาที่โรงงานจะไม่ยอมหีบอ้อยให้หมด เมื่อทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนมาใช้ระบบใหม่จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สามารถนำระบบนี้มาใช้ได้สำเร็จ

2. <u>มีกลยุทธที่ดี</u> ปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลประสบความล้มเหลวในการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในปี 2517 และ 2521 คือ การไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล บทเรียนนี้ทำให้รัฐบาลโดย นายจิรายุ อิศรางกูร ฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลโดยตรงพยายามผลักดันในการนำระบบนี้มาใช้อย่างระมัดระวังขึ้น โดยการดึงฝ่ายชาวไร่อ้อย และฝ่ายโรงงานน้ำตาลมาร่วมผลักดันด้วย ตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อยที่เป็นกำลังสำคัญได้แก่ นายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ เลขาธิการสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 ในเวลานั้น ส่วนในการดึงโรงงานน้ำตาลมาร่วมด้วยนั้นในขั้นแรก นายจิรายุ ได้พยายามดึงทั้งกลุ่มมิตรผล และกลุ่มไทยรุ่งเรือง เข้ามาร่วมแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลด้วย แต่กลุ่มไทยรุ่งเรืองแสดงท่าทีต่อต้านนโยบายนี้ของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มมิตรผลเห็นด้วยกับนโยบายนี้ นายจิรายุ จึงต้องอิงกับกลุ่มมิตรผลและโดดเดี่ยวกลุ่มไทยรุ่งเรือง ดังจะเห็น

ได้ว่าในการจัดตั้งบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2525 นายจิรายุ ไม่เพียงแต่จะผลักดันให้ นายแสง สงวนเรือง มิตรสนิทให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการบริษัท ดังกล่าวเท่านั้น หากยังให้ นายอำนวย ปะติเส จากบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลจำกัด ในสังกัดกลุ่มมิตรพล ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้จัดการบริษัทนี้อีกด้วย

นอกจากนี้ นายจิรายุ ยังขจัดการขัดขวางของกลุ่มไทยรุ่งเรือง โดยการรวมกลุ่มชาวไร่ และกลุ่มมิตรพลเข้ายึดกุมการบริหารของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นองค์กรสำหรับการส่งออกน้ำตาลของกลุ่มไทยรุ่งเรือง การเข้ายึดกุมนี้สามารถทำได้ไม่ยากนัก เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทาณิชย์ถือหุ้นในบริษัทนี้รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 2 แสนหุ้น คิดเป็นประมาณร้อยละ 36 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น เมื่อรวมกับกลุ่มผู้ถือหุ้นอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ถือหุ้นที่เป็นสถาบันการเงิน การโค่นล้มกลุ่มไทยรุ่งเรืองในบริษัทนี้จึงสำเร็จลุล่วงด้วยดี เป็นผลให้ นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ ผู้จัดการบริษัท ซึ่งเป็นคนของกลุ่มไทยรุ่งเรืองต้องออกจากตำแหน่ง และนายสุนทร โภคาชัยพัฒน์ จากกลุ่มมิตรพลเข้าดำรงตำแหน่งแทน (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2526 : 24-25)

กลยุทธอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับระบบนี้ง่ายขึ้นคือ การทดลองใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ก่อนในฤดูกาลผลิต 2525/26 เพราะการทดลองใช้นั้นถ้าไม่ดีก็ยกเลิกหรือไม่นำมาใช้ในฤดูกาลผลิตต่อ ๆ ไปก็ได้ แต่ระหว่างที่ทดลองใช้อยู่นี้กลุ่มที่สนับสนุนระบบนี้ก็ได้เตรียมการที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาโดยเร็ว และก็สามารถเสนอให้สภาพิจารณาเห็นชอบออกเป็นกฎหมายได้เพียงระยะเวลาปีเศษ ๆ เท่านั้น การเร่งรีบให้สภาพิจารณาโดยเร็วนี้เป็นกลยุทธอีกประการหนึ่งที่ผลักดันระบบนี้ให้สามารถคงอยู่อย่างถาวรได้สำเร็จ ทั้งนี้เพราะในระยะเวลาอันสั้นเช่นนี้ กลุ่มคัดค้านระบบนี้ยังตั้งตัวไม่ติด ทางด้านรัฐบาลเองนั้น ถ้าเกิดมีเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้อาจจะแท้งก็ได้

3. <u>มีผู้นำที่ดีมีความสามารถ</u> ผู้ที่มีส่วนอย่างสำคัญในการชักชวนและปลุกระดมให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยเห็นชอบกับระบบนี้คือ นายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ ซึ่งได้ศึกษาระบบนี้อย่างละเอียด และเผยแพร่ความคิดนี้สู่ชาวไร่อ้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนผู้ที่เป็นตัวจักรสำคัญในการผลักดันระบบนี้จากฝ่ายโรงงานน้ำตาลคือ นายอำนวย ปะติเส และนายสุนทร โภคาชัยพัฒน์ ทั้งสองคนนี้ได้ร่วมผลักดันในกลุ่มโรงงานน้ำตาลอย่างแข็งขันและมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน สำหรับบุคคลที่สำคัญที่สุดในการผลักดันระบบนี้ได้สำเร็จคือ นายจิรายุ อิศรางกูรฯ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น นายจิรายุ เป็นรัฐมนตรีสายนายกเปรม ติณสูลานนท์ และขึ้นตรงต่อนายกเปรม ปัญหาต่าง ๆ ในการผลักดันระบบนี้จึงส่งผ่าน นายจิรายุให้เปรมรับรู้โดยตรง นายจิรายุได้ศึกษาระบบนี้อย่างละเอียด จึงสามารถตอบโต้ หรือตอบข้อซักถามเกี่ยวกับระบบนี้ได้อย่างชัดแจ้งและแข็งขัน ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2526 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างกฎหมายที่จะนำมาใช้สนับสนุนระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้ นายจิรายุ ได้ชี้แจงตามข้อซักถามของผู้เข้าร่วมประชุมอยู่นานพอสมควร หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรี เปรม ติณสูลานนท์ก็ได้หันมาถาม นายทองหยด จิตตวีระ ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็น ส.ส. พรรคกิจสังคม และเป็นชาวไร่อ้อยด้วย นายทองหยดตอบว่าเห็นด้วยกับระบบนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงผ่านที่ประชุมในวันนั้น ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าบุคคลสำคัญอีกสองคนที่มีส่วนทำให้ระบบนี้มีผลในทางปฏิบัติคือ นายทองหยด จิตตวีระ และนายกรัฐมนตรี เปรม ติณสูลานนท์

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ถูกนำมาใช้ได้สำเร็จก็เพราะรัฐบาลหรือฝ่ายราชการเป็นตัวจักรที่สำคัญในการผลักดัน โดยได้รับแรงหนุนจากฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่อ้อย ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันสถานการณ์ต่าง ๆ ก็เอื้ออำนวยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ตลาดน้ำตาลตกต่ำ

5. แง่คิดบางประการ

จากการวิเคราะห์เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล มาทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปเป็นแง่คิดได้บางประการดังนี้

1. โครงสร้างของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสร้างโรงงานแต่ละโรงจำนวนมหาศาล เจ้าของโรงงานน้ำตาลกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มไม่กี่ตระกูล ในขณะเดียวกันระบบการซื้อขายอ้อยก็ต้องกระทำผ่านหัวหน้าโควต้าจำนวนน้อย และพื้นที่ปลูกอ้อยกระจุกตัวอยู่ในภาคกลาง สภาพเช่นนี้ทำให้การรวมตัวกันของฝ่ายชาวไร่อ้อย และฝ่ายโรงงานน้ำตาลกระทำได้ง่าย และประสบผลสำเร็จมาก

2. การที่ทั้ง 2 ฝ่ายรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นทำให้มีอำนาจต่อรองทางการเมืองที่จะผลักดันให้รัฐกำหนดนโยบายตามที่ตนต้องการ และสิ่งสำคัญที่ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายประสบความสำเร็จในการผลักดันก็เพราะทั้ง 2 ฝ่าย มีความสามารถในการเข้าถึงและมีทรัพยากรทางการเมืองมากนั่นเอง

3. ถึงแม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคาอ้อยจากระบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายโรงงานกับฝ่ายชาวไร่อ้อยมาเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ก็ตาม แต่โครงสร้างต่าง ๆ ยังไม่เปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นเพียงเปลี่ยนจากการที่ทั้ง 2 ฝ่ายต้องมาเจรจาต่อรองแบ่งปันผลประโยชน์กันทุกปี มาเป็นการเจรจาต่อรองแบ่งปันผลประโยชน์โดยมีกฎหมายรับรองเท่านั้น

4. ประสบการณ์จากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนี้ยากที่จะนำไปใช้กับพืชผลเกษตรอื่น ๆ เพราะโครงสร้างการผลิตและการตลาดแตกต่างกันมาก

ตารางที่ 1

มาตรการแทรกแซงของรัฐบาลในภาวะน้ำตาลขาดแคลน พ.ศ. 2510-2523

ปีการผลิต	สาเหตุการขาดแคลนน้ำตาล	มาตรการแทรกแซงของรัฐบาล
2510/11	- ผลผลิตอ้อยลดน้อยลงมาก เพราะฝนแล้งทั่วประเทศ	- ห้ามส่งออกน้ำตาล
2514/15	- ผลผลิตอ้อยลดน้อยลง เพราะฝนแล้งในเขตที่มีการปลูกอ้อยมาก - พ่อค้ากักตุนน้ำตาลเพื่อเก็งกำไร	- ควบคุมราคาน้ำตาล
2516/17	- ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงมากผิดปกติ - มีการลักลอบส่งน้ำตาลออก	- ห้ามขนย้ายน้ำตาลออกนอกกรุงเทพฯ ไปทะเล - ห้ามขนย้ายน้ำตาลออกนอกเขตจังหวัดชายทะเล - อายัดบังคับซื้อน้ำตาลจากโรงงาน - ให้ผู้กักเก็บน้ำตาลแจ้งปริมาณและสถานที่กักเก็บ - ให้โรงงานน้ำตาลแจ้งชื่อลูกค้าและปริมาณที่ขาย - ตั้งศูนย์กลางจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว
2517/18	- ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงเป็นประวัติการณ์ - มีการลักลอบส่งน้ำตาลออก	- ตั้งศูนย์ควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำทรายขาวภายในประเทศ - ห้ามไม่ให้โรงงานน้ำตาลขายน้ำตาลก่อนได้รับอนุญาต

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปีการผลิต	สาเหตุการขาดแคลนน้ำตาล	มาตรการแทรกแซงของรัฐบาล
2522/23	- เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก - ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงมาก - ผลผลิตอ้อยเสียหายมาก เพราะฝนแล้งในเขตปลูกอ้อยมากและศัตรูอ้อยระบาด	- ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบตามปริมาณที่กำหนดก่อน มิฉะนั้นจะไม่อนุญาตให้ส่งน้ำตาลดิบออก - ให้โรงงานแจ้งปริมาณผลิตและจำหน่ายน้ำตาล - ให้โรงงานนำน้ำตาลทรายดิบมาแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาว - ห้ามขนย้ายน้ำตาลทุกชนิด - ให้แจ้งปริมาณน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่มีอยู่ในครอบครองเกิน 1,000 กิโลกรัม - แลกน้ำตาลทรายดิบกับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของบริษัทต่างประเทศ

ที่มา : สรุปจากภาคผนวกที่ 1

ตารางที่ 2

มาตรการของรัฐบาลที่ช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลเมื่อโรงงานน้ำตาลประสบปัญหา

พ.ศ. 2502-2525

ปีการผลิต	ปัญหา	มาตรการช่วยเหลือ
2502/03	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ	- ห้ามนำน้ำตาลเข้า - ขึ้นภาษีหางนมข้น
2503/04	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ	- ให้โรงงานตั้งคณะกรรมการพิจารณาการรวมกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทราย เพื่อไม่ต้องแข่งขันในการขาย - ให้เงินอุดหนุนส่งออกน้ำตาล - ห้ามตั้งและขยายโรงงาน
2507/08	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ	- ให้กู้เงินเพื่ออุดหนุนส่งออกน้ำตาล - ขอโควต้าส่งออกไปสหรัฐอเมริกา
2511/12	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ	- ห้ามตั้งและขยายโรงงาน - สมคร เข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ ฉบับปี 2
2513/14	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ	- ลาออกจากภาคีฯ - ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวในตลาดเสรี
2518/19	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ - ประกันราคาอ้อยต้นละไม่ต่ำกว่า 300 บาท	- นำเงินค่าพรีเมี่ยมน้ำตาลฌาชด เชยโรงงาน - ลดค่าพรีเมี่ยมน้ำตาลส่งออก

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การผลิต	ปัญหา	มาตรการช่วยเหลือ
519/20	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ - ประกันราคารับซื้ออ้อยตันละ 300 บาท	- ห้ามตั้งและขยายโรงงานอีกเป็นเวลา 5 ปี - ลดภาษีน้ำตาลส่งออก - เพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลภายในประเทศ - ให้เงินอุดหนุนส่งออกน้ำตาล
520/21	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาตกต่ำ - ให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 300 บาท	- สมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ ฉบับปี 2520 - ขยายเวลาลดภาษีการค้าต่ออีก 2 ปี
521/22	- น้ำตาลล้นตลาดและราคาน้ำตาลตกต่ำ - ให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 280 บาท	- ยกเลิกภาษีการค้าน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว - ให้เงินอุดหนุนส่งออกน้ำตาล
2522/23	- ขาดแคลนน้ำตาลและราคาน้ำตาลสูง - ให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 410 บาท	- เพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลภายในประเทศ - ยกเลิกภาษีการค้าน้ำตาลส่งออก - ลดอัตราค่าพรีเมี่ยมน้ำตาลส่งออก - ให้โรงงานใช้น้ำตาลสีรำแทนน้ำตาลทรายขาวได้
2523/24	- ขาดแคลนน้ำตาลและราคาน้ำตาลสูง - ให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 600 บาท	- เพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลภายในประเทศ - ลดอัตราค่าพรีเมี่ยมน้ำตาลส่งออก
2524/25	- ให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 540 บาท	- ให้เงินชดเชยโรงงานตันละ 30 บาท - ลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายส่งออก

ที่มา : สรุปจากภาคผนวกที่ 1

ตารางที่ 3

ส่วนหนึ่งของบุคคลในกลุ่มชาวไร่อ้อยที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องทางการเมือง

ชื่อ - สกุล	ตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่งในกลุ่มชาวไร่อ้อย
1. นายทองหยด จิตตวีระ	1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2502 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข 2523-24 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2524 4. รองนายกรัฐมนตรี 2524-26	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 2. ผู้จัดตั้งสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ในปี 2527
2. นายตรงค์ สิงห์โตทอง	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2518, 2522 และ 2528 2. ประธานคณะกรรมาธิการเกษตร	1. นายกสมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี
3. พลโท ชาญ อังศุโชติ	1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2502 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2518 3. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ 2518 4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2524-2526	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ชื่อ - สกุล	ตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่งในกลุ่มชาวไร่อ้อย
4. นางจินดา อังสุโชติ	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2512, 2528	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่
5. นายสราวุธ นิยมทรัพย์	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2518, 2519 2526 และ 2528 2. เลขานุการประจำนายกรัฐมนตรี 2519	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 2. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7
6. พล.ต.ท.จำรัส มังคลารัตน์	1. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2515 และ 2517 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2528	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7
7. นายเรวัติ ศิริศิลวัตนกุล	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2528	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7
8. นายสมพงษ์ สุทินศักดิ์	1. สมาชิกสภาจังหวัดกาญจนบุรี	1. ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการทั่วไปของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7

ตารางที่ 4

ส่วนหนึ่งของบุคคลในกลุ่มโรงงานน้ำตาลที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับการเมือง

ชื่อ - สกุล	ตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่งในกลุ่มโรงงาน
พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ	1. รองนายกฯ 2529 - ปัจจุบัน 2. รมต.ว่าการกระทรวงต่างประเทศ 2518-19 3. รมต.ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 2519, 2523-26 4. รมต.ช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ 2515 5. หัวหน้าพรรคชาติไทย 2529 - ปัจจุบัน 6. ส.ส.นครราชสีมา 2518-19, 2526, 2528-29	1. เกี่ยวข้องกับกลุ่มไทยรุ่งเรือง
ประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์	1. รองนายกฯ 2519 2. ประธานสภาฯ 2518-19 3. สมาชิกวุฒิสภา 2511, 2522 4. ส.ส.ฉะเชิงเทรา 2495, 2500, 2518-19	1. นายกสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย 2507
บรรเจิด ชลวิจารณ์	1. สมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติ 2520 2. สมาชิกวุฒิสภา 2528	1. เกี่ยวข้องกับกลุ่มไทยรุ่งเรือง 2. ผจก. และกรรมการบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย 2501

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ชื่อ - สกุล	ตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่งในกลุ่มโรงงาน
วีระ สุสังกรกาญจน์	1. สมาชิกวุฒิสภา 2528	1. ประธานกรรมการโรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์ 2. ประธานกรรมการโรงงานน้ำตาลลำปาง
พลเอกไพจิตร สมสุวรรณ		1. ที่ปรึกษาสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย

ตารางที่ 5

การกระจายขนาดของการถือครองที่ดินทำไร่อ้อยแยกตามภาค 2524

ขนาดพื้นที่ถือครอง (ไร่)	รวมทั้งประเทศ		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง	
	ครัวเรือน (%)	พื้นที่ (%)	ครัวเรือน (%)	พื้นที่ (%)	ครัวเรือน (%)	พื้นที่ (%)	ครัวเรือน (%)	พื้นที่ (%)
10	41	3	67	7	46	1	30	2.5
10 - 20	25	8.5	16.7	13	25	5	28	8
20 - 40	20	20	9.9	18.6	18	17.5	25	21
40 - 60	6	14.5	2.8	12.7	5.5	17	8	14.5
60 - 140	5	24	2.5	23.7	5	30.5	6.5	23
140	2	30	1.1	25	1.5	29	2.5	31
Ginicoeff.	0.73		0.77		0.81		0.67	

ที่มา : Kees Bot, Employment and Incomes in Sugar Cane Cultivation in Thailand, ILO-ARTEP, 1981, p. 12.

พื้นที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อย แยกตามรายภาค ปีการผลิต 2504/05-2528/29

ปีการผลิต	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		รวม	
	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)
2504/05	61	279	154	811	167	872	60	234	442	2,196
2505/06	52	230	124	606	129	694	40	165	345	1,695
2506/07	55	181	163	1,093	172	923	62	190	452	2,387
2507/08	47	313	208	1,776	222	1,500	54	323	531	3,912
2508/09	49	246	203	1,496	207	1,037	63	266	522	3,045
2509/10	38	129	163	1,419	127	852	34	135	362	2,535
2510/11	35	146	202	1,250	163	822	47	163	447	2,381
2511/12	33	175	315	2,259	235	1,646	63	320	646	4,400
2512/13	38	196	393	2,850	245	1,739	63	317	739	5,102
2513/14	44	198	545	4,343	224	1,826	49	219	862	6,586
2514/15	42	217	573	3,846	208	1,630	50	232	873	5,925
2515/16	57	361	712	6,452	291	2,310	74	389	1,134	9,512

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ปีการผลิต	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		รวม	
	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)	พื้นที่ (พันไร่)	ผลผลิต (พันตัน)
2516/17	144	1,007	1,030	8,134	352	3,046	91	453	1,617	12,640
2517/18	225	1,393	1,178	8,940	390	2,476	142	604	1,935	13,413
2518/19	306	1,615	1,414	13,243	455	3,340	173	900	2,348	19,098
2519/20	323	2,742	2,142	18,404	437	3,780	217	1,168	3,119	26,094
2520/21	400	2,075	2,364	11,858	501	3,822	276	1,187	3,541	18.942
2521/22	371	1,910	1,936	13,386	521	3,562	305	1,386	3,133	20,244
2522/23	313	1,901	1,606	6,786	510	2,448	301	1,479	2,730	12,614
2523/24	389	2,199	1,861	10,950	555	3,579	289	1,923	3,094	18,651
2524/25	442	3,836	2,078	18,504	645	4,755	475	3,169	3,640	30,264
2525/26	544	2,790	2,364	14,099	656	3,811	519	3,216	4,083	23,916
2526/27	541	3,291	1,981	14,033	584	3,625	446	2,138	3,552	23,087
2527/28	574	3,606	2,209	13,980	565	4,141	457	3,327	3,805	25,054
2528/29	576	3,083	2,197	14,299	553	3,670	534	2,948	3,860	24,000

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

จำนวนโรงงานน้ำตาลและกำลังการผลิตแยกเป็นรายภาค พ.ศ. 2501-2529

หน่วย : พันเมตริกตัน/วัน

พ.ศ.	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		รวม	
	จำนวนโรงงาน	กำลังการผลิต	จำนวนโรงงาน	กำลังการผลิต	จำนวนโรงงาน	กำลังการผลิต	จำนวนโรงงาน	กำลังการผลิต	จำนวนโรงงาน	กำลังการผลิต
2501*	7	-	7	-	6	-	8	-	28	-
2520*	8	21 (10)***	21	139 (69)	9	32 (16)	5	11 (5)	43	203 (100)
2527	8	29 (11)	22	183 (67)	9	41 (15)	5	19 (7)	44	272 (100)
2528	8	31 (11)	22	186 (63)	9	45 (15)	5	32 (11)	45	294 (100)
2529	8	32 (10)	23	206 (66)	9	45 (14)	6	32 (10)	46	315 (100)

ที่มา : 1. อำนวย ปะติเส และชุ่มใจ อรรถจินดา "สี่สิบสองปีของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย" 2530

2. สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

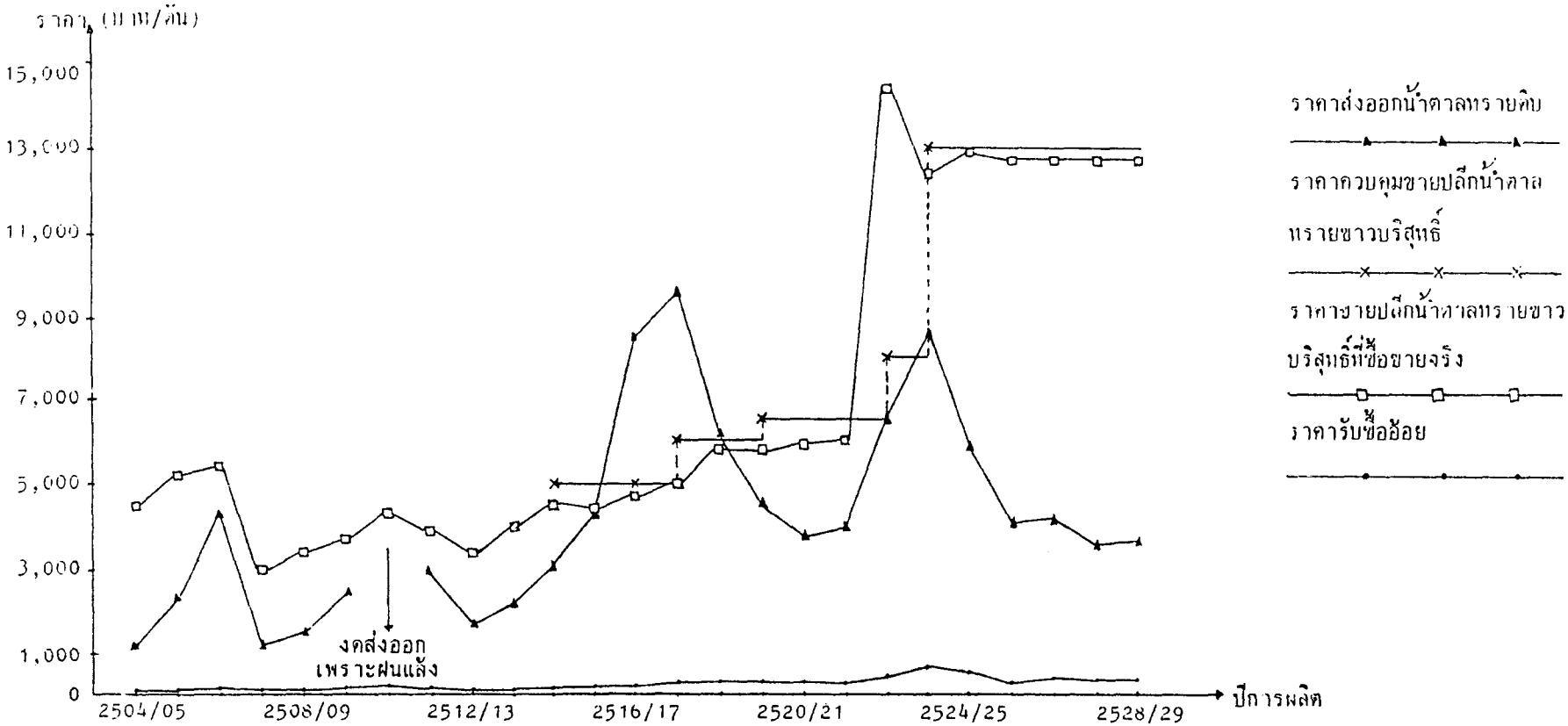
หมายเหตุ : * ในปี 2501 โรงงานน้ำตาลยังมีขนาดเล็กกับขนาดกลาง รวมทั้งหมดมี 48 โรง แบ่งออกเป็นโรงงานขนาดเล็กประมาณ 20 โรง โรงงานขนาดกลางอีก 28 โรง ในที่นี้มีข้อมูลเฉพาะโรงงานขนาดกลาง 28 โรง ที่แบ่งออกเป็นโรงงานน้ำตาลที่มีลูกหีบ 14 โรง โรงงานเหล่านี้สามารถหีบอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายขาวเองได้ โรงงานน้ำตาลที่ไม่มีลูกหีบ 14 โรง โรงงานเหล่านี้จะต้องอาศัยวัตถุดิบที่เป็นน้ำตาลทรายแดง น้ำตาลไตนด หรือน้ำเชื่อม มาแปรสภาพเป็นน้ำตาลทรายขาวอีกครั้ง

** ภาคเหนือมี 1 โรงงานหยุดผลิตน้ำตาล

*** ตัวเลขในวงเล็บคือ ร้อยละ

รูปที่ 1

ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบ , ราคาควบคุมขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ , ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ซื้อขายจริง
และ ราคารับซื้อฮ้อย ปีการผลิต 2504/05 - 2528/29



ภาคผนวกที่ 1

การเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ตั้งแต่เริ่มยุคใหม่ (2478) ถึงปัจจุบัน*

สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2478-2482)

ในปี พ.ศ. 2478 นายพันเอกพระยาบริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ และนายสาย นิธินันท์ หัวหน้ากองอุตสาหกรรม สังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐการ ได้เสนอโครงการตั้งโรงงานน้ำตาลที่ทันสมัยต่อรัฐบาล โดยโรงงานดังกล่าวจะดำเนินงานในรูปแบบบริษัทพาณิชย์ รัฐบาลได้อนุมัติโครงการดังกล่าว ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2478 และให้จัดตั้ง "คณะกรรมการอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล" ขึ้นมาดำเนินงาน สังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐการ พร้อมกันนั้น ก็ให้ออกสำรวจที่ตั้งโรงงาน โดยให้พิจารณาเปรียบเทียบพื้นที่ระหว่างจังหวัดชลบุรี นครปฐม และลำปาง และให้ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาดังนี้

1. จะต้องเป็นที่ที่มีการปลูกอ้อยเป็นอาชีพอยู่เป็นเวลานาน ดิน และอากาศเหมาะแก่การปลูกอ้อย
2. ผู้มีอาชีพปลูกอ้อยเหล่านี้ ควรเป็นคนไทยทั้งสิ้น
3. เป็นที่ที่อาจจะหากรรมกรได้ง่าย
4. เป็นที่ที่มีน้ำบริบูรณ์ และสามารถทำชลประทานได้โดยประหยัด
5. เป็นที่ที่มีการคมนาคมสะดวก ทั้งการขนอ้อยเข้าโรงงานและขนน้ำตาลออก

ผลจากการสำรวจ ปรากฏว่า รัฐบาลเลือกที่จะตั้งโรงงานที่ อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ซึ่งในเวลานั้นพื้นที่ดังกล่าว มีเนื้อที่ปลูกอ้อยอยู่ประมาณ 4,000 ไร่ มีสภาพ

---

*การเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วง พ.ศ. 2478-2511 สรุปจาก อำนวย ปติเส และชุ่มใจ อรรถจินดา (2530)

พื้นที่เหมาะแก่การปลูกอ้อย แต่เหตุผลประการสำคัญที่สุดที่รัฐบาลตัดสินใจตั้งโรงงานที่ลำปาง เป็นเพราะผู้ที่มีอาชีพปลูกอ้อยส่วนใหญ่เป็นคนไทย ดังที่ระบุในหลักเกณฑ์ข้อที่ 2 ส่วนที่จังหวัดชลบุรี และนครปฐม อาชีพการปลูกอ้อยนั้นตกอยู่ในมือคนจีนแทบทั้งสิ้น ข้อเท็จจริงนี้แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะดึงอาชีพเหล่านี้กลับมาสู่มือคนไทย

โรงงานน้ำตาลไทยลำปางที่รัฐบาลลงทุนนี้ ได้ซื้อเครื่องจักรจากบริษัท สโกดาเวอร์ค จำกัด ของประเทศเชคโกสโลวะเกีย โดยผ่านบริษัทสุพรรณพาณิชย์ จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทนในประเทศไทย ขนาดของเครื่องจักรสามารถหีบอ้อยได้วันละ 500 ตัน และสามารถขยายเป็น 800 ตันต่อวัน ปริมาณอ้อยที่จะต้องป้อนเข้าโรงงานนั้น จะต้องมีไม่ต่ำกว่าปีละ 60,000 ตัน นับว่าเป็นโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่แห่งแรกในเมืองไทย แต่จากการคำนวณพื้นที่ 4,000 ไร่ ในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง โดยกำหนดให้/ปริมาณอ้อยต่อไร่เท่ากับ 8 ตัน จะมีปริมาณอ้อยทั้งหมดเพียง 32,000 ตัน/ปี เท่านั้น ซึ่งไม่พอแก่การหีบของโรงงาน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยโดยวิธีการแจกพันธุ์อ้อย จ่ายเงินล่วงหน้าให้กับเกษตรกรเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาปลูกอ้อย ส่วนทางโรงงานจะเป็นตลาดรองรับอ้อยจากชาวไร่ โดยมีรูปแบบการซื้อขายอ้อยแบบเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นระบบการซื้อขายแบบแบ่งผลประโยชน์ คือ เมื่อชาวไร่อ้อยส่งอ้อยเข้าโรงงานให้ถือเอาปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้เป็นเกณฑ์ ชาวไร่จะได้น้ำตาล 40 ส่วน และโรงงานจะได้น้ำตาล 60 ส่วน การสร้างโรงงานและการส่งเสริมการปลูกอ้อยได้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ย. 2479 และโรงงานสามารถเปิดหีบได้ในฤดูกาลผลิต 2480/81 เป็นปีแรก เมื่อสิ้นฤดูกาลผลิตปี 2482/83 โรงงานน้ำตาลไทยลำปางก็ได้ขยายกำลังการผลิตจาก 500 ตัน/วัน มาเป็น 800 ตัน/วัน

ในช่วงเวลานี้ การกำเนิดของโรงงานน้ำตาลทรายขาวมิใช่มีเพียงโรงงานของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่โรงงานน้ำตาลทรายขาวของเอกชนก็ได้กำเนิดขึ้นมาในช่วงเดียวกันนี้ คือ มีเอกชนตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวขึ้นในปี 2482 เป็นโรงงานของบริษัทกรุงเทพฯ-จันทบุรี จำกัด ของพระยามไหสวรรค์ โรงงานตั้งอยู่เลขที่ 1617 ถนนเจริญนคร

บางลำปางล่าง จังหวัดธนบุรี โดยมีนายประทีป ประทีปเสน เป็นผู้ควบคุมด้านเทคนิคการผลิต มีนายกฤช สมบัติสิริ เป็นผู้ควบคุมด้านการตลาด แต่โรงงานนี้ใช้เครื่องจักรเล็กไม่มีลูกหีบ ผลิตได้วันละไม่เกิน 10 กระสอบ ด้านวัตถุดิบใช้น้ำตาลโตนดแทน ทำให้น้ำตาลที่ผลิตได้เป็นสีขาว เป็นที่ต้องการของตลาดในภาวะแรกเริ่มสงคราม ซึ่งเป็นช่วงที่น้ำตาลทรายขาวนำเข้าไม่สะดวก

<u>สมัยระหว่างสงครามและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2482-2490)</u>

การค้าน้ำตาลในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองนี้เป็นไปโดยเสรี ไม่มีระบบควบคุมการนำเข้า เพียงแต่เก็บภาษีขาเข้าสำหรับน้ำตาล กิโลกรัมละ 5 สตางค์ สถานการณ์โลกในปี พ.ศ. 2482 นี้ อยู่ในภาวะสงคราม สงครามเริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศแถบทวีปยุโรป ทำให้ตลาดการค้าระหว่างประเทศปั่นป่วน รวมทั้งการค้าน้ำตาล ราคาน้ำตาลถีบตัวสูงขึ้น ทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงตามไปด้วย ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน รัฐบาลเกรงว่าสถานการณ์จะเลวร้ายลงไปอีก จะมีการขาดแคลนน้ำตาลตามมา ซึ่งจากสถิติการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ ในขณะนั้น น้ำตาลที่นำเข้าจากต่างประเทศมีปริมาณถึงเกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณที่บริโภคในประเทศ รัฐบาลจึงมีดำริจะตั้งโรงงานเพิ่มขึ้นอีก 2-3 โรง เพื่อที่จะสามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งต่างประเทศ ในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีก 1 โรง ที่ตำบลวังกระพี้ อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ ในการเลือกพื้นที่ตั้งโรงงานได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับในการเลือกที่ตั้งโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง เมื่อได้พื้นที่ตั้งโรงงานก็ได้ดำเนินการซื้อเครื่องจักร ซึ่งแรกเริ่มต้องการซื้อเครื่องจักรใหม่/จากสหรัฐอเมริกา แต่ด้วยเหตุของสงคราม ราคาเครื่องจักรใหม่มีราคาสูงกว่าราคาเครื่องจักรที่ได้คาดหมายไว้ จึงได้เปลี่ยนมาซื้อเครื่องจักรเก่าจากประเทศฟิลิปปินส์ มีกำลังการผลิต 500 ตัน/วัน และได้ลงมือก่อสร้างโรงงานเมื่อวันที่ 28 ก.พ. 2484 เริ่มเปิดหีบได้ในฤดูกาลผลิตปี 2484/85 ส่วนในด้านวัตถุดิบที่จะป้อนโรงงานนั้น เนื่องจากเนื้อที่ในการปลูกอ้อยยังมีน้อย ปริมาณอ้อยยังไม่พอกับกำลังหีบของโรงงาน จึงได้ส่งเสริมโดยใช้วิธีเดียวกับที่จังหวัดลำปาง

ในปี พ.ศ. 2484 นอกจากการสร้างโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นแล้ว รัฐบาลยังมีมาตรการอื่นที่จะป้องกันการขาดแคลนน้ำตาล คือ มีนโยบายที่จะรวบรวมผู้สั่งน้ำตาลเข้ามาจำหน่ายในประเทศให้เข้ามาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า ทำ Pool เป็นวิธีการสั่งน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาเก็บสำรองไว้กันขาดแคลน โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกทุน สมาชิกใน Pool เป็นผู้สั่งน้ำตาล ผู้ใดที่มิได้เป็นสมาชิกใน Pool จะสั่งน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาไม่ได้ ในเวลานั้น บริษัทนำเข้าน้ำตาลที่สำคัญมีอยู่ 5 บริษัท คือ บริษัทออเรียนแคลสโตร์ จำกัด ห้าง เอ.อี.นานา บริษัท แองโกลไทย คอเปอเรชั่น ห้าง เอ็ม.อี.ปาเคล และบริษัท เคียนหงวน จำกัด ในขณะที่กำลังเจรจาตกลงกับทั้ง 5 บริษัท และกระทรวงการคลัง เพื่อขอทุนอยู่นั้น ก็กินเวลายืดเยื้อทั้งแต่ปลายปี 2484 จนถึงปี 2485 ซึ่งเป็นปีที่เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา การทำ Pool จึงได้ล้มไป ปัญหาน้ำตาลทรายขาวขาดแคลนก็ติดตามมา และในวันที่ 3 สิงหาคม 2485 กระทรวงพาณิชย์ก็ได้ออกประกาศควบคุมราคาน้ำตาลทรายขาว โดยให้ผู้ขายแจ้งสถานที่เก็บและปริมาณที่เก็บ เพื่อที่จะควบคุมมิให้มีการกักตุน อันจะก่อให้ราคาน้ำตาลทรายขาวสูงขึ้น

ในปี พ.ศ. 2485 ซึ่งเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพานั้น รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมภายใน เพื่อผลิตสินค้าจำเป็นไว้บริโภคในภาวะสงคราม รัฐบาลจึงได้ยกฐานะกรมอุตสาหกรรม กระทรวงการเศรษฐกิจ มาเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม ในวันที่ 5 พฤษภาคม 2485 และในเวลาไล่เลี่ยกันนั้น รัฐบาลก็ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งชาติ" (สอช.) และ "คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาล" นอกจากนี้ก็ได้จัดตั้ง "บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด" ขึ้นมา มีหน้าที่จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่เห็นว่าจำเป็น ในการดำเนินงานนั้น "คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาล" เป็นผู้เสนอเรื่องให้กับ "คณะกรรมการสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งชาติ" (สอช.) พิจารณา และเป็นผู้รับนโยบายจาก สอช. มาปฏิบัติ การปฏิบัติก็โดยผ่าน "บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด" ในปีเดียวกันนี้ โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง

และโรงงานน้ำตาลไทยอุตรดิตถ์ ก็ได้โอนจากกระทรวงพาณิชย์มาอยู่กับ "บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด"

จากนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในของรัฐบาล ในส่วนของน้ำตาล "คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาล" ก็ได้เสนอโครงการส่งเสริมการทำน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายแดงจากอ้อย เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนของน้ำตาลให้กับ สอช. และได้รับอนุมัติให้ บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ดำเนินงานตามโครงการ ในปี พ.ศ. 2485 มีการจัดตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายแดงขึ้นที่ จังหวัดอุตรธานี 5 โรง เป็นโรงหีบอ้อยขนาดวันละ 50-100 ตัน ในปี พ.ศ. 2486 ที่จังหวัดอุบลราชธานี 2 โรง และที่จังหวัดนครราชสีมา 1 โรง ในปี พ.ศ. 2487 ที่จังหวัดลำปาง 2 โรง และจังหวัดชลบุรีอีก 1 โรง การเกิดขึ้นของโรงงานน้ำตาลทรายแดง นอกจากโรงงานที่รัฐบาลตั้งเองแล้ว ในภาคเอกชนก็มีการตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นหลายโรงที่ จังหวัดลำปาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสกลนคร และจังหวัดชลบุรี

ผลจากการส่งเสริมการทำน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลทรายขาวจากอ้อยในปี พ.ศ. 2485 ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายแดง ปริมาณน้ำตาลทรายแดงมีมากจนล้นตลาดในปีต่อมา คือ พ.ศ. 2486 - 2487 เป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลทรายแดงตกต่ำ แต่ขณะเดียวกัน น้ำตาลทรายขาวยังคงขาดแคลน ภาวะน้ำตาลทรายแดงล้นตลาดครั้งนี้ โรงงานน้ำตาลทรายแดงและชาวไร่อ้อยในเขตจังหวัดชลบุรี ได้รวบตัวกันยื่นหนังสือเรียกร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ขอให้ทางรัฐบาลช่วยยกระดับราคาน้ำตาลภายในให้สูงขึ้น ข้อเรียกร้องดังกล่าวประสบผลสำเร็จ รัฐบาลได้ปรับราคาภายในทั้งน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลทรายขาว ทั้งราคาขายส่งและราคาขายปลีก ในปี พ.ศ. 2486 และ 2487 จำนวน 2 ครั้ง

ในปี พ.ศ. 2487 มีการเปลี่ยนรัฐบาลจาก รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็น รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ในวันที่ 1 สิงหาคม 2487 รัฐบาลชุดใหม่ต้องเผชิญกับปัญหา

เศรษฐกิจที่สำคัญหลายประการ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจของชาติ" คณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็ได้ประกาศปรับราคาน้ำตาลทรายขาวอีกครั้ง จากราคาขายปลีก 0.80 เป็น 1.50 บาท ในวันที่ 13 กันยายน 2487 รัฐบาลได้จัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณากำหนดวิธีการควบคุมและกำหนดราคาน้ำตาลทราย" ขึ้นมา คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ได้มีมติให้ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลทรายในเวลาต่อมา

ในเดือนตุลาคม 2489 รัฐบาลได้ยุบ บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด เหตุผลเนื่องจาก เกิดการขัดแย้งในด้านนโยบายการทำงานและทางการเมืองกับรัฐบาล และปัญหาที่โรงงานทั้ง 2 โรงของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของบริษัทฯ ได้ผลผลิตต่ำ จึงได้มีมติให้ยุบเลิกบริษัทฯ และโอนกิจการโรงงานน้ำตาลทั้ง 2 แห่ง ไปให้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม แต่ปัญหาน้ำตาลทรายขาวขาดแคลนก็ยังคงมีอยู่ ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2489 รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ "องค์การจัดซื้อสิ่งของเพื่อบรรเทาและบูรณะความเสียหายของประเทศ" (อ.จ.ส) เป็นผู้จัดซื้อน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียวเข้ามาจำหน่ายในประเทศ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาว

ในช่วงระหว่างสงครามและหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ ภาวะน้ำตาลทรายขาวขาดแคลน เป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลทรายขาวสูงขึ้น แม้ทางรัฐบาลจะควบคุมราคาอยู่ แต่ก็เกิดตลาดมืด การที่ราคาน้ำตาลทรายขาวสูงนี้ เป็นแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาล ดังปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2489 มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวของเอกชนเกิดขึ้นมากมายในบริเวณกรุงเทพฯ และธนบุรี นอกจากนี้ในต่างจังหวัดก็ปรากฏว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายขาวเกิดขึ้นเช่นกัน

โรงงานน้ำตาลเหล่านี้ มีกำลังการผลิตเพียงเล็กน้อย แต่เทคนิคในการเคี่ยวน้ำตาลทรายขาวนั้นได้เจริญขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง วัตถุดิบใช้ในการผลิตน้ำตาลส่วนใหญ่อาศัยน้ำเชื่อม น้ำตาลโตนด และน้ำตาลทรายแดง มาแปรสภาพเป็นน้ำตาลทรายขาวอีกต่อหนึ่ง

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้นโยบายชาตินิยมและการคุมครองระยะแรก (พ.ศ. 2490-2494)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าโรงงานน้ำตาลทรายขาวของรัฐบาลจะมีอยู่ 2 โรง และโรงงานน้ำตาลทรายขาวของเอกชนเกิดขึ้นมากมาย แต่ปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตได้ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ยังต้องมีการนำเข้าน้ำตาลในปริมาณเกือบครึ่งของปริมาณบริโภคภายในประเทศ ผู้ที่ทำหน้าที่นำเข้าน้ำตาลคือ อ.จ.ส. ส่วนน้ำตาลทรายแดงกลับมีปริมาณการผลิตเกินความต้องการ วิกฤตการณ์ด้านการผลิตและการค้าน้ำตาลในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ก่อปัญหาทางการเมืองขึ้นมา รวมทั้งจากผลการยุบบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ปัญหาสืบเนื่องมาจนถึงปี 2490 มีนักการเมืองที่อยู่ฝ่ายชาวไร่อ้อย เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2490 ต่อสภาฯ ผู้เสนอคือ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ส.ส. ลำปาง สาเหตุของการเสนอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว สืบเนื่องจากปัญหาการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลของรัฐบาล นักการเมืองฝ่ายชาวไร่อ้อยเห็นว่า โรงงานน้ำตาลของรัฐบาลเอารัดเอาเปรียบชาวไร่อ้อยและพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต สร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยที่จังหวัดลำปาง อุตรดิตถ์ และอุดรธานี สาระสำคัญในร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวคือ ให้จัดตั้งองค์กรของ ชาวไร่อ้อยขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนชาวไร่อ้อย มีอำนาจควบคุมติดต่อกับโรงงานน้ำตาล ให้โรงงานน้ำตาลอยู่ภายใต้บังคับแห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ แต่จากการลงคะแนนเสียงในสภาฯ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็ต้องตกไปด้วยคะแนน 35 : 40 แพ้ไป 5 คะแนน ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. ดังกล่าวจะตกไป แต่ความคิดในการจัดตั้งองค์การชาวไร่ก็ยังคงมีการสืบทอดต่อ ๆ กันมา

ในส่วนของรัฐบาล ภายหลังการยุบเลิกบริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัดแล้ว ในปี พ.ศ. 2490 กระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้ซื้อโรงงานน้ำตาลทรายแดงทั้งหมด 11 โรงของบริษัทฯ มารวมกันอยู่ภายใต้กรมโรงงานอุตสาหกรรม เรียกว่า "โรงงานน้ำตาลไทย" และมีโครงการที่จะตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวอีกแห่งหนึ่งขึ้นที่

อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี แต่โครงการนี้มีอันต้องล้มเลิกไป ภายหลังเกิดการรัฐประหารขึ้นมาในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการโอน "โรงงานน้ำตาลไทย" มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับ "อ.จ.ส" ให้อยู่ในการควบคุมของ "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" โดยให้โอนเฉพาะส่วนธุรกิจการค้าและการจำหน่ายมาให้กับ "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" ส่วนการผลิตตลอดจนเทคนิคและการปกครอง ยังคงสังกัดอยู่กับกระทรวงอุตสาหกรรม การโอนแยกส่วนเช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก รัฐมนตรีหลายคนในคณะกรรมการฯ เช่น นายพจน์ สารสิน และนายพิน สุพรรณสาร เป็นต้น ไม่พอใจในการทำการซื้อขายน้ำตาลทรายของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงได้ดึงอำนาจการซื้อขายจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมมายัง "คณะกรรมการเศรษฐกิจ" ในเวลาต่อมา "โรงงานน้ำตาล" ก็ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "องค์การน้ำตาลไทย" แต่อำนาจการซื้อขายยังคงอยู่กับคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2492 "องค์การน้ำตาลไทย" จึงได้โอนมาอยู่กับกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วน "อ.จ.ส." โอนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ถึงแม้ว่า "องค์การน้ำตาลไทย" ได้โอนมาสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม อำนาจต่าง ๆ ก็ยังคงมีการแยกส่วนกัน โดยอำนาจทางการค้า การบริหารต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับองค์การ ส่วนอำนาจการปกครองและทางการเงินขึ้นอยู่กับกรมโรงงานฯ

สถานการณ์น้ำตาลในปี พ.ศ. 2491 น้ำตาลทรายแดงยังคงล้นตลาดอยู่ รัฐบาลได้อนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์ส่งน้ำตาลทรายแดงออกนอกประเทศ ส่วนน้ำตาลทรายขาวก็ยังคงมีการนำเข้าอยู่ทุกปี การนำเข้าน้ำตาลทรายขาวยังอยู่ในปริมาณมาก เป็นสาเหตุให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศลดลง โรงงานน้ำตาลเอกชนไม่อาจแข่งขันกับน้ำตาลทรายขาวจากภายนอกได้ ต้องปิดโรงงานไปมาก บริษัทไทยกสิกรอุตสาหกรรม จำกัด ได้ยื่นจดหมายไปยังกระทรวงพาณิชย์เพื่อขอให้ช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ ในปี พ.ศ. 2492 กระทรวงพาณิชย์จึงได้ขึ้นภาษีน้ำตาลขาเข้าจากกิโลกรัมละ 0.75 บาท เป็นกิโลกรัมละ 1.5 บาท เพื่อช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลเอกชน สถานการณ์จึงได้ดีขึ้นบ้าง คือ ปริมาณการผลิตน้ำตาลจากโรงงานเอกชนลดลงน้อยกว่าแต่ก่อน แต่อย่างไรก็ตามยัง

ต้องมีการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ เพราะปริมาณการผลิตรวมยังน้อยกว่าปริมาณความต้องการบริโภคภายในประเทศ

ในการนำเข้าน้ำตาลทรายนั้น จะต้องขออนุมัติจากกระทรวงพาณิชย์เสียก่อน จึงจะนำเข้าได้ ผู้ที่นำเข้าน้ำตาลนอกจากจะเป็นบริษัทเอกชนแล้ว รัฐบาลก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำเข้าน้ำตาลเพื่อบรรเทาการขาดแคลนของน้ำตาลทรายขาวคือ "อ.จ.ส." กับ "องค์การน้ำตาลไทย" ทั้งสองหน่วยงานของรัฐบาลแทนที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของน้ำตาลทรายขาวในประเทศ กลับปรากฏว่า มีความขัดแย้งกันในอำนาจหน้าที่ว่าใครจะเป็นผู้จัดซื้อและจำหน่าย เหตุของความขัดแย้ง เกิดเนื่องมาจากความคลุมเคลือใน "อำนาจหน้าที่" ที่ได้รับมอบหมายนั่นเอง กล่าวคือ "อ.จ.ส." นั้น มีหน้าที่ในการนำเข้าน้ำตาลให้มีความเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ ตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ส่วน "องค์การน้ำตาลไทย" นั้นก็มีหน้าที่ทางการค้าน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลรัฐบาลและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดซื้อน้ำตาลทรายขาวให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในเช่นเดียวกับ "อ.จ.ส." ความขัดแย้งดังกล่าวได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2493 แต่อย่างไรก็ดีผลในที่สุด รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยมีมติให้ "องค์การน้ำตาลไทย" รับผิดชอบเฉพาะในการผลิตน้ำตาลของโรงงานเท่านั้น ส่วน "อ.จ.ส." มีหน้าที่จัดซื้อและจำหน่ายน้ำตาล ความขัดแย้งจึงได้หมดไป และเมื่อเกิดรัฐประหารอีกครั้ง ในเดือนธันวาคม 2494 รัฐบาลชุดใหม่จึงได้มอบหมายให้ "องค์การน้ำตาลไทย" เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อและจำหน่าย พร้อมทั้งรักษานโยบายมิให้เกิดความขาดแคลนน้ำตาลในต้นปี พ.ศ. 2495

ถึงแม้ว่าในช่วงเวลานี้จะมีโรงงานน้ำตาลเอกชนหลายโรงต้องปิดกิจการเพราะแข่งขันสู้น้ำตาลที่สั่งเข้าจากต่างประเทศไม่ได้ แต่ก็มีโรงงานเอกชนเกิดขึ้นหลายโรง ซึ่งอาจจะเนื่องจากผู้ลงทุนได้พิจารณาเห็นว่าปริมาณการผลิตน้ำตาลภายในประเทศยังไม่เพียงพอกับการบริโภค

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้นโยบายผูกขาด (พ.ศ. 2495-2500)

ในช่วงนี้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกมีอยู่เป็นจำนวนมาก ราคาน้ำตาลทรายขาวลดลง ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศ โรงงานน้ำตาลเอกชนต่าง ๆ ได้รวมตัวกันยื่นหนังสือเสนอต่อ พลเอกผิน ชุณหะวัณ ในฐานะประธานคณะกรรมการประสานงานเศรษฐกิจ (ค.ป.ศ.) จุดประสงค์ของการยื่นหนังสือ คือ ให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลืออุ้มชูอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศ ไม่ให้ราคาน้ำตาลลดต่ำลง ซึ่งจะก่อผลกระทบกับชาวไร่ และโรงงานน้ำตาล พลเอกผิน ชุณหะวัณ จึงได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 31 มีนาคม 2495 ในที่ประชุมมีมติออกมา ให้กระทรวงพาณิชย์รับไปกำหนดโควต้าในการสั่งน้ำตาลเข้ามาจำหน่าย ส่วนจะกำหนดโควต้านำเข้าจำนวนเท่าใด โดยวิธีการใด ให้ตกลงกับกระทรวงอุตสาหกรรม

ในวันที่ 29 เมษายน 2495 นายเลื่อน พงษ์โสภณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้เสนอโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต่อรัฐบาล สาระสำคัญของโครงการ มีดังนี้

1. คำนวณต้นทุนของการปลูกอ้อยต่ออ้อยหนึ่งตัน แล้วให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ ในราคาที่สูงกว่าต้นทุนเล็กน้อย ตามคุณภาพของอ้อย พอให้ชาวไร่อ้อยมีกำไร จะเป็นแรงจูงใจให้กับชาวไร่อ้อย ในการขยายเนื้อที่การปลูกอ้อย

2. คำนวณต้นทุนการผลิตน้ำตาลต่อน้ำตาล 1 กิโลกรัม แล้วบวกกำไรในการผลิตให้ตั้งราคาน้ำตาลตามชนิดของน้ำตาลที่ผู้ผลิตสามารถทำได้ เป็นการช่วยเหลือโรงงานน้ำตาล และตัดปัญหาพ่อค้าคนกลาง

3. ให้รัฐบาลรับซื้อน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาล แล้วจำหน่ายโดยคิดบวกค่าใช้จ่ายและกำไรเพียงเล็กน้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคซื้อได้ในราคาพอสมควร เป็นการควบคุมตลาดไว้ในตัว ถ้าหากปรากฏว่า ขณะใดน้ำตาลที่ผลิตได้จะไม่เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ ให้รัฐบาลดำเนินการซื้อจากต่างประเทศมาสำรองไว้ ให้เป็นที่พอเพียงแก่การบริโภคภายในประเทศ

4. เพื่อที่จะปฏิบัติตามโครงการนี้ได้ องค์การน้ำตาลจำเป็นต้องมีทุนหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท เพื่อที่จะเป็นแหล่งกลางรับซื้อน้ำตาลจากเอกชน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาโครงการนี้ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2495 และมีมติเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ส่วนเรื่องเงินทุนให้เจรจากับกระทรวงการคลัง และให้กระทรวงอุตสาหกรรมวางระเบียบในการควบคุมโรงงานน้ำตาลเอกชนทั่วไป ซึ่งโรงงานเอกชนที่จะเข้าโครงการดังกล่าว จะต้องถือหลักตามนี้

1. ให้ปรับปรุงโรงงานน้ำตาลให้เป็นโรงงานที่ทันสมัย อาทิเช่น มีเครื่องทุ่นแรงในการผลิต สามารถผลิตน้ำตาลออกจำหน่ายในราคาที่อาจสู้กับต่างประเทศได้

2. โรงงานจะต้องส่งเสริมการปลูกอ้อยให้ใช้พันธุ์ที่ดี ตามความประสงค์ของทางราชการ โดยใช้เครื่องทุ่นแรงเข้าช่วย

3. โรงงานจะต้องไม่กดราคาอ้อย เป็นการเอาเปรียบชาวไร่อ้อย

4. โรงงานใดจะได้รับความช่วยเหลือ ให้กระทรวงอุตสาหกรรม เสนอรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงงาน ให้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป และการช่วยเหลือนี้ ควรดำเนินการช่วยเหลือในจังหวัดชลบุรี เพื่อให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมทำไร่อ้อยและผลิตน้ำตาลก่อน ในชั้นนี้ไม่สมควรช่วยเหลือกระจายไปทั่ว เพราะจะยากแก่การควบคุม

ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำลังดำเนินการเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมดังกล่าว ภาวะน้ำตาลทรายแดงมีมากจนล้นตลาด สมาคมอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาคมของชาวไร่อ้อยในเขตจังหวัดชลบุรี โดยการส่งเสริมของ พลเอกผิน ชุณหะวัณ มีนายประสาน เสมอวงศ์ เป็นนายกสมาคม ได้มีหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2495 ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ ข้อเสนอในหนังสือมีดังนี้

1. ให้รัฐบาลเลิกสัญญาน้ำตาลที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศ ที่ยังตกค้างอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากน้ำตาลในประเทศมีมากเกินพอ

2. ให้รัฐบาลขึ้นภาษีน้ำตาลขาเข้าจากกิโลกรัมละ 1.50 บาท มาเป็น 3.00 บาท

3. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับซื้อน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงที่เอกชนผลิตขึ้น

4. ให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีน้ำตาลภายในประเทศ

จากข้อเสนอของชาวไร่อ้อย รัฐบาลได้มอบให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับพิจารณา ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้มีหนังสือแสดงความเห็นพร้อมทั้งวิธีการแก้ไขปัญหา ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2495 สาระสำคัญคือ ตามที่นายประสาน เสมอวงศ์ นายกสมาคมฯ เรียกร้องมานั้น มีอยู่ในแนวทางที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำลังดำเนินการอยู่ แต่ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลนั้นจะต้องดึงเอาโรงงานน้ำตาลทรายขาวเข้ามาร่วมด้วย ส่งเสริมไปพร้อมกันกับโรงงานน้ำตาลทรายแดง จึงเห็นควรจัดตั้งขึ้นมาในรูปบริษัทจำกัด โดยให้รัฐบาลถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายขาวกับเอกชนอื่น ๆ ถือหุ้นประมาณร้อยละ 49 ส่วนทุนหมุนเวียนในการดำเนินการต้องใช้เงินเป็นจำนวน 10 ล้านบาท

คณะรัฐมนตรีได้ปรึกษาประชุมในวันที่ 1 ธันวาคม 2495 อนุมัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการได้ จึงได้มีการจัดตั้งขึ้นมาเป็น "บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด" จดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2495 มีทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท และเพิ่มทุนจาก 20 ล้านบาท มาเป็น 50 ล้านบาท ในปี 2496

โดยบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด มีหน้าที่รับผิดชอบจัดหาน้ำตาลให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ ส่วนองค์การน้ำตาลไทย มีหน้าที่ในการผลิตน้ำตาลแต่อย่างเดียว การดำเนินงานของบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ในยุคนี้ ได้พยายามดำเนินตามนโยบายที่ได้วางไว้คือ

1. ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อย มีการจ่ายเงินบำรุงไร่อ้อยโดยตรงแก่ชาวไร่อ้อยหาปุ๋ย แจกจ่ายพันธุ์อ้อย จัดหาเครื่องมือทุ่นแรง นำมาจำหน่ายในราคาถูก และที่สำคัญคือ กำหนดราคาอ้อย น้ำเชื่อม น้ำตาลทรายแดง และน้ำตาลทรายขาว ในราคาที่เป็นธรรมต่อทุก ๆ ฝ่าย

2. ส่งเสริมให้มีโรงงานน้ำตาลมากขึ้น ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2497 บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นที่ตำบลหนองชาก อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี มีกำลังการผลิต 1,000 ตัน/วัน ในวันที่ 23 มีนาคม 2497 โรงงานน้ำตาลดังกล่าวได้จดทะเบียนเป็น "บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด" แยกไปดำเนินงานต่างหากจากบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ก็สร้างโรงงานน้ำตาลขึ้นอีกโรง แต่มิใช่เป็นของ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด แต่เป็นโรงงานน้ำตาลของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของจอมพลผิน ชุณหะวัณ มีกำลังการผลิต 1,500 ตัน/วัน โรงงานตั้งอยู่ที่ตำบลย่านยาว อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี เรียกว่า "โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี"

3. รักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล โดยการควบคุมปริมาณการผลิตและปริมาณการนำเข้าไว้ในมือของ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และมีอำนาจผูกขาดในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแต่ผู้เดียว

ภายใต้การส่งเสริมของบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด น้ำตาลทรายที่ผลิตในประเทศได้เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี ปัญหาของระบบการดำเนินงานผูกขาดของบริษัทฯ เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2498 เมื่อโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนหลายโรงไม่ยอมส่งมอบน้ำตาลให้กับบริษัทฯ อีกทั้งการพยุงราคาน้ำตาลทรายเริ่มมีปัญหา เมื่อปริมาณน้ำตาลมีมากขึ้น บริษัทฯ ไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อน้ำตาลทั้งหมดได้ จอมพลผิน ชุณหะวัณ จึงได้เปลี่ยนนโยบายน้ำตาลทันมา เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาลเอกชน ให้ผลิตน้ำตาลชนิดดีเยี่ยม (น้ำตาลรีไฟน์) เปลี่ยนบริษัทฯ เป็นบริษัทมหาชน แต่ก็ยังคงให้บริษัทฯ ทำหน้าที่คุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลภายใน อีกทั้งให้รัฐบาลช่วยเหลือในการตัดถนน การขนส่งการชลประทาน ให้รัฐบาลอนุมัติให้มีการจัดตั้งธนาคารขึ้นเฉพาะของชาวไร่อ้อย เป็นต้น คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ 11 ก.ค. 2499 และมีมติไม่เห็นด้วยโดยได้ให้ ดร.โยเซฟ เอสกูลด์ ที่ปรึกษาการเศรษฐกิจประจำสำนักคณะรัฐมนตรี รับไปพิจารณาแก้ไข

ในวันที่ 1 ธันวาคม 2499 ดร.โยเซฟ เอสกูลด์ ได้เสนอความเห็นจากเรื่องที่ได้มอบหมาย โดยเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาอยู่ 2 โครงการ คือ

1. โครงการระยะสั้น ให้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมนั้น มีความจำเป็นต้องซื้อน้ำตาลทั้งหมดของโรงงาน เพื่อรักษาระดับราคาไว้ให้อยู่ในระดับที่เป็นอยู่ขณะนั้น

2. โครงการระยะยาว ให้เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อลดต้นทุนและลดราคาให้แก่ผู้บริโภคในระยะต่อไป

ในขณะที่อยู่ในระยะคิดค้อตกลงกัน ก็เกิดรัฐประหารโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โครงการต่าง ๆ จึงต้องตกอยู่กับรัฐบาลชุดใหม่ และได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการบางคนในคณะกรรมการของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด

ในยุคสมัยนี้ โรงงานน้ำตาลเอกชนได้รับความคุ้มครองจากบริษัทฯ โรงงานเอกชนมีการขยายออกไปตามภาคต่าง ๆ ตามจังหวัดที่มีแหล่งเพาะปลูกอ้อย แต่โรงงานของเอกชนในสมัยนี้ยังคงเป็นโรงงานขนาดกลางกับขนาดเล็กรวมทั้งหมดประมาณ 48 โรง โรงงานขนาดกลางมีประมาณ 28 โรง แบ่งออกได้เป็น โรงงานที่มีลูกหีบกับโรงงานที่ไม่มีลูกหีบประเภทละ 14 โรง

นอกจากโรงงานน้ำตาลทรายขาวขนาดกลางกับขนาดเล็กแล้ว ยังมีโรงงานน้ำตาลทรายแดงตั้งอยู่ทั่วประเทศ มีประมาณ 300 กว่าโรง โรงงานเหล่านี้ร้อยละ 80 อยู่ในภาคกลาง โดยเฉพาะในจังหวัดชลบุรี มีประมาณ 200 โรง

<u>อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด (พ.ศ. 2501-2504)</u>

ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว รัฐบาลชุดใหม่ต้องเผชิญกับปัญหาภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด และปัญหาที่สำคัญของคณะกรรมการชุดใหม่ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด กำลังเผชิญอยู่คือ การขาดเงินทุนหมุนเวียนที่จะรับซื้อน้ำตาลทั้งหมด

จากโรงงานน้ำตาลเอกชน นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ กรรมการผู้จัดการบริษัทฯ ได้ทำหนังสือถึง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อขอความช่วยเหลือโดยเสนอวิธีที่จะแก้ไขสถานการณ์ขณะนั้น 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 ให้รัฐบาลรับซื้อน้ำตาลที่โรงงานผลิตทั้งหมด และจำหน่ายแต่ผู้เดียวทั้งภายในและส่งออกนอกประเทศ แต่จะต้องมีเงินทุนถึง 300 ล้านบาท ต้องมีโกดังและส่งออกส่วนที่เหลือร้อยละ 30 ของน้ำตาลทั้งหมด โดยยอมขายในราคาที่ขาดทุน และตั้งราคาภายในให้สูง นำกำไรจากภายในมาชดเชยส่วนที่ขาดทุนของการส่งออก

วิธีที่ 2 รัฐบาลรับซื้อเฉพาะส่วนที่เหลือร้อยละ 30 สำหรับส่งออก ใช้เงินทุน 100 ล้านบาท โดย 50 ล้านบาท ใช้สำหรับซื้อและส่งออก อีก 50 ล้านบาทใช้รับจำนำน้ำตาลจากโรงงานเอกชน โดยให้องค์การคลังสินค้า กรมการค้าภายใน เป็นผู้รับจำนำ

ซึ่งทางบริษัทฯ เห็นว่า หากใช้วิธีที่ 2 จะดีกว่า โดยขอความร่วมมือจากโรงงานเอกชน และขอกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารออมสินแห่งละ 50 ล้านบาท โดยมอบให้องค์การคลังสินค้าเป็นผู้รับจำนำ พร้อมกันนี้ไม่อนุญาตให้มีการตั้งโรงงานใหม่

คณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2502 มีมติดังนี้

1. ห้ามนำน้ำตาลเข้ามาจากต่างประเทศ เว้นแต่เป็นการนำเข้ามาเพื่อทำน้ำอัดลมตามความจำเป็น

2. ให้พิจารณาที่จะป้องกันการตั้งโรงงานทำน้ำเชื่อมเพื่อทำน้ำตาลขึ้นใหม่

3. ให้องค์การน้ำตาลไทยพิจารณาหาทางสร้างโรงงานน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อใช้แทนน้ำตาลที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศ

4. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเร่งรัดในการดำเนินงานโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดสุพรรณบุรี ให้สามารถผลิตน้ำตาลได้เต็มกำลังโดยด่วน โดยร่วมมือกับกระทรวงเกษตร

5. ให้ส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจพิจารณาทั้งในปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาในระยะยาวว่า จะมีทางช่วยเหลือได้อย่างไร หรือไม่เพียงไร สำหรับปัญหาเฉพาะหน้านั้น ขอให้พิจารณาแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน

ในวันที่ 29 ธันวาคม 2502 ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ประธานคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาฯได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี สาระสำคัญมีดังนี้

การแก้ไขปัญหาในระยะสั้น : ในปีการผลิต 2503 จะมีน้ำตาลเหลือบริโภคประมาณ 300,000 ตัน ทางสภาพัฒนาฯ มีความเห็นว่า หาทางให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคน้ำตาลแทนสินค้าที่ให้ความหวานอย่างอื่น สินค้าที่ทดแทนน้ำตาลที่สำคัญคือ "หางนมข้น" ให้รัฐบาลขึ้นภาษีขาเข้าสำหรับหางนมข้นและห้ามไม่ให้สั่งน้ำตาลเข้ามาในประเทศ เว้นแต่จะใช้ในทางการแพทย์ นอกจากนี้หาทางให้บริษัทฯ กู้เงินไปทำทุนหมุนเวียนพร้อมทั้งให้บริษัทฯ เร่งรัดหนี้ที่โรงงานน้ำตาลเอกชนยังค้างอยู่มาช่วยเป็นทุนหมุนเวียน

การแก้ปัญหาระยะยาว : ห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีก เว้นแต่โรงงานที่จะสร้างนั้นสามารถผลิตน้ำตาลทรายขาวอย่างดีได้ และมีลูกหีบเป็นของตนเอง ให้เร่งรัดคุณภาพของอ้อยและประสิทธิภาพในการเพาะปลูกอ้อย นอกจากนี้ โรงงานน้ำตาลทรายที่ทำจากน้ำเชื่อมและน้ำตาลทรายแดง เห็นควรให้มีลูกหีบ

คณะรัฐมนตรีได้นำความเห็นของสภาพัฒนาฯ มาพิจารณา และมีมติออกมาในวันที่ 5 มกราคม 2503 ตามข้อเสนอของสภาพัฒนาฯ ดังนี้

ในการแก้ปัญหาระยะสั้นตามข้อเสนอของสภาพัฒนาฯ นั้น การขึ้นภาษีขาเข้าสำหรับหางนมข้นให้ไปปรึกษากับกระทรวงการคลัง ส่วนการห้ามนำน้ำตาลเข้ามานั้นได้มีมติไปแล้ว และสำหรับการขอกู้เงินนั้นให้องค์การน้ำตาลไทยกู้เงินจากธนาคารออมสิน 5 ล้านบาท ดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลากู้ 4 เดือน ให้กระทรวงการคลังช่วยค้ำประกัน

ในการแก้ปัญหาระยะยาวตามข้อเสนอของสภาพัฒนาฯ นั้น การเพิ่มคุณภาพอ้อย มอบให้กระทรวงเกษตรรับไปพิจารณาดำเนินการ ส่วนการห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลหรือบังคับให้โรงงานมีลูกหีบก็ดี ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาดำเนินการ

จากมตินี้ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้นำไปดำเนินการ และภายใต้การดำเนินการของบริษัทฯ ประเทศไทยสามารถส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้เป็นจำนวนมากเป็นครั้งแรก แต่ถึงแม้จะส่งออกน้ำตาลได้ในปริมาณมาก การณ์กลับปรากฏว่า สถานการณ์ปี 2503 ได้เลวร้ายลงกว่าเก่า ทั้งนี้เนื่องจากมีการผลิตน้ำตาลออกมามาก ทำให้ราคาลดลงจากกระสอบละ 470 บาท ในปี 2502 มาเป็นกระสอบละ 260 บาท ในปี 2503 และยืนอยู่ในระดับนั้นไม่กระเตื้องขึ้นอีก ส่วนราคาหางนมข้นกลับมีราคาถูกกว่าก่อนที่จะมีการเก็บภาษีเสียอีก / รัฐบาลจึงมีนโยบายพยุงราคาน้ำตาลให้สูงขึ้นเพื่อให้โรงงานน้ำตาลได้กำไร เพื่อจะได้ไม่ต้องกดราคาอ้อยและราคาน้ำเชื่อม ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อชาวไร่อ้อย และโรงงานทำน้ำเชื่อม ทางกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ดำเนินการ โดยให้ผู้ผลิตน้ำตาลเอกชนรวมกลุ่มตั้งเป็น "คณะกรรมการพิจารณารวมกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทราย" มี นางบุญเกื้อ เบญจกาญจน์ เป็นประธาน จุดประสงค์ของการตั้งกลุ่มนี้ก็เพื่อให้มีการทำสัญญาซื้อขายน้ำตาลกัน ให้มีการรวมตัวกันขายน้ำตาลของทุกโรงงาน ณ ที่ใดที่หนึ่ง ไม่ให้มีการแย่งขายน้ำตาล โดยให้ทุกโรงงานขายขาดให้กับบริษัทฯ เพื่อให้บริษัทฯ เป็นผู้เดียวที่จะส่งออกน้ำตาลและจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ นอกจากนี้ ไม่ให้ทุกโรงงานเปิดหีบก่อนวันที่ 1 ธันวาคม ของทุก ๆ ปี

การรวมกลุ่มของผู้ผลิตน้ำตาล 48 โรง ปรากฏว่าเกิดความล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานน้ำตาลกลุ่มกว้างชุ่นหลี ได้เสนอเงื่อนไขที่จะขอรับเงินน้ำตาลล่วงหน้าร้อยละ 75 ทันที ในขณะที่ข้อตกลงในสัญญารวมกลุ่มนั้นให้รับเงินล่วงหน้าได้ร้อยละ 50 เท่านั้น ทำให้กลุ่มจัดตั้งไม่สามารถตกลงกันได้ การรวมกลุ่มจึงได้ล้มไปในที่สุด นายบุญย์ เจริญไชย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และเป็นประธานบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เห็นว่า หากไม่มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับน้ำตาลขึ้นมาบังคับใช้โดยเฉพาะ

สถานการณ์อ้อยและน้ำตาลคงไม่สามารถดีขึ้นได้ จึงให้ นาย เดิมศักดิ์ อินทรปาน นาย เผด็จ นิคยวรรธนะ และนายชลอ สัมพันธารักษ์ เป็นผู้ยกร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 นำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ตรา เป็นกฎหมาย สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ต้องการให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณา เกี่ยวกับการส่ง เสริม ควบคุมและคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ให้มีกองทุน เงินสง เคราะห์ที่ เรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำตาลทราย ตามจำนวนน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ในจำนวน เงินไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท แล้วจัดสรร เงินที่ได้นี้ร้อยละ 10 เป็น เงินส่ง เสริมการปลูกอ้อยร้อยละ 5 เป็น เงินใช้จ่ายในการวิจัย เกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายร้อยละ 5 เป็น เงินใช้ในการบริหารงานของคณะกรรมการดังกล่าว และอีกร้อยละ 80 เป็น เงินอุดหนุนการส่งออก

คณะรัฐมนตรีได้นำ ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ เข้าที่ประชุมในวันที่ 5 กันยายน 2504 มีมติให้ คณะกรรมการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติรับพิจารณา แล้วจึงนำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการสภาพัฒนาฯ ได้มอบหมายให้ นายกฤช สมบัติสิริ เศรษฐกร สาขาอุตสาหกรรมและพลังงาน และนาย เกลน แอล ปาร์คเกอร์ ที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมของสภาพัฒนาฯ ร่วมกันศึกษา แต่นาย เกลน แอล.ปาร์คเกอร์ ยังมิทันได้ เสนอผลการศึกษา และนายกฤช สมบัติสิริ ก็ยังไม่กลับจากต่างประเทศ สภาพัฒนาฯ ก็มีความ เห็น เสนอมายังคณะรัฐมนตรีว่า ให้กระทรวงอุตสาหกรรม เสนอหลักการและวิธีปฏิบัติงานที่จะนำมาใช้ภายหลังจากที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้ได้ประกาศแล้ว เพื่อที่รัฐบาลจะได้พิจารณาและให้ความ เห็นชอบในด้านนโยบาย ก่อนที่จะรับหลักการของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ หลักการและวิธีการที่จะนำ เสนอควร เป็นดังนี้

1. ภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่ พ.ร.บ. ใช้บังคับ หรืออาจยืดเวลาออกไปอีกไม่ เกิน 2 ปี จะต้องไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานน้ำตาลอีก

2. การจ่าย เงินสง เคราะห์ควรใช้วิธีการ เปิดประมูลทั่วไป

3. การ เรียกเก็บ เงินสง เคราะห์ ให้กระทำได้โดยขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

4. การกำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลให้โรงงานผลิต ต้อง เสนอคณะรัฐมนตรีก่อน

5. *การกำหนดมาตรการให้โรงงานและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำตาล* ปฏิบัติจะต้องดำเนินการเป็นไปตามนั้น ภายในกำหนดเวลา หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องมีการลงโทษ

6. สมควรให้ผู้ประกอบการอุทธรณ์ข้อกำหนดของคณะกรรมการได้ จึงควรให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์

7. ในระยะแรกควรปรับราคาขายส่งไว้ไม่เกินกิโลกรัมละ 4.50 บาท และขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ 5 บาท และคณะกรรมการจะต้องเริ่มลดราคาน้ำตาลลงตั้งแต่ปี 2506 เป็นต้นไปจนถึงปี 2510 ราคาน้ำตาลทรายชนิดปานกลางจะต้องไม่เกิน 3.60 บาท/กิโลกรัม

คณะกรรมการสภาพัฒนาฯ เห็นว่า ถ้าหากกระทรวงอุตสาหกรรมและเจ้าหน้าที่รับรองว่า จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว ก็เห็นควรที่รัฐบาลจะให้ความสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติกล่าวไว้

ภายหลังที่สภาพัฒนาฯ ได้เสนอความเห็นมาแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ทำแถลงการณ์ออกมาชี้แจง มีสาระสำคัญว่า เนื่องด้วยปัจจุบันมีโรงงานน้ำตาลทรายขาวถึง 48 โรง และโรงงานน้ำตาลทรายแดงมีมากกว่า 200 โรง ทำให้ปริมาณน้ำตาลในประเทศมีมากเกินความต้องการ เป็นผลให้ราคาตกต่ำ ซึ่งกระทบกระเทือนต่อผู้ผลิตทั้งโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย จึงจำเป็นต้องส่งน้ำตาลออกนอกประเทศ เพื่อเป็นการระบายน้ำตาลในประเทศ จะได้เป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลภายใน แต่การส่งออกนั้นจะขาดทุนด้วยเหตุที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกต่ำกว่าต้นทุนการผลิตภายใน จึงจำเป็นต้องมีเงินอุดหนุนการส่งออกโดยเก็บจากผู้ผลิตน้ำตาลทรายตามจำนวนที่ผลิตได้ เพื่อการใช้จ่ายดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานตาม พ.ร.บ. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงอุตสาหกรรมจะดำเนินงานเป็นขั้น ๆ ดังนี้

1. ระบายน้ำตาลส่งออกนอกประเทศ

2. เมื่อสามารถระบายได้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะพยายามควบคุมราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับ 3.60 - 4.50 บาทต่อกิโลกรัม

3. การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลใดทำการผลิตส่งออกนั้น จะมีหลักเกณฑ์พิจารณาโดยพิจารณาตามความสามารถในการผลิตน้ำตาล ความสะดวกในการขนส่งน้ำตาลจากโรงงานไปท่าเรือที่มีต้นทุนการขนส่งต่ำสุด และการเสนอขอรับเงินสงเคราะห์ต่ำที่สุด

4. เมื่อกำหนดราคาน้ำตาลได้ดังข้อ 2 แล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจะประกันราคาอ้อยให้ไม่ต่ำกว่า 115 บาทต่อตัน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปรับปรุงพันธุ์อ้อย ปรับปรุงประสิทธิภาพการเพาะปลูกอ้อย

5. เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการผลิตและการบริโภคน้ำตาลทราย ทางกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดโควต้าการผลิตให้กับแต่ละโรงงาน โดยมีหลักเกณฑ์พิจารณาจากปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ในปีที่ผ่านมา และผู้ที่ผลิตน้ำตาลได้โดยใช้ทุนการผลิตต่ำที่สุด

6. งดการอนุญาตให้ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายและไม่อนุญาตให้ขยายกำลังการผลิต

7. การเก็บเงินสงเคราะห์จะดำเนินการโดย

7.1 กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ

7.2 การเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์ ให้อนุโลมตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของทางราชการทุกประการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้สั่งอนุญาตตามวงเงินในอำนาจที่ระเบียบทางราชการกำหนดไว้

7.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ และรับรองงบดุลของการดำเนินกิจการนี้

7.4 การจัดสรรค่าใช้จ่ายเงินสงเคราะห์ เป็นดังนี้

ร้อยละ 10 ใช้ส่งเสริมการปลูกอ้อย

ร้อยละ 25 ใช้ในการวิจัย

ร้อยละ 80 ใช้อุดหนุนส่งออก

ร้อยละ 5 ใช้จ่ายในการบริหารตาม พ.ร.บ. นี้

7.5 การเก็บเงินสงเคราะห์จะหมดความจำเป็นลงก็ต่อเมื่อไม่มีความจำเป็นที่จะส่งน้ำตาลออก หรือส่งออกไปได้ในราคาดี แต่ก็ยังคงเก็บเงินสงเคราะห์ไว้ช่วยส่งเสริมการทำไร่อ้อย การวิจัยและการบริหารเท่านั้น

8. เพื่อเป็นการส่งเสริมและช่วยเหลือ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศให้มั่งคั่ง จำเป็นต้องมีการทำวิจัย โดยวิจัยทางด้านวัตถุดิบ วิจัยกรรมวิธีการผลิตน้ำตาลทราย วิจัยทางด้านวิศวกรรม ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากแถลงการณ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมที่เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 26 กันยายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและส่งให้คณะที่ปรึกษากฎหมายตรวจพิจารณาหลังจากที่ได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงนำเข้าสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2504

เมื่อร่างพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เข้าสู่วาระ 1 ในสภาร่างฯ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนผู้ที่คัดค้านหลายคน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้หนึ่งที่ได้ลุกขึ้นอภิปราย มีเนื้อความว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจกระทรวงอุตสาหกรรมมากเกินไป โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดราคาอ้อย ราคาน้ำตาล และเงินทุนสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดทุจริตได้ง่าย นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงขึ้น

ก่อความเดือดร้อนให้กับประชาชน แต่อย่างใดก็ดี ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ผ่านเข้าสู่วาระที่ 2 และวาระที่ 3 จนประกาศเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พ.ย. 2504 เป็นต้นไป

อย่างใดก็ตาม ภายหลัง นายกฤช สมบัติสิริ ได้กลับจากต่างประเทศ และนายเกลน แอล.ปาร์คเกอร์ ได้ทำการศึกษาเสร็จแล้ว ก็เกิดความเห็นที่ขัดแย้งกันขึ้นในสภาพัฒนาฯ ซึ่งทั้ง 2 คนมีความเห็นคัดค้านกับพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้ทำบันทึกคัดค้านโดยใจความว่า หัวใจแห่งปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล อยู่ที่อุตสาหกรรมนี้ขยายตัวเกินสมควร ทั้งนี้เกิดจากความผิดพลาดของนโยบายรัฐที่เน้นการส่งเสริมให้เกิดการขยายตัว ใช้เครื่องมือส่งเสริมด้วยการจำกัดการนำเข้าและกำหนดราคาภายในให้สูง แต่มิได้คำนึงถึงประสิทธิภาพการผลิตและต้นทุนการผลิต แทนที่กฎหมายฉบับนี้จะลดการขยายตัวกลับช่วยป้องกันไม่ให้มีการหดตัว กฎหมายนี้เกิดขึ้นได้เพราะ เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลกลุ่มหนึ่ง ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้ กลุ่มผู้ผลิตกลุ่มนี้ต้องการให้รัฐบาลจัดการด้านทางการตลาดน้ำตาลให้อยู่ในมือของผู้ผลิตน้ำตาลทรายขาวรายใหญ่ โดยภาระตกอยู่ผู้ผลิตรายเล็ก ๆ รวมทั้งผู้บริโภค นอกจากนี้ อำนาจของคณะกรรมการนี้มีมากเกินไป อีกทั้งไม่มีเป้าหมายในการดำเนินการที่เด่นชัดว่า ขนาดอุตสาหกรรมนี้จะหดตัวหรือขยายตัวขึ้นอีกแค่ไหน การแทรกแซงของรัฐบาลและข้าราชการในอุตสาหกรรมนี้มีมากเกินไป เป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศ นโยบายที่ถูกต้องของรัฐบาลและที่ควรจะเป็นคือ ควรจะปรับปริมาณการผลิตให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายใน รวมทั้งปริมาณที่คาดว่าจะส่งออกได้ และจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง ราคาน้ำตาลจะได้ต่ำลง อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้วัตถุดิบเป็นน้ำตาลจะได้ขยายตัว ภาวะการล้นตลาดของน้ำตาลจะได้หมดไป

ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาฯ ต้องมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ไม่ควรสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายที่ไม่มีลูกหีบเลิกกิจการ

2. ควรปฏิบัติไปตามแนวทางพัฒนาฯ ได้เสนอไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องราคาน้ำตาลทราย

3. ควรแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามผลปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายยี เอช. เบคอน ที่ปรึกษาด้านเกษตรกร นายเกลน แอล. ปาร์คเกอร์ ที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมสภาพัฒนาฯ ดร.เฉลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ เศรษฐกรด้านเกษตร นายกฤช สมบัติสิริ เศรษฐกรด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน และผู้แทนสำนักงานประมาณขึ้นมา มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาเป็นคราว ๆ ไป คณะกรรมการบริหารอาจพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบหรือเพื่อพิจารณาต่อไป หรืออาจจะเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้แล้วแต่กรณี

หนังสือที่มาถึงนายกรัฐมนตรีนี้ถูกนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 21 พ.ย. 2504 ในวาระรับทราบเท่านั้น

<u>อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 (พ.ศ. 2505-2509)</u>

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2504 เป็นต้นมา ได้มีการตั้งคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (กอต.) ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาดำเนินงาน กอต. ได้ใช้องค์การน้ำตาลทรายเป็นสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สำนักงานนี้ได้ตั้งสาขาขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ ที่มีโรงงานน้ำตาลทรายตั้งอยู่ รวม 12 สาขา เพื่อดำเนินการควบคุมการผลิตและการเคลื่อนย้ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาล และเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ตามปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท

ภายหลังที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้นำออกใช้ได้ 2 ปี ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน และสภาพัฒนาฯ ดังผลการประเมินจากคณะทำงานติดตามผลปฏิบัติการพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาพัฒนาฯ ได้สรุปผลปฏิบัติการ 2 ปีที่ผ่านมา สาระสำคัญมีว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ สามารถแจกแจงผลกระทบดังกล่าวออกเป็นผลกระทบเฉพาะหน้า และผลกระทบในอนาคต ดังนี้

ผลกระทบเฉพาะหน้านี้คือ หลังจากประกาศเก็บเงินอุดหนุนน้ำตาลเป็น 97 บาทต่อกระสอบแล้ว มีผลทำให้โรงงานน้ำตาลต้องหยุดหีบอ้อย ทั้งนี้เป็นเพราะแต่เดิมนั้น ราคาน้ำตาลกระสอบละ 370 บาท ไม่ต้องชำระเงินอุดหนุน แต่เมื่อประกาศให้ชำระเงินอุดหนุนแล้ว ราคาได้ตกมาเป็น 320 บาท ต่อกระสอบ ขณะที่ต้นทุนของโรงงานตกกระสอบละ 370 บาท สาเหตุที่ราคาลดลงมาเป็น 320 บาทต่อกระสอบนั้น เป็นผลมาจากปริมาณน้ำตาลในตลาดมีมากขึ้น ซึ่งเกิดจากโรงงานน้ำตาลทรายแดงที่มีอยู่ 300 กว่าโรง ได้เพิ่มปริมาณการผลิตมากขึ้น เพราะไม่ต้องชำระเงินอุดหนุน น้ำตาลทรายแดงได้ออกมาทุ่มตลาด ทำให้ราคาน้ำตาลตกลงมา ผลจากการที่ราคาน้ำตาลตกนี้ได้กระทบต่อไปถึงชาวไร่อ้อย กล่าวคือ โรงงานขาดเงินทุนหมุนเวียน ไม่สามารถจ่ายเงินค่าอ้อยให้กับชาวไร่อ้อยได้เต็มราคาตามที่รัฐบาลได้บังคับให้โรงงานรับซื้ออ้อยตันละ 95-125 บาทตามแต่ละท้องที่ การขาดเงินทุนหมุนเวียนของโรงงานน้ำตาลนี้ เป็นเพราะทุนส่วนหนึ่งของโรงงานจะต้องนำไปจ่ายเงินอุดหนุน และอีกส่วนหนึ่งต้องนำไปเก็บกักน้ำตาลที่ไม่สามารถขายได้ อันเนื่องมาจากปริมาณน้ำตาลในตลาดมีมากเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้ถ้าหากว่าโรงงานไม่เก็บกักน้ำตาล แต่ปล่อยน้ำตาลออกสู่ตลาดจะยิ่งทำให้ราคาน้ำตาลตกลงไปอีก ดังนั้น โรงงานจึงมีเงินไม่พอจะจ่ายให้กับชาวไร่อ้อย จึงได้ผลัดวันการชำระเงินค่าอ้อยไป โดยออกตั๋วเงินที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้ชาวไร่ ทำให้ชาวไร่ที่ไปขายลดตั๋วเงินให้กับพ่อค้าคนกลางต้องเสียค่าส่วนลดมาก เมื่อคำนวณดูแล้วราคาอ้อยที่ได้รับจริง ๆ ของชาวไร่นั้น ตกเพียงแค่ 20 บาทต่อตันเท่านั้น นอกจากนั้นการบริหารงานของกองทุนสงเคราะห์ทำไปอย่างหละหลวม ขาดการวางแผนและการค้นคว้าในทางเศรษฐกิจ ทำให้ปฏิบัติงานล้าหลังเหตุการณ์อยู่เสมอ

ส่วนผลในอนาคตอันใกล้นั้นคาดว่า ชาวไร่จะหยุดการปลูกอ้อยทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลขึ้นในปี พ.ศ. 2505--2506 ราคาน้ำตาลจะสูงขึ้น ผู้บริโภคเดือดร้อน ผู้ผลิตบางรายที่ไม่สามารถหาเงินทุนมาได้ทันท่วงทีจะต้องหยุดทำการผลิต มีผลกระทบไปถึงธนาคารผู้ที่ได้ออกทุนให้แก่โรงงานเหล่านี้ ผลเหล่านี้จะทำให้เกิดการผูกขาดตัดตอนขึ้นอยู่กับบุคคลบางคนในเรื่องการกำหนดราคาน้ำตาลก็ดี การรับเงินสงเคราะห์เพื่อส่งออกก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้เกิดเสียหายขึ้นแก่ภาวะเศรษฐกิจทั้งสิ้น ระยะนี้ตั้งแต่สิ้นฤดูกาลผลิตน้ำตาลในเดือนเมษายน เป็นต้นไป อาจกระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนี้จะกระทบกระเทือนถึงงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องกำหนดเงินให้แก่โรงงานที่ขาดสมรรถภาพในการผลิตของรัฐบาล อีกทั้งระบบนี้ เป็นการส่งเสริมรายได้ของพ่อค้าคนกลางซึ่งรับแลกตั๋วชำระเงินและผู้กักตุนน้ำตาล

จากผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทั้งในเฉพาะหน้าและในอนาคตนั้น สภาพัฒนาฯ ได้เสนอวิธีแก้ไขให้กับรัฐบาล 2 ข้อ

1. ให้มีการแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยทำการศึกษาสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจให้แน่ชัด ดังนั้นกองทุนจึงจำเป็นต้องหาผู้ชำนาญงานในด้านนี้จริง ๆ มาดำเนินงานประจำ และไม่ควรจะเป็นผู้มีพันธะใด ๆ กับส่วนราชการของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจของรัฐในอุตสาหกรรมประเภทนี้ เพื่อที่จะได้ใช้คนที่มีความรู้จริง ๆ แล้วไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยราชการของรัฐบาล

2. ควรจะได้มีการช่วยเหลือชาวไร่อ้อย โดยจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาเพื่อการค้นคว้าเรื่องอ้อย และเทคนิคในการทำน้ำตาลโดยด่วน โดยรับโอนเงินประเภทส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมประเภทนี้มาดำเนินงาน กองทุนควรจะมีหน้าที่จัดการในเรื่องส่งน้ำตาลออกนอกประเทศเท่านั้น

ทั้งสองวิธีเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว ไม่ใช่เฉพาะ 3-4 ปีข้างหน้านี้เท่านั้น จึงเห็นควรให้ระงับการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไข พ.ร.บ. นี้ใหม่

อย่างไรก็ดี เสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์ของสภาพัฒนาฯ ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับความกดดันอย่างมาก นายบุญย์ เจริญไชย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และประธานบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ต้องออกมาแถลงสรุปผลการดำเนินงานต่อสื่อมวลชน ในวันที่ 20 ธันวาคม 2506 เนื้อหาของการแถลงสรุปผลครั้งนี้ยังคงสนับสนุนแนวทางดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว

ความขัดแย้งระหว่างสภาพัฒนาฯ กับกระทรวงอุตสาหกรรมยังคงดำเนินต่อมาจน นายบุญย์ เจริญไชย ได้ลาออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในวันที่ 21 สิงหาคม 2507 ภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอกถนอม กิตติขจร และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ พลอากาศโท มุนี มหาสันทนะ เวชยันรังสฤษฏ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีนายสะอาด หงษ์ยนต์ เป็นปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในระยะตั้งแต่วันที่ 22 สิงหาคม 2507 เป็นต้นมา เป็นนโยบายที่เกิดจากแรงผลักดันของ นายสะอาด หงษ์ยนต์ เป็นสำคัญ และแนวนโยบายที่ออกมามีความโน้มเอียงไปตามความเห็นของสภาพัฒนาฯ

ก่อนที่ นายบุญย์ เจริญไชย จะลาออกในฤดูการผลิต 2506/07 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้พุ่งขึ้นสูงมาก ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศคิวบา ผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลกได้ถูกพายุสลาตัน ฟรอรา ถล่มไร่อ้อยเสียหายหมด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้พุ่งขึ้นเป็น 100 ปอนด์ต่อลองตัน ในขณะที่ยามเหตุการณ์ปกติราคาน้ำตาลทรายจะอยู่ในระดับแค่ 30 ปอนด์ต่อลองตัน เท่านั้น การที่ราคาตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นในฤดูการผลิต 2506/07 ทำให้โรงงานน้ำตาลภายในประเทศเร่งรัดขยายการผลิตเป็นการใหญ่ พ่อค้าบางรายที่ไม่สามารถขออนุญาตตั้งโรงงานน้ำตาลได้ก็หันไปซื้อโรงงานน้ำตาลขนาดเล็กที่ไม่มีลูกหีบแล้วเพิ่มลูกหีบเข้าไปเอง แต่ราคาน้ำตาลดีได้เพียงแค่ปีเดียว ในปีต่อมาก็ได้ลดลงไปเรื่อย ๆ ผลที่คิดตามมาในฤดูการผลิต 2507/08 ได้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้นภายในประเทศ แต่ทางรัฐบาลได้เห็นแนวโน้มก่อนแล้วว่าจะเกิดปัญหาดังกล่าว จึงได้เตรียมการไว้ล่วงหน้าโดยในที่ประชุม

กอศ. วันที่ 16 กันยายน 2507 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาการกำหนดอัตราเงินสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำประจำปีการผลิต 2507/08 ในที่ประชุมวันเดียวกันนี้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 โดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เหตุผลที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 2 เป็นเพราะเห็นว่า การใช้จ่ายเงินตาม พ.ร.บ. ฉบับแรกนั้นไม่มีความคล่องตัว ต้องการดึงอำนาจการใช้เงินทั้งในการจัดสรรเงินอุดหนุนส่งออก จัดสรรเงินเพื่อใช้ประโยชน์แก่การทำไร่อ้อยและอุตสาหกรรม มาอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และในวันที่ 28 ธันวาคม 2507 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้ส่งร่างดังกล่าวไปให้สภาพัฒนาฯ พิจารณา

ในส่วนการแก้ไขสถานการณ์น้ำตาลล้นตลาดนั้น ปรากฏว่า ราคาน้ำตาลภายในตกต่ำ จะต้องส่งน้ำตาลออกนอกประเทศแต่ในกองทุนไม่มีเงินสงเคราะห์ ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2508 จึงได้มีการประชุม กอศ. ที่ประชุมได้ให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการยืมเงินผ่อนชำระระยะยาวจากกองทุนและส่งน้ำตาลออกโดยไม่ใช้วิธีประมูล จากการคำนวณเงินที่จะต้องสงเคราะห์จะต้องใช้ 110 ล้านบาท กอศ. จึงมีมติยืมเงินจากกระทรวงการคลัง เพื่ออุดหนุนการส่งออกไปพลาง ๆ ก่อน แต่กระทรวงการคลังไม่ยินยอม ในวันที่ 24 มีนาคม 2508 ม.ล. เดช สนิทวงศ์ ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาฯ ได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาภาวะน้ำตาลล้นตลาด ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้แทนจากราชการ 7 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อยจังหวัดกาญจนบุรี 4 คน และผู้แทนชาวไร่อ้อยจังหวัดชลบุรี 2 คน มีนายเผด็จ นิตยวรรธนะ และนายกฤช สมบัติสิริ เป็นเลขานุการที่ประชุม ในที่ประชุมยืนยันแนวทางแก้ไขปัญหาตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเคยเสนอ คือ

1. ยืนยันขอกู้เงิน 110 ล้านบาท
2. ในปีต่อไปให้เก็บเงินสงเคราะห์ 97 สตางค์ต่อกิโลกรัม

3. ให้ทำความเข้าในในเรื่องราคาน้ำตาลให้ประชาชนทราบ

4. ให้แก้กฎกระทรวงว่าด้วยการส่งออกโดยไม่ต้องประมูล และกำหนดน้ำตาลให้เป็นสินค้ามาตรฐาน เพื่อให้สามารถขายในตลาดล่วงหน้าได้

5. ถ้ารัฐบาลไม่สามารถให้กู้ได้ จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายน้ำตาลอนุญาตให้กองทุนก่อหนี้สินได้หรือไม่ โดยรัฐบาลเป็นประกัน และจำเป็นต้องแก้กฎหมายหรือไม่เพื่อให้ได้ผลดังกล่าว

มติที่ประชุมครั้งนี้ ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2508 ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็มีมติรับหลักการ วิธีการแก้ไขเฉพาะหน้าตามวิธีประกันราคาน้ำตาลทรายในตลาด รับหลักการในการแก้ไขในระยะยาวตามที่สภาพัฒนาฯเสนอ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นไป โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 เมษายน 2508 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจอมพล ถนอม กิตติขจร จึงนำร่างดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาในวันที่ 29 เมษายน 2508

ภายหลังที่พลอากาศโท มุนี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฎ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้นำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ได้เปิดให้มีการอภิปรายผู้ที่ขึ้นมาสนับสนุนคนสำคัญคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการประชุมทั้ง 3 วาระในวันเดียวกัน พระราชบัญญัตินี้จึงได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2508 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2508

เนื่องจากปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้นคือ น้ำตาลล้นตลาด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด (ก.ภ.ล.ต) ขึ้น ตามมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2508 โดยมีกำหนดเวลาการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน 2508 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2508 การดำเนินการของ ก.ภ.ล.ค. มีจุดประสงค์คือ เพื่อมิให้อุตสาหกรรมน้ำตาลต้องหยุดดำเนินการอันมีเหตุจากราคาน้ำตาลตกต่ำ ซึ่งจะทำความเดือดร้อนแก่โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย การแก้ไขปัญหานี้กระทำโดยการประกันราคาน้ำตาลทราย ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับไปทำตามข้อเสนอของสภาพัฒนาฯ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ ยกเลิกระบบการอุดหนุนการส่งออก ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของเอกชน ดังนั้นจึงไม่ต้องมีการประกันราคาอ้อยขั้นต่ำ และจะไม่จ่ายเงินอุดหนุนส่งออกเกินไปกว่าเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ในปี 2508-09 สิ่งที่รัฐบาลควรช่วยเหลือคือ จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการผลิตน้ำตาลของโรงงานและชาวไร่อ้อย ศูนย์ส่งเสริมดังกล่าวจะต้องมีสถานีทดลองในจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก มีหน้าที่จัดหาพันธุ์อ้อย ปุ๋ย ส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น ส่วนทางด้านโรงงานน้ำตาลก็ให้ใช้กรรมวิธีที่ทันสมัยที่สามารถทำการผลิตน้ำตาลได้ในต้นทุนต่ำ

ในช่วงที่เกิดความขัดแย้งในแนวทางนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรม กับสภาพัฒนาฯ กอร์ปกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดในปีการผลิต 2507/08 เป็นผลผลักดันให้โรงงานน้ำตาลรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2507 มีนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นนายกสมาคม ซึ่งนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ มีประวัติเคยร่วมเป็นกรรมการ กอค. ตั้งแต่ชุดแรกจนกระทั่งยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ซึ่งก่อนหน้านี้ โรงงานน้ำตาลเองเคยพยายามที่จะรวมกลุ่มกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ แต่การรวมกันครั้งนี้สำเร็จเพราะ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็เนื่องมาจากโรงงานน้ำตาลต่างก็มีเป้าหมายอันเดียวกัน คือ ต้องการรักษาพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เอาไว้ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างแนวนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรม เจ้าของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเน้นระบบควบคุมและส่งเสริมการส่งออก กับแนวนโยบายของสภาพัฒนาฯ ซึ่งเน้นระบบการค้าเสรี โรงงานน้ำตาลจะได้ประโยชน์จากแนวนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมมากกว่า อีกทั้งโรงงานน้ำตาลเองก็

เป็นผู้ผลักดันให้กระทรวงอุตสาหกรรม เสนอพระราชบัญญัติดังกล่าว (ความเห็นของ ดร. เกลน แอล.ปาร์คเกอร์)

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยุคส่งเสริมวิชาการ (พ.ศ. 2508-2511)

ภายหลังที่พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ได้ประกาศใช้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2508 พลอากาศโท มุนี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฎ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทางวิชาการ (อนว.) ในวันที่ 23 ธันวาคม 2508 คณะกรรมการ อนว. มีหน้าที่ดังนี้

1. จัดทำโครงการศูนย์ส่งเสริมน้ำตาล และโครงการจัดตั้งสถานีทดลอง เพื่อช่วยเหลือโรงงานและชาวไร่อ้อยในทางวิชาการ พร้อมทั้งเสนอวิธีแก้ไขภาวะน้ำตาลในระยะยาว

2. ใช้สถาบันตามข้อ 1. ดำเนินการวิจัย ค้นคว้าและทดลอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิต ตลอดจนวิเคราะห์การสูญเสียความหวานอันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตน้ำตาล และวัตถุพลอยได้ จากน้ำตาลและอ้อย

3. ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่อ้อยในด้านเครดิตการเกษตร

4. ส่งเสริมการปลูกอ้อย โดยใช้อ้อยพันธุ์ดีและการใช้ปุ๋ย

5. สำรวจและวางแผนงานปรับปรุงโรงงานน้ำตาลโดยการศึกษา

ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลได้จัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 มิถุนายน 2509 ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทางวิชาการตามมติคณะรัฐมนตรี ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลได้รับโอนทรัพย์สินจากส่วนวิชาการของสำนักงาน กอต. ซึ่งยุบเลิกไปตาม พ.ร.บ. อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 มี ดร.ประพฤทธิ์ ณ นคร รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ ศูนย์ส่งเสริมดังกล่าว ได้ดำเนินการจัดตั้งสถานีทดลองอ้อยขึ้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นสถานีทดลองอ้อยแห่งแรกในประเทศไทย

ภายหลังการตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลเสร็จแล้ว ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2510 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือถึงคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติตั้งองค์การหนึ่งขึ้นมา เพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย ข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมมี ดังนี้

1. ขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดราคาขั้นสูงสุดของน้ำตาลทราย เพื่อใช้ในการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย กล่าวคือ จะได้เป็นขอบเขตป้องกันมิให้ผู้กักตุนขายน้ำตาลในราคาสูงกว่าที่กำหนดและจะได้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ เพื่อรักษาราคาน้ำตาลทราย ทั้งนี้เป็นการกำหนดขึ้นตามทางการของกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเป็นกฎหมายบังคับทั่วไป ผู้ใดจะฝ่าฝืนก็ไม่มีความผิด

2. ใช้เงินทุนหมุนเวียนสำหรับรักษาระดับราคาน้ำตาลที่มีอยู่ ซื้อและขายน้ำตาลทรายในท้องตลาดที่มีทีท่าว่าจะขึ้นสูงจนเกินกว่าราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ตามข้อ 1.

3. โดยที่การส่งน้ำตาลทรายดิบไปขายในสหรัฐอเมริกาตามข้อผูกพันนั้น เป็นเรื่องจำเป็นและเกี่ยวข้องกับปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวพันถึงการรักษาระดับราคาน้ำตาลในประเทศ จึงขอใช้เงินทุนหมุนเวียนสำหรับรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายที่มีอยู่ซื้อน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งไปขายยังสหรัฐอเมริกาตามข้อผูกพันด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอนี้เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2510 ได้ลงมติอนุมัติ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมขอมา หลังจากนั้นทางกระทรวงฯ จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย พ.ศ. 2510 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2510 เพื่อวางโครงสร้างการจัดองค์การและวางระเบียบต่าง ๆ ในการจัดการเรื่องนี้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย" (คกนร.) ในวันที่ 28 สิงหาคม 2510 และจัดตั้งสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อดำเนินการต่อเนื่องกับงานในส่วนที่ กอต. ได้ปฏิบัติแล้ว

ในช่วงนี้ นอกจากกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายและสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีนโยบายที่จะยุบเลิกองค์การน้ำตาลไทยอีกด้วย และสำหรับโรงงานน้ำตาลของรัฐบาลทั้ง 2 โรงที่ควบคุมและบริหารโดยองค์การน้ำตาลไทยนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมมีดำริจะขายให้กับเอกชน เหตุผลที่กระทรวงอุตสาหกรรมต้องยุบเลิกองค์การน้ำตาลไทย และขายโรงงานน้ำตาลให้เอกชนก็เพราะการดำเนินงานของโรงงานทั้ง 2 ประสบกับการขาดทุนมาก แข่งขันสู้โรงงานเอกชนไม่ได้ โรงงานทั้ง 2 มีหนี้สินหมุนเวียนอยู่ประมาณ 56 ล้านบาท แต่ทรัพย์สินหมุนเวียนมีเพียง 24 ล้านบาท ซึ่งภาระการใช้หนี้ตกอยู่กับกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ประกาศยุบเลิกองค์การตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2508 แล้วเรียกประกวดราคาขายโรงงานเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2508 ปรากฏว่า มีผู้ยื่นซองประกวดราคาเพียงรายเดียวคือ บริษัทสัตตวานิช จำกัด แต่ภายหลัง บริษัทสัตตวานิช จำกัด ไม่ยอมลงนามในสัญญาจึงมีคดีฟ้องร้องกันในศาล ซึ่งกว่าจะดำเนินคดีกันเสร็จต้องใช้เวลาถึง 3 ปี ในขณะเดียวกันจากผลการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง และไทยอุตรดิตถ์ ในระยะหลังนี้ประสบผลกำไร กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมวันที่ 9 พฤศจิกายน 2514 ให้ยกเลิกมติขายโรงงานทั้ง 2 แห่ง ซึ่งก็ได้รับอนุมัติ พร้อมกันนี้ยังได้รับอนุมัติให้รวมโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี ซึ่งกระทรวงการคลังรับมอบจาก บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ที่ได้ยุบเลิกไปตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 30 ตุลาคม 2511 โดยให้โรงงานสุพรรณบุรี สังกัดสำนักงานกลางโรงงานน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม

ในระหว่างที่ อนว. และศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลดำเนินงานตามหน้าที่อยู่นั้น ทางคณะกรรมการ อนว. มีความเห็นว่า เพื่อให้ศูนย์ฯ และอนว.สามารถดำเนินงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผลสมบูรณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติศูนย์ฯ ให้ศูนย์ฯ เป็นนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปในกิจการของศูนย์ฯ และให้มีคณะกรรมการของศูนย์ฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย บริหารงานและควบคุมดูแลโดยทั่วไปในกิจการของศูนย์ฯ เหตุผลที่ต้องมีพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมานั้นเป็นเพราะในการดำเนินงานในขั้นต้นของศูนย์ฯ

อยู่ในฐานะหน่วยงานสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ คณะกรรมการฯ ประสบปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายของศูนย์ฯ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงต้องเปลี่ยนให้ศูนย์ฯ เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทางวิชาการ จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นมา และได้ส่งให้สภาพัฒนาฯ พิจารณา ภายหลังที่มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งแล้วจึงได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 2 ตุลาคม 2511 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเสนอวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาต่อไป

รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2511 ที่ประชุมมีมติรับหลักการ และผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาทุกวาระ จึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2511 เป็นต้นไป สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ ให้จัดตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ให้มีหน้าที่ในด้านวิชาการและส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาล และให้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบาย และรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) มีหน้าที่วางแผนการผลิต การค้าอ้อย และน้ำตาลทราย เสนอรัฐมนตรีให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในวันเดียวกันนี้กระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งให้จัดตั้ง "สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย" ขึ้นตามความในมาตรา 9 และ 10 แห่งพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511-2525)*

ผลการลดพื้นที่ปลูกอ้อยในฤดูการผลิต 2508/09 ติดต่อมาถึง 2509/10 ทำให้ปริมาณอ้อยที่คาดว่าจะปลูกได้ลดลงมาก รัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนน้ำตาลบริโภคภายในประเทศ จึงได้ประกาศห้ามส่งออกน้ำตาลทรายดิบ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2509 และเนื่องจากไม่มีการส่งน้ำตาลทรายดิบออก ระบบเงินสงเคราะห์และชดเชยการส่งออกจึงถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2509

ถึงแม้ว่าชาวไร่อ้อยจะขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในฤดูการผลิต 2510/11 แต่เกิดภาวะฝนแล้งทั่วประเทศ ผลผลิตอ้อยในฤดูกาลผลิตนี้ลดลงมาก โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ แย่งกันซื้ออ้อย เป็นผลให้ราคารับซื้ออ้อยเพิ่มขึ้นถึงตันละ 203.65 บาท ผลของราคาอ้อยสูงมากในปีการผลิต 2510/11 เป็นสิ่งจูงใจให้ชาวไร่ขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเป็นการใหญ่ในฤดูการผลิต 2511/12 เป็นผลให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด รัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นใหม่ และห้ามขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิม ตั้งแต่ปี 2512-2517 ได้ประกาศเตือนไม่ให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย และหาตลาดน้ำตาลในต่างประเทศเพิ่ม เพื่อระบายน้ำตาลออก

ในปีเดียวกันนี้สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้มีหนังสือถึงรัฐบาล เร่งรัดให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก "ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ" โดยสมาคมฯ ยอมรับที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศทุกประการ รับผิดชอบในการผลิตน้ำตาลทรายดิบ และการชดเชยการขาดทุนในการส่งออกระหว่างโรงงานด้วยกันเอง รัฐบาลได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2512

---

*ข้อมูลที่ใช้เรียนในช่วงนี้รวบรวมจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2530) ชุ่มใจ อรรถจินดา (2520) บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (2530) สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย (2518) [illegible] กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง (2524) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (2524) และ [illegible] เปี่ยมจิต เมตตา (2525)

ถึงแม้ว่าจะระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศได้มากขึ้น แต่พื้นที่ปลูกอ้อยยังคงขยายมากขึ้น ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลมากขึ้นเป็นผลให้สภาวะน้ำตาลล้นตลาดในประเทศยังมีอยู่ต่อไป สมาคมชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้เสนอให้รัฐบาลถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกภาคีฯ และรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกภาคีฯ จะขายน้ำตาลในตลาดเสรีได้มากขึ้น รัฐบาลจึงตัดสินใจถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกภาคีฯ ในวันที่ 28 ตุลาคม 2514

เนื่องจากปัญหาน้ำตาลล้นตลาดติดต่อมาเป็นเวลา 3 ปี รัฐบาลจึงได้ทบทวนนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ โดยเปลี่ยนจากนโยบายผลิตน้ำตาลเพื่อสนองตอบต่อความต้องการภายในประเทศ มาเป็นนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก แต่ในการดำเนินตามนโยบายใหม่นี้ยังติดขัดที่ประสิทธิภาพของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่ค่อนข้างต่ำ รัฐบาลจึงได้มีประกาศลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2514 อนุญาตให้ตั้งโรงงานใหม่และขยายกำลังการผลิตของโรงงานเก่าได้ และให้รวมกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล โดยสนับสนุนให้โรงงานน้ำตาลที่มีประสิทธิภาพยังไม่ได้มาตรฐาน มีขนาดไม่เหมาะสมในทางเศรษฐกิจ และใช้กรรมวิธีการผลิตน้ำตาลที่ล้าสมัย รวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจ ทำการปรับปรุงกรรมวิธีและประสิทธิภาพการผลิตให้ทันสมัย มีกำลังการผลิตตั้งแต่วันละ 3,000 ตันขึ้นไป โรงงานที่รวมกันถ้าโรงใดตั้งอยู่ในที่ที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาด้านการผลิต การขนส่ง ฯลฯ จะขอย้ายไปตั้งในที่ที่เหมาะสม ทางราชการก็จะให้การสนับสนุน นโยบายนี้เป็นผลให้มีการย้ายโรงงานน้ำตาลจากภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาตั้งในภาคกลางในท้องที่จังหวัดนครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี และสุพรรณบุรี เป็นจำนวนถึง 15 โรง

ในปีการผลิต 2514/15 เกิดภาวะฝนแล้งโดยเฉพาะในภาคกลางและภาคตะวันออก ซึ่งเป็นแหล่งปลูกอ้อยส่วนมากของประเทศ ทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลลดลง ราคาน้ำตาลภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากกระสอบละ 382.40 ในเดือนมีนาคม 2515 เป็นกระสอบละ 432.70 บาท ในเดือนเมษายน รัฐบาลเกรงว่าผู้บริโภคจะถูกกระทบกระเทือน จึงได้ประกาศควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ ในวันที่ 27

เมษายน 2515 โดยราคาขายส่งให้ขายได้ไม่เกินกระสอบละ 400 บาท และราคาขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ 4.50 บาท แต่การควบคุมราคานี้ไม่ได้ผล

ในปีการผลิต 2515/16 เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก และภายในประเทศ ราคาน้ำตาลสูงขึ้นมาก สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และสมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรีไม่พอใจกับราคาอ้อยที่กำหนดไว้ตันละ 179.72 บาท จึงได้ต่อรองกับโรงงานน้ำตาล ในที่สุดโรงงานน้ำตาลตกลงรับซื้ออ้อยราคาตันละ 183 บาท รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าตลาดโลกกำลังต้องการน้ำตาล จึงได้ประกาศยกเลิกการห้ามตั้งและขยายโรงงาน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2516 เป็นผลให้เอกชนขอตั้งโรงงานน้ำตาลใหม่ 16 โรงงาน และขอขยายกำลังการผลิตโรงงานเก่า 9 โรงงาน และในปลายปี 2516 รัฐบาลได้สมัครเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี 2516

ในฤดูกาลผลิต 2516/17 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังสูงขึ้น รัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนน้ำตาลเหมือนเช่นปี 2515 จึงกำหนดให้โรงงานน้ำตาลเริ่มเปิดหีบอ้อยตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2516 ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาว 457,000 ตัน และน้ำตาลทรายดิบ 350,000 ตัน แต่ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลไม่สามารถเปิดหีบอ้อยตามกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่สามารถตกลงราคารับซื้ออ้อยเบื้องต้นกับฝ่ายชาวไร่ ได้มีการเจรจาตกลงราคารับซื้ออ้อยระหว่างฝ่ายโรงงานกับฝ่ายชาวไร่อ้อยถึง 5 ครั้ง ในที่สุดตกลงกันได้ในราคาตันละ 192 บาท โดยโรงงานส่วนใหญ่เปิดหีบช้าไปประมาณ 1 เดือน ภายหลังที่ตกลงราคารับซื้ออ้อยแล้วราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ฝ่ายชาวไร่อ้อยจึงได้ขอเจรจากับฝ่ายโรงงานอีกครั้ง โดยโรงงานยินยอมที่จะเพิ่มราคารับซื้ออ้อยอีกตันละ 20 บาท

การที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นมากและสูงขึ้นเรื่อย ๆ โรงงานน้ำตาลได้กำไรมากเพราะราคารับซื้ออ้อยไม่ได้เพิ่มตาม รัฐบาลจึงได้พิจารณาที่จะแบ่งกำไรส่วนเกินนี้ส่วนหนึ่งมาเป็นของรัฐ ในรูปของการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก

(พรีเมี่ยม) เพื่อนำเงินนี้ไปใช้ประโยชน์ในการส่งเสริม ค้นคว้าและพัฒนากิจการปลูกอ้อย และการผลิตน้ำตาลทราย รวมทั้งการรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศให้มีเสถียรภาพ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2517 โดยมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์จัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ในปีเดียวกันนี้ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2517 ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้ "น้ำตาล" เป็นผลิตภัณฑ์อาหาร ดังนั้นค่าธรรมเนียมน้ำตาลส่งออกที่กระทรวงพาณิชย์เก็บจึงต้องนำเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

การที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น เป็นผลให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นด้วย รัฐบาลเกรงว่าผู้บริโภคจะเดือดร้อนจึงประกาศควบคุมราคาขายส่งน้ำตาลทรายภายในประเทศ ไม่เกินกระสอบละ 400 บาท ในขณะที่ราคาในตลาดโลกกระสอบละ 600-800 บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 4.50 บาท เนื่องจากราคาควบคุมนี้ต่ำกว่าราคาในตลาดโลกเกือบครึ่งหนึ่ง จึงปรากฏว่ามีการลักลอบขนย้ายน้ำตาลจากกรุงเทพฯ ไปยังจังหวัดชายทะเลเป็นจำนวนมาก กระทรวงพาณิชย์ในนามของคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควรจึงได้ประกาศลงวันที่ 30 สิงหาคม 2517 ห้ามขนย้ายน้ำตาลทรายทุกชนิดออกจากกรุงเทพฯ ไปสู่ทะเลโดยทางเรือ หรือโดยทางทะเล และออกไปนอกเขตจังหวัดชายทะเลกับท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง ในเขตจังหวัดเดียวกันโดยทางทะเล ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

แต่ปรากฏว่ามาตรการข้างต้นไม่มีผลในทางปฏิบัติ ราคาน้ำตาลทรายในประเทศยังเพิ่มตัวสูงขึ้น และผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลในท้องตลาดได้ รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการอายัดและบังคับซื้อน้ำตาลจากโรงงาน พร้อมทั้งประกาศให้ผู้ที่มีน้ำตาลเกิน 2 ตัน สำหรับผู้ที่มีที่อยู่ในกรุงเทพฯ และเกิน 1 ตัน สำหรับผู้ที่อยู่ในต่างจังหวัดจะต้องรายงานจำนวนน้ำตาลและสถานที่เก็บรักษาต่อทางราชการทุก ๆ วันที่ 15 และวันสิ้นเดือน นอกจากนี้ยังให้โรงงานน้ำตาลแจ้งรายชื่อลูกค้าและปริมาณน้ำตาลที่ค้าขาย

ในเดือนกันยายน 2517 ด้วย ผลของมาตรการนี้ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดลดลงเล็กน้อย ในระยะเวลาสั้น ๆ หลังจากนั้นปริมาณน้ำตาลก็หายไปจากตลาดอีก กระทรวงพาณิชย์จึงได้ขอความร่วมมือกับโรงงานน้ำตาลจัดตั้ง "ศูนย์กลางการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว" เพื่อจำหน่ายน้ำตาลในราคาควบคุมให้แก่ผู้บริโภค ในปี พ.ศ. 2517 นี้กระทรวงอุตสาหกรรมมีความคิดที่จะใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้พยายามที่จะแก้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 แต่ก็ได้รับความคัดค้านจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง และผู้ที่มีผลประโยชน์ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ความคิดนี้จึงได้ล้มเลิกไป

ในฤดูการผลิต 2517/18 ตลาดโลกยังคงขาดแคลนน้ำตาลและราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกกระสอบละประมาณ 2,800 บาท ในตอนต้นฤดูกาลผลิตน้ำตาลปีนี้ประสบที่ชาวไร่ไม่สามารถตกลงราคาซื้อขายอ้อยกันได้ รัฐบาลจึงได้เข้าไปไกล่เกลี่ย ในที่สุดตกลงราคากันได้ในราคาตันละ 300 บาท จากการประชุมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2517 ในปลายปี 2517 นี้ ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศสูงถึงกิโลกรัมละ 7-8 บาท และผู้บริโภคประสบปัญหาซื้อน้ำตาลไม่ค่อยได้ เพราะมีการลักลอบนำน้ำตาลออกไปนอกประเทศมาก เพื่อแก้ปัญหานี้คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จัดตั้ง "ศูนย์ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ" ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ในวันที่ 17 ธันวาคม 2517 ศูนย์ฯ นี้ได้เปิดดำเนินการในวันที่ 10 มกราคม 2518 โดยได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทุกโรงงานขายน้ำตาลให้ศูนย์ฯ เพียงแห่งเดียว และศูนย์ฯ จะจัดสรรโควต้าน้ำตาลให้พ่อค้าขายส่งไปจำหน่ายทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด กำหนดราคาขายน้ำตาลทรายจากศูนย์ฯ เท่ากับราคาควบคุมคือ กระสอบละ 400 บาท แต่การดำเนินงานของศูนย์ประสบกับปัญหาที่สำคัญคือโรงงานน้ำตาลไม่ให้ความร่วมมือ และพ่อค้าขายส่งน้ำตาลที่ซื้อจากศูนย์ฯ ไปขายต่อในราคาที่สูงกว่าที่รัฐบาลกำหนด โรงงานน้ำตาลได้ร่วมกันยื่นหนังสือให้ยุบเลิกศูนย์ฯ และได้ตกลงร่วมกันที่จะไม่ขายน้ำตาลให้ศูนย์ฯ ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2518 เป็นต้นไป ศูนย์ฯ จึงต้องยุบเลิกไปโดยปริยาย

อีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้คือ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2518 ในวันที่ 11 มีนาคม 2518 เพื่อวางระเบียบการจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยห้ามไม่ให้โรงงานน้ำตาลขายน้ำตาลโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน และกำหนดราคาควบคุม ณ โรงงานน้ำตาลกิโลกรัมละ 4 บาท แต่ประกาศนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศราคาควบคุมใหม่ โดยขึ้นราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ณ โรงงานน้ำตาลเป็น 5 บาท และ 5.50 บาท ตามลำดับ ให้เพิ่มราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เป็น 5.50 บาท และ 6 บาท ตามลำดับ

ในปลายปี 2517 สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ยื่นหนังสือขอจัดตั้งบริษัทส่งออกสำหรับกลุ่มของตน หลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์แล้ว จึงได้รับอนุญาตให้ตั้งบริษัทส่งออกชื่อ "บริษัทการค้าผลผลิต จำกัด" และให้ดำเนินการส่งน้ำตาลออกได้ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2518 ในวันที่ 16 เมษายน 2518 บริษัทนี้ก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวเป็นเวลา 5 ปี กับบริษัทผู้ซื้อจากต่างประเทศ

ในฤดูการผลิต 2518/19 เริ่มเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดในตลาดโลก ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดลง แต่รัฐบาลเห็นชอบให้กำหนดราคาซื้อขายอ้อยต้นละไม่ต่ำกว่า 300 บาท และราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวกระสอบละ 500 บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 5.50 บาท โรงงานน้ำตาลได้ต่อรองโดยจะทำตามเงื่อนไขนี้ แต่ขอให้รัฐบาลนำเงินค่าธรรมเนียมน้ำตาลที่เก็บไว้เมื่อฤดูกาลผลิตที่แล้วมาชดเชยการผลิตน้ำตาลเพื่อขายภายในสำหรับบริโภคภายในประเทศจำนวน 480,000 ตัน ในอัตรา 92 บาท ต่อกระสอบ รวมเป็นเงินชดเชยทั้งสิ้น 441.6 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลเห็นชอบตามที่โรงงานเสนอ และในวันที่ 9 เมษายน 2519 โรงงานน้ำตาลได้ยื่นหนังสือขอให้รัฐบาลยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลออก แต่รัฐบาลยอมที่จะไม่เก็บค่าธรรมเนียมฯ ถ้าราคาขายที่ท่าเรือไม่เกินตันละ 6,670 บาท ถ้าเกินราคานี้ส่วนที่เกินจะเก็บค่าธรรมเนียมร้อยละร้อย

ในปีการผลิต 2519/20 มีภาวะน้ำตาลล้นตลาดมากขึ้นกว่าปีที่แล้ว ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงเรื่อย ๆ แต่ผลการผลิตอ้อยในประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้นจาก 19 ล้านตัน ในปีการผลิตที่แล้วเป็น 26 ล้านตัน ในปีการผลิตนี้ สำหรับการเจรจาต่อรองราคารับซื้ออ้อย ฝ่ายชาวไร่อ้อยต้องการที่จะให้โรงงานซื้อในราคาเท่ากับปีที่แล้วคือตันละ 300 บาท แต่โรงงานไม่ยอม ในที่สุดตกลงราคารับซื้อเท่าที่ชาวไร่ต้องการ โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลโดยการลดภาษีการค้าน้ำตาลทรายดิบจากร้อยละ 7.7 เหลือร้อยละ 1.65 ของราคาขาย ให้การอุดหนุนการส่งน้ำตาลทรายดิบไปจำหน่ายต่างประเทศตามข้อผูกพันระยะยาว จำนวน 640,000 ตัน ในอัตรากระสอบละ 20 บาท (ปลอดภาษี) เฉพาะน้ำตาลทรายดิบที่ขายได้ในราคาต่ำกว่าราคาสุทธิกระสอบละ 480 บาท โดยจะจ่ายจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นจำนวน 128 ล้านบาท และให้ขึ้นราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศจากราคาขายส่งกระสอบละ 500 บาท เป็น 550 บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 5.50 บาท เป็น 6 บาท

เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังลดต่ำลงอีกเรื่อย ๆ รัฐบาลจึงมีนโยบายจำกัดปริมาณการผลิต โดยออกประกาศในวันที่ 5 มกราคม 2520 ห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นเวลา 5 ปี และเพื่อป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาว จึงได้มีประกาศในวันที่ 19 มกราคม 2520 เฉพาะการส่งออกน้ำตาลทรายขาวจะต้องได้รับอนุมัติจาก 3 กระทรวงคือ กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อยืนยันว่าการผลิตภายในประเทศเกินเป้าหมายจริง ๆ เท่าไร กระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงภาษีการค้า และกระทรวงพาณิชย์เพื่ออนุมัติการส่งออก

ในปีการผลิต 2520/21 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงลดต่ำลงถึงแม้จะมีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มจากปีที่แล้ว แต่ผลผลิตอ้อยลดลงจากปีที่แล้ว เพราะเกิดภาวะฝนแล้ง ในการเจรจารับซื้ออ้อยฝ่ายชาวไร่อ้อยยังคงต้องการให้รับซื้อในราคาตันละ 300 บาท แต่โรงงานไม่ยอมตกลง ประกอบกับการเป็นสมาชิกภาคีฯ สิ้นสุดลงแล้ว และรัฐบาลมีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฉบับใหม่ ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯนี้

ฝ่ายสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยให้การสนับสนุน พร้อมทั้งยินยอมจะซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท ส่วนฝ่ายสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยคัดค้านและจะไม่ยอมรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท ทางด้านชาวไร่อ้อยก็มีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายที่สนับสนุนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยและสมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี และฝ่ายที่ไม่ออกความเห็นคือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

ในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2520 ทางด้านการช่วยเหลือโรงงานน้ำตาล รัฐบาลได้ประกาศในวันที่ 19 ตุลาคม 2520 ขยายเวลาการลดภาษีการค้าน้ำตาลดิบออกไปอีก 2 ปี (2520-2522) ทางด้านการรับซื้ออ้อยนั้นมีโรงงานน้ำตาลเพียง 16 โรง จาก 44 โรงที่ประกาศยอมรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ทุกโรงงานรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท ทั้งนี้เพราะปริมาณอ้อยมีน้อย เนื่องจากเกิดภาวะฝนแล้ง (ประยงค์ เนตยารักษ์ 2521 : 20) ผลกระทบจากภาวะฝนแล้งทำให้รัฐบาลเกรงว่าจะกระทบต่อปริมาณขายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ จึงได้ออกประกาศในวันที่ 30 ธันวาคม 2520 ให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่น้อยกว่า 500,000 ตัน และผลิตน้ำตาลทรายดิบรวม 1,331,000 ตัน โดยแต่ละโรงงานจะได้รับจัดสรรปริมาณการผลิตจากกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งได้แบ่งการผลิตเป็น 4 งวด ๆ ละร้อยละ 25 ของ ปริมาณจัดสรร โดยผู้ผลิตจะต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบก่อน จึงจะผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออก นอกจากนี้การผลิตและการขายระหว่างโรงงานจะต้องขออนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ก่อน

หลังจากสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีฯ แล้ว คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายก็ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2520 ที่ประชุมมีความเห็นว่าประเทศไทยมีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของภาคีฯ ซึ่งภาระที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยในระยะ 5 ปีต่อไป ไม่ให้สูงเกินกว่าที่ประเทศไทยมีสิทธิส่งออกได้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้เรียกประชุมชาวไร่อ้อยทุกสมาคม และโรงงานน้ำตาล 2 สมาคม เพื่อตกลงในเรื่องนี้ มีการประชุมร่วมกันหลายครั้งในที่สุดทุกฝ่ายเห็นพ้อง

ให้ควบคุมปริมาณการผลิตอ้อย โดยใช้สถิติเฉลี่ยผลผลิตอ้อยในเขตต่าง ๆ ในระยะ 3-5 ปี ที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดปริมาณการผลิตอ้อยขั้นต้นของทั้งประเทศ และของแต่ละเขต นอกจากนี้ในปี 2521 นี้ กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้พยายามที่จะดำเนินการยกเลิก พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยจะใช้ พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2521 แทน ซึ่งสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ใหม่นี้ คือ ให้ยุบเลิกบริษัทส่งออกน้ำตาลทั้ง 2 บริษัท โดยรัฐบาลจะตั้งบริษัทน้ำตาลแห่งประเทศขึ้น เพื่อจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในประเทศและส่งออก และให้โรงงานน้ำตาล ชาวไร่ และรัฐบาล เข้าร่วมถือหุ้นของบริษัทนี้ แต่ร่าง พ.ร.บ.นี้ต้องตกไป เพราะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง และกลุ่มมิตรผล ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทส่งออกทั้ง 2 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2530 : 18)

ในปีการผลิต 2521/22 ผลผลิตอ้อยลดลงจากปีก่อนเพราะประสบภาวะฝนแล้ง ชาวไร่อ้อยต้องการขายอ้อยในราคาตันละ 300 บาท แต่โรงงานต้องการรับซื้อตันละไม่เกิน 250 บาท ในที่สุดรัฐบาลได้ไกล่เกลี่ยให้โรงงานรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 280 บาท รัฐบาลจะช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลโดยยกเลิกภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบ และน้ำตาลทรายขาวส่งออกในปี 2522 ให้เงินช่วยเหลือในการส่งน้ำตาลทรายขาวไปต่างประเทศในส่วนที่ขายได้ในราคาต่ำกว่ากระสอบละ 420 บาท ลงไป โดยจะให้เงินอุดหนุนกระสอบละ 30 บาท ลดหลั่นไป เพื่อให้ได้ราคาขายบวกเงินช่วยเหลือกระสอบละ 450 บาท เงินอุดหนุนนี้จะนำมาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำนวน 250 ล้านบาท และเงินกองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาลอีก 75 ล้านบาท สำหรับนโยบายในการผลิตน้ำตาลในปีนี้กำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวก่อนเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 แสนตัน ส่วนที่เหลือผลิตน้ำตาลทรายดิบ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศในวันที่ 27 มิถุนายน 2522 ให้น้ำตาลเป็นสินค้าควบคุม โดยกำหนดราคาขายส่งสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ 600 บาท น้ำตาลทรายขาวกระสอบละ 550 บาท กำหนดราคาขายปลีกสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ 6.50 บาท น้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ 6 บาท และให้ผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายน้ำตาลแจ้งราคาซื้อขาย ปริมาณ มาตรฐาน คุณภาพ และน้ำหนักที่เป็นอยู่ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2522

ในปีการผลิต 2522/23 เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลกและในประเทศ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกและในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะเกิดภาวะฝนแล้งในประเทศที่ผลิตน้ำตาล ผลผลิตน้ำตาลของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ ๆ ได้รับความเสียหาย ผลผลิตอ้อยในประเทศไทยก็เสียหายมากเพราะฝนแล้งและเกิดศัตรูพืชทำลายต้นอ้อย โดยเฉพาะในเขตปลูกอ้อยที่สำคัญของไทย

ในวันที่ 22 กันยายน 2522 รัฐบาลได้ประกาศให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่ต่ำกว่า 550,000 ตัน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ส่วนที่เหลือจึงจะให้ผลิตเป็นน้ำตาลทรายดิบ และกระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงาน และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาร่วมปรึกษาหาทางแก้ไขสถานการณ์ ในวันที่ 24 ตุลาคม 2522 ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อคำนวณต้นทุนการผลิตน้ำตาลในปีการผลิตนี้ และเพื่อคำนวณหาราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อ เนื่องจากผลผลิตอ้อยเสียหาย ชาวไร่อ้อยได้เสนอขอให้โรงงานรับซื้อในราคาตันละ 450 บาท ฝ่ายโรงงานต่อรองที่จะซื้อตันละ 300 บาท ในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้ตกลงราคาอ้อยที่โรงงานควรรับซื้อตันละ 410 บาท และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2522 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2522 กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศเปลี่ยนนโยบายการผลิตน้ำตาล โดยให้โรงงานทุกโรงผลิตน้ำตาลทรายขาวงวดแรกให้ครบร้อยละ 25 ของปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่ได้รับจัดสรรก่อนแล้ว จึงผลิตน้ำตาลทรายดิบงวดแรกสลับกันไป สาเหตุของการเปลี่ยนนโยบายนี้เกิดจากการผลักดันของฝ่ายโรงงาน ซึ่งโรงงานจะได้ประโยชน์จากภาวะน้ำตาลในตลาดโลกขาดแคลน นอกจากรัฐบาลยังได้ช่วยโรงงานโดยประกาศเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมน้ำตาลภายในประเทศ ในวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ให้ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวเป็นกระสอบละ 700 บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เป็นกระสอบละ 750 บาท ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ 7.50 บาท ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ 8 บาท ยกเลิกการเก็บภาษีการค้าสำหรับการส่งออกน้ำตายทรายดิบ

และน้ำตาลทรายขาวสำหรับปี 2523 และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยถ้าราคาส่งออกไม่เกินตันละ 7,000 บาท ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ถ้าเกินราคานี้ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนตรงราคาที่เกิน 7,000 บาท

ตั้งแต่ปลายปี 2522 สถานการณ์ขาดแคลนน้ำตาลเลวร้ายยิ่งขึ้น สาเหตุหนึ่งเพราะการคาดการณ์บริมาณอ้อยผิดไปจากที่คาดไว้ว่าจะมีประมาณ 16 ล้านตัน แต่มีจริง ๆ เพียง 12 ล้านตัน โรงงานต่าง ๆ จึงแย่งซื้ออ้อยโดยให้ราคาสูงกว่าราคาที่ตกลงไว้ เมื่อรับซื้ออ้อยในราคาสูง ทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลเพิ่มสูงขึ้นด้วย โรงงานจึงลดต้นทุนโดยลดการฟอกน้ำตาลลง น้ำตาลที่ผลิตออกมาจึงไม่เป็นสีขาว แต่เป็นสีรำ นอกจากนี้โรงงานยังทำหลักฐานปลอมว่าได้ผลิตน้ำตาลทรายขาวครบตามที่ตกลงแล้ว เนื่องจากโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวออกมาน้อย และมีการกักตุนเพื่อเก็งกำไร ทำให้เกิดขาดแคลนน้ำตาลที่ใช้บริโภคภายในประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมได้แก้ไขสถานการณ์นี้โดยออกประกาศในวันที่ 8 มกราคม 2523 เพื่อย้ำเตือนให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบจำนวนที่จัดสรรก่อน และทางราชการจะสำรวจปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขาวของโรงงานเป็นระยะ ๆ หากโรงงานใดผลิตไม่ครบ จะไม่อนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปต่างประเทศ แต่ประกาศนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะขณะนั้นไม่มีอ้อยเข้าหีบแล้ว (กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง 2524 : 37-38) ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2523 กระทรวงพาณิชย์ได้มีประกาศควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงาน โดยให้โรงงานน้ำตาลทุกท้องที่แจ้งปริมาณการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลเป็น 2 งวด ต่อเดือนกับกรมการค้าภายใน

ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่เป็นรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลยังคงมีอยู่ รัฐบาลใหม่ได้ดำเนินการแก้ไขดังนี้

(1) วันที่ 26 มีนาคม 2523 นายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้เชิญตัวแทนโรงงานน้ำตาลมาร่วมประชุม ผลของการประชุมได้กำหนดให้โรงงานนำน้ำตาลทรายขาวในส่วนที่ยังผลิตไม่ครบตามที่จัดสรร เป็นจำนวนทั้งสิ้น

311,050 กระสอบ และผ่อนผันให้มีการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปต่างประเทศได้ เฉพาะที่มีเรือมารอรับน้ำตาลแล้ว เมื่อโรงงานผลิตน้ำตาลครบตามข้างต้นแล้ว จึงจะให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออกได้ตามปกติ

(2) วันที่ 11 เมษายน 2523 กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศห้ามขนย้ายน้ำตาลทุกชนิด ทั้งโดยทางน้ำหรือทางทะเลและทางบก

(3) วันที่ 9 พฤษภาคม 2523 กระทรวงพาณิชย์ออกประกาศให้ผู้ที่มีน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ รวมกันเกิน 1,000 กิโลกรัม จะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ราชการภายในวันที่ 22 พฤษภาคม 2523 และให้แจ้งปริมาณพร้อมทั้งสถานที่เก็บภายในวันที่ 8 และ 22 ของทุกเดือน

(4) ในกลางปี 2523 กระทรวงพาณิชย์ตรวจพบว่า โรงงานทำหลักฐานปลอม ไม่ได้ผลิตน้ำตาลทรายขาวครบตามที่ตกลง จึงให้ผลิตเพิ่มอีก 5 แสนตัน

(5) วันที่ 23 พฤษภาคม 2523 กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม และผู้ผลิตและจำหน่ายจะต้องทำแผนประจำปีแจ้งต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันการผูกขาด

(6) วันที่ 28 พฤษภาคม 2523 กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยในท้องที่ต่าง ๆ

(7) ในเดือนมิถุนายน 2523 กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกัน การกักตุนสินค้าควบคุม โดยประกาศห้ามมิให้มีการจำหน่ายหรือเคลื่อนย้ายน้ำตาลเกิน 1,000 กิโลกรัม ให้โรงงานน้ำตาลขายน้ำตาลทรายกระสอบละ 700 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ กระสอบละ 750 บาท ต่อองค์การคลังสินค้า

มาตรการทั้งหมดข้างต้นไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติและไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาความขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ในเดือนสิงหาคม 2523 นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงได้ออกมาตรการ 2 มาตรการ เพื่อจัดการกับโรงงานน้ำตาล

คือ มาตรการแรก ให้ดำเนินคดีข้อหาแจ้งความเท็จกักตุนน้ำตาลกับโรงงานน้ำตาล มาตรการที่สอง ห้ามส่งออกน้ำตาลทั้งหมด กรมการค้าภายในได้ร่วมกับกรมตำรวจออกปฏิบัติเพื่อแจ้งข้อหาและจับกุมกรรมการผู้จัดการโรงงานน้ำตาล จำนวนถึง 8 โรง

ในช่วงจะเริ่มต้นฤดูการผลิต 2523/24 คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้ประชุมพิจารณากำหนดราคารับซื้ออ้อยในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2523 ที่ประชุมตกลงให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตันละ 600 บาท และให้น้ำค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลออกมาเพิ่มให้อีกตันละ 50 บาท รวมเป็นตันละ 650 บาท ในวันเดียวกันนี้กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ ทั้งราคาขายส่งและราคาขายปลีก และประกาศเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล หลังจากที่กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงราคาข้างต้นแล้ว ก็ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย รวมทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในลักษณะที่ว่ารัฐบาลไม่สามารถบังคับซื้อน้ำตาลทรายดิบจากโรงงานน้ำตาลได้ ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคกิจสังคมได้รวบรวมรายชื่อ ส.ส.ในพรรคเพื่อขับ นายตามใจ ขำภโต ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในที่สุดในวันที่ 22 มกราคม 2529 นายตามใจ ขำภโต ได้ลาออกจากตำแหน่งพร้อมกับนายวิศิษฐ์ ตันสัจจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผลการลาออกนี้นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในวันที่ 24 มีนาคม 2524 (กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง 2524 : 9)

เนื่องจากราคารับซื้ออ้อยเพิ่มสูงมากในปีการผลิต 2523/24 จึงเป็นที่คาดหมายว่าปริมาณผลผลิตอ้อยจะเพิ่มขึ้นมากในปีการผลิต 2524/25 ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย จึงได้มีการประชุมเพื่อหาทางแก้ปัญหาตั้งแต่เนิ่น ๆ ในวันที่ 20 เมษายน 2524 ที่ประชุมได้แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานอนุกรรมการ และมีผู้แทนจากหน่วยราชการ

ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่วางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งในด้านการผลิตและการตลาดภายในประเทศและต่างประเทศอย่างรอบคอบทุกขั้นตอน คณะอนุกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แก่ฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยรวม 6 คณะ ได้แก่

คณะทำงานชุดที่ 1 ติดตามและประเมินผลผลิตอ้อยและวางหลักเกณฑ์การจัดสรรปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2524/25

คณะทำงานชุดที่ 2 ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูกอ้อย ค่าใช้จ่ายในการตัดและการขนส่งอ้อย ฯลฯ

คณะทำงานชุดที่ 3 ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการผลิตน้ำตาลทราย ค่าใช้จ่ายในการขายและขนส่ง ฯลฯ

คณะทำงานชุดที่ 4 กำหนดแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2524/25 เพื่อนำมากำหนดราคารับซื้ออ้อย

คณะทำงานชุดที่ 5 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เสียใหม่ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลกในปัจจุบัน และเพื่อให้การบริหารงานอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีเสถียรภาพ

คณะทำงานชุดที่ 6 ดำเนินการในเรื่องการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน โดยจัดทำโครงการ ทั้งแผนงานเป็นขั้นตอนอย่างยุติธรรมโดยกำหนดเป้าหมายที่จะให้ดำเนินการทั่วประเทศได้ในฤดูการผลิตปี 2527/28

คณะทำงานทั้ง 6 ชุด ได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาไว้ 2 ระดับคือ

การแก้ปัญหาในระยะสั้น ได้เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยเหลือโรงงานน้ำตาล เพื่อให้มีทุนหมุนเวียนพอที่จะซื้ออ้อยได้ โดยกำหนดให้โรงงานเปิดหีบเร็วกว่าปกติ 15-30 วัน ให้จัดระเบียบการค้าน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศให้อยู่ในความควบคุม

ดูแลอย่างใกล้ชิดของ "คณะอนุกรรมการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย" ซึ่งแต่งตั้งขึ้นในคณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ประกอบด้วยฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อย จัดตั้ง "สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว" เป็นศูนย์กลางรวมการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวทั่วประเทศ

การแก้ปัญหาในระยะยาว ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ และควบคุมดูแลรวมทั้งจัดการให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้เป็นระเบียบ โดยให้แก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เสียใหม่ และจัดให้มีกองทุนส่วนกลาง โดยแบ่งกองทุนนี้ออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ส่วนที่ 2 ใช้ในการศึกษา ค้นคว้าวิจัยอ้อยและน้ำตาลให้ได้ผลผลิตสูงเพื่อลดต้นทุนการผลิต

ในช่วงฤดูก่อนจะถึงฤดูการผลิต 2524/25 และในช่วงฤดูกาลผลิตนี้ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกและภายในประเทศมีแนวโน้มลดต่ำลงและจะเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ได้มีการเคลื่อนไหวของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลดังนี้

1. วันที่ 4 พฤษภาคม 2524 สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังกระทรวงอุตสาหกรรมว่า โรงงานน้ำตาลบางโรงขายน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้าในราคาที่ต่ำกว่าที่ทางราชการกำหนด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการเจรจารับซื้ออ้อยในฤดูกาลผลิต 2524/25 ขอให้ทางราชการสั่งระงับการขายน้ำตาลล่วงหน้านั้น

2. ในเดือนมิถุนายน 2524 กระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลมาตกลงราคารับซื้ออ้อย โดยฝ่ายชาวไร่อ้อยเสนอราคารับซื้อตันละ 600 บาท แต่ฝ่ายโรงงานจะรับซื้อตันละไม่เกิน 450 บาท การเจรจานี้กระทำติดต่อกันถึง 8 ครั้ง ยืดเยื้อมาจนถึงเดือนพฤศจิกายน 2524 ในที่สุดตกลงราคารับซื้ออ้อยตันละ 540 บาท โดย

รัฐบาลจะนำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลมาชดเชยให้โรงงานตันละ 30 บาท ในกรณีที่รัฐบาลเก็บค่าธรรมเนียมฯ ได้มากกว่า 780 ล้านบาท จะนำส่วนเกินมาชดเชยให้ชาวไร่อ้อย แต่ทั้งนี้ราคาอ้อยบวกเงินชดเชยจะต้องไม่เกินตันละ 600 บาท

3. วันที่ 1 กันยายน 2524 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม และมีมติเห็นชอบให้จัดตั้ง "สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ" เพื่อเป็นตลาดกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเพียงแห่งเดียว และมีมติเห็นชอบในหลักการปรับปรุง พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

4. วันที่ 18 กันยายน 2524 รัฐบาลได้มีประกาศกำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ก่อนให้ครบจำนวน 6 แสนตัน จึงจะอนุญาตให้น้ำตาลชนิดอื่นเพื่อการส่งออก

5. มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการหีบอ้อยประจำจังหวัดขึ้นในทุกจังหวัด ที่มีการหีบอ้อยและ/หรือ มีโรงงานน้ำตาลทรายตั้งอยู่ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการบระจำจังหวัดเป็นรองประธาน ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 1 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 1 คน เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

6. มีประกาศกำหนดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวที่ขายในประเทศ อัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบที่ส่งไปขายต่างประเทศ และอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล

7. หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ กระทรวงพาณิชย์ก็ได้มีประกาศแต่งตั้งคณะอนุกรรมการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้น ในวันที่ 1 ตุลาคม 2524 แต่หลังจากที่คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ทำงานได้ไม่ถึง 1 เดือน ปรากฏว่ามีโรงงานน้ำตาลหลายแห่งไม่ยอมมอบน้ำตาลให้กับสำนักงานฯ แต่ยอมขายขาดทุนให้กับพ่อค้าขายส่งเอง ทำให้ราคา

น้ำตาลทรายขาวในตลาดมีแนวโน้มลดต่ำลง นอกจากนี้ยังมีผู้ร้องเรียนว่า คณะอนุกรรมการฯ ปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย นายกรัฐมนตรี เปรม ติณสูลานนท์ ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายอาณัติ อาภาภิรม) รัฐมนตรีประจำสำนักนายก (นายศุลี มหาสันทนะ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายประพฤกษ์ ศรุตานนท์) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) พิจารณาเรื่องการจัดตั้งสำนักงานกลางฯ อีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้กระแสทางการเมืองที่จะล้มสำนักงานกลางฯ รุนแรงมาก (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2526 : 66)

8. วันที่ 25 มกราคม 2525 ได้มีการยกเลิกคณะอนุกรรมการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว และในวันเดียวกันนี้ กระทรวงพาณิชย์ก็ได้ประกาศให้มีการควบคุมการผลิต การจำหน่าย และการเก็บสำรองน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ โดยให้โรงงานน้ำตาลและผู้แทนจำหน่ายแจ้งสถานที่เก็บสำรองทุก ๆ 7 วัน

ในฤดูการผลิต 2524/25 นี้ นับว่าเหตุการณ์เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลค่อนข้างวุ่นวายมาก โดยเฉพาะการหีบและกำหนดราคารับซื้ออ้อย สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ก็มีมากเป็นประวัติการณ์ คือ ประมาณ 30 ล้านตัน ปรากฏว่าในช่วงปลายฤดูหีบอ้อยประมาณเดือนเมษายน 2525 ยังมีอ้อยเหลืออยู่ในไร่ที่ยังไม่ได้ตัดเข้าโรงงานอีกเป็นจำนวนมาก เกิดปัญหาระหว่างชาวไร่และโรงงาน โดยโรงงานน้ำตาลจะไม่ยอมหีบอ้อยให้หมด เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ส่วนชาวไร่ที่ยังตัดอ้อยไม่หมดต้องการให้โรงงานเปิดหีบอ้อยจนกว่าอ้อยจะหมด รัฐบาลได้เข้ามาประนีประนอมอยู่ตลอดเวลา และมีการปรับราคารับซื้ออ้อยหลายครั้ง และเกิดเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ เช่น ชาวไร่อ้อยยกขบวนปิดล้อมโรงงาน ปิดล้อมถนนไม่ยอมให้รถวิ่ง เป็นต้น

ในวันที่ 1 เมษายน 2525 ได้มีการนำระบบแชร์ชันผลประโยชน์ 70 : 30 มาใช้ โดยอ้อยที่เข้าหีบตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป จะคิดส่วนแบ่งระหว่างชาวไร่และโรงงาน

น้ำตาล โดยกำหนดให้อ้อย 1 ตัน ผลิตน้ำตาลได้ 90 กิโลกรัม แบ่งใช้ชาวไร่ 63 กิโลกรัม (70%) และโรงงานน้ำตาล 27 กิโลกรัม (30%) สำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ชาวไร่ได้รับเป็นส่วนแบ่ง ถ้าไม่ประสงค์จะรับไปขายเองก็ขายให้กับโรงงานน้ำตาลได้ โดยโรงงานจะจ่ายให้ตันละ 440 บาท

ก่อนเริ่มฤดูกาลผลิต 2525/26 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงตกต่ำ และเป็นที่คาดหมายกันว่าจะยังคงตกต่ำต่อไป ฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้ คือ

1. กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 ว่า พ.ร.บ. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาอ้อยและน้ำตาลในปัจจุบัน เพราะปัญหามีความยุ่งยาก และซับซ้อนกว่าในอดีต กระทรวงอุตสาหกรรมได้ยกร่าง พ.ร.บ. ใหม่เสร็จแล้ว และจะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในเร็ว ๆ นี้

2. สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือถึงกระทรวงอุตสาหกรรมว่าในปีการผลิต 2525/26 นี้ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะตกต่ำ เกรงว่าจะเกิดปัญหาในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย จึงขอให้ทางราชการสอดส่องดูแลการขายน้ำตาลทรายดิบของโรงงานน้ำตาล และให้ทางราชการเตรียมการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อสนับสนุนให้สามารถกำหนดราคารับซื้ออ้อยที่จะทำให้ชาวไร่อ้อยอยู่รอดได้เสียก่อน แล้วจึงพิจารณาถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขายน้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศในภายหลัง กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2525 ซึ่งทางคณะกรรมการฯ มีมติสนับสนุน โดยให้คงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศไว้

3. กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายสำหรับฤดูกาลผลิต 2525/26 ให้มีประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคราวประชุมวันที่ 28 กันยายน 2525 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอทั้ง 7 ข้อ ดังนี้

(1) ยืนยันนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเช่นเดียวกับปีที่แล้ว ด้วยการปรับปรุงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงขึ้น

(2) กำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายดิบรวมกันทั้งสิ้นปีละ 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นเวลา 5 ปี โดยจัดสรรน้ำตาลจำนวนดังกล่าวให้แก่โรงงานน้ำตาลตามสัดส่วนของผลผลิตน้ำตาลถัวเฉลี่ยในระยะ 3 ฤดูการผลิตที่ผ่านมา เพื่อมอบให้กระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่กระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายตามข้อ (3) รับไปดำเนินการจัดจำหน่ายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคาน้ำตาลที่ส่งออกเพื่อนำมาใช้ในการคำนวณราคารับซื้ออ้อยในแต่ละฤดูการผลิต ตามหลักเกณฑ์ในข้อ (4) โดยจะใช้ราคาที่กำหนดได้จากการซื้อขายน้ำตาลดังกล่าวนี้เป็นหลักในการคำนวณรายรับจากการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักร

(3) เพื่อสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการซื้อขายน้ำตาลตามข้อ (2) และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยประจำปีในระยะเวลา 5 ปี ตามหลักเกณฑ์ในข้อ (4) รวมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในภาระการเสี่ยงของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดแจ้ง ให้จัดตั้งบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อรับมอบน้ำตาลทรายดิบจำนวนปีละ 600,000 ตัน เป็นเวลา 5 ปี ตามข้อ (2) จากกระทรวงอุตสาหกรรมไปดำเนินการจำหน่ายและส่งออกนอกราชอาณาจักร บริษัทดังกล่าวนี้ให้ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและกระทรวงอุตสาหกรรมถือหุ้นในอัตราส่วนเท่าๆ กัน โดยมีทุนจดทะเบียน *เบื้องต้น 20 ล้านบาท ในระหว่างที่โรงงานน้ำตาลไม่พร้อมที่จะเข้าถือหุ้นนี้ให้ชาวไร่อ้อย* ถือหุ้นดังกล่าวแทนไปพลาง ๆ ก่อน ภายใน 3 ปี ให้บริษัทดังกล่าวปรับปรุงโครงสร้างให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น

อนึ่ง สำหรับเงินที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทร่วมดังกล่าวนั้น ขออนุมัติให้ใช้เงินทุนหมุนเวียนของสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในขณะนี้ประมาณ 20 ล้านบาท ไปดำเนินการได้

(4) อนุมัตินโยบายเกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้ออ้อยให้เป็นระบบการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลจากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล เป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2525/26 ถึงปี 2529/30

(5) ให้บริษัทที่ร่วมจัดตั้งขึ้นตามข้อ (3) ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. แสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศหรือเงินกู้จากต่างประเทศ โดยมีธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเป็นผู้ดำเนินการจัดหา ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขทางการเงินต่าง ๆ ที่ทัดเทียม หรือดีกว่าเท่าได้จากผลของการเจรจาเกี่ยวกับสัญญาระยะยาว หรือ

ข. ถ้าไม่สามารถดำเนินตามข้อ (5) และ (ก) ได้ก็ให้ทำสัญญาระยะยาว 600,000 ตัน/ปี เป็นระยะเวลา 5 ปี ตามข้อเสนอที่ดีที่สุดที่คณะทำงานชุดที่ 4 คณะกรรมการกำหนดแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ได้เจรจาไว้แล้ว หรือในเงื่อนไขซึ่งจะสามารถเจรจาได้ดีขึ้นโดยมีการค้ำประกันจากธนาคารพาณิชย์

ถ้าหากบริษัทร่วมดังกล่าวผู้ไม่พร้อมที่จะเข้าเป็นคู่สัญญาดำเนินการจัดจำหน่ายน้ำตาลจำนวนดังกล่าว และสัญญาเงินกู้ บริษัทร่วมดังกล่าวอาจจะมอบหมายให้บริษัทส่งออกที่มีอยู่ในปัจจุบันบริษัทหนึ่ง หรือสองบริษัทดำเนินการจำหน่ายและเข้าทำสัญญาแทนก็ได้

(6) ให้รัฐบาลสามารถออก Letter of Comfort ที่จะจัดการให้มีการปฏิบัติตามสัญญาที่บริษัทร่วมชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบริษัทผู้ได้รับมอบหมายได้กระทำกับผู้ซื้อต่างประเทศได้

(7) ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องประสานงานซึ่งกันและกัน รวมทั้งใช้อำนาจทางกฎหมายและนโยบายในแต่ละหน่วยราชการ เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นอย่างเต็มที่ (สำนักงานอ้อยและน้ำตาล 2527 : 20-33)

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการกำหนดนโยบายด้านปริมาณ เงื่อนไข และราคารับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2525/26 ถึง 2529/30 ดังนี้

1. ให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิตน้ำตาลทรายตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ในแต่ละฤดูการผลิต

2. น้ำตาลทรายที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตนั้น แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

2.1 น้ำตาลโควต้า ก. คือ น้ำตาลทรายขาวและ/หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ตามจำนวนที่กระทรวงทั้งสองกำหนดให้แต่ละฤดูการผลิต

2.2 น้ำตาลโควต้า ข. คือ น้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักรตามบัญชีจัดสรรของกระทรวงทั้งสองกำหนด

2.3 น้ำตาลโควต้า ค. คือ น้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์และ/หรือ น้ำตาลทรายดิบที่นอกเหนือจาก 2.1 และ 2.2 ที่ทางโรงงานน้ำตาลสามารถที่จะส่งออกต่างประเทศได้เอง

3. ในแต่ละฤดูการผลิต โรงงานน้ำตาลจะต้องผลิตน้ำตาลทรายตามโควต้า ก. และ ข. เป็นอันดับแรกให้ครบตามจำนวนที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนด จึงจะมีสิทธิทำการผลิตน้ำตาลทรายโควต้า ค. ได้

4. ให้โรงงานเลือกหลักเกณฑ์ในการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในเงื่อนไขและราคาที่กำหนดแบบใดแบบหนึ่ง โดยต้องแจ้งให้สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายทราบและโรงงานต้องปฏิบัติตามแบบที่เลือกตลอดฤดูการผลิต 2525/26 ถึง 2529/30 ดังนี้

4.1 วิธีแรกให้โรงงานน้ำตาลชำระค่าอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเป็นน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ โดยให้เป็นของโรงงานน้ำตาลในอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนผลิตผลที่ได้หักด้วยดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยที่กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดในแต่ละฤดูการผลิตของจำนวนอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบแก่โรงงานในแต่ละฤดูการผลิต และให้เป็นของชาวไร่อ้อยในอัตราร้อยละ 70 ของจำนวนน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมดบวกดอกเบี้ยจากโรงงาน

น้ำตาลที่ผลิตได้ = น้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งประเทศ x อ้อยที่ส่งมอบแก่โรงงานทั่วประเทศ

การส่งมอบน้ำตาลทรายส่วนของชาวไร่อ้อยแก่ชาวไร่อ้อยให้ผ่านบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด น้ำตาลที่โรงงานส่งมอบจะต้องมีหลักฐานตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม

4.2 วิธีที่สอง ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยโดยคำนวณราคาอ้อยในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทราย ทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูการผลิตในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อย ดังนี้

ราคาอ้อยในแต่ละฤดูการผลิตให้คำนวณขึ้นจากสูตร ดังต่อไปนี้

$$P_C = \frac{0.70\ (R_1 + R_2)}{Q_C}$$

P_C = ราคารับซื้ออ้อย ณ โรงงานน้ำตาล

R_1 = รายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศหมายถึงผลรวมของ

1. รายรับจากการซื้อขายน้ำตาลทรายขาว เพื่อการบริโภคภายในประเทศที่จำหน่ายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เพียงวันที่ 30 กันยายน

2. รายรับจากการซื้อขายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ เพื่อการบริโภคภายในประเทศที่จำหน่ายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เพียงวันที่ 30 กันยายน โดยหัก เป็นส่วนของโรงงานน้ำตาลใน เนื้อน้ำตาลบริสุทธิ์ 100 ก.ก. ตามอัตราที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศกำหนด ในแต่ละฤดูการผลิตตามคุณภาพของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของแต่ละโรงงานน้ำตาล

3. รายรับโดยประมาณของน้ำตาลทรายขาว และ/หรือ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ เพื่อการบริโภคในประเทศคงเหลือคำนวณตามราคาตลาดในขณะนั้น

<u>หัก</u> ด้วยค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย

R_2 = รายรับสุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายไปต่างประเทศคำนวณโดยการคูณราคาน้ำตาลทรายมาตรฐานที่ส่งออกด้วยจำนวนน้ำตาลทรายที่ส่งออก ตามปริมาณที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดทั้งสิ้นในแต่ละฤดูการผลิต

<u>หัก</u> ด้วยค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการส่งออก

Q_c = ปริมาณอ้อยรวมที่โรงงานน้ำตาลทำการหีบในแต่ละฤดูการผลิตตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนด

<u>หมายเหตุ</u> อ้อยส่วนที่เกินจากปริมาณที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้คำนวณตามความเป็นจริง

กำหนดให้โรงงานน้ำตาลชำระเงินค่าอ้อยเบื้องต้นแก่ชาวไร่ โดยการกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้นนั้น คำนวณจากร้อยละ 80 ของประมาณการรายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ

เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้โรงงานจ่ายค่าอ้อยที่แท้จริงตามสูตรการคำนวณราคาอ้อย โดยถ้าราคาอ้อยเบื้องต้นต่ำกว่าราคาที่แท้จริงให้โรงงานชำระส่วนต่าง ๆ ของราคาทั้งสองเป็นเงินสดแก่ชาวไร่อ้อยภายใน 15 ตุลาคมของปีนั้น ถ้าราคาอ้อยเบื้องต้นสูงกว่าราคาอ้อยที่แท้จริง ส่วนต่างของราคาให้ถือเป็นหนี้ชาวไร่ที่มีต่อโรงงาน และให้โรงงานหักเงินจำนวนดังกล่าวจากราคาอ้อยเบื้องต้นของฤดูการผลิตในปีถัดไป

4.3 ผลพลอยได้ทุกชนิดจากการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายจากทั้ง 2 วิธี ให้ตกเป็นของโรงงานน้ำตาลโดยไม่นำมาคำนวณราคาอ้อย

หลังจากที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลได้เลือกหลักเกณฑ์การซื้ออ้อยตามวิธีที่ 2

ภาคผนวกที่ 2

การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาล

1. การรวมกลุ่มโรงงานน้ำตาลครั้งแรกภายใต้ชมรมผู้ผลิตน้ำตาลแห่งประเทศไทย

การเริ่มมีการรวมตัวกันของโรงงานน้ำตาลเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ไม่นาน ในราวปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา ผู้ที่เป็นกำลังหลักที่ผลักดันให้เกิดการรวมตัวของโรงงานได้แก่ เจ้าของโรงงานที่อยู่ในกรุงเทพฯ คือ นางบุญเกื้อ เบญจกาญจน์ นายเชื้อ ธนานพ นายกฤช สมบัติสิริ คนเหล่านี้จะเป็นคนนัดหมายให้เจ้าของโรงงานทั้งกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด มาพบปะกันอยู่เสมอ ๆ โดยใช้ภัตตาคารห้อยเทียนเหลาเป็นที่นัดพบพูดคุย ในการพบปะกันแต่ละครั้งมักจะเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกัน และพยายามที่จะประสานให้โรงงานน้ำตาลมีการรวมตัวกันไม่ให้โรงงานน้ำตาลต้องมาแข่งขันกันเอง เมื่อมีการพูดคุยกันหลายครั้งเจ้าของโรงงานน้ำตาลทั้งหลายก็ได้ตกลงรวมกันตั้งขึ้นเป็นชมรมอย่างไม่เป็นทางการเรียกว่า "ชมรมผู้ผลิตน้ำตาลแห่งประเทศไทย" โดยมี นางบุญเกื้อ เบญจกาญจน์ เป็นประธานชมรม

ก่อนที่จะมีการรวมตัวกันของโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลในประเทศมีการขยายตัวมาก ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ในราว พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวและโรงงานน้ำตาลทรายแดงเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ในช่วงปี 2485 ถึง 2495 มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นถึง 23 โรง ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายแดงเพิ่มขึ้นมากกว่า 200 โรง การขยายตัวเช่นนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างโรงงานขณะเดียวกันนี้เองได้มีการนำน้ำตาลจากต่างประเทศ ซึ่งมีราคาถูกกว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลภายในประเทศเข้ามาในประเทศไทย การที่มีการนำน้ำตาลราคาถูกจากต่างประเทศเข้ามานี้ทำให้โรงงานน้ำตาลภายในประเทศอยู่ไม่ได้ มีโรงงานหลายโรงต้องปิดกิจการไปเพราะขาดทุน จากเหตุนี้เองได้ผลักดันให้โรงงานน้ำตาลทั้งหลายในประเทศหันมารวมตัวกันเพื่อประสานงานไม่ให้โรงงานต้องแข่งขันกันเอง และรวมกันเพื่อเรียกร้องกับรัฐบาลให้จำกัดการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ

ปัจจัยที่สำคัญที่โรงงานสามารถรวมตัวกันได้นี้ คือ มีเจ้าของโรงงานอยู่หลายโรงที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองสมัยนั้น ดัง เช่น พล เอกผิน ชุณหะวัณ เรือเอก กำลาภ กาญจนศักดิ์ พล เรือโทสินธุ์ กมลนาวิน เป็นต้น เจ้าของโรงงาน เหล่านี้จึงมีความกล้าที่จะเป็นผู้นำในการรวบรวมโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในประ เทศ เข้ามา เป็นกลุ่มก้อน เพื่อเรียกร้องกับรัฐบาลให้ช่วย เหลือโรงงานน้ำตาลภายในประ เทศ ดังดูได้จาก เหตุการณ์ต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2491 สถานการณ์น้ำตาลในประ เทศได้ส่อ เค้าแห่งภาวะล้นตลาด พล เรือโทสินธุ์ กมลนาวิน ในฐานะประธานกรรมการของบริษัท ไทยกสิกรอุตสาหกรรมจำกัด ได้มีหนังสือถึงนายกอ บไหสวรรค์ สมบัติสิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นว่า ราคาน้ำตาลตกต่ำมาก ผู้ประกอบการน้ำตาลทรายแดง และน้ำตาลทรายขาวขาดทุน เลิกล้มกิจการไป การส่งน้ำตาลทรายแดงออกนอกประ เทศไม่สามารถช่วยสถานการณ์ได้ สา เหตุที่ราคาลดลง เพราะมีน้ำตาลทรายขาวจากต่างประ เทศ เข้ามาตีตลาด เดือนละ เกือบ 20,000 กระสอบ ขอให้รัฐบาลช่วยแก้ไข ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความช่วย เหลือโดย เพิ่มภาษีขา เข้าน้ำตาลทรายจากต่างประ เทศจากกิโลกรัมละ 75 สตางค์มา เป็น 1.50 บาท

ในปี พ.ศ. 2495 นางบุญ เกื้อ เบญจกาญจน์ ได้นัดพบปะหารือกับโรงงานน้ำตาลทรายขาว 23 โรง ที่ภัตตาคารห้อย เทียน เหลา ในที่ประชุมได้พิจารณา เรื่องน้ำตาลทรายขาวจากต่างประ เทศ เข้ามาตีตลาด ซึ่งในที่สุดก็สรุปให้ทางชมรมขอความช่วย เหลือจากรัฐบาล นางบุญ เกื้อ เบญจกาญจน์ ในฐานะประธานชมรมผู้ผลิตน้ำตาลแห่งประ เทศไทย ได้ทำหนังสือยื่นต่อพล เอกผิน ชุณหะวัณ ในฐานะประธานคณะกรรมการประสานงาน เศรษฐกิจ (ค.ป.ส.) โดยมีโรงงานน้ำตาลทรายขาวร่วมลงนาม 20 โรง

2. <u>การรวมกลุ่มโรงงานน้ำตาลภายใต้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประ เทศไทย จำกัด</u>

บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประ เทศไทย จำกัด ได้ตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2495 แต่มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เล็กน้อย ในด้าน เงินทุนจดทะ เบียนและผู้ถือหุ้น บริษัทฯ จึงสามารถดำ เนินงานได้ในวันที่ 2 กันยายน 2496 เป็นต้นมา

บริษัทฯ นี้ มีหน้าที่ผูกขาดการนำเข้าและผูกขาดการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ บริษัทฯ นี้เกิดขึ้นมาได้ เนื่องมาจากการผลักดันของชมรมผู้ผลิตน้ำตาลแห่งประเทศไทย โดยผ่าน จอมพลผิน ชุณหะวัณ ออกมาเป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล การผลักดันของชมรมฯ ดังกล่าวมีเป้าหมายคือ ต้องการกำจัดบริษัทนำเข้าน้ำตาลเอกชน ซึ่งเป็นคู่แข่งขันที่สำคัญของโรงงานน้ำตาลภายในประเทศ แต่การเกิดขึ้นของบริษัทฯ นี้เองได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลจากการผลิตเพื่อบ้อนภายในประเทศมาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งนำไปสู่การผูกพันกับตลาดโลก การเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าวได้เป็นต้นเหตุของการก่อความแตกแยกของการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลในภายหลัง กล่าวคือ

เมื่อบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ตั้งขึ้นมา บริษัทฯ ได้ส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยบ้อนโรงงานน้ำตาลให้มากขึ้น โดยกำหนดราคาอ้อยให้โรงงานน้ำตาลรับซื้อในราคาที่ชาวไร่อ้อยได้กำไร และส่งเสริมให้โรงงานน้ำตาลทรายขาวขยายตัว โดยการรับซื้อน้ำตาลที่ผลิตได้จากโรงงานน้ำตาลทั้งหมดในราคาที่ให้โรงงานได้กำไร แล้วบริษัทฯ จะเป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเอง ถ้าปรากฏว่าน้ำตาลที่ผลิตได้ภายในประเทศยังไม่พอเพียงกับบริโภค บริษัทฯ ก็จะเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลเองในปริมาณที่พอดีกับการบริโภคโดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อราคาน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งวิธีการของบริษัทฯ ดังกล่าว ทางหนึ่งเป็นการทำลายบริษัทนำเข้าน้ำตาลของเอกชน อีกทางหนึ่งเป็นการอุ้มชูโรงงานน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และโดยวิธีการนี้เองได้ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศขยายตัวจาก 23 โรงในปี 2495 เพิ่มขึ้นเป็น 48 โรงในปี 2500 การขยายตัวของโรงงานน้ำตาลได้ทำให้น้ำตาลที่ผลิตได้ในประเทศเพิ่มขึ้นมาจนมากเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ จนต้องมีการส่งออกเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศ ฐานะการผลิตของโรงงานน้ำตาลจึงกลายมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก

จากการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลอันเนื่องมาจากการส่งเสริมของบริษัทฯ เป็นไปได้ว่ามีการขยายตัวในลักษณะที่กลุ่มเจ้าของโรงงานน้ำตาลเดิมไปสร้างโรงงานน้ำตาล

เพิ่มขึ้นอีก การเพิ่มขึ้นของโรงงานน้ำตาลในลักษณะเช่นนี้ ทำให้กลุ่มเจ้าของโรงงานน้ำตาลที่มีโรงงานน้ำตาลมากสามารถผลิตน้ำตาลได้มากกลายมาเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ ดังเช่น กลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัษฎาธร) อำนาจการต่อรองในเรื่องต่าง ๆ ของผู้ผลิตรายใหญ่ในบริษัทฯ จึงมีมากขึ้นจนสามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของบริษัทฯ และสามารถบริหารบริษัทฯ ให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้จากการบริหารบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด จึงมักจะตกอยู่กับกลุ่มผู้ผลิตรายใหญ่ ซึ่งเป็นต้นเหตุที่ไปขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มโรงงานอื่น ๆ ที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตที่เล็กกว่า ดังเช่น กลุ่มกว้างสุ้นหลี (ตระกูลชินธรรมมิตร์) กลุ่มมิตรผล (ตระกูลว่องกุศลกิจ) เป็นต้น การขัดผลประโยชน์เช่นนี้ได้นำมาสู่ความไม่พอใจของกลุ่มโรงงานอื่น ๆ ที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตรายเล็ก และสะสมความไม่พอใจดังกล่าวไว้จนกระทั่งต้องปะทุออกมาในภายหลัง และแยกตัวออกมาในที่สุด ดังจะกล่าวถึงต่อไป

มีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มโรงงานน้ำตาลภายใต้การรวมกลุ่มในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ดังเช่นเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2504 เมื่อมีน้ำตาลล้นตลาดภายใน บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้มีมติให้กลุ่มผู้ผลิตรวมกลุ่มกันเป็น "คณะกรรมการพิจารณากลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทราย" โดยให้นางบุญเกื้อ เบญจกาญจน์ เป็นประธาน การตั้งกลุ่มนี้ขึ้นมาก็เพื่อให้กลุ่มผู้ผลิตทำสัญญาซื้อขายกัน โดยให้มีการรวมตัวขายน้ำตาลของทุกโรงงาน ณ ที่ใดที่หนึ่งไม่ให้มีการแย่งขายน้ำตาลโดยให้ทุกโรงงานขายขาดให้กับบริษัทฯ เพื่อให้บริษัทฯ เป็นผู้เดียวที่จะส่งออกน้ำตาล และจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ

แต่ผลของการรวมกลุ่มดังกล่าวปรากฏว่าไม่สำเร็จ ทั้งนี้เพราะกลุ่มกว้างสุ้นหลี (ตระกูลชินธรรมมิตร์) ได้เสนอเงื่อนไขที่จะขอรับค่าน้ำตาลชำระล่วงหน้าร้อยละ 75 ทันที ทำให้กลุ่มโรงงานต่าง ๆ ตกลงกันไม่ได้ กลุ่มจัดตั้งดังกล่าวจำต้องล้มเหลวไป จนนายบุญย์ เจริญไชย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ผลิตรายใหญ่ ต้องผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อให้บริษัทฯ เป็นผู้ผูกขาดให้ได้ ในที่สุดกฎหมายดังกล่าวก็ออกมาได้ก็คือ พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

จากเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2504 พอจะชี้ให้เห็นแล้วว่า การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลภายใต้การบริหารงานของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เริ่มมีการแตกแยกจนไม่สามารถจะควบคุมได้ จนถึงกับต้องออกกฎหมายมาบังคับ

3. <u>การรวมกลุ่มโรงงานน้ำตาลภายใต้สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย</u>

สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2507 โดยมี นายประสิทธิ กาญจนวัฒน์ ผู้ซึ่งมีบทบาทการเมืองในขณะนั้นเป็นนายกสมาคม สาเหตุที่ผลักดันให้โรงงานน้ำตาลทั้งหลายหันมารวมตัวตั้งเป็นสมาคมขึ้นมี 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่าง นายบุญย์ เจริญไชย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นฝ่ายของกลุ่มโรงงานน้ำตาลที่ผลิตส่งออก กับคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นเพราะ นายบุญย์ เจริญไชย ต้องการอุ้มชูโรงงานน้ำตาลด้วยการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งก็ได้ออกมาเป็นพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 นั้น ขณะที่ สภาพัฒนาฯ ต้องการปล่อยให้มีการค้าเสรี. ความขัดแย้งดังกล่าวมายุติลง เมื่อ นายบุญย์ เจริญไชย ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และสภาพัฒนาฯ ได้รับชัยชนะในการผลักดันให้รัฐบาลปล่อยให้โรงงานน้ำตาลดำเนินการค้ากันเอง และมีแนวโน้มจะยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว สาเหตุนี้เป็นเหตุใหญ่ที่ทำให้โรงงานน้ำตาลที่ผลิตส่งออกต้องหันมาช่วยเหลือตัวเอง ทั้งนี้เพราะรู้ว่ารัฐบาลจะไม่ยอมช่วยเหลือ

ประการที่สอง เนื่องจากในปีการผลิต 2506/07 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้สูงอย่างผิดปกติ ราคาได้พุ่งขึ้นไปถึง 100 ปอนด์/ลองตัน ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยามปกติอยู่ในระดับ 30 ปอนด์/ลองตัน เท่านั้น การที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกสูงขึ้นในปีนี้เป็นเหตุให้โรงงานน้ำตาลต่างก็ขยายกำลังการผลิตกันยกใหญ่ แม้แต่โรงงานเล็ก ๆ ซึ่งล้มละลายไปและถูกธนาคารเข้ายึด ยังมีผู้ที่พยายามขอซื้อ เมื่อซื้อได้แล้วก็เพิ่ม

กำลังการผลิตเข้าไปอีก แต่ราคาตลาดโลกดีเพียงปีเดียวเท่านั้น มาในปีการผลิต 2507/08 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ตกลงมาก แต่ปริมาณการผลิตน้ำตาลภายในประเทศในปี 2507/08 ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2506/08 ประมาณ 1 เท่าตัว คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนน้ำตาลภายในประเทศในปี 2507/08 เป็นส่วนเสริมให้โรงงานน้ำตาลต้องรวมตัวกัน เพื่อผลักดันให้รัฐบาลเข้ามาช่วยแก้ปัญหาราคาน้ำตาลตกต่ำ

การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย มีอยู่หลายกลุ่ม หลายตระกูลที่รวมอยู่ในสมาคมนี้ เช่น กลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัษฎาธร) กลุ่มมิตรพล (ตระกูลวงศ์ทุศลกิจ-ผาณิต พิเชษฐวงศ์) กลุ่มกว้างซุ่นหลี (ตระกูลชินธรรมมิตร์) กลุ่มมิตรเกษตร (ตระกูลวงศ์วัฒนสิน) เป็นต้น แต่กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดและมีอำนาจผูกขาดมากที่สุดในสมาคม คือ กลุ่มไทยรุ่งเรือง นอกจากนี้กลุ่มไทยรุ่งเรืองยังมีอำนาจควบคุมบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทผูกขาดการส่งออกแต่เพียงสำพังบริษัทเดียว มากกว่ากลุ่มโรงงานอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการรวมกลุ่มกันตั้งขึ้นเป็นสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมนี้ก็มีบทบาทมากในการผลักดันให้รัฐบาลช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลในประเทศ ดังเช่น

ในปี พ.ศ. 2511 เมื่อน้ำตาลที่ผลิตได้ภายในประเทศมีมากจนล้นตลาด สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้มีหนังสือเร่งรัดให้รัฐบาลสมัครเป็นสมาชิกภาคีองค์การน้ำตาลโลก โดยสมาคมฯ จะยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศทุกประการ และรับผิดชอบในการผลิตน้ำตาลทรายดิบ และการชดเชยการขาดทุนในการส่งออกระหว่างโรงงานน้ำตาลด้วยกับเรา ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ทำตามคำเรียกร้องของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกภาคีองค์การน้ำตาลโลก

ในปี 2514 ปริมาณน้ำตาลส่วนที่เกินจากความต้องการที่จะบริโภคภายในมีมากกว่าโควต้าที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกา และโควต้าจากภาคีน้ำตาลโลก สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้ชักชวนให้สมาคมชาวไร่อ้อยออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลถอนตัวจากภาคีน้ำตาลโลก

เพื่อทำการซื้อขายน้ำตาลในตลาดเสรี ซึ่งสามารถรองรับจำนวนน้ำตาลส่วนที่เกินนี้ได้หมด รัฐบาลก็ได้ถอนตัวออกจากภาคีน้ำตาลโลกตามความต้องการ

4. <u>การแตกตัวของกลุ่มโรงงานในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยมา เป็นสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย</u>

สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ตั้งขึ้นในปี 2514 กลุ่มโรงงานน้ำตาลในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย เป็นกลุ่มโรงงานที่เคยอยู่ในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย แล้วแยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมใหม่ สาเหตุที่ต้องแยกตัวออกมาเป็นสมาคมใหม่ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการขัดผลประโยชน์กันระหว่าง กลุ่มไทยรุ่งเรือง กับกลุ่มอื่น ๆ ในสมาคม กล่าวคือ

เนื่องจากเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2514 นี้เองที่มีการผลิตน้ำตาลออกมามากเป็นพิเศษ เมื่อสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยกับสมาคมชาวไร่อ้อยได้รวมกันขอให้รัฐบาลถอนตัวออกจากองค์การน้ำตาลโลกเสรี สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยก็ได้ทำการขายน้ำตาลกับบริษัทน้ำตาลต่างประเทศโดยผ่านบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด แต่เนื่องจากกลุ่มไทยรุ่งเรือง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากทั้งในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังมี นายสุธีร์ อัษฎาธร เป็นนายกสมาคมเอง ในการติดต่อขายน้ำตาลให้กับบริษัทน้ำตาลต่างประเทศโดยผ่านบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด กลุ่มไทยรุ่งเรืองจึงได้เปรียบมากกว่ากลุ่มโรงงานอื่น ๆ ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มโรงงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจต่อรองน้อยทั้งในสมาคมและบริษัทฯ กลุ่มโรงงานเหล่านี้จึงได้แยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมการค้าผู้ผลิตไทยโดยหวังจะขอตั้งบริษัทส่งออกของตนเองขึ้นมา เพื่อขายน้ำตาลให้กับต่างประเทศโดยตรง

ถึงแม้มีการแยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมใหม่ แต่การขอตั้งบริษัทส่งออกของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยก็ต้องพบกับอุปสรรค ทั้งนี้เมื่อสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ขอตั้งบริษัทส่งออกของตนต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่อนุมัติให้ตั้ง สาเหตุที่รัฐบาลไม่อนุมัติ

ก็มีเหตุมาจาก จอมพลประภาส จารุเสถียร มีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มไทยรุ่งเรือง ซึ่ง จอมพลประภาส จารุเสถียร เห็นว่าหากให้ตั้งบริษัทส่งออกขึ้นอีก 1 บริษัท ก็จะเกิดการแข่งขันการขายน้ำตาลให้กับบริษัทต่างประเทศ ซึ่งหลีกไม่พ้นที่จะต้องมีการตัดราคากันเอง อันจะก่อผลเสียต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศ จึงไม่อนุมัติให้มีการจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลขึ้นมาอีก ดังนั้น การส่งออกน้ำตาลของสมาคมการค้าผู้ผลิตไทยก็ยังคงต้องผ่านบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด

5. <u>การตั้งบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย</u>

สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยสามารถตั้งบริษัทส่งออกได้สำเร็จเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2518 ชื่อว่า "บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด" ความจริงแล้วสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยมีความตั้งใจจะตั้งบริษัทส่งออกของตน ตั้งแต่ได้แยกตัวออกจากสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยแล้ว แต่เนื่องด้วยสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย เรื่องจึงได้เงียบหายไป แต่ต่อมามีสมาคมการค้าน้ำตาลไทยมีเหตุต้องขัดแย้งกับสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด อีกในปี 2516 ความพยายามที่จะตั้งบริษัทส่งออกของตนเองของสมาคมการค้าผู้ผลิตจึงได้ปะทุขึ้นมาอีก เหตุขัดแย้งดังกล่าว คือ

ในปี พ.ศ. 2516 เนื่องจากตลาดโลกเกิดขาดแคลนน้ำตาล ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ถีบตัวสูงขึ้นมาก มีบริษัทหลายรายยื่นความจำนงค์ขอซื้อน้ำตาลจากประเทศไทยโดยทำสัญญาซื้อขายระยะยาว ทางรัฐบาลจึงได้ร่างหลักเกณฑ์และแนวทางแล้วมอบให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ร่วมกับสมาคมโรงงานทั้ง 2 สมาคม พิจารณาและดำเนินการเจรจากับผู้เสนอซื้อ ซึ่งในที่สุดก็ตกลงทำสัญญาซื้อขายระยะยาว 6 ปี (2516-2521) ขายให้กับบริษัท โค้ด บราเดอร์ แห่งสิงคโปร์ กับบริษัท เอ็ม โกโลเด็ทซ์ แห่งนิวยอร์ค ในจำนวนน้ำตาลปีละ 150,000 ลองตัน กับแต่ละบริษัท ทางบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ก็ได้ส่ง นายบรรเจิด ชลวิจารณ์

กรรมการผู้จัดการบริษัทฯ ไปทำสัญญากับทั้ง 2 บริษัทต่างประเทศ แต่การไปทำสัญญาระยะยาวของ นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ ปรากฏว่าในสัญญาได้กำหนดราคาน้ำตาลต่ำกว่าราคาตลาดโลกในขณะนี้ ซึ่งสร้างความไม่พอใจกับกลุ่มโรงงานในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยเป็นอย่างมาก และก็ได้สร้างความไม่พอใจให้กับ นายชลอ สัมพันธารักษ์ กรรมการรองผู้จัดการของบริษัทฯ กลุ่มโรงงานในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยต่างก็มองว่า นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ เป็นตัวแทนของกลุ่มไทยรุ่งเรือง เป็นผู้ผูกขาดการขายน้ำตาลให้กับต่างประเทศแต่ผู้เดียว สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยจึงได้ประกาศว่าจะไม่ส่งน้ำตาลผ่านบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด

ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยรัฐบาลของ จอมพลถนอม-ประภาส ได้ล้มไป สถานการณ์ทางการเมืองก็ได้เปลี่ยนไป นายชลอ สัมพันธารักษ์ นายอำนวย ปติเส นักวิชาการจากกลุ่มมิตรเกษตร และวิบูลย์ ผาณิตวงศ์ ตัวแทนจากกลุ่มมิตรพล ได้ร่วมวางแผนผลักดันให้ นายยงศิลป์ เรืองศุข เลขาธิการสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย เข้าหา พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อขอจัดตั้งบริษัทส่งออก พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ก็ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ได้มีมติออกมาในวันที่ 24 ธันวาคม 2517 ว่าผู้ที่จะจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลไปจำหน่ายต่างประเทศจะต้องเป็นตัวแทนของผู้ผลิตหรือกลุ่มผลิตที่มีกำลังการผลิตรวมกันในกลุ่มแล้วเกินกว่าปีละ 1 แสนตัน และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์กำหนดทุกประการ ซึ่งทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ยื่นหลักฐานและสัญญาจัดตั้งจากตัวแทนโรงงานน้ำตาล 20 โรง มีกำลังการผลิตรวมแล้วเกินกว่า 1 แสนตัน และให้คำรับรองว่า จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดทุกประการ จากหลักฐานต่าง ๆ ที่สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยนำมาแสดง กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ได้ร่วมพิจารณาและก็อนุมัติให้ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาลจำกัด เป็นผู้ดำเนินการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ ตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2518 เป็นต้นไป

6. <u>การเมืองระหว่าง 2 สมาคม ก่อนและหลังมีระบบ 70:30</u>

ถึงแม้ว่ากลุ่มโรงงานน้ำตาลได้แยกตัวออกเป็น 2 สมาคม และต่างก็มีบริษัทส่งออกของตน แต่ถ้ามีปัญหากดดันโรงงานน้ำตาลของทั้ง 2 สมาคม ทั้ง 2 สมาคมจะมีการร่วมมือกัน ดังเช่น

ในปี 2523 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงมาก ขณะเดียวกันก็ปริมาณน้ำตาลภายในประเทศก็ขาดแคลน ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ซึ่งมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นายตามใจ ขำภโต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐบาลชุดนี้ต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลขาดแคลนภายในประเทศ นายบุญชู โรจนเสถียร และนายตามใจ ขำภโต ได้เข้ามาจัดการพยายามบังคับให้โรงงานของทั้ง 2 สมาคม นำน้ำตาลทรายดิบมาแปรสภาพเป็นน้ำตาลทรายขาวด้วยหลาย ๆ วิธีการ เพื่อนำน้ำตาลทรายขาวมาแก้ปัญหาความขาดแคลนให้ได้ แต่ทั้ง 2 สมาคมก็ได้ร่วมกันปฏิเสธและไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลจนในที่สุด นายตามใจ ขำภโต ต้องทำการแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายดิบกับน้ำตาลทรายขาวของต่างประเทศ

แต่ถ้าหากว่า มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ ทั้ง 2 สมาคมก็จะขัดแย้งกัน ดังเช่น

ในปี 2525 ซึ่งเป็นปีที่มีการผลักดันให้ใช้ระบบ 70:30 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้ดึงเอาสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย เข้าร่วมในการผลักดันในขณะที่สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยคัดค้าน แต่ในที่สุดระบบ 70:30 ก็สามารถนำมาใช้ได้ในปี 2526 เป็นปีแรกที่ทดลองใช้ และในปี 2527 ก็มีพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ออกมาบังคับใช้

7. <u>การแตกตัวของกลุ่มโรงงานในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยมาเป็นสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล</u>

สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลได้ตั้งขึ้นในปี 2530 นี้ สมาคมนี้เป็นของกลุ่มโรงงานวังขนาย ซึ่งเจ้าของกลุ่มโรงงานนี้คือ นายอารีย์ ชุนพุ่ง ซึ่งเพิ่งจะเข้ามาในวงการน้ำตาลเมื่อปี พ.ศ. 2527 นี้เอง เหตุที่กลุ่มโรงงานวังขนายต้องแยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมใหม่ก็เนื่องมาจาก มีความไม่พอใจในเรื่องการส่งออกน้ำตาลของบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทส่งออกของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย จึงได้แยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมใหม่ โดยหวังจะตั้งบริษัทส่งออกของตนเอง และด้วยความสัมพันธ์อันดีระหว่าง นายอารีย์ ชุนพุ่ง กับนายประมวล สภาวสุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายประมวล สภาวสุ ได้พยายามเสนอเรื่องขอตั้งบริษัทส่งออกของสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลเข้าที่ประชุม ค.ร.ม. ซึ่งก็ได้ถูก นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ยับยั้งไปครั้งหนึ่ง แต่พอเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้ให้นำไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง ในวันที่ 23 มิถุนายน 2530 ค.ร.ม. ก็มีมติให้ตั้งบริษัทการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัดได้ แต่หลังจากที่กลุ่มวังขนายได้รับอนุมัติให้ตั้งบริษัทส่งออกได้ กระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้มีหนังสือถึงกลุ่มวังขนายให้เร่งจดทะเบียนบริษัทส่งออกพร้อมกับระบุภาระผูกพันที่ต้องร่วมรับผิดชอบต่อระบบ 70:30 คือ เงินกู้ 78 ล้านเหรียญที่เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัทอ้อยและน้ำตาลทราย จำกัด กลุ่มวังขนายจึงได้ยกเลิกการตั้งบริษัทส่งออกไป

8. <u>โครงสร้างการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลในปัจจุบัน</u>

การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลในปัจจุบันแยกออกเป็น 3 สมาคมกับอีก 1 กลุ่ม คือ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล และกลุ่มโรงงานน้ำตาลอิสระ (กลุ่มรัฐวิสาหกิจ) โครงสร้างการรวมตัวของแต่ละกลุ่ม ปรากฏในตารางที่ ผ.2.1 และ ผ 2.2

ตารางที่ ผ 2.1

จำนวนโรงงานและกำลังการผลิตแยกตามกลุ่มตระกูลและสมาคม ปี 2530

1. กลุ่มโรงงานและตระกูลต่าง ๆ ในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย

ลำดับที่	โรงงานน้ำตาล	ที่ตั้งโรงงาน (ภาค)	กำลังการผลิต (ตัน/วัน)
	กลุ่มมิตรผล (ว่องกุศลกิจ)		(34,760)
1	โรงงานมิตรผล	กลาง	13,432
2	โรงงานมิตรสยาม	เหนือ	8,259
3	โรงงานรวมเกษตรกรฯ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	13,069
	กลุ่มบ้านโป่ง (ผาณิตพิเชฐวงศ์)		(43,163)
4	โรงงานบ้านโป่ง	กลาง	9,131
5	โรงงานธนราช	กลาง	9,462
6	โรงงานเกษตรไทย	กลาง	4,338
7	โรงงานเกษตรผล	กลาง	4,338
8	โรงงานสิงห์บุรี	กลาง	9,131
9	โรงงานนครปฐม	กลาง	6,763
	กลุ่มนิวกว้างสุ้นหลี (ชินธรรมมิตร์)		(30,658)
10	โรงงานนิวกว้างสุ้นหลี	ตะวันออก	3,029
11	โรงงานนิวกรุงไทย	กลาง	8,385
12	โรงงานท่ามะกา	กลาง	10,113
13	โรงงานขอนแก่น	ตะวันออกเฉียงเหนือ	9,131
	กลุ่มมิตรเกษตร (สัตยคฤหกุล)		(23,654)
14	โรงงานมิตรเกษตร	กลาง	11,890
15	โรงงานน้ำตาลไทย	กลาง	11,764

ตารางที่ ผ 2.1 (ต่อ)

ลำดับที่	โรงงานน้ำตาล	ที่ตั้งโรงงาน (ภาค)	กำลังการผลิต (ตัน/วัน)
	กลุ่มไทยเอกลักษณ์ (ชีวมงคล)		(11,850)
16	โรงงานรวมผลฯ	กลาง	2,448
17	โรงงานไทยเอกลักษณ์	กลาง	9,402
	กลุ่มกำแพงเพชร (เหลียงกอบกิจ)		(5,779)
18	โรงงานเชียงใหม่	เหนือ	1,538
19	โรงงานกำแพงเพชร	เหนือ	4,241
	กลุ่มอื่น ๆ		(60,635)
20	โรงงานประจวบ	กลาง	15,165
21	โรงงานหนองใหญ่	ตะวันออก	13,690
22	โรงงานตะวันออก	ตะวันออก	7,952
23	โรงงานปราณบุรี	กลาง	4,187
24	โรงงานกุมภวาปี	ตะวันออกเฉียงเหนือ	7,155
25	โรงงานบุรีรัมย์	ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,003
26	โรงงานราชบุรี	กลาง	9,515
รวม	ทั้งหมด 26 โรงงาน		210,499

ตารางที่ ผ 2.1 (ต่อ)

2. กลุ่มโรงงานและตระกูลต่าง ๆ ในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย

ลำดับที่	โรงงานน้ำตาล	ที่ตั้งโรงงาน (ภาค)	กำลังการผลิต (ตัน/วัน)
	กลุ่มไทยรุ่งเรือง (อัษฎาธร)		(60,282)
1	โรงงานไทยรุ่งเรือง	กลาง	18,133
2	โรงงานกาญจนบุรี	กลาง	9,765
3	โรงงานไทยเพิ่มพูล	กลาง	9,635
4	โรงงานไทยอุตสาหกรรม	กลาง	12,030
5	โรงงานสหการน้ำตาลชลบุรี	ตะวันออก	4,051
6	โรงงานศรีราชา	ตะวันออก	3,360
7	โรงงานร่วมเจริญ	ตะวันออก	3,308
รวม	ทั้งหมด 7 โรงงาน		60,282

3. กลุ่มโรงงานน้ำตาลอิสระ (กลุ่มรัฐวิสาหกิจ)

ลำดับที่	โรงงานน้ำตาล	ที่ตั้งโรงงาน (ภาค)	ยีดความสามารถของโรงงาน (ตัน/วัน)
	กลุ่มรัฐวิสาหกิจ		(15,738)
1.	โรงงานสุพรรณบุรี	กลาง	4,228
2	โรงงานลำปาง	เหนือ	2,936
3	โรงงานอุตรดิตถ์	เหนือ	1,736
4	โรงงานชลบุรี	ตะวันออก	6,838
รวม	ทั้งหมด 4 โรงงาน		15,738

ตารางที่ ผ 2.1 (ต่อ)

4. กลุ่มโรงงานและตระกูลต่าง ๆ ในสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล

ลำดับที่	โรงงานน้ำตาล	ที่ตั้งโรงงาน (ภาค	ขีดความสามารถของโรงงาน (ตัน/วัน)
	กลุ่มวังขนาย (ซูนฟุ้ง)		(41,223)
1	โรงงานวังขนาย	กลาง	15,453
2	โรงงานรีไฟน์ชัยมงคล	กลาง	.7,731
3	โรงงานทราย เพชร	กลาง	2,289
4	โรงงานอ่าง เวียน	ตะวันออก	5,750
	กลุ่มอื่น ๆ		(6,350)
5	โรงงานวนชัย	เหนือ	2,090
6	โรงงานสห เรือง	ตะวันออกเฉียง เหนือ	1,802
7	โรงงานเริ่มอุดม	ตะวันออกเฉียง เหนือ	2,458
รวม	ทั้งหมด 7 โรงงาน		47,573

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ผ 2.2

เปรียบเทียบกำลังการผลิตของแต่ละกลุ่มโรงงาน ปี 2530

กลุ่มโรงงาน	กำลังการผลิตรวม	
	(พันตัน/วัน)	(ร้อยละ)
1. สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย	210	63
2. สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย	60	18
3. สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล	48	14
4. กลุ่มอิสระ (กลุ่มรัฐวิสาหกิจ)	16	5
รวม	334	100.00

ภาคผนวกที่ 3

การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย

1. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7

สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2514 โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี สมาคมนี้จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 ซึ่งมีอาณาเขตในความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี แต่ก่อนที่จะมีการตั้งเป็นสมาคมขึ้นนั้น ชาวไร่อ้อยในเขตนี้มีการรวมตัวกันในสภาพเป็นกลุ่มตั้งแต่ปี 2505 เป็นต้นมา หลังจากนั้นในปี 2507 จึงจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มโดยใช้ชื่อกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 จนกระทั่งมาตั้งเป็นสมาคมในปี 2514 นี้

สภาพความเป็นมาของชาวไร่อ้อยในเขตนี้โดยเฉพาะในเขตอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการรวมกันเป็นกลุ่มจนกระทั่งรวมกันเป็นกลุ่มและตั้งเป็นสมาคมขึ้นมาได้นั้น มีความเป็นมาดังนี้

การทำไร่อ้อยในเขต 7 นั้น แต่เดิมมีแต่ในเขตอำเภอท่ามะกา โดยชาวไร่อ้อยตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นมาเอง และนำอ้อยมาหีบเป็นน้ำตาลทรายแดงขายตามท้องตลาดเอง ต่อมาก็มีผู้มาลงทุนตั้งโรงงานทำน้ำเชื่อมคือ นำอ้อยมาหีบเป็นน้ำเชื่อมแล้วส่งไปขายในกรุงเทพฯ และอ้อยก็ยังมีปลูกกันแต่เฉพาะในเขตอำเภอท่ามะกาเช่นเดิม พอมาในปี พ.ศ. 2501 มีโรงงานน้ำตาลของบริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด มาตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวขึ้นที่บ้านครก ตำบลท่าผา อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี เป็นโรงงานน้ำตาลที่ใช้น้ำเชื่อมเป็นวัตถุดิบมาแปรสภาพเป็นน้ำตาลทรายขาว เมื่อโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองมาตั้งขึ้นแล้ว ก็ได้รับซื้อน้ำเชื่อมจากอำเภอท่ามะกา บรรดาชาวไร่อ้อยก็ได้มีการสร้างโรงงานน้ำเชื่อมขึ้นมามาก เพื่อหีบอ้อยเป็นน้ำเชื่อมส่งให้กับโรงงานไทยรุ่งเรืองที่ราชบุรี

พอมาในปี พ.ศ. 2502 มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวของบริษัทน้ำตาลธนบุรี จำกัด มาตั้งที่ตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี โดยรับซื้ออ้อยสดจากชาวไร่มาผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวเลย โรงงานน้ำตาลทรายขาวได้ใช้วิธีรวบรวมอ้อยมาป้อนโรงงานโดยให้เงินทุนสนับสนุนการปลูกอ้อยล่วงหน้าแก่โรงงานน้ำตาลทรายแดงกับโรงงานทำน้ำเชื่อมทั้งหลาย ซึ่งเจ้าของโรงงานเหล่านี้เป็นชาวไร่อ้อย เงินทุนสนับสนุนปลูกอ้อยที่ให้ล่วงหน้านี้เป็นการจ้างให้ชาวไร่อ้อยเลิกทำโรงงานน้ำตาลทรายแดงกับโรงงานทำน้ำเชื่อม เพื่อให้ชาวไร่อ้อยเหล่านี้นำเงินเหล่านี้ไปลงทุนปลูกอ้อย และรวบรวมอ้อยป้อนโรงงานน้ำตาลทรายขาว นอกจากนี้ราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลทรายขาวกำหนดรับซื้อสูงมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้ชาวไร่อ้อยหันไปปลูกอ้อย และเลิกทำโรงงานน้ำตาลทรายแดงกับโรงงานทำน้ำเชื่อม ชาวไร่อ้อยเหล่านี้ก็ได้กลายมาเป็นชาวไร่อ้อยรายใหญ่และเป็นหัวหน้าโควต้า ส่วนเงินทุนสนับสนุนการปลูกอ้อยก็คือ เงินเกี๊ยวนั่นเอง ที่หัวหน้าโควต้านำไปส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยขนาดเล็กขยายเนื้อที่การปลูกอ้อย นอกจากนี้เขตอื่น ๆ ก็เริ่มมีการปลูกอ้อยมากขึ้นเพื่อป้อนโรงงาน ปริมาณอ้อยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2504 เมื่ออ้อยมีมากเกินความต้องการของโรงงานน้ำตาลทรายขาว โรงงานน้ำตาลทรายขาวจึงได้กดราคาอ้อยให้ต่ำลงจนชาวไร่อ้อยพากันขาดทุนไปตาม ๆ กัน ชาวไร่อ้อยรายใหญ่ที่ไม่พอใจต่อสภาพที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เห็นว่าโรงงานน้ำตาลกำหนดราคาอ้อยตามอำเภอใจ ถ้าหากการขายอ้อยยังคงอยู่ในลักษณะต่างคนต่างขาย ชาวไร่อ้อยคงจะไม่สามารถต่อรองกับโรงงานได้ จึงได้รวบรวมกลุ่มกันในปี 2504 เพื่อต่อรองกับโรงงานน้ำตาลทรายขาว แต่การรวมกลุ่มก็ต้องพบกับความล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องมาจากชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เกรงว่าหากมีการรวมกลุ่มตนจะต้องสูญเสียเงินค่าเกี๊ยวที่โรงงานจ่ายให้ การรวมกลุ่มจึงไม่สำเร็จ แต่ความคิดการรวมกลุ่มยังคงมีอยู่ในหมู่ชาวไร่อ้อย

มาในปี 2505/2506 มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นอีกที่จังหวัดราชบุรี มีโรงงานน้ำตาลมิตรผล ที่อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี มีโรงงานน้ำตาลร่วมกำลาภ ซึ่งเป็นโรงงานของกลุ่มไทยรุ่งเรือง และในปีนี้เองที่ปรากฏฝนแล้ง ปริมาณอ้อยออกมาน้อย

นายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ ชาวไร่อ้อยในอำเภอท่ามะกา ได้รวบรวมชาวไร่อ้อยในหมู่ผู้ที่รู้จักชิดเชื้อกันประมาณ 20 กว่า มีอ้อยรวมกันประมาณ 3 หมื่นกว่าตัน กลุ่มชาวไร่อ้อยกลุ่มนี้ได้เข้าไปเจรจาต่อรองกับโรงงานกลุ่มไทยรุ่งเรือง ผลการเจรจาปรากฏว่า ชาวไร่อ้อยในกลุ่มนี้ได้รับราคาอ้อยที่สูงกว่าชาวไร่อ้อยทั่วไป 31 บาท/ตัน ซึ่งก็นับว่าเป็นความสำเร็จครั้งแรกของการรวมกลุ่ม ชาวไร่อ้อยคนอื่น ๆ จึงได้เข้ามาร่วมกับกลุ่มชาวไร่อ้อยกลุ่มนี้ เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณ 100 กว่าคน กลุ่มชาวไร่อ้อยกลุ่มนี้จึงได้มีความคิดที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารกลุ่ม ทางกลุ่มจึงได้ไปทาบทามนายมงคล กีพานิช มาเป็นผู้นำกลุ่ม ซึ่งนายมงคล กีพานิช เป็นคหบดีผู้หนึ่งที่เป็นชาวไร่อ้อยรายใหญ่ในอำเภอท่ามะกา และเป็นผู้หนึ่งที่เคยรวมกลุ่มแต่ประสบความล้มเหลวในปี 2504 นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่มีคนรู้จักอย่างกว้างขวางในเขต 7 นี้ ผลจากการทาบทามนายมงคล กีพานิช ได้ตกลงเป็นผู้นำกลุ่ม

ในเวลาต่อมากลุ่มชาวไร่อ้อยกลุ่มนี้จึงได้มาร่วมปรึกษาหารือทางในการจัดตั้งกลุ่มชาวไร่ โดยอาศัยบริเวณใต้ต้นมะม่วงในบริเวณบ้านของนายประเสริฐ กลาบพลอย เป็นสถานที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งเป็นกลุ่มขึ้นอย่างไม่เป็นทางการชื่อว่า "กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" และเลือกกรรมการก่อตั้งกลุ่มขึ้นมา 9 คน โดยมี นายมงคล กีพานิช เป็นประธานกลุ่ม

กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2507 มีสมาชิกอยู่ 100 กว่าคน ซึ่งเป็นจำนวนชาวไร่อ้อยที่มีไม่ถึง 10% ของชาวไร่อ้อยทั้งหมดในอำเภอท่ามะกา มีบทบาทครอบคลุมเฉพาะอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรีเท่านั้น กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ได้เริ่มบทบาททันทีในปีการผลิต 2507/2508 โดยคณะกรรมการก่อตั้งได้ไปเจรจาต่อรองราคาอ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายขาวที่ตั้งอยู่ในอำเภอท่ามะกา โดยอ้างว่าเป็นตัวแทนจากชาวไร่อ้อยทั้งหมด และผลการเจรจาสามารถตกลงกันได้ในราคาตันละ 97.50 บาท นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีตัวแทนชาวไร่อ้อยเข้าไปกำหนดราคาอ้อยร่วมกับโรงงานน้ำตาล ทำให้บรรดาชาวไร่อ้อยในท้องที่เขต 7 มีความเชื่อถือกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จึงได้มาสมัครเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ถึงประมาณ 2,500 คน ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด คือ กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี

คณะกรรมการก่อตั้งเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของสมาชิกทำให้กลุ่มมีพลังมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันฝ่ายราชการก็ได้จับตามองอยู่ หากยังปล่อยให้เป็นไปในลักษณะของกลุ่มที่ไม่ถูกระเบียบแบบแผนไม่มีกฎหมายรองรับ อาจจะก่อปัญหาขึ้นมาได้ และคณะกรรมการก่อตั้งได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการที่ปรึกษาบางคนให้ทางกลุ่มดำเนินการขออนุญาตจดทะเบียนเป็นกลุ่มที่ถูกต้องตามกฎหมายเสียก็จะช่วยให้การดำเนินงานของกลุ่มเข้มแข็งยิ่งขึ้นและขัดปัญหาไป กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จึงได้ขอจดทะเบียนขึ้นเป็นสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และได้รับอนุมัติในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2514

2. <u>การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยในเขตอื่น ๆ</u>

ในขณะที่กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 กำลังรวบรวมสมาชิกอยู่นั้น ทางด้านจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยสำคัญอีกแหล่งหนึ่งรองจากเขต 7 ชาวไร่อ้อยในเขตนี้ได้รวบรวมชาวไร่อ้อยเข้าเป็นกลุ่มเช่นเดียวกัน และได้ส่งตัวแทนชาวไร่อ้อยจากชลบุรีไปศึกษาวิธีการดำเนินงานของกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ในปี 2510 ตัวแทนชาวไร่อ้อยที่ไปศึกษากลับมาก็ได้นำวิธีการดำเนินงานของกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 มาใช้ในเขตชลบุรี จน.สามารถจัดตั้งเป็นสมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรีขึ้นมาในปี 2511

เมื่อชาวไร่อ้อยในเขตชลบุรีจัดตั้งสมาคมได้สำเร็จ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ก็ได้ตกลงร่วมกับสมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี ในด้านให้ความร่วมมือต่อกัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดและความเป็นธรรมของชาวไร่อ้อยทั้งประเทศ จึงได้กำหนดนโยบายที่จะแนะนำส่งเสริมเกษตรกรชาวไร่อ้อยในท้องที่จังหวัดอื่น ๆ ที่มีการปลูกอ้อยให้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยต่อไป การดำเนินนโยบายตามข้อตกลงได้รับความสำเร็จพอสมควร โดยสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ได้ดำเนินการแนะนำส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยตามจังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี รวบรวมกลุ่มกันได้สำเร็จเรียกว่า "สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี" และต่อมาก็ได้แนะนำส่งเสริมการจัดตั้งสมาคมชาวไร่อ้อยขึ้นอีกที่จังหวัดกำแพงเพชรเรียกว่า "สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร" ในส่วนของสมาคมกลุ่มอาชีพเกษตรกรชลบุรี ก็ได้แนะนำส่งเสริม

จัดตั้งสมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดระยองได้สำเร็จเช่นกันเรียกว่า "สมาคมการเกษตรระยอง" นอกจากนี้ ยังได้แนะนำส่งเสริมให้จัดตั้งสมาคมขึ้นอีกที่จังหวัดอุดรธานี คือ "สมาคมชาวไร่อ้อยกุมภวาปี อุดรธานี" (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

เมื่อรวมสมาคมทั้งหมดเท่าที่มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2516 จึงมีอยู่ 6 สมาคม ได้แก่ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต. 7 สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร สมาคมการเกษตรระยอง และสมาคมชาวไร่อ้อยกุมภวาปี อุดรธานี

3. <u>การรวมทุกสมาคมเข้าเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย</u>

ในปี พ.ศ. 2516 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยได้ก้าวขึ้นมาสู่การรวมกลุ่มระดับชาติ โดยจัดตั้งขึ้นเป็น "สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" มีสมาชิกเมื่อเริ่มตั้ง 4 สมาคม

มูลเหตุที่ผลักดันให้มีการจัดตั้งสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยขึ้นมานั้น เป็นเพราะว่า ภายหลังที่มีการจัดตั้งสมาคมแต่ละสมาคมขึ้นมาแล้ว สมาคมแต่ละสมาคมก็อยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีการประสานงานกัน และต่างก็มีปัญหาในการเจรจาต่อรองกับโรงงานน้ำตาล การเจรจาต่อรองราคาอ้อยกับโรงงานน้ำตาลในแต่ละเขตก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของแต่ละสมาคมในเขตนั้นเป็นหลัก บางเขตก็ไม่มีพลังพอที่จะต่อรองกับโรงงานน้ำตาล นายกสมาคมแต่ละสมาคมจึงได้มีการพบปะกันหารือถึงปัญหาต่าง ๆ พร้อมทั้งวิธีแก้ปัญหา ในที่สุดการพบปะของนายกสมาคมแต่ละสมาคมก็นำมาสู่ข้อสรุปว่า ปัญหาต่าง ๆ น่าจะแก้ไขในลักษณะเดียวกันได้ ถ้าหากมีการรวมตัวประสานงานกันระหว่างทุกสมาคมให้เป็นหนึ่งเดียว แก้ปัญหาร่วมกันพลังการต่อรองก็จะสูงขึ้น อีกทั้งกลุ่มโรงงานน้ำตาลเองก็มีสมาคม แต่สมาคมชาวไร่อ้อยที่ตั้งขึ้นมามีบทบาทต่อสู้กับโรงงานน้ำตาลเฉพาะในเขตของตนเท่านั้น และไม่สามารถขยายบทบาทไปเขตอื่น ส่วนโรงงานน้ำตาลมีการกำหนดร่วมกันในสมาคมของตน การต่อสู้ของสมาคมชาวไร่อ้อยจึงอยู่ในฐานะที่ต้องต่อสู้กับสมาคมโรงงานทั้ง

สมาคม ดังนั้น สมาคมของชาวไร่อ้อยก็ควรจะรวมกันเช่นเดียวกับการรวมเป็นสมาคมของโรงงานน้ำตาล เพื่อเจรจาต่อรองกันในระดับสมาคม นายกแต่ละสมาคมจึงได้ตัดสินใจรวมตัวสมาคมชาวไร่อ้อยต่าง ๆ ให้เป็นหนึ่งเดียว โดยตั้งขึ้นเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยขึ้นมา เพื่อเจรจาต่อรองราคาอ้อยกับสมาคมโรงงานน้ำตาล

4. <u>ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด</u>

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ได้จัดตั้งขึ้นในวันที่ 26 กรกฎาคม 2519 ด้วยสหกรณ์สมาชิกแรกเริ่มตั้ง 17 สหกรณ์

การเกิดขึ้นของชุมนุมฯ ดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากว่า สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ต้องการจัดตั้งบริษัทส่งออกของตนเอง ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้ว่าให้บริษัทที่ผู้ส่งออกจัดตั้งขึ้น ต้องมีชาวไร่อ้อยเป็นผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมด และชาวไร่อ้อยผู้ถือหุ้นต้องเป็นสหกรณ์กลุ่มโรงงานในสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย จึงได้สนับสนุนให้นายวิวัฒน์ วังตาล จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ขึ้นเพื่อเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด และเข้าเป็นสมาชิกในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

5. <u>สมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย</u>

สมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2526 โดยมีสมาชิกเมื่อเริ่มตั้ง 7 สมาคม สมาพันธ์นี้เกิดขึ้นจากสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบฯ-เพชรบุรี และชุมนุมฯ ได้แยกตัวออกจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย สาเหตุที่ 3 สมาคมนี้ต้องแยกตัวออกจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เนื่องมาจากการแย่งความเป็นใหญ่ของผู้นำชาวไร่อ้อย ซึ่งหมายถึง กลุ่มนายสุเทพ ตั้งเกียรติ (เลขาธิการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ และกรรมการบริหารสมาคมการเกษตรระยอง) กับกลุ่มนายมงคล กีพานิช (ประธานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ และนายกกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ กล่าวคือ เนื่องจากนายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ ซึ่งเดิมอยู่ในตำแหน่งเลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และ

เลขาธิการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ แต่ได้ถูกขับไล่จากชาวไร่อ้อยในเขต 7 โดยมีผู้นำคือ กลุ่ม "ยังเติร์ก" (ชมรมหนุ่มสาวท่าเรือ) ให้ขับไล่นายประสานออกจากตำแหน่งเลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เหตุที่กลุ่ม "ยังเติร์ก" นำขบวนขับไล่นายประสาน ก็เพราะความขัดแย้งในเรื่องการกุมอำนาจในสมาคมเขต 7 สหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ได้ปรากฏรอยร้าวขึ้นทันที เมื่อนายประสานได้ถูกขับไล่ออกจากตำแหน่งเลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 แล้ว ก็มีผลให้ลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการสหพันธ์ฯ ด้วย ซึ่งสหพันธ์ก็ต้องมีการเลือกตั้งเลขาธิการสหพันธ์ฯ แทนนายประสาน ผู้ที่ได้รับเลือกเข้าแทนตำแหน่งดังกล่าวคือ นายสุเทพ ตั้งเกียรติ กรรมการบริหารสมาคมเกษตรระยอง และนายสุเทพกับนายประสานมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เมื่อนายสุเทพเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการฯ ก็ได้พยายามเรียกร้องให้นายประสาน เข้ามารับตำแหน่งเลขาธิการในสหพันธ์ฯ ขณะเดียวกันก็พยายามลดบทบาทและอำนาจของนายมงคล กีพานิช ประธานสหพันธ์ฯ ลง ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้แก่กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นอันมาก ภายในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ จึงได้แบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือ กลุ่มของนายสุเทพ อีกฝ่ายหนึ่งคือ กลุ่มของนายมงคล

ความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อผู้นำในสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ร่วมกับกรรมการในสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร วางแผนช่วงชิงตำแหน่งนายกสมาคมเขต 6 จากนายสุทธิพร เกริกกฤดยา และนายสุทธิพรก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกสมาคมเขต 6 เหตุที่ต้องช่วงชิงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่ลงรอยกันระหว่างนายสุทธิพรกับผู้นำในเขต 7 ถึงแม้สามารถทำให้นายสุทธิพรลาออกได้ แต่เหตุการณ์ในสหพันธ์ฯ ได้ถึงขั้นแตกหักไม่สามารถประนีประนอมได้ ระหว่างฝ่ายนายสุเทพกับฝ่ายนายมงคล มาในวันที่ 12 ตุลาคม 2526 นายมงคลจึงได้ใช้อำนาจในฐานะประธานสหพันธ์ฯ สั่งให้หยุดดำเนินการของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ไว้ชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2526 เป็นต้นไป โดยอ้างเหตุผลว่า เพราะความแตกแยกในสหพันธ์ของชาวไร่อ้อยสหพันธ์ฯ ขาดเอกภาพ อาจนำความเสียหายมาสู่สหพันธ์ได้ เกรงว่าบุคคลอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวและใช้เป็นเครื่องมืออันจะนำความหายนะมาสู่ชาวไร่อ้อยทั้งประเทศได้ พร้อมกันนั้นได้เรียกร้อง

ให้ราชการที่เกี่ยวข้องวางตัวเป็นกลาง แต่แล้วในวันที่ 14 ตุลาคม 2526 นายมงคลก็ได้นำสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบฯ-เพชรบุรี และชุมนุมสหกรณ์ฯ แยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย พร้อมกับอีก 4 สมาคมใหม่

6. การกลับเข้ามาในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยอีกครั้งของสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

ในระหว่างที่สมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งขึ้นมาได้ทำให้สถานการณ์ด้านชาวไร่อ้อยในระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ตกอยู่ในสภาพที่ไม่มีความเป็นเอกภาพในการร่วมกันผลักดันระบบดังกล่าว ในขณะเดียวกันกลุ่มสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ก็ได้เสนอจัดตั้ง "สมาคมสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" ขึ้น แต่เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายต้องการให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารของกลุ่มองค์กรชาวไร่อ้อย กระแสเรียกร้องให้สมาพันธ์และสหพันธ์รวมกันได้รับความสนใจจากชาวไร่อ้อยในแต่ละสมาคม จึงเริ่มมีการต่อรองเจรจาระหว่างกลุ่มองค์กรชาวไร่อ้อยทั้ง 2 กลุ่ม คือ สหพันธ์ฯ และสมาพันธ์ฯ ซึ่งทางสหพันธ์ฯ มีข้อเสนอต้องการให้นายดรงค์ สิงห์โตทอง เป็นประธานสหพันธ์ฯ จึงได้มีการพบปะกันระหว่างนายดรงค์ กับนายมงคล ที่ร้านอาหารนิวไลท์ และผลปรากฏว่าทั้งสองคนยอมที่จะร่วมกันดำเนินการภายใต้องค์กรเดียวกันคือ "สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2526 เป็นต้นไป โดยให้นายมงคล เป็นประธานสหพันธ์ฯ องค์กรชาวไร่อ้อยในขณะนี้จึงมีอยู่เพียง 1 องค์กร คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

7. สมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มาเป็นสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

กลุ่มผู้นำในสมาคมการเกษตรระยอง ได้มีความคิดที่จะแยกตัวออกจากสหพันธ์ฯ มาตั้งเป็นกลุ่มของตนเองคือ สมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ในขณะที่เกิดความ

แตกแยกกันขึ้นระหว่างกลุ่มนายสุเทพกับกลุ่มนายมงคล ในสหพันธ์ฯ แล้ว แต่เมื่อภายในสหพันธ์สามารถยุติข้อขัดแย้งได้โดยสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบฯ-เพชรบุรี และชุมนุมสหกรณ์ฯ ได้แยกตัวออกไป ความคิดที่จะแยกตัวออกไปของสมาคมการเกษตรระยองจึงได้ระงับเสีย ทั้งนี้เพราะสมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบฯ-เพชรบุรี และชุมนุมสหกรณ์ฯ ถูกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ดึงออกไปตั้งเป็นสมาพันธ์ฯ ก่อน

แต่พอสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ได้เข้ามาร่วมในสหพันธ์ฯ อีกครั้ง โดยมีนายมงคล เป็นประธานสหพันธ์ฯ กลุ่มผู้นำในสมาคมการเกษตรระยองมีความไม่พอใจ ทั้งนี้เพราะสมาคมการเกษตรระยองไม่พอใจบทบาทของกลุ่มเขต 7 และได้เสนอให้นายดรงค์ ดำรงในตำแหน่งประธานสหพันธ์ฯ แต่นายดรงค์ได้ปฏิเสธ นอกจากนี้ยังได้ขัดกับกลุ่มยังเติร์กของกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 อีกด้วย ในที่สุด สมาคมการเกษตรระยอง (นายล้วน สว่างไพร เป็นนายกสมาคม) สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (นายสหัส อุดมพานิช เป็นนายกสมาคม) และสมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ* (นายสุทธิพร เกริกกฤตยา เป็นนายกสมาคม) ทั้ง 3 สมาคมได้แยกตัวออกจากสหพันธ์ในวันที่ 27 มกราคม 2527 และประกาศจะจัดตั้งเป็น "สมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" โดยมีนายสหัส อุดมพานิช เป็นแกนนำ และนายประสาน โอภาสปกรณ์กิจ เป็นที่ปรึกษา ได้ทาบทามให้นายทองหยด จิตตวีระ อดีตรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นายทองหยดยอมรับตำแหน่ง และประกาศเปลี่ยนชื่อกลุ่มมาเป็น "สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2527

---

*เดิมทีนายสุทธิพร เกริกกฤตยา เป็นนายกสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร แต่ได้ลาออกเพราะถูกกลั่นแกล้ง กลุ่มของนายสุทธิพา จึงได้มาจัดตั้งเป็นสมาคมชาวไร่อ้อยชาญวรลักษณบุรี และรวมกับสมาคมอื่น ๆ เป็นสมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ

8. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ประกาศเป็นองค์กรอิสระ

เนื่องจากนายวิวัฒน์ วังตาล ประธานชุมนุมสหกรณ์ฯ มีความไม่พอใจต่อสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ประกอบกับทางสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ก็ต้องการให้นายวิวัฒน์ แยกตัวออกจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มาร่วมกับสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย แต่เมื่อนายวิวัฒน์ วังตาล แยกตัวออกจากสหพันธ์ฯ แล้ว พร้อมกันนี้ก็ประกาศตัวเป็นกลางในปี พ.ศ. 2527 โดยมีสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์การเกษตร 54 สหกรณ์

9. โครงสร้างการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา จนถึง 2530 การรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยได้แตกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศ-ไทย และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ละกลุ่มมีสมาชิกดังนี้

1. สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีสมาชิก 10 สมาคม

(1) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7

(2) สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี

(3) สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์-เพชรบุรี

(4) สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 จังหวัดกำแพงเพชร

(5) สมาคมชาวไร่อุทัยธานี

(6) สมาคมชาวไร่อ้อยบุรีรัมย์

(7) สมาคมกลุ่มชาวไร่มุกดาหาร

(8) สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดขอนแก่น

(9) สมาคมส่งเสริมการเกษตรนครสวรรค์

(10) สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดลำปาง

2. สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีสมาชิกอยู่ 15 สมาคม

(1) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยน้ำพอง

(2) สมาคมชาวไร่อ้อยลูกพระยาพิชัย

(3) สมาคมชาวไร่อ้อยอุตรดิตถ์

(4) สมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว

(5) สมาคมชาวไร่อ้อยชาญวรลักษณบุรี

(6) สมาคมชาวไร่อ้อยสิงห์บุรี

(7) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(8) สมาคมชาวไร่อ้อยเชียงใหม่

(9) สมาคมชาวไร่อ้อยเขลางค์นคร

(10) สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร

(11) สมาคมการเกษตรระยอง

(12) สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 10

(13) สมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ

(14) สหกรณ์ชาวไร่อ้อยกำแพงเพชร

(15) สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตกสุพรรณบุรี

3. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีสมาชิกรวม 7 องค์กร

(1) สหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยขอนแก่น

(2) สมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรสุพรรณบุรี

(3) สมาคมชาวไร่อ้อยเริ่มอุดม

(4) ชมรมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออก

(5) สมาคมเพื่อเกษตรกรภาคตะวันออก (พนัสนิคม)

(6) สมาคมเพื่อเกษตรกรภาคตะวันออก (พนัสนิคม)

(7) ประธานสหกรณ์ชาวไร่อ้อยสุพรรณบุรี

บรรณานุกรม

กลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7, สมาคม. ที่ระลึกครบรอบ 10 ปี สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิฆเณศ, 5 ตุลาคม 2517

กลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7, สมาคม. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 ครบรอบ 20 ปี กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิฆเณศ, 19 พฤศจิกายน 2526

กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง. อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจ้าพระยา, พฤษภาคม 2524

จุฑาทิพย์ เอี่ยมจิตเมตตา. น้ำตาลทราย กรุงเทพฯ : รายงานการศึกษาส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์, มีนาคม 2525

จุมพล หนิมพาณิช. ชนชั้นนำทางการเมืองกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และสมนึก ทับพันธุ์. "กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรของประเทศไทย" ใน ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ? กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมนาทางวิชาการประจำปี 2526 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2526

ชุ่มใจ อรรถจินดา. "วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย" ใน รายงานการสัมนาเรื่อง ปัญหาอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สมาคมวิทยาศาสตร์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ตุลาคม 2520

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ . ปัญหาอ้อยและน้ำตาลของไทย : บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา ศ. 463 : เศรษฐกิจประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2526

ประยงค์ เนตยารักษ์. ผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยจากการเข้าภาคีน้ำตาลโลก กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521

มณฑล คงแถวทอง. เศรษฐกิจน้ำตาลทรายในจังหวัดกาญจนบุรี ม.ป.พ., รายงานวิจัยเพื่อเสนอกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ, มีนาคม 2529

วีระชัย มุขสมบัติ. จุลสารเฉพาะกรณีเรื่อง ปัญหาน้ำตาลทราย กรุงเทพฯ : ห้องสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เล่มที่ 11, 10 กุมภาพันธ์ 2524

วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบัน. ประวัตินโยบายอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย 2479-2528 กรุงเทพฯ : ตุลาคม 2530

สุนทร ลีซีทวน. กระบวนการก่อเกิดผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528

สายันต์ อินสอน: "วิบูลย์-วิเทศ-อารีย์ สามเสือผู้สร้างตำนานโศกสลด ?" วารสารผู้จัดการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 49 ตุลาคม 2530 หน้า 94-102

มหาดไทย, กระทรวง. สำนักงานวิจัย กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน. รายงานการศึกษาการดำเนินงานของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่หน่วยพิมพ์และจำหน่ายศาสนภัณฑ์ (โรงพิมพ์การศาสนา), 2517

อุตสาหกรรม, กระทรวง. สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย. อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : 2518

อุตสาหกรรม, กระทรวง. สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย : สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตประจำปี (ตั้งแต่ 2520/21-2526/27) กรุงเทพฯ : 2520-2527

อัมมาร สยามวาลา. "เกษตรกรกับคนกลาง" ใน รักเมืองไทยเล่ม 2 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2519

อัมมาร สยามวาลา และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. "ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต" ใน ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมนาทางวิชาการประจำปี 2529 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2529

อำนวย ปติเส. เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516

อำนวย ปติเส และชุ่มใจ อรรถจินดา. สี่สิบสองปีของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย (พ.ศ. 2470-2511) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุณรัตน์, 2530

อ้อยและน้ำตาลทราย, บริษัทจำกัด. นโยบายอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ตุลาคม 2530

"สัมภาษณ์ นายประสาน โอภาสปกร์กิจ กรรมการอ้อยและน้ำตาล เลขาธิการสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2493 (30 ธันวาคม 2527) หน้า 12-15

ม.ป.ช. "จิรายุ อิศราฤร ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 26 (18 ธันวาคม 2526) หน้า 4-5

Ramsay Ansi. Thai Politics in The 1980s : The Political Economy of Sugar. Government Department St. Lawrence University Canton, New York.

Phitranes Jessadachatr. A History of Sugar Polities in Thailand 1937-75 Bangkok : Thammasat University, 1977

โครงการรถเมล์ที่ยาวที่สุด

โดย

คุณไมตรี อึ๊งภากรณ์

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

โครงการรถเมล์ที่ยาวที่สุด

ไมตรี อึ๊งภากรณ์

บทความนี้เป็นการศึกษากรณีที่บริษัทฝรั่งพยายามจะขายรถเมล์ให้แก่การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งเป็นเรื่องที่ยืดเยื้อมาเกือบ 4 ปีแล้ว และถึงแม้ว่าน่าจะจบลงนานมาแล้ว ยังต้องเรียกว่าเรื่องรังอยู่

วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลไม่ได้ลึกซึ้งอะไรนัก ใช้วิธีการผิวเผินของนักหนังสือพิมพ์เท่านั้น แต่ก็พอจะสรุปบทเรียนได้อยู่บ้าง บทเรียนที่ว่านี้ไม่ใช่การสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอของบริษัทฝรั่งดังกล่าว แต่แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการ และคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเป็นตัวอย่างปัญหาการที่หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลบางคนอาจถูกกล่าวหาว่ามีผลประโยชน์ที่ไม่สู้จะตรงไปตรงมานัก ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานว่าจะมีการกระทำที่มิชอบแต่อย่างใด แต่บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวก็ไม่พยายามจะ[illegible]งานให้เปิดเผยและรัดกุมจนข้อกล่าวหาดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น

ประเด็นภาพพจน์เกี่ยวกับความสุจริตหรือทุจริต เป็นประเด็นที่สำคัญในเรื่องกระบวนการตัดสินใจของราชการไทย ผู้เขียนมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในการติดตามข่าวเกี่ยวกับกระทรวง 2 กระทรวง คือ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเผอิญทั้ง 2 กระทรวงมีภาพพจน์ว่า อยู่ในฐานะที่สามารถจะเรียกร้องสินบนได้ และมักจะมีข่าวการกล่าวหาว่าทำอะไรคุกคิกอยู่บ่อย ๆ จริงอยู่กระทรวงอื่นก็มีข่าวทำนองนี้ด้วย เช่น กรมตำรวจในกระทรวงมหาดไทย หรือกรมศุลกากรในกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมมีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจ เพราะกระทรวงพาณิชย์คุมโควต้าการนำเข้าและส่งออก และกระทรวงคมนาคมมีโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่ใหญ่ ๆ มากมาย

คำถามหนึ่งที่ต้องถามคือถ้ารัฐบาลตั้งใจจะปราบการฉ้อราษฎร์บังหลวงจริง ทำไมถึงเริ่มด้วยกรณีอย่างเช่น รถ Toyota Soares หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รัฐบาลชุดอยู่ทุกวันว่าเศรษฐกิจสำคัญเพียงไร และว่าการส่งออกกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างคล่องแคล่ว ถ้าเป็นเช่นนั้นน่าจะมองกันที่นโยบายโควต้ามันสัมปะหลัง หรือโควต้าสิ่งทอ หรือการที่ลูกค้าองค์การโทรศัพท์จะต้องให้สินบน จึงจะได้โทรศัพท์ หรือกรณีการประมูลสร้างถนน หรือกรณีการยกขาดบริการปั้นจั่นที่ท่าเรือ หรือการซื้อเครื่องบิน หรือเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย ที่เกี่ยวกับความคล่องตัวของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการดูตัวเจ้ากระทรวงสำคัญ ๆ ด้วย

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ ไม่ได้อยู่ที่ความสุจริตหรือทุจริตแค่เพียงอย่างเดียว เรื่องที่จะบรรยายในที่นี้ก็ไม่ได้เป็นการเปิดโปงว่าใครสุจริตหรือทุจริต เพราะการทุจริตนั้นหากมีจริงก็ไม่มีหลักฐาน และผู้เขียน (กับผู้อ่าน) ก็ต้องตระหนักว่า แม้แต่นักธุรกิจบางคนที่ยืนยันเป็นการส่วนตัวว่าได้ให้เงินแก่บุคคลบางคน ก็อาจจะทำอย่างนั้นเพื่อทำลายคนที่เขากล่าวหาว่ารับเงิน โดยแท้ที่จริงอาจไม่มีการให้เงินก็ได้

ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า หน่วยราชการและบุคคลที่เปิดโอกาสให้ตัวเขาถูกข้อกล่าวหาว่าทุจริต ไม่พยายามหาทางที่จะทำงานให้รัดกุมยิ่งขึ้น และเปิดเผยยิ่งขึ้นเพื่อให้พ้นจากข้อกล่าวหาดังกล่าว วิธีการที่นักการเมืองแย่งกันจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์และกระทรวง[illegible]ของกระทรวงทั้งสองว่าเป็นกระทรวงที่สามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ได้ ในด้านอื่นนอกเหนือไปจากการเอาผลงานไปโฆษณาให้ผู้ลงคะแนนชื่นชมแค่เพียงอย่างเดียว

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การที่หน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินนโยบายที่ประสานกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ไว้วางใจกัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะหวงอำนาจ ชื่อเสียง หรือศักดิ์ศรีกัน และส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลเอง (คือคณะรัฐมนตรี) ประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม ซึ่งแม้ในหลักทรัพย์จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติ บางครั้งจะไม่ขัดจังหวะรัฐมนตรีร่วมคณะ เพราะหวังว่าในโอกาส

ต่อไปรัฐมนตรีคนอื่นจะไม่ขัดจังหวะคน นายกรัฐมนตรีเองก็ต้องเรียกว่าเป็นเสียงส่วนน้อยในคณะรัฐมนตรี แม้จะมีอำนาจต่อรองอยู่ไม่น้อย แต่บางครั้งก็ต้องเอาใจรัฐมนตรีจากพรรคต่าง ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สนับสนุนให้เป็นนายกฯ ต่อไป แต่ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็ต้องเข้ามามีบทบาท ซึ่งในกรณีรถเมล์นี้ต้องเรียกว่าเป็นการเข้ามาที่ช้ามากจนไม่สามารถแก้ความเสียหายบางประการที่คนอื่นทำขึ้น

เรื่องนี้ซับซ้อนเพียงไร เห็นได้จากจำนวนหน่วยงานและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทำทีที่แตกต่างกันของหน่วยงานเหล่านี้ ชวนให้สรุปว่า แท้ที่จริงแล้ว รัฐไม่มีนโยบายในเรื่องนี้

จากการติดตามวิธีการตัดสินใจ (หรือไม่ตัดสินใจ) ของรัฐบาลในแต่ละช่วงในระยะเวลา 4 ปีเศษที่ผ่านมานี้ ผู้ที่ติดตามจะมีความรู้สึกว่าแม้กระทั่งความดำริที่จะ "แปรรูป" รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ (ซึ่งหมายถึงการขายหรือโอน ขสมก. ให้เอกชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง) เป็นเพียงการปัดความรับผิดชอบให้ห่างตัวออกไป

เรื่องรถเมล์ในกรุงเทพฯ พัวพันไปถึงปัญหาการจราจร และปัญหาการวางแผนการทำผังเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอย่างน้อย หน่วยงาน คือ

- การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
- กรุงเทพมหานคร (กองผังเมือง กองวิศวกรรมการจราจร และสำนักงานโยธาฯ)
- กรมการขนส่งทางบก
- กรมทางหลวง
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- การรถไฟแห่งประเทศไทย
- กรมตำรวจ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กระทรวงการคลัง

จุดเริ่มต้นของเรื่องนี้คือการที่ ขสมก.ขาดทุน คุณภาพรถประจำทางและบริการรถประจำทางที่ ขสมก.ให้แก่ชาวกรุงเทพนั้นเสื่อมลง ตลอดจนมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายใน ขสมก. ซึ่งเป็นปัญหาที่เอกสารของทางราชการเองแจกแจงอย่างชัดเจนว่าจะต้องมีการแก้ไข เอกสารดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์เงื่อนไขการเปิดประมูลซื้อรถประจำทางและปรับปรุงการบริหารงานของ ขสมก. (terms of reference)

กรณีที่มีบริษัทฝรั่งเสนอตัวช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวนี้เริ่มตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2526 (1983) ในเดือนธันวาคมของปีนั้นบริษัท Van Hool NV(วันฮูล หรือ วันโฮล) ซึ่งเป็นบริษัทประกอบตัวถังรถเมล์และรถบรรทุกของเบลเยี่ยม ยื่นข้อเสนอแก่ นายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในสมัยนั้น ข้อเสนอของวันฮูลคือ จะขายรถ 4-5,000 คันให้แก่ ขสมก. เท่ากับเป็นการเปลี่ยนรถของ ขสมก.ทั้งหมด พร้อมทั้งจะยกเครื่องปรับปรุงการบริหารงานให้ด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาขาดทุน ค่าใช้จ่ายโครงการนี้เป็นเงินประมาณ 14,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลจะต้องค้ำประกันเงินกู้ที่กู้จากธนาคารเบลเยี่ยมแห่งหนึ่ง

นายสมัคร ประกาศว่าจากนี้ไปชาวกรุงเทพจะได้รับบริการรถประจำทางที่สะดวกสบายเสียที เพราะรถของวันฮูล (ซึ่งใช้เครื่องและ อัลซี วอลโว) เป็นรถที่ทันสมัยที่สุด

นายสมัครนำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2527 (1984) เท่าที่ทราบคณะรัฐมนตรีรับหลักการโครงการ แต่ส่งเรื่องคืนให้กระทรวงคมนาคมไปพิจารณาต่อว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้บริษัทอื่น ๆ ยื่นข้อเสนอแข่งกับวันฮูล ด้วยเหตุผลว่าเรื่องอย่างนี้ต้องมีการประมูลแข่งกัน ไม่ใช่ยกให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งทำทันที โดยไม่ดูข้อเสนออื่นเปรียบเทียบกัน

ที่ใช้คำว่า "เท่าที่ทราบ" เพราะมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้และเรื่องอื่น ๆ ไม่สู้จะชัดเจนนัก ซึ่งเป็นปัญหาในการศึกษากระบวนการตัดสินใจในรัฐบาลมาเสมอ ๆ

การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ครั้งนั้นเป็นการพิจารณาครั้งแรกในจำนวนอย่างน้อย 7-8 ครั้ง ใน 4 ปี แม้กระทั่งในครั้งแรกนั้นคงจะมีรัฐมนตรีบางคนคิดว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ใหญ่โตเกินไป ใช้เงินมากเกินไป ผูกมัดเงินกู้ของรัฐบาลมากเกินไป เป็นการฝันหวานโดยไม่คำนึงว่าประเทศไทยยังยากจนเกินไปที่จะซื้อรถแพง ๆ จากต่างประเทศเป็นพัน ๆ คัน โดยเป็นรถที่ประกอบมาจากเมืองนอกทั้งคัน แม้จะเป็นรถที่ขับและนั่งสบายก็ตาม แม้ว่าในช่วงนั้นอาจมีรัฐมนตรีบางคนคิดอย่างนั้นอยู่ เท่าที่ทราบไม่มีใครพูดย้ำออกมา รัฐมนตรีเหล่านั้นดูเหมือนจะอยู่เงียบ ๆ ทั้งในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งนั้น และในการประชุมครั้งถัด ๆ มา จนกระทั่งถึงนาทีสุดท้ายที่ต้องตัดสินใจจึงได้ทำการยับยั้ง ที่อยู่เงียบ ๆ ไปพลางก่อนอาจเป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่หน้าที่รับผิดชอบของตนโดยตรง คือเป็นหน้าที่รัฐมนตรีคมนาคม หรืออาจกลัวการปะทะคารมกับนายสมัคร ซึ่งมักจะมีโครงการใหญ่โตมาเสนอคณะรัฐมนตรี และในที่สุดมักจะเกิดการโต้แย้งกันขึ้นเสมอ ๆ การอยู่เงียบ ๆ ก็ย่อมช่วยให้โครงการที่ตนเองอยากเสนอรอดไปได้โดยปราศจากเสียงคัดค้านจากคนอื่นด้วย การตัดสินใจ "รับหลักการ" และให้พิจารณาการประมูลในช่วงนั้นดูจะเป็นการตัดสินใจสนับสนุนโครงการ แต่กาลเวลาที่สูจน์ว่าจริง ๆ แล้วเป็นการเลื่อนการตัดสินใจออกไปมากกว่า

เวลาผ่านไป 6 สัปดาห์ กระทรวงคมนาคมปรึกษากับ ขสมก. สภาพัฒน์ฯ และกรมการขนส่งทางบก แล้วนำเรื่องกลับเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 6 มีนาคม 2527 (1984) ผลงานในช่วง 6 สัปดาห์นั้น เป็นเพียงการตกลงตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการ คือการนำเรื่องกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีว่าน่าจะเปิดประมูลแข่งกัน คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจึงได้ลงมือร่างกฎเกณฑ์การประมูล (terms of reference) โดยอาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ร่าง การอนุมัติครานี้ก็ต้องตีความว่าคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับโครงการ

เวลาล่วงไปอีก 5 เดือนเศษ คณะกรรมการบริหารของ ขสมก.รับ terms of reference ในวันที่ 23 สิงหาคม 2527 (1984) แต่เรื่องนี้ยังต้องรออีก 2 เดือนกว่า คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและอนุมัติ ในที่สุดในวันที่ 30 ตุลาคม 2527 (1984) ถึงตอนนี้ก็ยังไม่มีวี่แววว่าจะมีเสียงคัดค้านในคณะรัฐมนตรีเลยราวกับถ้ายังไม่เลือกผู้ชนะการประมูลก็ยังไม่ต้องคัดค้าน การอนุมัติ terms of reference เท่ากับเป็นการสนับสนุนโครงการเต็มที่

การขายซองกระทำระหว่างวันที่ 19 พฤศจิกายน ถึง 4 ธันวาคม 2527 (1984) แล้วมีการยื่นซองในวันที่ 15 มกราคม 2528 (1985) 1 ปีหลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้เป็นครั้งแรก ในเดือนถัดมาคือ กุมภาพันธ์ 2528 (1985) เริ่มมีข่าวว่ากระทรวงการคลังไม่สู้จะสบายใจนัก และจะไม่ค้ำประกันหนี้สินมหาศาลถึงขนาดนี้

ในช่วง 2 เดือนหลังจากการยื่นซอง คณะกรรมการคัดเลือกของ ขสมก. ได้พิจารณารายละเอียดข้อเสนอของผู้เข้าประกวดราคา ซึ่งมีด้วยกัน 5 บริษัท คือ

. วันฮูล

. เลย์แลนด์ บัส (Leyland Bus) แห่งอังกฤษ

. เรอโนลด์ (Renault) แห่งฝรั่งเศส

. เปกาโซ (Pegaso) แห่งสเปน

. มอเตอร์ แอนด์ ลีซซิ่ง (Motor & Leasing) แห่งสิงคโปร์

น่าสังเกตว่าบริษัทประกอบและขายรถเมล์ขาประจำของ ขสมก.ไม่ยื่นซองประกวดราคาเลย คือ ฮีโน (Hino) อิซูสุ (Isuzu) และเมอร์เซเดส เบนซ์ (Mercedes Benz) ทั้ง ๆ ที่รถเหล่านี้ประกอบในประเทศไทยและน่าจะได้เปรียบ ทางด้านบริษัทยุโรปบอกว่าบริษัทญี่ปุ่นไม่ยื่นประกวดเพราะวิทยาการผลิตรถสู้บริษัทยุโรปไม่ได้ แต่ผู้แทนบริษัทญี่ปุ่นบอกว่าที่ไม่ยื่นประกวดเพราะตนไม่ถนัดเรื่อง การปรับปรุงการบริหารงานของ ขสมก. (ส่วนวอลโว- Volvo- ซึ่งเคยขายรถให้ ขสมก. มีส่วนร่วมในโครงการนี้ในทางอ้อม เพราะวันฮูลใช้เครื่องและธัสซีของวอลโว)

ในวันที่ 21 มีนาคม 2528 (1985) สองเดือนหลังจากการยื่นซอง ทาง ขสมก. ประกาศเลือกเลย์แลนด์เป็นอันดับหนึ่ง เพราะราคาถูกกว่าข้อเสนอของวันฮูล ทำให้วันฮูลต้นคิดโครงการต้องผิดหวังไป (แต่วันฮูลยังสู้อยู่จนกระทั่งทุกวันนี้) อันดับสองได้แก่มอเตอร์แอนด์ลิชชิ่ง ซึ่งราคาถูกที่สุด ราคาของเลย์แลนด์ในตอนประกาศคัดเลือกเท่ากับ 13,950 ล้านบาท (ต่อมาเมื่อเจรจากับ ขสมก. ได้ลดเหลือ 11,930 ล้านบาท) รถที่เสนอมีทั้งรถชั้นเดียวและรถสองชั้น ส่วนราคาของมอเตอร์ แอนด์ ลิชชิ่ง นั้น แค่ 6,154 ล้านบาท

ราคาของมอเตอร์แอนด์ลิชชิ่งถูกกว่า เพราะใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตโดยบริษัท แดวู (Daewoo) ในเกาหลีใต้ตามแบบของ MAN แห่งเยอรมันตะวันตก แล้วประกอบตัวถังในประเทศไทย แท้ที่จริงแล้วแม้ มอเตอร์ แอนด์ ลิชชิ่ง จะเป็นบริษัทสิงคโปร์ (ซึ่งต่อมาล้มละลายต้องเลิกกิจการไป) แต่บริษัทร่วมทุนในประเทศไทย มีบริษัทชัยยนต์ เป็นตัวตั้งตัวตี จึงมีฐานะคล้ายกับกลุ่มบริษัทญี่ปุ่น เยอรมันที่เคยขายรถให้ ขสมก. เป็นประจำ เป็นไปได้ว่า ขสมก. เลือกมอเตอร์แอนด์ลิชชิ่งเป็นอันดับสอง เผื่อโครงการที่บริษัทยุโรปเสนอจะต้องตกไปเพราะราคาแพง จะได้มีโครงการที่ราคาเพียงครึ่งเดียวสำรองไว้ แล้วปรากฏว่าเหตุการณ์เป็นอย่างนั้นจริง ๆ โดยในที่สุดในขณะนี้จาก 5 บริษัทที่ยื่นซองประมูลประกวดราคาในโอกาสนั้นมี มอเตอร์ แอนด์ ลิชชิ่ง เพียงบริษัทเดียวที่ได้ขายรถให้ ขสมก. แต่กว่าจะถึงขั้นนั้นเหตุการณ์ยังต้องชุลมุนวุ่นวายอีกหลายตลบ

เลย์แลนด์ และ มอเตอร์ แอนด์ ลิชชิ่ง ได้รับเลือกเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2528 (1985) ขสมก. เริ่มเจรจากับเลย์แลนด์เพื่อหาทางลดราคา ซึ่งเป็นกระบวนปกติของการประกวดราคาโครงการ ในวันที่ 3 พฤษภาคมปีเดียวกันนั้น เลย์แลนด์ลดราคาเหลือ 11,930 ล้านบาท แต่ไม่นานหลังจากนั้น พล.ต.อ.สุวรรณ รัตนชื่น ประธานกรรมการ ขสมก. ยื่นใบลาออก โดยอ้างว่าสุขภาพไม่ดี แต่เป็นที่ทราบกันว่า พล.ต.อ.สุวรรณ ไม่พอใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการของกระทรวงคมนาคมในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ พล.ต.อ.สุวรรณ ทักท้วงว่าตัวเลขพยากรณ์รายรับรายจ่ายของเลย์แลนด์ไม่น่าจะเป็นจริง และถามว่าทำไมเลย์แลนด์ไม่ยอมรับภาระการเสี่ยงของโครงการ คือถ้าโครงการที่ใหญ่อย่างนี้เกิดขาดทุน ไม่ได้กำไรอย่างที่เขียนไว้ เลย์แลนด์ก็น่าจะรับภาระการขาดทุนด้วย

ในระหว่างที่มีการพิจารณาและเจรจากันต่อไป มีข่าวออกมาเรื่อย ๆ ทักท้วงโครงการ เช่น ตั้งคำถามว่ารถสองชั้นที่เลย์แลนด์เสนอจะเอามาวิ่งจำนวนหนึ่งนั้นวิ่งในกรุงเทพได้จริงหรือ เครื่องยนต์ที่เลย์แลนด์เสนอใช้ เหมาะสมจริงหรือ คำกล่าวหาบางอย่างรุนแรงถึงขนาดมีการคอบโต้ขู่ฟ้องหมิ่นประมาทกัน

เสียงคัดค้านว่าโครงการของเลย์แลนด์ ซึ่งต่อมาลดราคาเหลือ 11,632 ล้านบาทนั้นยังแพงเกินไป บางคนเสนอว่าน่าจะตัดลงสักร้อยละ 20 โดยไม่ได้ระบุว่าร้อยละ 20 นั้นหมายถึงอะไร คือหมายถึงการลดค่าใช้จ่ายลงร้อยละ 20 ลดจำนวนรถลงร้อยละ 20 หรือลดส่วนการปรับปรุงการบริหารงานของ ขสมก.ลง "ร้อยละ 20" คำวิพากษ์วิจารณ์บางคำที่ออกมาเป็นข่าวดูเหมือนจะพูดกันโดยไม่เข้าใจว่าเรื่องนี้เป็นอย่างไร

เรื่องนี้ยืดเยื้อเรื้อรัง ไม่มีการตัดสินใจเสียที จนในเดือนกันยายน นายพิเชษฐ์ สถิรชวาล ผู้อำนวย ขสมก. บอกกับผู้เขียน (ซึ่งลงเป็นข่าวใน นสพ.เดอะ เนชัน) ว่ารอไม่ได้แล้ว จะลงมือแก้ปัญหาด้วยทรัพยากรของ ขสมก.เอง โดยปรับปรุงค่าซ่อมรถชุดปัจจุบัน ปรับปรุงค่าแรง และปรับปรุงค่าเชื้อเพลิง โดยอาศัยบริการรถร่วมเป็นหลัก (รถร่วมคือรถเอกชนที่ใช้สีของ ขสมก. วิ่งในสายที่ ขสมก.ให้สัมปทาน ขสมก.เพียงแต่รับเงินค่าสัมปทาน)

ในที่สุดในวันที่ 15 ตุลาคม 2528 (1985) 1 ปีหลังจากที่อนุบัติกฎเกณฑ์โครงการ คณะรัฐมนตรีตัดสินปฏิเสธข้อเสนอของเลย์แลนด์ ในที่สุดข้อข้องใจของหน่วยราชการ 2 หน่วยงานทำให้แผนการของเลย์แลนด์ต้องล้มไป ปี 2528 เป็นปีที่ภาระหนี้สินต่างประเทศของประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ระดับวิกฤต ทำให้กระทรวงการคลังยืนกรานว่าจะไม่ค้ำประกันหนี้ที่ต้องกู้เพื่อโครงการนี้ ส่วนทางสภาพัฒน์ฯ มีโครงการแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพที่จ้างบริษัทที่ปรึกษาอังกฤษให้ร่างขึ้น คือ บริษัท Halcrow Fox จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่แตกต่างออกไป คือให้ขายบางส่วนของ ขสมก.ให้เอกชน และให้ทำทางพิเศษให้รถประจำทางวิ่ง ผู้แทนของเลย์แลนด์เคยตัดพ้อต่อว่าให้ฟังว่า ผู้แทนของสภาพัฒน์ฯ ไม่เคยเข้าประชุมตามหน้าที่ในฐานะกรรมการคัดเลือกคนหนึ่งในระหว่างเดือนมีนาคม ถึงตุลาคม 2528 (1985) นั้น ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเจรจาเพื่อปรับปรุงข้อเสนอ และน่าจะเป็นโอกาสที่จะ

ได้เสนอความเห็นของสภาพัฒน์ฯ ได้เลย และหากสภาพัฒน์ฯ ไม่เห็นด้วยกับโครงการ ทำไมถึงได้ปล่อยให้คณะรัฐมนตรีผ่านกฎเกณฑ์การประกวดราคา (terms of reference) ตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2527 (1984)

การตัดสินของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2528 (1985) กำกวมอีกเช่นเคย สิ่งที่ไม่ชัดคือเป็นการปฏิเสธเฉพาะข้อเสนอของเลย์แลนด์? หรือเป็นการปฏิเสธโครงการทั้งโครงการที่คณะรัฐมนตรีชุดเดียวกันนั้นเคยอนุมัติในหลักการตั้งแต่ต้นปี 2527 (1984) และอนุมัติกฎเกณฑ์ไปเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2527 (1984) นั้น?

เรื่องนี้ยังไม่ชัดเจนนักว่าเป็นการตัดสินที่หละหลวม หรือเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงการเสียหน้าที่ต้องพลิกการตัดสินใจดั้งเดิม

ทันทีที่คณะรัฐมนตรีปฏิเสธข้อเสนอของเลย์แลนด์ นายสมัครประกาศว่าถ้าอย่างนั้นต้องเจรจากับมอเตอร์ แอนด์ ลิซซิ่ง ซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นอันดับสอง แต่สองสัปดาห์หลังจากนั้น ผู้แทนมอเตอร์ แอนด์ ลิซซิ่ง กล่าวว่ายังไม่ได้รับการติดต่อให้ไปเจรจาแต่อย่างใด ส่วนนายพิเชษฐ์ ผู้อำนวยการ ขสมก. กล่าวว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้น หมายถึงการยกเลิกโครงการทั้งโครงการ แต่นายพิเชษฐ์ ซึ่งไปดูงานที่โรงงานแดวู ที่เกาหลีใต้ ประกาศว่าจะซื้อรถมอเตอร์ แอนด์ ลิซซิ่ง ซึ่งประกอบโดยใช้เครื่องและอัสซีแดวู หากแต่จะไม่เป็นการซื้อภายใต้โครงการเดิม เลย์แลนด์ก็ไม่ยอมแพ้ ยื่นข้อเสนอใหม่ในวันที่ 21 ตุลาคม 2528 (1985) นั้น เป็นข้อเสนอโครงการที่เล็กลงมาก เพื่อเป็นขั้นแรกในการพิสูจน์ว่าโครงการเบ็ดเสร็จจะทำได้สำเร็จหรือไม่ โดยเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลอังกฤษเคยสัญญาว่าจะให้ยังมีรวมอยู่ด้วย คราวนี้ข้อเสนอของเลย์แลนด์คือ ขายรถสองชั้นจำนวน 770 คันให้ ขสมก. ในราคาประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยรัฐบาลอังกฤษให้ความช่วยเหลือประมาณ 740 ล้านบาท ทางด้านวันฮูลก็ติดตามเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด และเตรียมข้อเสนอใหม่ด้วย

ในที่สุดผลสรุปคือ ขสมก. ต้องหาทางแก้ปัญหาเอง วิธีการที่ ขสมก. เลือกใช้ในการแก้ปัญหาเป็นการประนีประนอมครั้งใหญ่ทลวง คราวนี้นายสมัครประกาศว่า

ถ้าทำสัญญาแบบเช่าหรือเช่าซื้อจะไม่เป็นการก่อหนี้ให้รัฐบาล (ทั้ง ๆ ที่ข้อผูกมัดที่จะต้องชำระค่าเช่าเป็นเงินตราต่างประเทศ อาจมีผลเท่ากับการก่อหนี้ก็ได้) จึงไม่ต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ นายพิเชษฐ์ประกาศว่าจะคอบแทนหนี้บุญคุณบริษัททั้ง 5 ที่อุตส่าห์ร่วมในการประกวดราคาโดยจัดการประกวดราคารอบใหม่ แต่จะซื้อรถจำนวนที่น้อยลงมาก ขสมก. เชิญให้เลย์แลนด์ประกวดราคาสำหรับรถสองชั้นจำนวนหนึ่ง มอเตอร์แอนด์ลิซซิ่งได้รับเชิญให้เสนอราคารถชั้นเดียวขนาด 12 เมตร ส่วนวันฮูล เรอโนลด์ และ เปกาโซ ได้รับเชิญให้เสนอราคารถพ่วงปรับอากาศ เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานของ ขสมก. บริษัทร่วมทุนญี่ปุ่นไทยและเยอรมันไทย จึงสนใจจะเข้าแข่งด้วย จึงประท้วงว่าการประกวดราคาควรเปิดให้ทุกคนเข้าประกวดได้

ผลสุดท้ายคือ เรอโนลด์และเปกาโซตกรอบไป แต่บริษัทที่เหลือได้ลงนามทำสัญญากับ ขสมก. (ยกเว้น เลย์แลนด์ ซึ่งยังรอคอยให้การเจรจาจบลง) สรุปแล้ว ขสมก. จะรับรถธรรมดาความยาว 10 เมตร จำนวน 300 คัน จากฮีโน และอีก 300 คันจากอิซุสุ รถธรรมดา 12 เมตรจากมอเตอร์แอนด์ลิซซิ่ง 500 คัน รถปรับอากาศ 12 เมตร 100 คันจากเบนซ์ และรับพ่วงปรับอากาศ 18 เมตร 300 คันจากวันฮูล

สัญญา 5 ฉบับลงนามอย่างเร่งรีบในตอนดึกของวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2529 (1986) ช่วงนั้นเป็นช่วงที่กำลังเตรียมจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม และเป็นช่วงที่เริ่มเห็นประจักษ์ว่านายสมัคร สุนทรเวช จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีคมนาคม เพราะพรรคประชากรไทยจะไม่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว พลเรือเอกสนธิ บุญยชัย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเคยร่วมพรรคกับนายสมัคร แต่ต่อมาแตกแยกออกไป พยายามขัดขวางการลงนามในสัญญาระหว่าง ขสมก.กับบริษัททั้ง 5 โดยให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์นายกรัฐมนตรีสั่งห้าม แต่คำสั่งห้ามไปถึง ขสมก.ช้าเกินไป จึงต้องมีคำสั่งตามมาทันทีอีกฉบับหนึ่งสั่งให้ระงับสัญญา แต่สัญญาดังกล่าวลงนามไปแล้ว เรื่องนี้จึงไม่สิ้นสุดง่าย ๆ

เวลาล่วงมาอีก 9 เดือน ขสมก. เจรจาลดราคาและค่าเช่าในสัญญาจนได้รับการลดราคาเล็กน้อยในสัญญาบางฉบับ บางฉบับไม่เปลี่ยนแปลง ในวันที่ 12 พฤษภาคม

2530 (1987) คณะรัฐมนตรีตัดสินไม่รับสัญญาวันฮูล แต่รับหลักการสัญญาอีก 4 ฉบับ โดยให้ ขสมก. เจรจาลดจำนวนรถลง ในวันที่ 2 มิถุนายน 2530 (1987) ขสมก. เสนอสัญญาใหม่ให้ลดจำนวนรถทั้งหมดจาก 1,200 คัน เป็น 1,000 คัน คือ ฮิโนและอิซูสุ บริษัทละ 250 คัน มอเตอร์แอนด์ลิชชิ่ง 400 คัน และเบนซ์ 100 คัน นับเป็นครั้งแรกในช่วง $3\frac{1}{2}$ ปีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ ขสมก. ทำสัญญารับรถใหม่มาวิ่ง และปรากฏว่าจากบริษัทที่เข้าประกวดราคาสำหรับโครงการเบ็ดเสร็จตั้งเดิมนั้น มีมอเตอร์แอนด์ลิชชิ่งบริษัทเดียวที่ได้ทำสัญญากับ ขสมก.

บริษัทวันฮูลเคลื่อนไหวทันที โดยอ้างว่าสัญญาที่ทำกับ ขสมก. นั้นเป็นสัญญาที่ถูกต้อง หากจะยกเลิกสัญญาจะต้องมีการชดเชยค่าใช้จ่ายในการเตรียมประกวดราคาตามคำเชิญของรัฐบาลไทยถึง 2 ครั้ง กับชดเชยกำไรที่ควรจะได้จากสัญญาที่ถูกระงับไป ซ้ำร้ายหลังจากคณะรัฐมนตรีตัดสินแล้ว แม้จะมองให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงต่างประเทศร่วมกันชี้แจง แต่กระทรวงทั้งสองปล่อยให้เวลาผ่านไปนานมากโดยไม่มีการแจ้งแม้แต่มติคณะรัฐมนตรีให้ทางฝ่ายเบลเยี่ยมทราบเลย ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศคนหนึ่งบนกับผู้เขียนว่าได้แต่รอการติดต่อมาจากกระทรวงคมนาคม โดยกระทรวงคมนาคมปิดปากเงียบ

ทางฝ่ายเบลเยี่ยมผู้ที่เคลื่อนไหวมีทั้งผู้บริหารบริษัทวันฮูล เอกอัครราชฑูตและเจ้าหน้าที่สถานฑูตในกรุงเทพ และนายเฮอร์มาน เดอ ครู (Herman de Croo) รัฐมนตรีการค้าต่างประเทศและคมนาคม หนังสือพิมพ์เบลเยี่ยมบางฉบับพาดหัวข่าวเรื่องนี้โดยทักท้วงว่าการกระทำครานี้ ทำให้ต้องตั้งคำถามว่าประเทศไทยจริงใจเพียงไรในเรื่องความสัมพันธ์ทางการค้ากับต่างประเทศ

ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2530 (1987) 10 วันหลังจากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจยกเลิกสัญญาของวันฮูล ผู้แทนวันฮูลและเอกอัครราชฑูตเบลเยี่ยมไปเข้าพบนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีคมนาคมที่กระทรวงคมนาคม คณะเบลเยี่ยมได้พบกับนายบรรหารเพียง 10 นาที นายบรรหารคัดบทว่าต้องรีบไปประชุมรัฐสภาแล้วรีบปลีกตัวออกไป บารอน แพทริค

นอธอมบ์ เอกอัครราชฑูตเบลเยี่ยม ออกจากการประชุมด้วยสีหน้าที่แสดงถึงความไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่ง ผู้แทนบริษัทวันฮูล บอกว่าแม้จะได้พบนายบรรหาร แต่นายบรรหารก็ไม่สามารถแจ้งผลการตัดสินและเหตุผลของคณะรัฐมนตรี

จากนั้นวันฮูลเริ่มร่างข้อเสนอใหม่ ให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซื้อรถจากวันฮูลเพื่อชดเชยกับค่าเสียหายจากสัญญาที่ถูกยกเลิกไป พร้อมกับบ่ว่าจะฟ้องเอาความเสียหายหากตกลงกันไม่ได้ อีกทั้งมีการกำหนดเส้นตายว่าจะต้องตกลงกันให้ได้ภายในวันที่กำหนด ซึ่งก็มีการเลื่อนกำหนดออกมาเรื่อย ๆ แต่ไม่มีผู้ใดทราบว่าถ้าวันฮูลลงมือฟ้องศาลแล้ว ศาลจะตัดสินอย่างไรในเรื่องนี้ ข่าวล่าสุดคือวันฮูลยื่นข้อเสนอให้ ขสมก.มาแล้วเป็นเวลาหลายเดือน โดยคณะรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้เลย และในต้นปี 2531 (1988) นี้ นายสุรพันธ์ ชินวัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการคมนาคม บอกกับนักข่าวว่าได้รับการเร่งจากพลอากาศเอกสิทธิ์ เศวตศิลา ให้รีบนำเรื่องวันฮูลเข้าคณะรัฐมนตรีเสียที อย่างไรก็ตามข้อมูลจากวงในชี้ว่าคณะรัฐมนตรีน่าจะปฏิเสธข้อเสนอของวันฮูล ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็เป็นเรื่องที่วันฮูลจะต้องตัดสินใจเองว่าจะฟ้องศาล หรือจะยุติเรื่องลงเพียงเท่านี้

ในขณะเดียวกันเลย์แลนด์ก็ยังมีความหวังอยู่ โดยที่เพิ่งนำรถ 2 ชั้นเข้ามาวิ่งในกรุงเทพฯ คันหนึ่ง เพื่อพิสูจน์ว่าวิ่งได้

เรื่องทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นถึงการขาดนโยบายร่วมกันของผู้ที่ทำการตัดสินว่าควรจะแก้ปัญหาระบบการขนส่งผู้โดยสารในกรุงเทพฯ อย่างไร ตลอดจนควรจะแก้ปัญหาการขาดทุนทุกวัน และหนี้สินที่ยังค้างอยู่ 8,000 ล้านบาทของ ขสมก.

เช่นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2530 คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้ทำสัญญากับบริษัท 4 บริษัท แต่ให้ลดจำนวนรถลงจาก 1,200 คัน ซึ่งต่อมาเจรจาลดเหลือ 1,000 คัน ในเมื่อรถเหล่านี้จะเป็นรถเช่า ความสามารถที่จะชำระค่าเช่าขึ้นอยู่กับรายได้จากการเอารถมาวิ่ง ถ้ารถเหล่านี้จะทำกำไร ทำไมถึงต้องลดจำนวนลงจาก 1,200 คัน เป็น 1,000 คัน ถ้าวิ่งแล้วขาดทุน ไม่เช่าสักคันจะไม่ดีกว่าหรือ? ถ้าจะอ้างว่า 1,000 คันนั้น

เป็นจำนวนที่อึมครึมพอดี ก็ไม่ใช่เพราะคณะรัฐมนตรีอุตส่าห์ผนวกความเห็นพร้อมกับการอนุมัติเช่า 1,000 คัน ว่าจำนวนนั้นยังไม่พอกับความต้องการของ ขสมก.

นายบรรหารอาจอ้างว่าจำต้องรับมรดกจากรัฐมนตรีคนก่อน แต่นายบรรหารกับนายสุรพันธ์ต้องรับผิดชอบการเจรจาในช่วงหลัง ซึ่งถ้าเงื่อนไขสัญญาที่ทำกับ 4 บริษัทไม่ดีพอก็น่าจะยกเลิกไปได้ เหมือนกับที่ยกเลิกสัญญาวันฮูล นอกจากนี้แล้วการสื่อสารติดต่อกันระหว่างกระทรวงคมนาคมและ ขสมก.ดูจะขาดตอนเป็นช่วง ๆ มีอยู่วันหนึ่งนายบรรหารบอกนักข่าวว่าจะเสนอคณะรัฐมนตรีว่าจะลดจำนวนรถลงจาก 1,200 คัน เป็น 1,000 คัน (ซึ่งเสนอจริงและคณะรัฐมนตรีอนุมัติ) แต่ในวันเดียวกันนั้นนายพิเชษฐ์ ผู้อำนวยการ ขสมก. บอกนักข่าวว่า ขสมก.จะได้รถใหม่ครบทั้ง 1,200 คัน แม้นายพิเชษฐ์จะถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก แต่ในเรื่องหนึ่งน่าเห็นใจคือ เรื่องที่นายพิเชษฐ์บ่นว่าอำนาจตัดสินไม่ได้อยู่ที่ ขสมก.เลย ขสมก.ได้แต่รับการผลักดันจากกระทรวง ดังเช่นที่นายสมัครสั่งให้เซ็นสัญญา 5 ฉบับเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2529 (1986) และที่นายบรรหารกับนายสุรพันธ์ ดำเนินการในระยะต่อมา

ซ้ำร้ายนายพิเชษฐ์เองดูจะไม่เข้าใจว่าวันฮูลข้องใจเรื่องอะไร วันฮูลบ่นว่าได้รับเชิญให้ยื่นข้อเสนอซ้ำแล้วซ้ำเล่าจนสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างสูง นายพิเชษฐ์บอกว่าวันฮูลไม่ควรท้อแท้ ควรจะลองยื่นข้อเสนอใหม่มาอีก

ทางด้านวันฮูลเองได้รับข่าวสารเกี่ยวกับความเป็นไปในประเทศไทยค่อนข้างดี จึงไม่น่าแปลกใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และน่าจะรู้ว่าโครงการใหญ่ที่คนเสนอให้นายสมัครตั้งแต่ปลายปี 2526 นั้น ย่อมเสี่ยงที่จะไปไม่รอด

อย่างไรก็ตามบทเรียนข้อหนึ่งก็คือ น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าทางการ หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัดในเมืองได้ดีแค่ไหน ในเมื่อนโยบายเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอย่างที่เห็นอยู่นี้

ทางสภาพัฒน์ฯ มีโครงการแก้ไขปัญหาการจราจร ซึ่งเป็นเอกสารหนาหลายร้อยหน้า ข้อเสนอข้อหนึ่งคือการให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดของ ขสมก. การให้เอกชน

เข้ามาอาจช่วยแก้ปัญหาที่ ขสมก.มีพนักงานมากเกินไป และอาจช่วยลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายใน ขสมก. แต่ไม่มีอะไรประกันว่าชาวกรุงเทพจะได้รับบริการที่ดีขึ้น ในขณะนี้บริการบางส่วนของ ขสมก.มีเอกชนเข้าดำเนินกิจการอยู่แล้ว คือ รถเมล์แบบ "รถร่วมบริการ" และรถเมล์เล็กสีเขียว แค่ดูวิธีการขับรถของรถเอกชนเหล่านี้ก็เป็นเครื่องชี้บ่งว่าองค์กรของรัฐไร้ความสามารถที่จะควบคุมกิจการรถเมล์ของเอกชน หาก ขสมก.ทั้งองค์การเป็นของเอกชน ความสามารถที่จะควบคุมการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ก็คงจะหย่อนยานเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้การพยายามแปรรูป ขสมก.ให้เป็นของเอกชน ก็ดูจะเป็นเพียงการปัดความรับผิดชอบให้ห่างไกลออกไปจาก นักการเมือง ข้าราชการ และนักวางแผนให้มากยิ่งขึ้น

Lessons from the Van Hool Fiasco

โดย ไมตรี อึ๊งภากรณ์*

When the dust settles on the copyright /GSP debate, Foreign Minister Siddhi Savetsila will have to clear up another item of tension in Thailand's international trade relations the Cabinet's decision to cancel a Belgian bus contract.

In trade terms, the bus deal is insignificant when compared with copyright/GSP, but the implications are far-reaching for the economy of Bangkok and the welfare of its people, and for the decision-making process in government. Diplomatic and economic relations are only part of the story.

The government has shown consistently that even though individual agencies such as the National Economic and Social Development Board (NESDB) may have concrete ideas for tackling Bangkok's chronic transportation problems, when decisions have to be made, the government as a body has no coherent policy.

Even the desire to privatize the Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) comes across as an abdication of responsibility rather than sound commercial, economic or social sense. The fact is that courageous political decisions have to be made.

Executives of Van Hool, the Belgian Bus manufacturer, may disagree, but the diplomatic ramifications of inviting

international companies to participate in a series of bids leading eventually to a signed contract that was subsequently scrapped, are of secondary importance.

Nor, as some observers have suggested, is this simply a question of whether the government will or will not buckle under foreign pressure.

That is not to say that diplomacy is unimportant. The Belgian minister for Foreign Trade and Communications, Herman de Croo, is apparently taking a close interest in the issue, but his reported suggestion that Belgium might reconsider aid to Thailand could be an expression of disappointment, or a tactical move for putting pressure on the Thai government rather than a genuine threat.

There have been no official statements from Thai or Belgian officials on the meeting between de Croo and Thai Ambassador Vitthya Vejjajiva when de Croo is reported to have sought and Vitthya to have the Van Hool contract cancellation.

On the Thai side, the biggest diplomatic blunder has probably been in the failure to explain the cancellation. It is typical of the government's inability to get its act together.

Ministers decided on May 12 to tear up the contract, worth about 3,316 million baht in cash terms, in which the BMTA would have leased 300 air-conditioned articulated buses for seven or 7½ years. They instructed the Communications and Foreign

ministries to draft notification for Van Hool, but did not say what explanation should be given. Neither ministry has been able to devise an explanation.

Official Thai silence-except for a ten-minute meeting on May 22 between Communications Minister Banharn Silapa-archa and Belgian diplomats and Van Hool executives, in which no explanation was given either-allowed the Belgians to make the running, adding to their list of complaints that they were kept in the dark.

If the Thai government had officially notified the Belgians of the cancellation, the Belgians would have had a more difficult task, although legally they would still have been able to claim rights because the Thai government is now unavoidably in breach of contract.

Because the contract specifies no penalty for default, apparently no one knows how much compensation a Thai court would award Van Hool, or, indeed, whether any compensation would be awarded. Clearly it is in the Belgians interest to put as much pressure on the Thai government as possible so that an "amicable" settlement can be reached, although some Thai officials are taking seriously the growing concern among Belgian companies about the business climate in Thailand.

So why has the Thai government been so slow in providing the Belgians with an explanation? Ministers must have had some

reasonsfor rejecting the contract on May 12 : why were those reasons not simply relayed to Van Hool?

Behind the answers lie fundamental and conflicting problems in the fragmented Cabinet that have affected decisions on a number of projects : a reluctance among ministers to reject unpromising ideas at the outset for fear of retaliation and accusations of interfering in another's sphere of responsibility, a reluctance at the final hurdle to approve large scale projects and a vagueness in that has repeatedly led to unclear decisions.

But Bangkok's bus services cannot be left to the BMTA or the Communications Ministry alone. More than a dozen agencies are involved and the need to coordinate transportation and planning objectives is obvious.

The decision-making weakness is clearly seen in the history of the bus project.

The original idea was Van Hool's. In late 1983 the Belgians proposed a radical solution for the BMTA's chronic debt and loss-making problems : the complete replacement of the BMTA's fleet of about 4,000 buses, management reorganization and new maintenance facilities.

Samak Sundaravej, then communications minister, was persuaded and submitted the idea to Cabinet. Ministers may privately have felt even then the idea was too ambitious. If

so they apparently said nothing. The Cabinet said Samak should not award the contract automatically to Van Hool, so terms of reference were drawn up and bids were invited-both approved by the Cabinet at subsequent meetings.

Interestingly, the Japanese companies that normally supply the BMTA decided they knew too little about managing a bus company and refrained from submitting bids. By early 1985 bids had been assessed and Leyland of Britain was selected top of the list, followed by Motor and Leasing of Singapore.

Months passed as terms were negotiated and renegotiated. It became clear that two agencies the NESDB and the Finance Ministry-had their own ideas..

In October 1985, with the Finance Ministry refusing to increase Thailand's foreign debts by guaranteeing borrowing for the project, ministers were forced finally to make a definite decision and they decided to scrap the whole project.

The BMTA was left to find its own solution so long as no foreign debts were involved, but even that decision was reversed when the prime minister intervened in the BMTA's solution and the Cabinet finally scrapped the Van Hool contract.

The BMTA's solution was an elaborate compromise designed to please everyone. First, it invited the five companies involved in the scrapped grand plan to resubmit bids to supply much smaller

numbers of buses-but for different categories so that each company could specialize.

Leyland was invited to supply-unopposed-double-decker buses. Motor and Leasing-also unopposed-to supply single-decker 12-metre buses and Van Hool, Pegaso of Spain and Renault of France to compete to supply air-conditioned articulated buses.

Then the local assemblers of Japanese and Mercedes Benz buses noted that management expertise was not required and complained that they should also be allowed to compete. The BMTA agreed.

The outcome was something for everyone except Pegaso and Renault who were eliminated in the competition to supply articulated buses, and for Leyland which still has an offer tabled to supply 740 double-decker buses.

Announcing that the Cabinet had no jurisdiction over the deals because the BMTA was going to lease the buses rather than buy them outright, Samak pushed through five contracts for 1,500 buses-signed, after intensive and speedy negotiations, late at night on August 7 last year.

Hino and Isuzu were to supply 300 ten-metre buses each, Motor and Leasing 500 12-metre buses, Mercedes Benz 100 air-conditioned 12-metre buses and Van Hool 300 air-conditioned articulated 18-metre buses.

But by then a new Parliament had been elected and it was clear Samak would no longer be in the new Cabinet. Deputy Prime Minister Sontee Boonyachai, who had split from Samak's Prachakorn Thai Party, persuaded Prime Minister Prem Tinsulanonda to order negotiations to be suspended, but he was too late. The order was delivered less than 24 hours after the contracts were signed.

The fact that the contract was signed has allowed Van Hool legal leverage in its arguments with Thailand. But the Belgians are usually well-informed and must have been aware that the signing was going to be controversial, in timing as well as in content, even though they argue vigorously that their buses are just what the BMTA needs to generate profit.

The contracts were suspended. Renegotiations led to minor cuts in costs in the four other contracts and when on May 12 the Cabinet approved in principle the leases, ministers instructed the Communications Ministry and the BMTA to negotiate reductions in numbers. The result : 1,000 buses instead of 1,200-250 each from Hino and Isuzu, 400 from Motor and Leasing and 100 from Mercedes Benz.

These decisions show no logic in terms of a coherent plan for Bangkok's transportation system or an attempt to tackle the three million baht per day the BMTA is losing on operations and unpaid interest on its 8,000-million-baht debt.

For example : if the new buses are to generate profit for the BMTA, why is it better to lease 1,000 than 1,200? If they are not going to generate profit, why are they being leased at all? It is not that the 1,200 would have given the BMTA over-capacity. When on June 2 the Cabinet finally approved the leases, ministers were compelled to note that the BMTA's bus fleet is still too small.

Banharn could argue that he was compelled to accept the legacy of expensive contracts inherited from Samak, but he has never said that. He and his deputy, Suraphan Shinawatra, were responsible for the renegotiations and if the buses were still too expensive the contracts could have been scrapped along with Van Hool's.

Moreover, communications between the Communications Ministry and the BMTA are weak. On the day Banharn told reporters that the proposed cut from 1,200 to 1,000 buses would be submitted to Cabinet, BMTA Managing Director Pichate Sathirachawal told reporters he was expecting to add all the 1,200 buses to his fleet.

Worse, Judging from Pichate's statements to reporters, the head of the BMTA failed to understand what Van Hool's complaints are about. Pichate suggested Van Hool should submit yet another proposal and went on to-fantasize about how good Van Hool's articulated buses are and how suitable they would be for operating luxury trips to Chiang Mai because the comfort and

the space would allow beds to be fitted-not what these high-capacity urban buses are designed for.

None of this inspires confidence in the authorities ability to tackle seriously the urban transportation problem.

The NESDB has a master plan for Bangkok's transport, a thick volume completed last year. Among its recommendations are the privatization of much if not all of the BMTA's services.

Privatization could be a solution to the BMTA's overstaffing and acknowledged corruption, but it does not guarantee that the Bangkok public will be better served. Whatever the set-up, effective political control cannot be avoided.

Much of the BMTA is already privatized with the red-stickered "rot ruam" buses on contracted or concession routes and the green mini-buses weaving in and out of the regular buses. Drivers on these privatized routes are as bad if not worse than the BMTA's own drivers, suggesting that privatization is just a means of avoiding responsibility.

If the government is as incapable of getting its act together on the buses as it is now, it will be impotent to control privatized services. The Bangkokian in the street will continue to choke.

---

* เอกสารประกอบบทความ "โครงการรถเมล์ที่ยาวที่สุด" จากหนังสือกิมพ์-เดอะเนชั่น ฉบับวันอาทิตย์ที่ 7 มิถุนายน 2530

การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท

โดย

ผศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท

ภาณุพงศ์ นิธิประภา*

1. บทนำ

การลดค่าเงินบาทถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า และการชำระเงิน ในกรณีที่การลดค่าเงินมิได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ก่อให้เกิดการหดตัว เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อที่เป็นผลตามมาจากการลดค่าเงิน ปัญหาและแรงต่อต้านจะมีตามมามากกว่าในกรณีที่การลดค่าเงินทำให้เศรษฐกิจขยายตัว เนื่องจากความต้องการสินค้าออกเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น การลดค่าเงินยังมีผลกระทบที่สำคัญ นอกเหนือไปจากผลของเงินเฟ้อที่มีผลกระทบต่อการกระจายรายได้โดยทั่ว ๆ ไป เพราะผู้ผลิตที่อยู่ในสาขาภาคการส่งออกหรือทดแทนการนำเข้า จะได้รับผลประโยชน์จากการที่อัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศเมื่อเทียบกับเงินบาทมีค่าสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่ใช้เป็นสัดส่วนสำคัญ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่ใช้เป็นส่วนสำคัญในภาคอื่นของเศรษฐกิจที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ จะเสียเปรียบเพราะการลดค่าเงินบาททำให้ราคาเปรียบเทียบของสินค้าทั้งสองประเภทเปลี่ยนแปลงไปตามหลักของทฤษฎี Stolper-Samuelson

---

*ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อ.ไพจิตร เอื้อทวีกุล และ อ.วีรพงษ์ รามางกูร ที่ช่วยกรุณาเล่าประสบการณ์ในการมีส่วนช่วยกำหนดนโยบายลดค่าเงิน ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของบทความ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียวและขอขอบคุณ น.ส.กอบกุล มีตรชาค และ นายวิชัย พฤธาภิวัฒน์ ผู้ช่วยนักวิจัย

จากผลการหดตัวของเศรษฐกิจและความขัดแย้งของผลประโยชน์ ทำให้นโยบายการลดค่าเงินบาทได้เกิดการสนับสนุนและต่อต้าน แรงต่อต้านส่วนใหญ่มาจากผู้เสียผลประโยชน์มากกว่าที่จะมาจากเหตุผลและหลักการ บางครั้งการลดค่าเงินนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง เกิดการล้มล้างทำลายรัฐบาลที่เป็นต้นตอของนโยบายอันนำมาซึ่งความเดือดร้อน งานสำรวจของ Cooper (1971)มักถูกอ้างถึงบ่อย ๆ ก็คำว่าคือร้อยละ 30 ของรัฐบาลที่ใช้นโยบายลดค่าเงินมักจะล้มไปภายในระยะหนึ่งปีหลังจากลดค่าเงิน สำหรับรัฐบาลที่ไม่ล้ม ร้อยละ 30 ของรัฐมนตรีคลังถูกถอดออกจากตำแหน่ง

ก่อนที่ อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์สหรัฐจะเปลี่ยนเป็น 23 บาท ในปี 2524 การลดค่าเงินบาทได้เคยเกิดขึ้นแล้วเมื่อวันที่ 8 พ.ค. 2515 และวันที่ 23 มี.ค. 2516 โดยที่ค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับน้ำหนักทองคำลดลงไป ร้อยละ 7.9 และร้อยละ 10 ตามลำดับ แต่การลดค่าเงินบาทในสองครั้งนี้แล้วนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์หรือความขัดแย้งดังเช่นการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และปี 2527 ทั้งนี้เป็นเพราะการลดค่าเงินบาทในปี 2515 และ 2516 เป็นการลดค่าเงินบาทไปในอัตราเดียวกับที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐลดลงด้วย ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์ไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าราคาของเงินสกุลอื่น ๆ จะสูงขึ้น ก็ไม่มีข้อต่อต้านเพราะการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่ใช้เงินดอลลาร์เป็นสำคัญ

เมื่อมีการลดค่าเงินบาทก็มีการขึ้นค่าเงินบาทด้วย หลังจากที่ลดค่าเงินไปแล้วร้อยละ 10 ในเดือนมีนาคม 2516 มีการขึ้นค่าเงินบาทร้อยละ 4 อีก 4 เดือนต่อมา ดอนนั้นราคาของเงินดอลลาร์ลดจาก 20.8 บาท เป็น 20 บาท การปรับครั้งนี้ทำเนื่องจากความกลัวเรื่องภาวะเงินเฟ้อที่อาจจะติดตามมา หลังจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น ประชาชนก็ไม่ค่อยได้ยินข่าวการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท* จากปี 2504 - ปี 2523 ราคาของเงินดอลลาร์ไม่เคยสูงเกิน 21 บาท ด้วยความเคยชินกับการไม่เปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่าง

---

*มีการประกาศเลิกวิธีการกำหนดค่าเงินบาทกับทองคำเปลี่ยนเป็นเทียบกับตระกร้าของเงินตราสกุลสำคัญ ราคาของเงินดอลลาร์ลดลงเหลือ 19.80 บาท เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2521

บาทกับดอลลาร์นี่เอง ทำให้เกิดความสงสัยว่าการลดค่าเงินบาทหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนนั้นจำเป็นเพียงใด

2. ความจำเป็นของการลดค่าเงินบาท

ในปี 2524 มีการลดค่าเงินบาทสองครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 12 พ.ค. ในอัตราร้อยละ 1.1 และอีกสองเดือนต่อมาคือในวันที่ 15 ก.ค. มีการลดค่าเงินบาทลงไปอีกร้อยละ 8.7 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลลาร์เพิ่มจาก 21 บาทเป็น 23 บาท การลดค่าเงินบาทครั้งสำคัญที่ยังอยู่ในความทรงจำคือการลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 พ.ย. 2527 เป็นการลดค่าเงินบาทในอัตราสูงที่สุดคือ ร้อยละ 14.9 ราคาของเงินดอลลาร์สูงขึ้นจาก 23 บาทเป็น 27 บาท

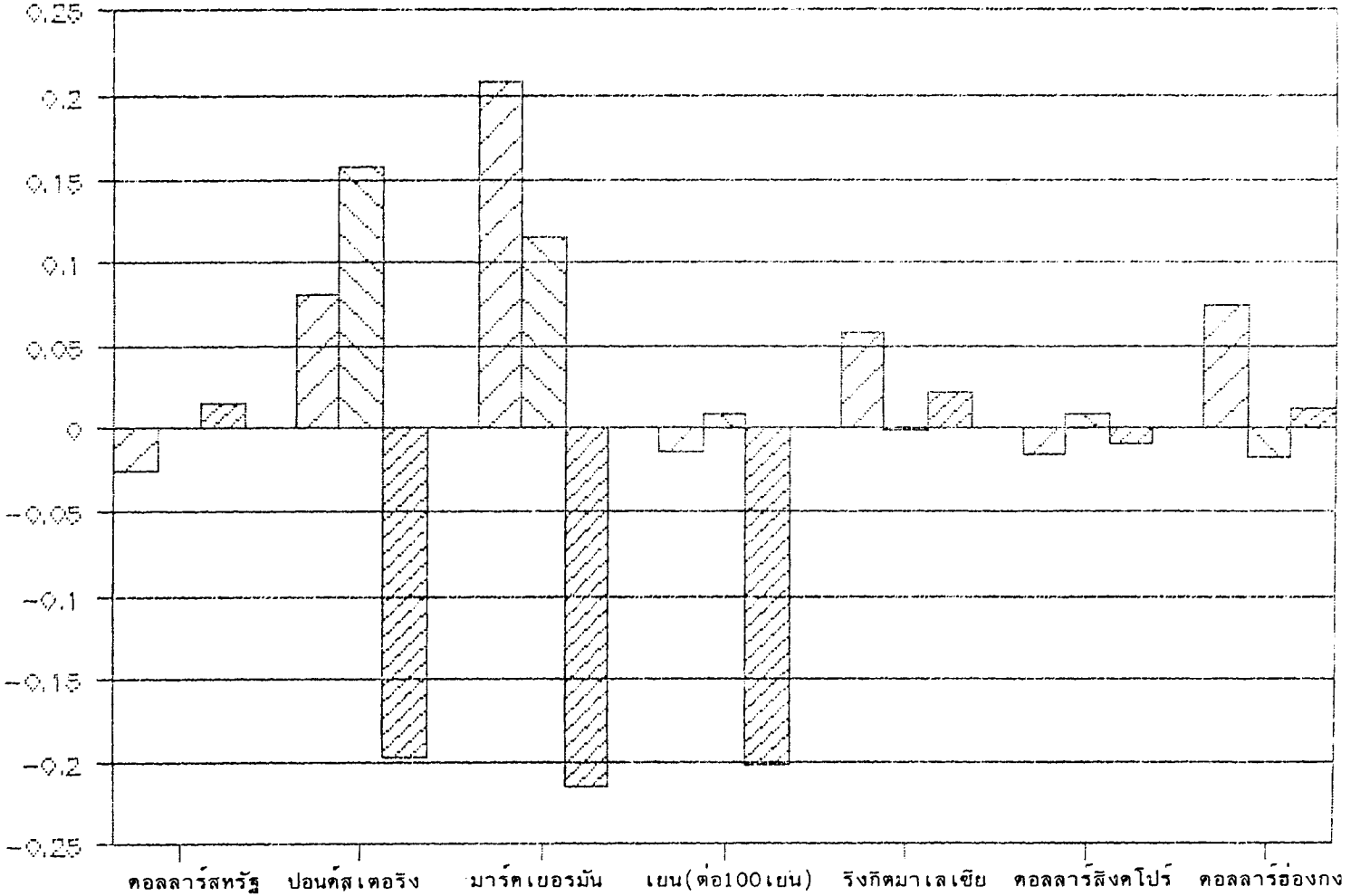
2.1 ความจำเป็นในสายตาของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบนโยบายการเงิน

เป้าหมายของการลดค่าเงินบาททั้ง 3 ครั้ง คือการแก้ไขการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน นักวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่าค่าเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นอยู่นั้นมีค่าสูงกว่าความจริง เพราะอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทและดอลลาร์สหรัฐไม่เปลี่ยนแปลงมาก ขณะที่ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐมีค่าสูงขึ้น เมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ในช่วงระยะหนึ่งปีก่อนหน้าการลดค่าเงินบาทในเดือน ก.ค. 2524 ค่าเงินบาทลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐ เยน และดอลลาร์สิงคโปร์ ดังที่แสดงในรูปที่ 1 ขณะเดียวกัน ค่าของเงินบาทสูงขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินปอนด์และเงินมาร์ค เนื่องจากสินค้าออกของไทย เช่น ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ดีบุก และยางพารา ทำสัญญาซื้อขายในเงินปอนด์และมาร์ค จึงทำให้ราคาสินค้าออกดังกล่าวของไทยมีราคาแพง ด้วยเหตุผลเดียวกันในช่วงหนึ่งปีก่อนการลดค่าเงินบาทในปี 2527 คือ ระหว่างเดือน ก.ย. 2526 ถึง ก.ย. 2527 ค่าเงินบาทแข็งขึ้นเมื่อเทียบกับเงินปอนด์และเงินมาร์ค การลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 จึงเป็นความพยายามปรับค่าเงินบาทให้เข้าสู่ระดับที่แท้จริง แทนที่จะถูกเงินดอลลาร์ ดึงให้สูงตามไปด้วย

รูปที่ 1

สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินบาทต่อเงินตราต่างประเทศ 7 สกุลสำคัญ

(1 ปีก่อนหน้ามีการลดค่าเงินบาท



ค่าเงินบาทเปลี่ยนแปลงไปยากพอสมควร เมื่อเทียบกับเงินสกุลของประเทศคู่ค้าสำคัญ 7 ประเทศในระยะเวลา 1 ปีก่อนหน้าการลดค่าเงินบาท จากรูปที่ 1 เราจะเห็นได้ว่าการลดค่าเงินบาทในปี 2528 ในอัตราร้อยละ 1.9 เป็นการลดลงเพื่อแสวงหาความได้-เปรียบจากการที่ราคาสินค้าออกลดลงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ มิใช่เป็นการลดค่าเงินบาทเพื่อลดความเสียเปรียบดังเช่นการลดค่าเงินในปี 2524 และ 2527 ก่อนหน้าการลดค่าเงินในปี 2528 ค่าเงินบาทลดลงเมื่อเทียบกับเงินปอนด์ มาร์ค และเงินเยน แต่กลับสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับดอลล่าร์ ดังนั้น การลดค่าเงินครั้งนี้จึงลดการเสียเปรียบในด้านการแข่งขันกับสินค้าออกของสหรัฐ ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มความได้เปรียบจากสินค้าที่ซื้อขายด้วยเงินปอนด์ มาร์ค และเยน

ความเร่งด่วนของการลดค่าเงินในปี 2524 มีมากกว่าในปี 2527 เพราะผลจากการลดค่าเงินครั้งแรกในปี 2524 ร้อยละ 1.1 ทำให้เกิดความคาดการณ์กันต่อไปว่าจะมีการลดค่าเงินซ้ำเนื่องจาก อัตราร้อยละ 1.1 นั้น ต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น ๆ กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนจำเป็นต้องขายดอลล่าร์ สุทธิทุกวันติดต่อกันตลอด 14 วันทำการจนกระทั่งถึงวันที่ปรับค่าเงินบาทในวันที่ 15 มิ.ย. ในแต่ละวันแทบไม่มีผู้นำเงินตราต่างประเทศมาขายเลย (ชนิษฐา และคณะ, 2525) ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารชาติ (เอกชล, 2524) พยายามปฏิเสธความจำเป็นของการลดค่าเงินในครั้งต่อไป โดยให้เหตุผลว่าการลดค่าเงินในหลาย ๆ ประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินได้ เพราะปัญหาดุลการค้าและชำระเงินของไทย เกิดจากการที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินตัว "การแก้ไขปัญหาของดุลการค้า ดุลการชำระเงินของประเทศที่ใช้จ่ายเกินตัวด้วยการลดค่าเงินจึงเป็นนิสัยของนักการเงิน เป็นนิสัยของประเทศที่ขี้ขลาด ซึ่งจะมีผลร้ายอย่างมหาศาลต่อการดำเนินธุรกิจและต่อความมั่นคงของประเทศชาติ"* หลังจาก

---

*กล่าวในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่องผลกระทบจากการลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2524 ที่โรงแรมโอเรียลเต็ล จัดโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ไม่สามารถเรียกความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทให้กลับคืนมาได้ การลดค่าเงินบาทครั้งที่ 2 ในปี 2524 จึงเกิดขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าภาวะการไหลออกนอกประเทศของเงินตราต่างประเทศมีสูงมาก เนื่องจากภาวะอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศสูงมาก ธนาคารพาณิชย์จึงพยายามส่งชำระหนี้ต่างประเทศ ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์พยายามสะสมสินทรัพย์ต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ภายในช่วงระยะเวลาเพียงสองสัปดาห์ก่อนหน้าการลดค่าเงินบาทในวันที่ 15 ก.ค. 2524 (ชนิษฐาและคณะ, 2525) ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 2 ถึงการลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของเงินสำรองเงินตราต่างประเทศตั้งแต่ปี 2522 แต่เมื่อพิจารณาความพอเพียงของเงินสำรองจากจำนวนเดือนที่ประเทศจะสามารถนำเข้าได้ อัตราการลดลงของเงินสำรองได้เกิดขึ้นก่อนหน้าปี 2522 แม้ว่าระดับเงินสำรองระดับ 7-8 เดือนถือเป็นอัตราที่สูง แต่การลดลงอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความวิตกและความคาดการณ์ว่าจะมีการลดค่าเงิน ดังจะเห็นได้จากระดับของค่าพรีเมี่ยมในการซื้อขายดอลล่าร์สหรัฐฯที่เริ่มสูงขึ้นผิดปรกติในช่วงครึ่งแรกของปี 2524 (ดูรูปที่ 3 ประกอบ)

จากบทเรียนดังกล่าวนี้เอง ทำให้การตัดสินใจลดค่าเงินบาทในปี 2527 เป็นมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่จะลุกลามถึงวิกฤต ในสายตาของชัยวัฒน์ (2530)

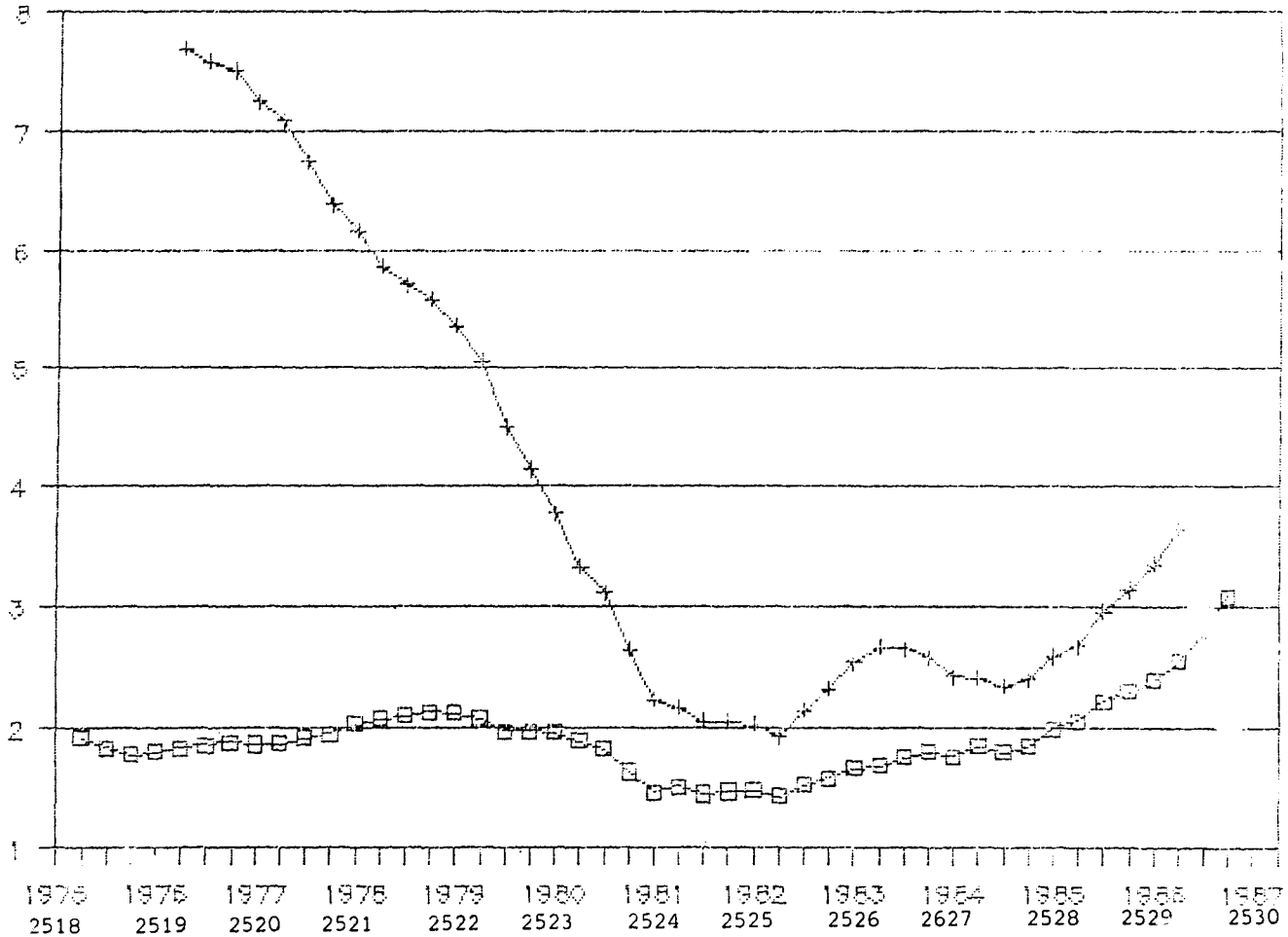
> " ในหลายกรณีมาตรการที่นำมาใช้จะเป็นมาตรการที่เข้มงวดและมีผลกระทบมาก จึงก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงขึ้นว่า จำเป็นจะต้องดำเนินมาตรการเหล่านั้นหรือไม่ เพราะบางครั้งดูเสมือนว่ายังไม่มีความจำเป็นเพราะจุดวิกฤตยังไม่มาถึง แต่ในแง่ของการกำหนดนโยบายแล้ว จังหวะในการดำเนินการต้องทันการ เพราะหากรอให้จุดวิกฤตมาถึง ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจจะร้ายแรงมาก และมาตรการแก้ไขที่ทำในภายหลังกลับจะยิ่งต้องรุนแรงขึ้นไปกว่ามาตรการที่ดำเนินการเพื่อแก้ไขและป้องกันตั้งแต่ช่วงแรกที่ปัญหาเกิดขึ้นเสียอีก "

รูปที่ 2

เงินสำรองระหว่างประเทศ

RESERVES MINUS GOLD

(MOVEING AVERAGE)



o พันล้านดอลลาร์

+ จำนวนเดือนที่สามารถนำเข้าจากเงินสำรองที่มีอยู่

แม้ว่า ปริมาณของเงินสำรองจะเพิ่มขึ้นหลังปี 2525 (รูปที่ 2) แต่จำนวนเดือนที่จะสามารถนำสินค้าเข้าได้ (หากไม่มีรายได้จากการส่งออกเลย) กลับมีแนวโน้มต่ำลง แม้ว่าจะยังไม่ถึงจุดวิกฤตก็ตาม การลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ไม่มีใครคาดคิดมาก่อนและเป็นการลดในอัตราสูงที่สุดเท่าที่เคยทำมาถึงร้อยละ 14.9 จึงก่อให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านมาก การขาดการคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับการลดค่าเงินครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นในรูปของอัตราปรีเมี่ยมการซื้อขายดอลล่าร์ล่วงหน้าในเดือน พ.ย.2527 ที่อยู่ในระดับต่อนข้างต่ำ

ชัยวัฒน์ (2530) ให้ความเห็นว่า การลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 เป็นมาตราการที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าจะมีผลกระทบอย่างรุนแรง เพราะได้พยายามใช้มาตราการอื่น ๆ แก้ไขก่อนหน้าแล้ว เช่นการส่งเสริมการส่งออก การขึ้นภาษีขาเข้า การดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด นอกจากนั้นแล้ว สถานการณ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศกำลังล่อแหลมจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและการลดลงของอัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า

2.2 ปฏิกริยาตอบโต้

การลดค่าเงินในเดือน ก.ค.2524 อยู่ในช่วงที่กำลังเปิดสมัยประชุมของรัฐสภาอยู่ จึงเป็นการง่ายต่อการรวมตัวคัดค้านโจมตีการลดค่าเงินบาท โดยพรรคฝ่ายค้านคือพรรคกิจสังคม ขณะเดียวกันพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลก็ร่วมคัดค้าน เหตุผลส่วนใหญ่ของการคัดค้านคือความกลัวภาวะเงินเฟ้อที่จะตามมา เนื่องจากราคาสินค้านำเข้า เช่น น้ำมันจะแพงขึ้น นอกจากนั้นหนี้ต่างประเทศจะต้องเพิ่มขึ้นด้วยเมื่อคิดเป็นเงินบาท แต่เหตุผลของการคัดค้านอื่น ๆ มาจากความเข้าใจอย่างผิวเผินของส.ส.ที่มีต่อนโยบายลดค่าเงินบาท ดังที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2524 สมัยสามัญ* ตัวอย่างเช่น มีความเข้าใจว่าพระราชบัญญัติ

---

* ณ วันพฤหัสบดีที่ 23 ก.ค.2524 เรื่องขอเสนอญัตติด่วนให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนเรื่องการลดค่าเงินบาท

งบประมาณจะใช้ไม่ได้ เพราะค่าของเงินหดตัวลงไปตามการลดค่าเงิน มีข้อเสนอให้ใช้มาตราการอื่น ๆ ที่ไม่เคือดร้อนแทน เช่น ห้ามสินค้านำเข้า เพิ่มกำแพงภาษี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อขายเงินตราต่างประเทศเสียเอง การกล่าวโจมตีรัฐบาลถึงนโยบายลดค่าเงินบาทกล่าวพาดพิงไปถึงตัวรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลังผู้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายพาดพิงถึงความซื่อสัตย์สุจริตและความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย เหตุที่ทำให้มูลค่าของธนบัตร ซึ่งมีรูปพระบรมฉายาลักษณ์ด้อยค่าลงไป แม้แต่ในหน้าหนังสือพิมพ์ก็มีการโจมตี อย่างหนักจนกระทั่งนายไพจิตร เอื้อทวีกุล ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อไปรับตำแหน่งที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี

ในการลดค่าเงินบาทในปี 2527 พรรคชาติไทยก็มีบทบาทในการคัดค้าน แต่เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่รัฐสภาปิดสมัยประชุม การรวมตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านจึงทำได้ลำบาก นอกจากนั้นกำลังของพรรคฝ่ายค้านขาดความเข้มแข็งและไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ทำให้ไม่มีผลกระทบกระเทือนทางการเมืองมากนัก

ตรงกันข้ามกับฝ่ายทหาร ซึ่งมีการประท้วงอย่างเปิดเผย เหตุการณ์เกี่ยวกับหนังสือด่วนมาก ที่ พ/2527 ของคณะนายทหาร 5 นายพลจาก 3 เหล่าทัพ ที่เสนอให้นายกรัฐมนตรีปรับปรุงคณะรัฐมนตรี การปรากฏตัวของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ใน.รายการ "สนทนาปัญหาบ้านเมือง" ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 และช่อง 7 ในคืนวันลอยกระทงรวมทั้งข่าวลือปฏิวัติที่ดังทั่วกรุง คงจะไม่ต้องกล่าวซ้ำถึงรายละเอียดเหตุการณ์เหล่านี้อีก เหตุการณ์เหล่านี้ นับเป็นตัวอย่างของความผันผวนเกือบถึงจุดวิกฤตการทางการเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายลดค่าเงินบาท

ขณะที่นักวิชาการที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินมองเห็นความจำเป็นของการลดค่าเงินบาท ผู้แทนราษฎรบางคนและฝ่ายทหารมองไม่เห็นความจำเป็นของการลดค่าเงิน โดยเกรงว่าจะนำผลเสียต่อประเทศมากกว่าผลดี ยังมีบุคคลอีกประเภทคือประชาชนส่วนใหญ่ที่ยังไม่เข้าใจถึงความหมายของการลดค่าเงิน ความพยายามช่วงชิงแนวร่วมทางความคิดของมวลชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการที่ ม.ร.ว.ศึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมในขณะนั้น ให้สัมภาษณ์ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 และช่อง 9 ในเวลา-

เดียวกัน กฎความน่าจะเป็นของ Cooper (1971) ที่เกี่ยวกับการลดค่าเงินคงจะเป็นความจริง สำหรับกรณีประเทศไทย เพราะมีความพยายามที่จะล้มล้างรัฐบาล โดยการสนับสนุนของ พลเอกเสริม ณ นคร ในเดือนกันยายน 2528 ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

3. ขบวนการตัดสินใจลดค่าเงินบาท

การลดค่าเงินบาทในปี 2524 มีผู้ร่วมรู้อยู่ในตอนแรก 4 คน คือ นายนุกูล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายเชาวลิต ธนะชานันท์ ผู้จัดการ-กองทุนรักษาระดับ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ นักวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง แนวคิดเรื่องการลดค่าเงินบาทถูกเสนอต่อ นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เพื่อการพิจารณาโดยมีนายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นประธานกรรมการของกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ร่วมรับรู้ด้วย และได้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเปรม ติณสูลานนท์เป็นคนสุดท้าย

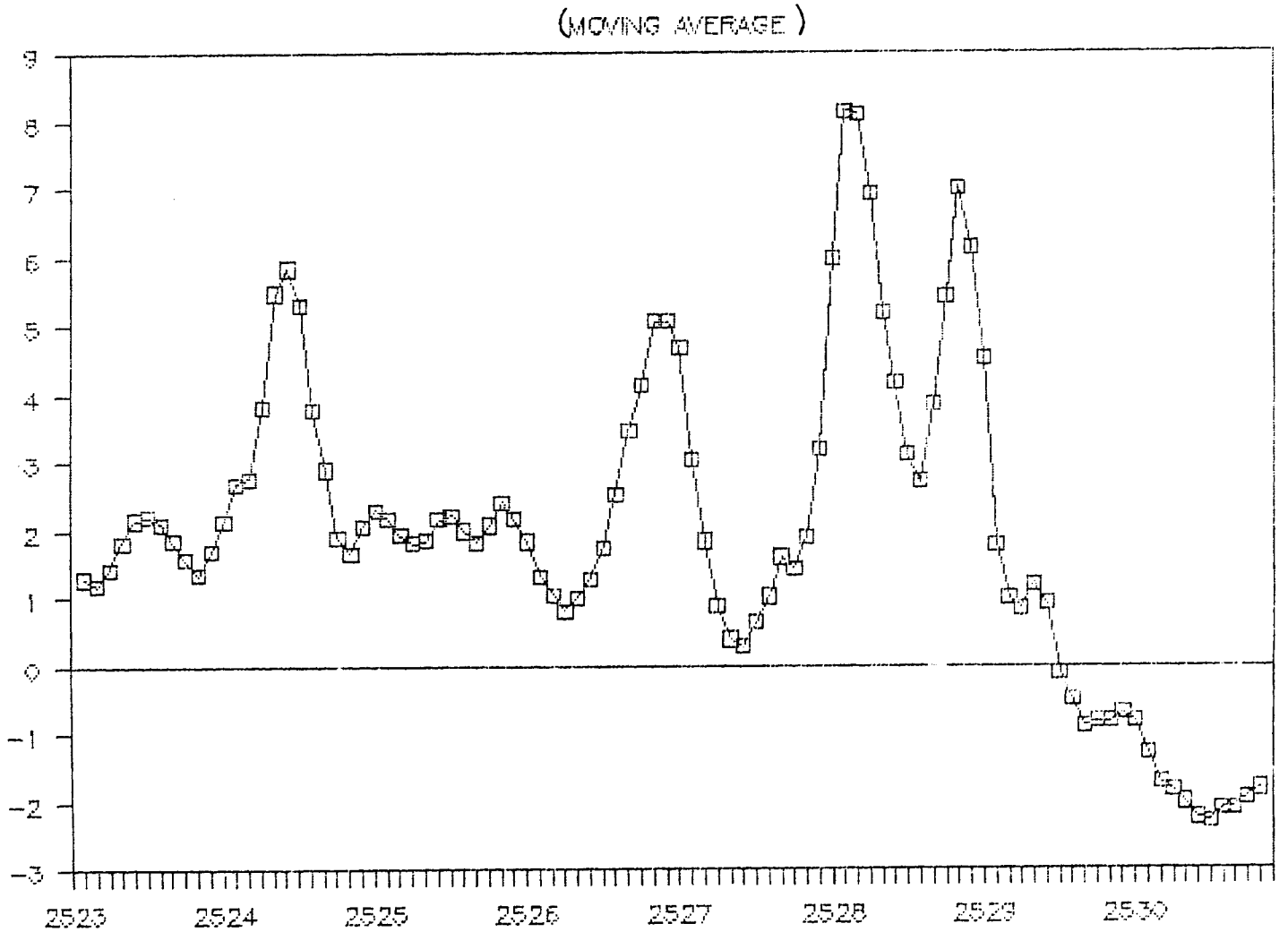
ความไม่เคยชินของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงระดับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างบาทกับดอลล่าร์ ทำให้การลดค่าเงินบาทในครั้งแรก ทำเพียงร้อยละ 1.1 โดยตั้งใจจะใช้วิธีนุ่มนวลคือ ลดที่ละน้อยแต่บ่อยครั้ง แต่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์มองเกมส์ออก เนื่องจากอัตราร้อยละ 1.1 นั้น น้อยมากเมื่อเทียบกับค่าเงินบาทที่สูงขึ้น เมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นนอกจากดอลล่าร์ จึงเกิดการคาดการณ์ว่า ค่าเงินบาทจำเป็นจะต้องลดลงอีก แม้ว่าการตัดสินใจลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ ทำในระยะเวลาอันสั้น แต่ก็เป็นการตัดสินใจที่ล่าช้าเมื่อเทียบกับระยะเวลาเมื่อปัญหาเริ่มเกิดขึ้น นอกจากนั้นวิธีการนุ่มนวลดูจะไร้เหตุผล ถ้าหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าจะไม่มีการลดค่าเงินบาทในครั้งต่อไปอีก

หลังจากที่ประสบปัญหาเร่งด่วนจากการสูญเสียเงินสำรองเงินตราต่างประเทศในอัตราสูง การลดค่าเงินบาทเป็นครั้งที่สองในปี 2524 จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ว่าการ-ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเสนออัตราการลดค่าเงินบาท

รูปที่ 3

ค่าพรีเมี่ยมและอัตราส่วนลดของการซื้อขายดอลลาร์ล่วงหน้า

(ร้อยละ)



3 อัตรา คือ ร้อยละ 4, 6 และ 8* ให้รัฐมนตรีสมหมายเป็นผู้ตัดสินใจเลือกซึ่งก็ได้เลือกเอาอัตราร้อยละ 8 เพราะเกรงว่าอัตราร้อยละ 6 นั้นจะไม่แรงพอที่จะแก้ไขสถานการณ์

หลังจากที่ได้มีการลดค่าเงินบาทไปร้อยละ 8.4 ในปี 2524 กินเวลากว่า 3 ปี จึงได้มีการลดค่าเงินบาทอีกครั้งในเดือน พ.ย.2527 ค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับดอลล่าร์ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากค่าเงินดอลล่าร์แข็งตัวขึ้น ทำให้ค่าเงินบาทมีค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินปอนด์ มาร์คและเงินเยน ในอัตราร้อยละ 30, 21 และร้อยละ 6 ตามลำดับ ในช่วงระยะเวลา 3 ปีก่อนหน้าการลดค่าเงินบาทในปี 2527 ความล่าช้าในการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเกิดจากความพยายามหลีกเลี่ยงการลดค่าเงินบาท โดยเลือกใช้มาตราการทางอ้อมอื่น ๆ ก่อน เช่น การควบคุมการเปิด L/C ในการนำเข้าสินค้า (ยกเว้นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน) ภายในระยะเวลา 1 ปีนับจาก พ.ย.2526 ให้อยู่ในระดับเดียวกับ 12 เดือนก่อนหน้า และมาตราการที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือ การจำกัดสินเชื่อเครดิตให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ 18 จากยอดคงค้างในปี 2526 หลังจากที่มาตราการนี้ใช้บังคับได้ 8 เดือนแรกของปี 2527 รัฐบาลประกาศยกเลิกมาตราการควบคุมสินเชื่อ 18 เปอร์เซ็นต์เสียเอง เนื่องจากรัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เพราะมีธุรกิจทั้งใหญ่กลางและเล็กได้รับผลกระทบขณะ Chaiyawat (1984) ให้ความเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจยกเลิกแนวทางปฏิบัตินี้ในเดือนสิงหาคม 2527 เมื่อการขยายตัวของสินเชื่ออยู่ในระดับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมาตราการดังกล่าวมีใช้อยู่ในหลายประเทศ เพียงแต่เป็นมาตราการใหม่ของไทย และก็เป็นมาตราการที่มีผลชะงักทำให้เกิดการชลอตัวลงของการให้สินเชื่อ

ในปี 2526 ผู้แทนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเสนอว่าธนาคารชาติว่าอัตราแลกเปลี่ยนที่ถูกต้องตามความจริงควรจะเป็นอัตรา 27 บาทต่อดอล ขณะที่ฝ่ายวิชาการของธนาคารคิดว่าอัตราที่ถูกต้องควรเป็นอัตรา 24.5 - 25.0 บาท แทนที่

---

* อัตราร้อยละ 6 เป็นอัตราที่เหมาะสมในสายตาของคนทั้งสอง

จะเป็นอัตรา 23 บาทที่เป็นอยู่ในขณะนั้น แต่ผู้ว่าการธนาคารชาติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ IMF ที่จะให้ลดค่าเงิน รัฐมนตรีกระทรวงการคลังก็ผัดผ่อนการลดค่าเงินบาทออกไป โดยขอใช้มาตราการสินเชื่อ 18 เปอร์เซ็นต์ก่อน

ในเดือนกันยายน 2527 ได้มีการเปลี่ยนตัวผู้ว่าการธนาคารชาติ โดยที่รัฐมนตรีสมหมาย ฮุนตระกูล เสนอคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าการธนาคารชาติพ้นจากตำแหน่งและให้นายกำจร สถิรกุล ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เข้ารับตำแหน่งแทน ในเดือนเดียวนั้นเองมีการประชุม IMF ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี

หัวหอกในการเสนอแนวคิดการลดค่าเงินบาทคือ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล* และนายนิพัฒน์ พุกณะสุต ซึ่งนายสมหมาย ฮุนตระกูล ก็เห็นด้วยและตัดสินใจที่จะดำเนินมาตราการดังกล่าว ตั้งแต่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี

เมื่อนายกรัฐมนตรี ทราบถึงข้อเสนอเรื่องการลดค่าเงินบาทก็ได้ติดตามสอบถามตลอดเวลา นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี มีส่วนสำคัญช่วยให้นายกตัดสินใจที่จะลดค่าเงินบาท และอัตราลดลงของค่าเงินร้อยละ 14.9 เป็นผลจากการคำนวณของฝ่ายวิชาการจากธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะนั้นนายกยังป่วย จึงให้รองนายกรัฐมนตรีคือ พลเอกประจวบ ฮุนทรางกูร ซักถามรัฐมนตรีกระทรวงการคลังถึงเรื่องการลดค่าเงินบาท เมื่อซักถามแล้วให้อนุมัติ การตัดสินใจนั้นตกลงตั้งแต่วันพฤหัสที่ 1 พ.ย.2527 แต่ได้ชดเชยการประกาศในวันศุกร์ที่ 2 พ.ย. เวลา 15.00 น. เป็นเวลาที่ธนาคารปิดดำเนินการ โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันจันทร์ที่ 5 พ.ย.

ประกาศของกระทรวงการคลัง เรื่องการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา มีความสำคัญมากไปกว่าการลดค่าเงินบาทเป็น 27 บาทต่อดอลล่าร์ เพราะได้ให้อำนาจ-

---

* นายไพจิตร เอื้อทวีกุล ได้เดินทางเข้ามา พร้อมกับเสนอเรื่องการลดค่าเงินบาทในปี 2526 แต่ไม่มีใครฟัง เพราะขณะนั้นประเทศไทยกำลังหลงอยู่ในความเชื่อเรื่องความโชติช่วงชัชวาลย์

กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในการประกาศค่าอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งได้เปลี่ยนจากอิงกับเงินดอลล่าร์เป็นอิงกับตระกร้าของเงินตราสกุลสำคัญ ประกาศฉบับนี้ นอกจากประกาศลดค่าเงินบาทแล้ว ยังทำให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินดอลล่าร์มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันทำให้การลดค่าเงินบาทครั้งต่อไปสามารถทำได้ทีละน้อยแบบค่อยเป็นค่อยไป และทำได้อย่างเงียบ ๆ สามารถลดการต่อต้านจากสื่อมวลชนได้ ตัวอย่างเช่นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศอัตราการแลกเปลี่ยนประจำวัน โดยกำหนดให้ค่าเงินบาทเทียบเท่ากับ 26.69 บาท ต่อหนึ่งดอลล่าร์สหรัฐ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากเดิม 50 สตางค์ หรือร้อยละ 1.9 ในวันที่ 2 ธันวาคม 2528

สาเหตุที่การลดค่าเงินในปี 2528 ไม่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเป็นเพราะ การเปลี่ยนแปลงอยู่ในอัตราค่าเพียงร้อยละ 1.9 และอัตราแลกเปลี่ยนใหม่-ค่าเงินบาทก็ยังคงอยู่สูงกว่าอัตรา 27 บาทที่เคยเป็น อีกประการหนึ่ง การที่อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวอยู่สม่ำเสมอ ทำให้ทุกคนสามารถทำความเข้าใจกับอัตราแลกเปลี่ยนที่ขึ้นลงได้ และเรียนรู้ประโยชน์จากการใช้การซื้อขายดอลล่าร์ล่วงหน้า เพื่อลดความเสี่ยง กรณีลดค่าเงินบาทในครั้งนี้จึงแตกต่างกับในปี 2527 ซึ่งไม่มีการป้องกันตัวไว้ก่อน (ดูรูปที่ 3 ประกอบ)

การปรับค่าเงินบาทดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาจากปัจจัย 3 ประการคือ 1) ปริมาณเงินในตระกร้าที่มีอยู่ 2) ประมาณเงินในระบบ และ 3) ภาวะ-เศรษฐกิจการค้าและดุลการชำระเงิน ข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน แต่ผู้ที่จะมีข้อมูลดังกล่าวอย่างพร้อมเพรียง และเป็นข้อมูลที่ล่าสุดคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย มิใช่ ส.ส. หรือนักการเมือง การลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำเงียบ ๆ โดยที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะชุดใหญ่ไม่ทราบเรื่องมาก่อน แม้แต่หัวหน้าพรรคการเมือง 4 พรรคร่วมรัฐบาลก็ไม่ได้รับรู้มาก่อนเลย*

---

* หลังจากได้ฟังคำชี้แจงของนายสมหมาย ฮุนตระกูล ตัวแทนจาก 4 พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ก็ยอมรับในการตัดสินใจลดค่าเงินบาทของกระทรวงการคลังและได้ลงนามร่วมแสดงความเห็นด้วยต่อประกาศของกระทรวงการคลัง

แต่ลักษณะนโยบายการลดค่าเงินบาท หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย ต้องการความฉับพลันในการตัดสินใจ และต้องการข้อมูล รวมทั้งความสามารถในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ หน่วยงานที่มีเงื่อนไขดังกล่าวพร้อมมูลคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และหากมีการกระทำอย่างเปิดเผย ก็มีแนวโน้มที่มาตราการลดค่าเงินจะไม่บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ข่าวการเตรียมการลดค่าเงินบาทสามารถถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนคนได้

มาตราการลดค่าเงินบาทเพียงอย่างเดียวไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาดุลการค้าและการชำระเงินขาดดุลได้ จำเป็นจะต้องมีมาตราการอื่นประกอบควบคู่กับไปด้วย ในปี 2524 มีการปรับเพดานดอกเบี้ยให้สูงขึ้น มีการลดภาษีดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อให้มีแรงจูงใจนำเงินทุนเข้าจากต่างประเทศ นโยบายการเงินและการคลังจะต้องเป็นแบบรัดกุม เพื่อมิให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัว ด้วยเหตุนี้เองการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงจะต้องประสานงานกับนโยบายการคลัง และจะต้องไม่สร้างความสับสนและความไม่แน่นอนให้กับประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเสนอแนวคิดที่แตกต่างกันในการดำเนินนโยบายของกระทรวงการคลังและของธนาคาร-แห่งประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้ว ว่าการลดค่าเงินบาทมีผลกระทบถึงการกระจายรายได้ เป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้เสียผลประโยชน์จะต้องไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้านำเข้า ช่วงเวลาของการลดค่าเงินในเดือน พ.ย.2527 เป็นช่วงที่ข้าวเปลือกและผลผลิตทางการเกษตรบางชนิดกำลังออกสู่ตลาด จึงเป็นโอกาสดีที่การลดค่าเงินบาทจะช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกร ในส่วนของทหาร การลดค่าเงินบาทจะมีผลกระทบต่อการพัฒนากำลังอาวุธของกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเครื่องบิน F16A จำนวน 16 ลำ รวมทั้งอาวุธหนักอื่น ๆ การรับปากของรัฐบาลที่จะหางบประมาณมาเพิ่มเติม 3,000 ล้านบาท เพื่อชดเชยผลเสียจากการลดค่าเงินบาท เป็นกลยุทธอันหนึ่งที่จะลดความตึงเครียดทางการเมืองทำให้สามารถใช้มาตราการลดค่าเงินบาทได้ในที่สุด โดยยังสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้อีกฝ่ายไม่ต้องเสียหน้าด้วย

สำหรับกรรมกรผู้เสียผลประโยชน์จากการที่ระดับราคาสินค้าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น รัฐบาลได้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับในกรุงเทพฯและ 5 จังหวัดใกล้เคียงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 13 หลังจากการลดค่าเงินในเดือนกรกฎาคม 2524 แต่เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อในปี 2524 อยู่ในระดับสูง ทำให้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก (ตารางที่ 1) สำหรับการลดค่าเงินบาทในปี 2527มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอีกร้อยละ 6 จาก 66 บาท เป็น 70 บาทในเดือนมกราคม 2528 เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อในปี 2528 อยู่ในระดับต่ำ ทำให้การปรับครั้งนั้นเพิ่มอัตราแท้จริงของค่าแรงขั้นต่ำ

ประสิทธิภาพของการลดค่าเงินในการแก้ปัญหาดุลการค้าขึ้นอยู่กับการเพิ่มของอัตราค่าจ้างหลังการลดค่าเงิน หากมีการเรียกร้องให้ค่าจ้างสูงขึ้นเป็นสัดส่วนสูงกว่าอัตราค่าเงินที่ลดลง การลดค่าเงินบาทแทนที่จะทำให้สินค้าออกถูกลงกลับทำให้มีราคาสูงขึ้น ถ้าเราพิจารณาจากตารางที่ 1 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หลังจากการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 มิได้ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงสูงขึ้นมาก ทำให้เราสามารถใช้ประโยชน์จากการลดค่าเงินบาทเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีวิธีการที่จะให้เสียงเรียกร้องเพิ่มค่าจ้างและเงินเดือนมีน้อยลง รัฐบาลสามารถตรึงราคากระแสไฟฟ้า ราคาน้ำมัน ยกเลิกอากรพิเศษขาเข้า ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง รวมไปถึงการกำหนดราคาสินค้า มาตรการเหล่านี้ถูกใช้หลังการประกาศลดค่าเงินบาทในปี 2527 สิ่งเหล่านี้เป็นมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ในช่วงระยะเวลาอันสั้น เพื่อให้ความมั่นใจเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อหมดไป ให้ความคาดการณ์ของภาวะเงินเฟ้อในอนาคตมีน้อยลง เพื่อที่อัตราค่าจ้างจะไม่ต้องเพิ่มสูงมากนัก หากมาตรการกำหนดควบคุมราคาสินค้ายังคงอยู่ในระยะเวลานานแล้ว จะเกิดผลเสียต่อแรงจูงใจในการผลิตและทำให้สินค้าขาดแคลนในที่สุด

ตารางที่ 1

อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเฉพาะกรุงเทพฯ

วันมีผลบังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพ	อัตราเพิ่ม	ค่าแรงขั้นต่ำที่แท้จริง (ปี2523เป็นฐาน)	อัตราเพิ่มของค่าแรงขั้นต่ำที่แท้จริง
1 ตค.2520	28	12.0	39.6	6.0
2 ตค.2521	35	25.0	45.6	16.4
3 ตค.2522	45	28.57	53.7	19.4
4 ตค.2523	54	20.0	54.0	0.6
5 ตค.2524	61	12.96	53.3	-1.4
6 ตค.2525	64	4.9	51.9	-2.7
7 ตค.2526	66	3.1	51.8	-0.1
5 มค.2528	70	6.06	54.0	4.07*
9 เมย.2530	73	4.3	54.9	1.6

* คำนวณจาก ตค. 2525 - ธค. 2527

ที่มา: ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฤษฎีกา)

4. บทบาทของ IMF

บทบาทของ IMF ที่มีต่อการตัดสินใจ ลดค่าเงินบาทยังคลุมเครือ ทาง IMF เองบอกแต่เพียงว่าเสนอแนะให้ลดค่าเงินบาทในปี 2527 เพราะค่าเงินบาทสูงขึ้นผิดปกติ และการตัดสินใจลดค่าเงินเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลไทยเอง แทนที่จะเป็นเพราะแรงกดดันจาก IMF* ทางรัฐบาลเองก็เกรงว่าจะมีคำวิจารณ์ถึงความเป็นอธิปไตยทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ จึงขอให้ทีมงานของ IMF ที่มีหมายกำหนดการจะมาเยี่ยมเยียนประเทศไทยเลื่อนเวลาออกไป เพราะไม่ต้องการให้เกิดรู้สึกว่า IMF เกี่ยวข้องกับการตัดสินลดค่าเงิน ความจริงแล้วทีม IMF ได้เข้ามาจริงสองสามเดือนก่อนหน้าที่จะมีการลดค่าเงินบาท เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีแก้ปัญหาดุลชำระเงินขาดดุล และคงจะจำกันได้ว่า นายนุกูล ประจวบเหมาะ ถูกให้ออกจากตำแหน่งเพียงไม่กี่วันก่อนหน้าที่จะเดินทางไปประชุมที่ IMF ดังนั้นผู้ที่ไปประชุมที่ IMF ในครั้งนั้นจึงขาด นายนุกูล ผู้ไม่เห็นด้วยกับการลดค่าเงินบาท และการตัดสินใจลดค่าเงินบาทกระทำกันที่กรุงวอชิงตันดีซี ทำให้เป็นการยากที่จะปฏิเสธความเกี่ยวข้องของ IMF กับการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับดุลการชำระเงิน **

IMF เป็นเสมือนเจ้าหนี้รายใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาด้านดุลชำระเงิน การที่เจ้าหนี้จะให้เงินกู้แก่ลูกหนี้ก็จำเป็นจะต้องติดตามการดำเนินงานของลูกหนี้ รู้สภาวะการณ์ สถานภาพทางการเงินของลูกหนี้ เหมือนนายแบงค์ที่ดีทั้งหลายที่ต้องพยายามระมัดระวังมิให้ลูกหนี้เอาเงินไปใช้ผิดประเภท มิเช่นนั้น นายแบงค์เองก็อาจเป็นบุคคลที่มีปัญหาเหมือนลูกหนี้

เงื่อนไขที่ IMF หยิบยื่นให้ประเทศลูกหนี้เพื่อแลกกับเงินกู้ยามฉุกเฉิน คือการที่ประเทศลูกหนี้ประพฤติตัวอยู่ในกรอบที่ IMF วางไว้ เมื่อใดที่ประเทศลูกหนี้ไม่ทำตามสัญญา เงินให้กู้เป็นงวด ๆ ก็จะถูกตัดทอน ดังเช่นในกรณีของแทนซาเนียซึ่งประเทศสังคมนิยม

---

* Far Eastern Economic Review, 22 November, 1984

** เป็นที่น่าสังเกตว่าประธานาธิบดีเรแกนได้ส่งสารชมเชยกรณีที่รัฐบาลไทยกล้าตัดสินใจลดค่าเงินบาทและพร้อมช่วยเหลือทุกด้าน (มติชน,16 พ.ย.2527)

ซึ่งมีขนาดของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดคิดเป็นร้อยละ 70 ระหว่างปี 1974-75 ในปี 1974 IMF ให้เงินกู้ในงวดแรกมูลค่าร้อยละ 10 ของมูลค่าสินค้าออก หลังจากที่แทนซาเนียออกนอกลู่นอกทางโดยไม่ยอมลดการใช้จ่ายของรัฐบาลและลดอัตราเพิ่มของปริมาณเงิน IMF ไม่ยอมให้เงินกู้ต่อในงวดที่สอง

ประเทศในแถบลาตินอเมริกาใต้ เช่น เม็กซิโก และ เปรู ก็ได้รับเงินกู้ประเภทเดียวกัน และต้องปฏิบัติตัวตามสูตรของ IMF คือรักษาวินัยทางการคลัง, ระงับการขยายตัวของเครดิต/ลดค่าเงิน/ลดอัตราค่าจ้าง Lance Taylor (1981) ถึงกับเรียกสูตรสำเร็จของ IMF ว่าเป็นมาตรการอันน่าสะพรึงกลัว (Draconian measures) Diaz-Alejandro (1981) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเจนตินา ผู้ล่วงลับไปแล้ว วิพากษ์วิจารณ์เงื่อนไขการให้กู้ของ IMF ว่าอาศัยพื้นฐานง่าย ๆ จากทฤษฎี Monetary Approach to the Balance of Payments และ IMF ยังคงยึดมั่นเกี่ยวกับแนวคิดเก่า ๆ คือนิยมให้มีการลดค่าเงินในอัตราสูงเพียงครั้งเดียวแทนที่จะลดบ่อย ๆ และทีละน้อยแบบของประเทศแถบอเมริกาใต้ นอกจากนั้น Diaz-Alejandro (1981) ยังเสนอว่า IMF ควรจะเปิดเผยเอกสารลับที่มีอายุมากกว่า 10 ปีให้นักวิชาการได้มีโอกาสตรวจสอบดูรู้ถึงความเป็นไป ข้อมูลบางอย่างจะเป็นความลับของประเทศสมาชิก การเปิดเผยอาจเป็นผลเสียต่อประเทศสมาชิกเอง ในแง่มุมนี้ก็คล้ายคลึงกับธนาคารกลางที่รักษาความลับของข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ไว้ แต่การเก็บข้อมูลดังกล่าวทำให้มีผลเสียคือทาง IMF จะไม่สามารถได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบผลการทำงานของตนโดยผู้อื่น

เงื่อนไขต่าง ๆ ทางนโยบายของ IMF อาจจะตรงกับวิถีแนวทางนโยบายที่ผู้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายอยากจะให้รัฐบาลปฏิบัติตาม เช่นนโยบายจำกัดหนี้ต่างประเทศ การรักษาวินัยทางการเงิน บางครั้งผู้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายอาจใช้เงื่อนไขของ IMF เป็นข้อแม้ให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายที่ตัวเองเห็นชอบด้วย ปัญหาในเรื่องอธิปไตยทางนโยบายจึงไม่เกิดขึ้นในกรณีนี้ แต่ในกรณีที่แนวนโยบายของรัฐที่อยากปฏิบัติตรงกันข้ามกับข้อเสนอของ IMF ดังเช่นในกรณีของแทนซาเนียในปี 1974 ที่ปฏิเสธการลดค่าเงิน

ตามคำแนะนำของ IMF เพราะเชื่อว่าการลดค่าเงินไม่มีผลกระทบที่สำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ แทนชาเนียหันกลับไปใช้วิธีการควบคุมการนำเข้าและขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอีกร้อยละ 40 จากการปฏิเสธข้อเสนอของ IMF และดำเนินนโยบายที่ตรงกันข้ามทำให้แทนชาเนียถูกตัดสิทธิ์ในการกู้เงิน ศิริ (2530) ตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยเป็นสมาชิกประเภทที่เป็นตัวของตัวเอง แม้ว่าจะต้องพึ่งพาสมาชิกอื่น ๆ ชั่วคราวแต่ก็มีอิสระทางนโยบายพอสมควร แม้ว่าจะไม่มีอำนาจอยู่ในระดับบริหาร แต่ก็ไม่เลวร้ายจนถึงกับเป็นประเภทเดียวกับสมาชิกที่ไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ที่ต้องเชื่อฟัง IMF ทุกประการ

ถ้าจะพิจารณานโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ใช้เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน มาตรการจำกัดสินเชื่อ มาตรการเข้มงวดทางวินัยการคลัง มาตรการลดค่าเงินบาท มาตราการปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ย ล้วนแล้วแต่เกี่ยวกับเงื่อนไขของ IMF ทั้งสิ้น ถ้าประเทศไทยไม่เคยได้รับเงินกู้ประเภท Stand-by arrangement แนวนโยบายที่เราใช้ก็บังเอิญตรงกับของ IMF ซึ่งก็ไม่น่ารังเกียจอันใด เพราะเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในกรณีที่ประเทศต้องใช้เงินกู้จาก IMF ขอบเขตความเป็นอิสระของการดำเนินนโยบายจะถูกจำกัดลง* เช่นรัฐบาลจะไม่สามารถกู้จากธนาคารได้เกินกว่าขนาดที่ IMF กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องจำกัดการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ให้เกินกว่าอัตราเงินเฟ้อ ปริมาณสินเชื่อจะต้องเพิ่มไม่เกินร้อยละ 18 อัตราส่วนของการชำระหนี้ของภาครัฐบาลและภาระหนี้รวมจะต้องไม่เกินร้อยละ 9 และร้อยละ 20 ของสินค้าออก รัฐบาลอาจต้องให้คำมั่นสัญญากับ IMF ว่าจะไม่นำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรามาใช้ จะไม่หามาตรการใหม่หรือเข้มงวดกับมาตรการที่มีอยู่เดิมในการจำกัดการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องไม่มีมาตรการใหม่หรือทำมาตรการเก่าให้เข้มงวดมากขึ้นในการจำกัดสินค้านำเข้า และท้ายที่สุด รัฐบาลจะต้องปรึกษากับ IMF สม่ำเสมอในการจะนำเอามาตรการใหม่ ๆ มาใช้ เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน

---

* วันที่ 3 มิ.ย.2524 IMF อนุมัติเงินกู้ประเภท Stand-by arrangement ระยะเวลา 2 ปี ให้กับรัฐบาลไทยเป็นมูลค่า 814.5 ล้าน SDR และในช่วงปีงบประมาณ 2525/26 รัฐบาลของกู้เงินจำนวน 271.5 ล้าน SDR ระยะเวลาสิ้นสุดถึง 31 ธ.ค.2526

5. บทสรุป

นโยบายลดค่าเงินบาท และเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดโดยนักวิชาการผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบต่อนโยบายการเงิน นักการเมืองจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของนักวิชาการเจ้าหน้าที่การเงิน การตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองจึงจะทำให้เกิดการใช้นโยบายลดค่าเงิน เพราะการลดค่าเงินมีผลกระทบต่อส่วนได้และส่วนเสียของคนหลายฝ่าย

พฤติกรรมความเคยชินของประชาชนที่มีต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาททำให้เกิดการต่อต้านต่อนโยบายลดค่าเงินบาท หลังจากที่ได้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนบ่อยครั้งมากขึ้น ทำให้ขอบเขตของความเคยชินต่อการเคลื่อนไหวของค่าเงินบาทก็มีมากขึ้น ปัจจุบันค่าเงินบาทอิงกับตระกร้าของเงินตราสกุลสำคัญ ทำให้ทุกคนตระหนักถึงความจริงที่ว่าต่อไปนี้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับดอลล่าร์ก็เป็นเสมือนหนึ่งราคาสินค้าที่มีขึ้นมีลง ระบบตระกร้าเงินตรายังช่วยลดผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการที่มีการออกประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนอย่างที่เคยทำในปี 2524 และ 2527

ถ้าประเทศต้องพึ่งเงินกู้จาก IMF ในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านดุลชำระเงิน เราก็คงจะต้องอยู่ในภาวะจำยอมต่อเงื่อนไขหรือกรอบที่ IMF ได้วางไว้ ปัญหาเรื่องอธิปไตยทางนโยบายจะเกิดขึ้นในกรณีที่วิถีทางดำเนินนโยบายของประเทศเกิดแตกต่างไปจากของ IMF ถ้าเราต้องการความเป็นอิสระในทางนโยบายมากขึ้น เราควรหลีกเลี่ยงปัญหาดุลชำระเงินขาดดุล อาศัยการพึ่งตัวเองให้มากโดยพึ่งเงินออมภายในประเทศให้มากที่สุด อย่างน้อยที่สุดเครดิตของความสำเร็จในการดำเนินนโยบายของประเทศในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจก็จะเป็นของผู้มีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว โดยมิต้องแบ่งเครดิตให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

Chaiyawat Wibulsawasdi (1984), Formulation and Implementation of Monetary Policy: A Study of Thailand Monetary Experience During 1983-1984. Department of Economic Research, Bank of Thailand.

Cline, William R., (1981) "Economic Stabilization In Developing Countries : Theory and Stlized Facts" in Williamson John, ed. (1983), IMF Conditionality, Institute for International Economics, Washington, DC, Massachusetts: MIT Press.

Cooper, R.N., (1971), "Currency Devaluation in Developing Countries Essays in International Finance No. 86, June, Princeton University, New Jersey.

Diaz Alejandro, Carlos (1981) 'Southern Cone Stabilization Plans' in Cline, William R. and Sidney Weintraub, eds., Economic Stabilization in Developing Countries, Washington: Brookings Institution.

Phaichitr Uathavikul, Direk Patamasiriwat and Charin Kainheang-patiyooth, (1987) "Economic Policy Management in Thailand: Response to Changes in the World Economy 1973-1987" A paper presented at the 1987 TDRI year-end Conference, Thailand Development Research Institute.

Taylor, Lance (1981) "IS/LM in the Tropics : Diagramatics of the New Structuralist Macro Critique," in Cline and Weintranb, Econometric stabilization in Developing Countries, Washington : Brookings Institution.

ชนิษฐา กำภู ณ อยุธยา, ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์, เกลียวทอง เทศระกูล และ นวลอนงค์ อังสุรัตน์ (2525) "ผลของการลดค่าเงินบาทเมื่อเดือนกรกฎาคม 2524" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย, เมษายน

ชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ (2530) "ข้อคิดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเงินของประเทศ" การเงินการธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ใน แด่อาจารย์ป๋วย, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 13/2524 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 23 กรกฎาคม 2524 เรื่อง ขอเสนอเสนอญัตติในรัฐบาลพิจารณาทบทวนเรื่อง การลดค่าเงินบาทเสียใหม่.

ศิริ การเจริญดี (2530) "วิเคราะห์ผลงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ," การเงิน การธนาคาร และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ใน: แด่อาจารย์ป๋วย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกกมล ศีรีวัฒน์ (2524) ลดค่าเงิน : นโยบายชี้ขาดของนักการเงิน, ประชาชาติธุรกิจ กรกฎาคม 2522

นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

โดย

ผศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สงวน

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

โดย เพลินพิศ สัตย์สงวน

บทนำ

เมื่อประเทศในโลกที่สามได้รับเอกราชจากประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ก็สามารถดำเนินนโยบายการเงินของประเทศตนได้อย่างเสรี จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นมา—เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ในระหว่าง ค.ศ.1945-1956 ประเทศกำลังพัฒนาไม่ต่ำกว่า 27 ประเทศ ได้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น-หลังจากได้รับอิสรภาพในช่วงนี้เอง ได้มีความเชื่อในหมู่ชนชั้นปัญญาชนของประเทศกำลังพัฒนาว่า นโยบายการเงินสามารถควบคุมเศรษฐกิจได้ นโยบายการเงินมีศักยภาพที่จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น (Bloomfield, not dated) ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวความคิดว่าธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาควรจะมีบทบาทและหน้าที่ที่กว้างขวางกว่าธนาคารกลางในประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกเหนือจากหน้าที่หลักที่ถือเป็นหน้าที่ตามจารีตประเพณีของธนาคารกลาง ซึ่งได้แก่ การรักษาเสถียรภาพของเงินตราแล้ว ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาควรเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างของระบบการเงินและสถาบันการเงิน ตลอดจนความกดดันทางการเมืองและสังคม ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งระบบเศรษฐกิจมีอัตราการออมต่ำ ความสามารถในการเก็บภาษีต่ำ และผลผลิตปรับตัวได้อย่างเชื่องช้าต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจเช่นว่านี้ ธนาคารกลางจะได้รับความกดดันทางการเมืองให้ขยายเครดิตเกินความจำเป็น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ และในที่สุดรัฐบาลก็ต้องหันไปพึ่งเจ้าหน้าที่การเงินให้เข้ามาแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ นอกจากนั้นธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนา ยังได้รับแรงกดดันทางสังคมให้เข้าไปมีบทบาทในขบวนการพัฒนา ให้เข้าไปทำกิจกรรมและดำเนินการต่าง ๆ นอกเหนือจากกิจกรรมที่ธนาคารกลางในประเทศที่เจริญแล้วทำ (Bloomfield, not dated)

เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่เป็นภาคที่ล้าหลัง ถูกทอดทิ้งและเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ และที่สำคัญ คือ เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบการ ดังนั้น เพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีนโยบายจัดสรรเงินทุนและกระจายเงินทุนไปยังภาคการเกษตรให้มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา นโยบายที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนา คือการใช้นโยบายการเงินเพื่อจัดสรรเงินทุนไปสู่ภาคการเกษตรให้มากยิ่งขึ้น ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาบางแห่งถึงขนาด "ระบุไว้เป็นกฎหมายให้จัดตั้งฝ่ายสินเชื่อเกษตรขึ้นในธนาคารกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำการศึกษาพัฒนาการให้สินเชื่อการเกษตรและสถาบันการเงินต่าง ๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและดำเนินการอบรมพนักงานสินเชื่อของสถาบันการเงินให้ด้วย" (บุญนะ หาสิตพานิชกุล, 2527)

สำหรับประเทศไทย-ก็เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ทั้งรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยต่างก็เห็นว่าธนาคารกลางควรมีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้วย โดยการ "เร่งรัดพัฒนาให้ระบบการเงินและสถาบันการเงินก้าวหน้า และเป็นปึกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น และให้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น" (ประวัติและการดำเนินงานธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคเหนือ 2528) ดังนั้น นโยบายหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้เพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ นโยบายสินเชื่อเกษตร

บทความนี้แบ่งออกเป็น 6 หัวข้อด้วยกัน คือ

1. ประวัติความเป็นมาของนโยบายสินเชื่อเกษตร
2. นโยบายสินเชื่อสู่ชนชทคืออะไร? แตกต่างจากนโยบายสินเชื่อเกษตรอย่างไร
3. ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท เหตุผลที่มีการปรับปรุงนโยบายสินเชื่อเกษตร-เป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท
4. นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทกับภาระของธนาคารพาณิชย์

5. ปัญหาในการอำนวยสินเชื่อเกษตร

6. ข้อเสนอแนะ

1. <u>จุดเริ่มต้นของนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท-นโยบายสินเชื่อเกษตร : ประวัติความเป็นมา</u>

ในปี พ.ศ.2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศใช้นโยบายสินเชื่อเกษตร โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่ง (รวมทั้งสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ) ปล่อยสินเชื่อไปสู่ภาคเกษตรตามเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ * โดยธนาคารพาณิชย์อาจจะให้แก่เกษตรกรโดยตรง หรือให้กู้ผ่าน ธ.ก.ส. ก็ได้ ธนาคารพาณิชย์ใด ปล่อยสินเชื่อได้ต่ำกว่าเป้าหมาย จะต้องนำส่วนที่ต่ำกว่าเป้าหมายไปฝากไว้ที่ ธ.ก.ส. ซึ่ง ธ.ก.ส. จะนำไปปล่อยกู้แก่เกษตรกรอีกต่อหนึ่ง โดยเงินฝากส่วนนี้ธนาคารพาณิชย์จะได้รับดอกเบี้ยจาก ธ.ก.ส. เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 1 ปี ในช่วง 11 ปีที่มีการใช้นโยบายสินเชื่อเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อเกษตรรวม 3 ครั้ง (ไม่นับครั้งแรก) ดังปรากฏในตารางที่ 1 ในปี 2521 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายขอบเขตเป้าหมายการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้นับรวมถึงสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ธุรกิจการเกษตรด้วย** ทั้งนี้เพื่อให้การอำนวยสินเชื่อครบวงจรมากขึ้น แต่เฉพาะสินเชื่อส่วนนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของยอดเงินฝาก ในปี 2529 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อภาคบังคับเท่ากับร้อยละ 13 ของยอดเงินฝาก ณ สิ้นปีก่อน

---

*ในปี 2518 เกณฑ์ที่ใช้คิดเป้าหมายสินเชื่อเกษตรคือยอดสินเชื่อ ณ สิ้นปี 2517 แต่ในปีต่อมาได้เปลี่ยนเกณฑ์กำหนดเป้าหมายสินเชื่อเกษตรจากยอดสินเชื่อเป็นยอดเงินฝากในปีก่อนหน้าแทน

** ธุรกิจการเกษตรที่จะนับเข้าอยู่ในเป้าหมายของสินเชื่อเกษตร จะกินความเฉพาะส่วนที่เป็น farm Supply และ farm processing (Agro-industries เท่านั้น ส่วน farm distribution อันได้แก่พ่อค้าพืชผล พ่อค้าปุ๋ยและยาป้องกันกำจัดศัตรูพืช จะไม่นับรวมอยู่ในเป้าหมายของสินเชื่อเกษตร (โปรดดูภาคผนวก 1)

ตารางที่ 1

เป้าหมายสินเชื่อเกษตรสำหรับปี 2518

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	เป้าหมายสินเชื่อเพื่อการเกษตร (% ของเงินฝากในปีก่อนหน้า)			เป้าหมายสินเชื่อเพื่อการเกษตร (บาท)		
	เกษตรโดยตรง	ธุรกิจเกษตร	รวม	เกษตรโดยตรง*	ธุรกิจเกษตร	รวม
2518**	5	-	5	3,500.0	-	3,500.0
2519	7	-	7	6,139.0	-	6,139.0
2520	9	-	9	9,647.0	-	9,647.0
2521	9	2	11	11,771.0	2,616.0	14,387.0
2522	11	2	13	17,322.4	3,149.6	20,472.0
2523	11	2	13	19,208.7	3,492.5	22,701.2
2524	11	2	13	23,649.3	4,299.9	27,949.2
2525	11	2	13	28,293.7	5,144.3	33,438.0
2526	11	2	13	35,330.0	6,423.5	41,753.5
2527	11	2	13	44,340.9	8,062.0	52,402.9
2528	11	2	13	53,819.5	9,785.3	63,604.8
2529	11	2	13	60,347.6	10,972.3	71,319.9

หมายเหตุ : *ไม่รวมตั๋วสัญญาใช้เงินที่ขายช่วงลดให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

**เฉพาะปี 2518 คิดจากยอดสินเชื่อคงค้าง ณ วันสิ้นงวดปี 2517

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้กำหนดเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติ เมื่อเปิดสาขาในเขตอำเภอรอบนอก กล่าวคือ สาขาธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการใหม่ จะต้องให้สินเชื่อในท้องถิ่นในเขตอำเภอรอบนอกของจังหวัดที่สาขาธนาคารพาณิชย์นั้นตั้งอยู่ และอำเภอรอบนอกของจังหวัดใกล้เคียง เป็นจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของยอดเงินฝาก โดยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 จะต้องเป็นสินเชื่อที่ให้เกษตรกร หากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ได้ ให้นำเงินส่วนที่ยังให้สินเชื่อแก่ท้องถิ่นและ/หรือแก่เกษตรกรไม่ได้ครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กล่าวไปฝากไว้ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2523) แต่เงินฝากก้อนนี้ธนาคารพาณิชย์จะไม่ได้รับดอกเบี้ย

ผลการใช้นโยบายสินเชื่อการเกษตรในระยะเวลา 11 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกษตรกรได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบมากขึ้นเป็นลำดับ สัดส่วนสินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ต่อผลผลิตมวลรวมภาคการเกษตรได้เพิ่มสูงขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นร้อยละ 24.3 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 หรือร้อยละ 30.3 ในปี 2529 (ดูตารางที่ 2) นอกจากนั้นโยบายดังกล่าวยังส่งผลที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ หนึ่ง ทำให้สาขาธนาคารพาณิชย์ในเขตอำเภอรอบนอกเพิ่มขึ้น 404 สาขาในระหว่างปี 2518-2528 ถ้าเราจะดูอัตราการขยายตัวแทนที่จะดูตัวเลขสัมบูรณ์ ก็จะพบว่าอัตราการขยายตัวของสาขาธนาคารพาณิชย์ในเขตอำเภอรอบนอกโดยเฉลี่ยสูงกว่าเขตเมืองนั่นคือ 12.9 % ต่อปี เทียบกับ 6.0 % ต่อปี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีอัตราการขยายตัวของสาขาธนาคารพาณิชย์สูงที่สุด คือ 41 % ต่อปี อย่างไรก็ตามในบรรดาสาขาธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการใหม่ในเขตอำเภอรอบนอกตามนโยบายสินเชื่อเกษตร ส่วนใหญ่จะเป็นสาขาธนาคารพาณิชย์ของธนาคารขนาดใหญ่ (ดูตารางที่ 3)(เพลินพิศ สัตย์สงวน, 2530) ในประการที่สอง การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยสินเชื่อเกษตรได้ต่ำกว่าเป้าหมายต้องนำเงินส่วนนั้นไปฝากไว้ที่ ธ.ก.ส. ทำให้เงินที่ธนาคารพาณิชย์นำฝาก ธ.ก.ส. อันเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายสินเชื่อเกษตร ได้กลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของ ธ.ก.ส. จากตารางที่ 4 จะเห็นว่าก่อนใช้นโยบายสินเชื่อเกษตร (ก่อนปี 2518) เงินกองทุนเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินทุนของ ธ.ก.ส. แต่หลังจากปี 2518 เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่ ธ.ก.ส. ได้กลายเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญของ ธ.ก.ส.

ตารางที่ 2

(ร้อยละต่อปี)

	เฉลี่ยแผนพัฒนาฯ			แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5				
	ฉบับ 3[1]	ฉบับ 4	ฉบับ 5	2525	2526	2527	2528	2529
(1) อัตราเพิ่มของ GDP รวม-ราคาประจำปี	11.6	18.5	6.9	7.6	9.3	6.9	5.3	5.5
(2) อัตราเพิ่มของ GDPเกษตร-ราคาประจำปี	11.2	12.5	-0.7	0.5	8.8	-7.4	-7.1	1.8
(3) อัตราเพิ่มของสินเชื่อ ธ.พ. ทั้งระบบ	18.3	21.2	16.7	18.9	34.3	16.3	10.3	3.5
(4) อัตราเพิ่มของสินเชื่อ ธ.พ.แก่เกษตรกรโดยตรง	78.1[2]	28.1	17.2	25.6	28.9	20.9	4.9	5.8
(5) สัดส่วนสินเชื่อเกษตร ธ.พ. ต่อ GDP เกษตร	5.7	11.6	24.3	16.7	19.8	25.8	29.1	30.3
(6) สัดส่วนสินเชื่อเกษตร ธ.พ. + ธ.ก.ส. ต่อ GDP เกษตร	9.0	15.5	30.7	21.5	24.7	32.2	36.7	38.6
(7) สัดส่วน GDP เกษตร/GDP รวม	29.8	24.9	18.3	21.0	20.9	18.1	16.0	15.4
(8) สัดส่วน GDP อุตสาหกรรม/GDP รวม	18.4	19.5	19.8	19.5	19.0	19.8	20.1	20.6

หมายเหตุ: GDP เกษตร ประกอบด้วยการกสิกรรม การประมง และการเลี้ยงสัตว์

[1] เฉพาะปี 2518-2519 ตามระยะเวลาของการเริ่มนโยบายสินเชื่อ

[2] เฉพาะปี 2519

ตารางที่ 3

การเพิ่มขึ้นของจำนวนสาขาธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย

(หน่วย : สาขา)

ขนาดธนาคาร	เขตอำเภอ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
ธนาคารขนาดใหญ่	ในเขตอำเภอ* เมือง	n.a.	n.a.	28	60	35	22	24	28	n.a.	n.a.	n.a.
	ในเขตอำเภอ รอบนอก	n.a.	n.a.	52	23	10	39	16	29	n.a.	n.a.	n.a.
	รวม	29	123	80	83	45	61	40	57	42	48	38
ธนาคารขนาดกลาง	ในเขตอำเภอ เมือง	n.a.	n.a.	12	8	10	12	18	15	n.a.	n.a.	n.a.
	ในเขตอำเภอ รอบนอก	n.a.	n.a.	14	10	14	7	8	6	n.a.	n.a.	n.a.
	รวม	13	26	26	18	24	19	26	21	15	7	20
ธนาคารขนาดเล็ก	ในเขตอำเภอเมือง* เมือง	n.a.	n.a.	3	9	12	11	11	8	n.a.	n.a.	n.a.
	ในเขตอำเภอ รอบนอก	n.a.	n.a.	10	4	3	4	1	1	n.a.	n.a.	n.a.
	รวม	7	21	13	13	15	15	12	9	9	5	9
รวมทุกขนาด	ในเขต กทม. อำเภอ	20	21	20	42	32	23	26	21	22	n.a.	n.a.
	ภูมิภาค	16	35	23	36	25	22	27	30	18	n.a.	n.a.
	ในเขตอำเภอ รอบนอก	13	114	76	37	27	50	25	36	18	n.a.	n.a.
	รวม	46	170	119	115	84	95	78	87	66	60	67

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

หมายเหตุ: *ในเขตอำเภอเมืองจะรวมอำเภอต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครด้วย

n.a. ไม่มีข้อมูล หลังจากปี 2526 การเก็บข้อมูลสาขาธนาคารพาณิชย์แบ่งเป็นอำเภอขนาดใหญ่ กลาง เล็ก จึงทำให้หาข้อมูลไม่ได้

ตารางที่ 4

ทุนดำเนินการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	แหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร						
	เงินกองทุน	เงินฝากจากประชาชน	เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์	เงินกู้	ตั๋วสัญญาใช้เงิน	อื่น ๆ	รวม
2511	62	14	4	9	8	3	100
2512	48	12	20	12	5	3	100
2513	52	18	17	2	9	2	100
2514	69	13	6	2	8	2	100
2515	68	n.a.	n.a.	1	11	3	100
2516	62	n.a.	n.a.	3	13	4	100
2517	40	28	5	4	15	10	100
2518	23	22	35	4	10	6	100
2519	20	19	45	5	7	4	100
2520	16	19	46	6	10	2	100
2521	14	17	44	7	16	2	100
2522	13	14	44	10	17	2	100
2523	11	13	39	11	24	2	100
2524	11	16	41	12	17	3	100
2525	11	16	41	14	17	2	100
2526	10	21	39	15	13	2	100
2527	9	18	31	21	12	2	100
2528	9	19	36	21	12	2	100
2529	5	20	32	22	18	2	100

หมายเหตุ: ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นไป ปีงบประมาณใช้ 1 เม.ย. - 31 มี.ค. เช่น ปี 2517 คือ 1 เม.ย.17 - 31 มี.ค.18

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

เป็นการสมควรที่จะตั้งข้อสังเกตไว้ตรงนี้ว่า การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศใช้นโยบายสินเชื่อเกษตรในปี 2518นั้นสาเหตุใหญ่เป็นแรงผลักดันมาจากภายนอก นั่นคือ จากรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) และมีนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คงจะจำกันได้ว่านโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของพรรคกิจสังคมในขณะนั้นคือการผันเงินสู่ชนบท (ปัจจุบันคือโครงการ ก.ส.ช.) นอกจากต้องการให้เงินของทางการทุ่มไปสู่ชนบทแล้ว พรรคกิจสังคมยังมีแนวนโยบายเศรษฐกิจที่จะผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรของภาคเอกชนโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ไปสู่ภาคเกษตรให้มากขึ้น

เจตนารมณ์ดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ณ ตึกรัฐสภา ในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจนั้น รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ

> "1. ต่อต้านและขจัดความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะทุกคนที่ทำงานมีรายได้อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาททั่วทุกคน
>
> 2. สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศได้ทำทั่วทุกคน ภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี และ
>
> 3. ต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ" (รัฐสภาสาร, 2518)

และในคำแถลงนโยบายดังกล่าวได้กล่าวถึงแผนปฏิบัติการอันหนึ่งเพื่อต่อต้านความยากจนในเขตชนบท ได้แก่

> "ค. ผันเงินทุนจากสถาบันการเงินสู่เกษตรกร
>
> ระหว่างฤดูการเพาะปลูกปี 2518-2519 รัฐบาลนี้จะใช้มาตรการผันเงินทุนจากสถาบันการเงินทุกประเภท โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ เข้าสู่มือเกษตรกรในชนบทเพิ่มขึ้นจากเดิมจำนวนไม่น้อยกว่า 4 พันล้านบาท และจะกระทำต่อเนื่องกันทุกปี เพื่อให้เงินทุนไหลสู่มือเกษตรกรครบถ้วนตามความจำเป็นในการผลิต ซึ่งจะต้องขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้โดยมุ่งหมายที่จะให้เงินทุนจากสถาบันการเงินไหลเข้าแทนที่เงินทุนเอกชน ซึ่งดอกเบี้ยแพงมากจนครบ" (รัฐสภาสาร, 2518)

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลพรรคกิจสังคมแถลงไว้ กระทรวงการคลังก็ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้แทนทางการเงินของรัฐบาล และในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการ คงไม่เป็นการกล่าวที่เกินจริงไปนัก ถ้าเราจะพูดว่าผู้ที่กำหนดนโยบายสินเชื่อการเกษตรในปี 2518 ก็คือพรรคกิจสังคมนั่นเอง เป็นที่น่าคิดว่า ถ้าพรรคกิจสังคมไม่ได้เป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล และถ้า นายบุญชู โรจน์เสถียร ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศใช้นโยบายสินเชื่อการเกษตรในปี 2518 ได้หรือไม่? หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งถ้าพรรคใดก็ตามที่เข้ามาเป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะต้องทำอย่างเดียวกับพรรคสังคมทำหรือไม่ ในการที่จะตอบคำถามนี้เราต้องย้อนกลับไปดูว่าการที่พรรคกิจสังคมประกาศใช้นโยบายสินเชื่อเกษตรออกมานั้น ได้รับแรงกดดันมาจากแหล่งใด คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาชนได้มีส่วนอย่างมากในการกดดันให้รัฐบาลใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อธนาคารพาณิชย์เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ทำประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวมมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ ปี 2518 เป็นปีที่นับได้ว่าเป็นยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ประชาชน นิสิต นักศึกษาและนักวิชาการ ตลอดจนสื่อมวลชนมีเสรีภาพเต็มที่ในการแสดงความคิดเห็น บุคคลเหล่านั้นได้วิพากษ์วิจารณ์ธนาคารพาณิชย์และโจมตีว่าธนาคารพาณิชย์ มุ่งแต่กอบโกยแสวงหากำไร กดขี่ขูดรีด ไม่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมเท่าที่ควร นับว่าเป็นยุคที่ภาพพจน์ของธนาคารพาณิชย์ในสายตาประชาชนตกต่ำเป็นอย่างมาก เสียงของประชาชนเหล่านี้ก็คงจะไปทำให้พรรคกิจสังคมต้องประกาศใช้นโยบายสินเชื่อเกษตร ดังนั้นก็อาจเป็นไปได้ว่าไม่ว่าพรรคใดจะขึ้นมาเป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล ก็คงจะต้องทำทำนองเดียวกับที่พรรคกิจสังคมทำ ถ้าหันมาดูทางด้านธนาคารแห่งประเทศไทยบ้าง ฉ่ำพังธนาคารแห่งประเทศไทยเองนั้น ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางท่าน เช่น คุณประทีป สนธิสุวรรณ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนั้น ได้ให้ความสนใจเรื่องนโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นอย่างมากก็ตาม แต่สำหรับผู้บริหารระดับสูงคนอื่น ๆ ก็ไม่ได้ใส่ใจในเรื่องนี้มากนัก ดังนั้นถ้าไม่ได้แรงผลักดันจากรัฐบาล นโยบายสินเชื่อเกษตรก็คงคลอดออกมาได้ยาก หลักฐานที่ยืนยันได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย

ในขณะนั้นไม่ได้ใส่ใจเรื่องสินเชื่อการเกษตรอย่างจริงจัง ปรากฏอยู่ในรายงานของ R.Subba Reddy ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ (อินเดีย) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขอให้ Asian and Pacific Regional Agricultural Credit Association (APRACA) ส่งมาศึกษาลู่ทางที่จะจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย Reddy บันทึกไว้ว่า "It also emerged in the course of discussion with the Director (คือผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ) that it was not the intention of the Bank to set up a full-fledged department to deal with agriculture credit nor did it want to involve itself too deeply in agricultural credit" (Reddy, 1979)

ด้วยเหตุนี้ถ้าไม่ใช่เพราะแรงผลักดันจากพรรคกิจสังคม นโยบายสินเชื่อเกษตรคงจะไม่สามารถประกาศออกมาใช้ได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้เพราะกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นไม่ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการบังคับธนาคารพาณิชย์ให้ปล่อยสินเชื่อไปยังภาคเศรษฐกิจที่สำคัญได้ เมื่อใช้วิธีบังคับไม่ได้ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงหันไปใช้วิธีขอร้อง ชักจูง (Moral suasion) ให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตรมากขึ้น ตามปกติเมื่อผู้ว่าการธนาคารกลางใช้ moral suasion ให้ธนาคารพาณิชย์ทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ผู้ว่าการขอร้อง ธนาคารพาณิชย์อาจจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามคำขอร้องนั้นก็ได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายลงโทษ ส่วนกรณีสินเชื่อการเกษตรนั้น เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขอร้องให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น ธนาคารพาณิชย์ก็ปฏิบัติตามแต่โดยดี ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าธนาคารพาณิชย์ที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายสินเชื่อการเกษตร จะไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายก็ตามที แต่ในทางปฏิบัติ ในการบริหารนโยบายสินเชื่อเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการให้คุณให้โทษแก่ธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ "ธนาคารพาณิชย์ใดคอยสนองนโยบายสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อที่ให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญอื่นด้วยดี จะได้รับการพิจารณาขอผ่อนผันและขออนุมัติในเรื่องต่าง ๆ จากธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยดีเช่นกัน เช่น การขออนุญาตเปิดสาขา การให้วงเงินรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น"

(สิริวิชัย สาครรัตนกุล, 2529) ส่วนธนาคารพาณิชย์ใดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายสินเชื่อการเกษตรก็จะได้รับการลงโทษโดยธนาคารแห่งประเทศไทย จะเข้มงวดกวดขัน เกี่ยวกับคำขอร้องของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอเปิดสาขา การขอกู้เงินและคำร้องอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ธนาคารพาณิชย์จึงต้องทำตามนโยบายสินเชื่อเกษตรทั้งนี้เพื่อรักษาภาพพจน์ของตนเอง

2. นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท : เหล้าเก่าในขวดใหม่?

ในวันที่ 27 มกราคม 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงนโยบายสินเชื่อเกษตร โดยเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับ จากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 และเรียกชื่อใหม่ว่านโยบายสินเชื่อสู่ชนบท ดังคำสั่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีไปถึงธนาคารพาณิชย์ทุกแห่ง ดังนี้

> "...ธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย) จึงเห็นสมควรทบทวนเป้าหมายสินเชื่อเกษตรใหม่ด้วยการเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝาก เมื่อสิ้นปีก่อนหน้า โดยจำนวนนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากจะต้องเป็นสินเชื่อที่ให้เกษตรกรโดยตรง (ตามนิยามเดิม) รวมกับสินเชื่อที่ให้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ส่วนที่เหลืออีกไม่เกินร้อยละ 6 กำหนดให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร (ตามนิยามเดิมแต่รวมโรงสีข้าว) ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น
>
> สำหรับสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาคนั้น หมายถึงกิจการอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุในระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2528..... ทั้งนี้ กิจการดังกล่าวจะต้องได้รับวงเงินและมียอดคงค้างสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ไม่เกิน 3 ล้านบาท และมีโรงงานตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม" (คู่มือการจัดทำรายงานสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530)

2.1 ความแตกต่างระหว่างนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทกับนโยบายสินเชื่อเกษตร

เราจะเห็นความแตกต่างระหว่างนโยบายสินเชื่อเกษตรกับนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากแผนภูมิที่ 1 และ แผนภูมิที่ 2 ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างสองนโยบายนี้คือ การที่นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทได้เพิ่มกลุ่มเป้าหมายขึ้นมาอีก 1 กลุ่ม คือ สินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค (ไม่รวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล-ดูแผนภูมิที่ 2) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรรมโดยตรงได้ นอกจากนั้นก็เป็นการเปลี่ยนสัดส่วนของเป้าหมายธุรกิจเกษตรจากร้อยละ 2 % เป็นร้อยละ 6 % และเปลี่ยนคำนิยามของสินเชื่อธุรกิจเกษตรให้รวมโรงสีข้าวด้วย นอกจากนั้นก็ขยายนิยามของคำว่า "สินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง" ให้รวมถึงบุคคลที่มีอาชีพอื่นซึ่งไม่ใช่เกษตรกร (แต่ก็ประกอบการเกษตรกรรมด้วย) สามารถกู้ยืมได้แต่เฉพาะส่วนที่นำไปประกอบการเกษตรกรรมเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น นาย ก. เป็นเจ้าของกิจการโรงแรมในต่างจังหวัด (นอกปริมณฑลกรุงเทพฯ) แต่ขณะเดียวกันมีไร่สับปะรด 20 ไร่ ในกรณีนี้เงินที่ธนาคารพาณิชย์ให้ นาย ก. กู้นับเป็นสินเชื่อเกษตรได้ (แต่ให้นับเฉพาะส่วนที่นาย ก. นำไปทำการเกษตรจริง ๆ) ก็เท่ากับว่านโยบายสินเชื่อสู่ชนบทได้ครอบคลุมลูกหนี้กว้างกว่าเดิม เดิมนั้นต้องเป็นเกษตรกรหรือนิติบุคคลอื่น* เท่านั้นจึงจะขอกู้สินเชื่อเกษตรได้ ดังนั้นจึงจะเห็นว่านโยบายสินเชื่อสู่ชนบทเสมือนหนึ่งดังเหล้าเก่าในขวดใหม่ ซึ่งมีขนาดใหญ่ขึ้นและรสชาดที่กลมกล่อมขึ้นเล็กน้อย เราสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณของนโยบายใหม่ไว้ดังนี้

1. การให้สินเชื่อตามนโยบายใหม่จะกว้างขึ้น เพราะนำเอาอุตสาหกรรมขนาดย่อมและโรงสีเข้ามาด้วย ขณะที่นโยบายเก่าจะเจาะจงเฉพาะการเกษตรและธุรกิจเกษตรเท่านั้น

---

*ลูกค้าประเภทนิติบุคคลอื่นได้แก่สถาบันของเอกชนซึ่งประกอบการเกษตรและจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย คือ ห้างหุ้นส่วน บริษัท เป็นต้น นิติบุคคลเหล่านี้มักจะมีการประกอบการขนาดใหญ่ เช่น การทำปศุสัตว์ ปาล์มน้ำมัน การประมงทะเล เป็นต้น บริษัทที่ได้รับสินเชื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์ เช่น บริษัทค้าง ๆ ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ฟาร์มกรุงเทพ สงขลามารีน เบทาโกร เป็นต้น

2. ตามนโยบายใหม่ภาระการให้สินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเพิ่มขึ้นจาก 13 % เป็น 20 %

3. ตามนโยบายใหม่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายเฉพาะสำหรับสินเชื่อเกษตรกรแต่นโยบายเก่าระบุลงไปแน่ชัดว่า ในแต่ละปีธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรเท่าใด

4. นโยบายใหม่เพิ่มเป้าหมายสินเชื่อของธุรกิจเกษตรจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 6

การเปลี่ยนแปลงข้างต้นถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณเท่านั้น ส่วนด้านคุณภาพ นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทก็ได้ทำการปรับปรุงคุณภาพของการอำนวยสินเชื่อให้ดีขึ้นด้วย กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงแบบฟอร์มรายงานที่ธนาคารพาณิชย์ต้องทำส่งธนาคารแห่งประเทศไทยดังต่อไปนี้

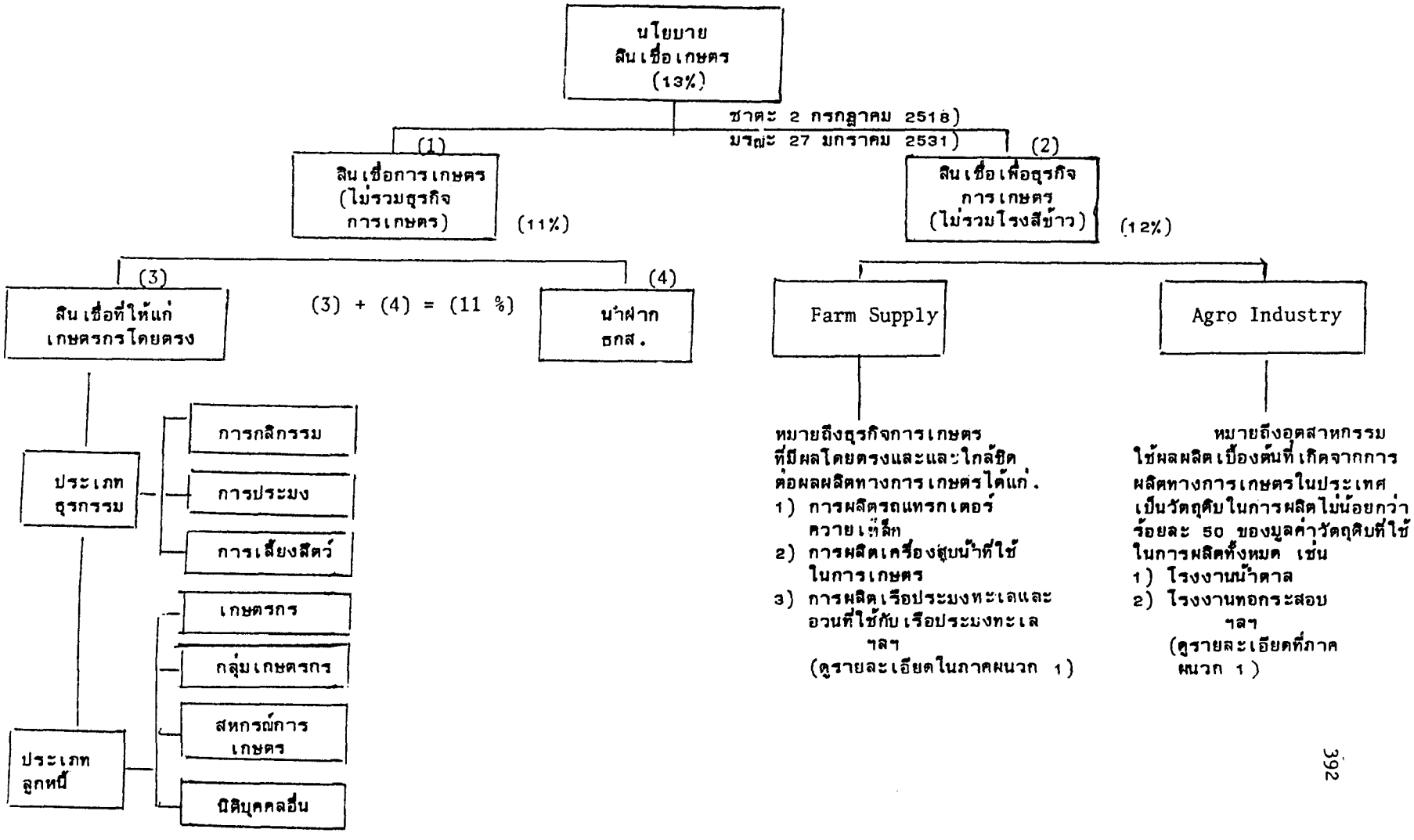
1. ให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำรายงาน "เป้าหมายการจัดสรรสินเชื่อประจำปี" (ดูเอกสารอ้างอิงหมายเลข 1) ยื่นต่อฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภายในวันที่ 31 มกราคมของทุกปี พร้อม ๆ กับการจัดส่งรายงาน "เป้าหมายการจัดสรรสินเชื่อประจำปี" ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งข้อมูลต่อไปนี้เพิ่มเติมไปด้วย คือ

"1.1 แผนบริหารสินเชื่อประเภทต่าง ๆ ปีปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงแผนการตลาด การจัดทำโครงการสินเชื่อ ตลอดจนการจัดระบบและองค์กรภายใน ในด้านการอำนวยสินเชื่อประเภทต่าง ๆ พร้อมทั้งระบุสมมติฐานหรือคำอธิบายอื่น ๆ ประกอบการจัดทำเป้าหมายให้ชัดเจน

1.2 ประเมินผลการจัดสรรสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะสินเชื่อสู่ชนบท โดยให้เหตุผลถึงความไม่สอดคล้องใด ๆ ของผลการดำเนินงานจริงกับเป้าหมายที่ได้เสนอธนาคารแห่งประเทศไทย" (คู่มือการจัดทำรายงานสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530)

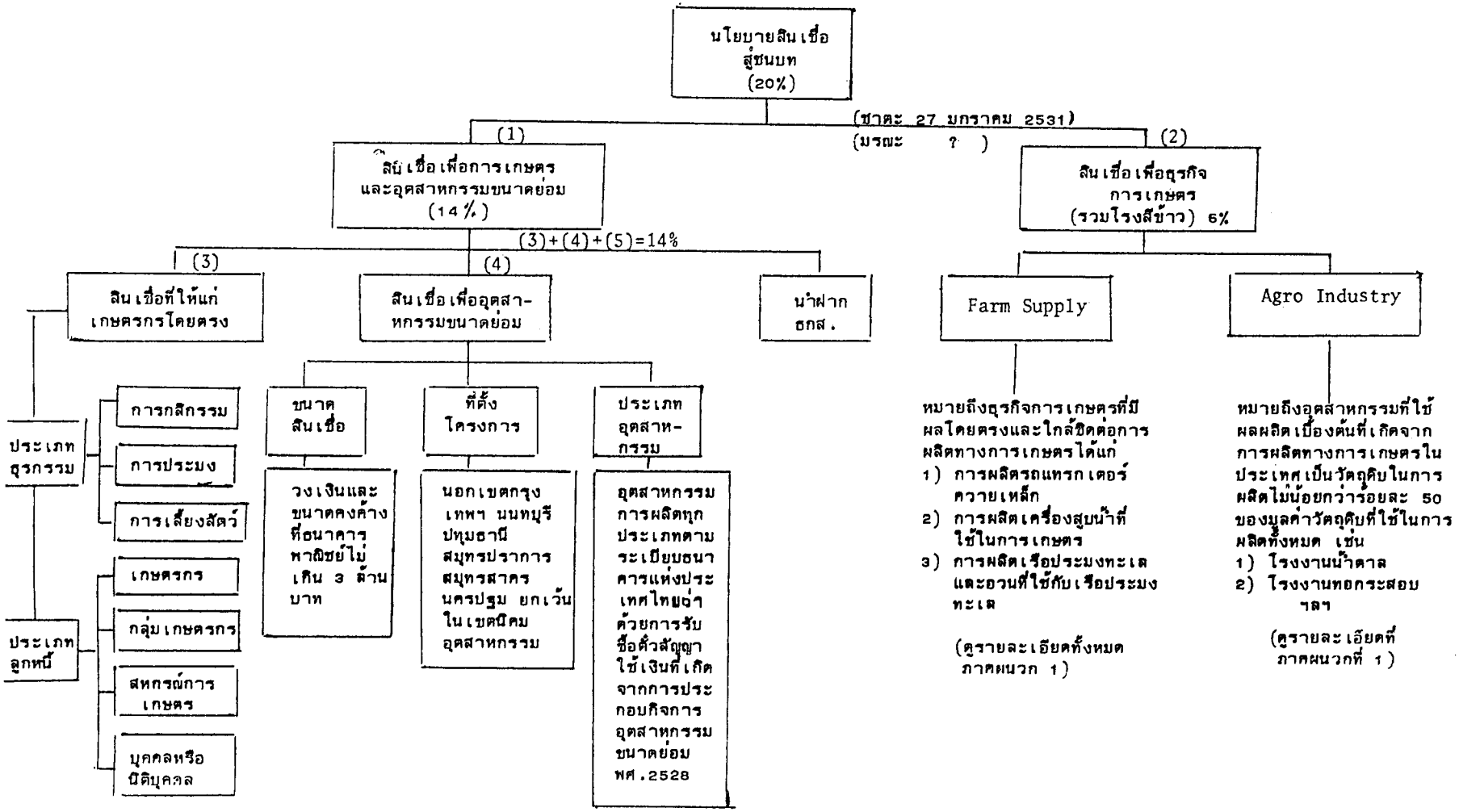
แผนภูมิที่ 1

แผนผังสรุปนโยบายสินเชื่อการเกษตร



แผนภูมิที่ 2

แผนผังสรุปนโยบาย สินเชื่อสู่ชนบท



2. นอกเหนือจากรายงาน "เป้าหมายการจัดสรรสินเชื่อประจำปี" แล้ว ธนาคารพาณิชย์ยังต้องจัดทำรายงานเงินให้สินเชื่อสู่ชนบทอีก 2 รายงาน ซึ่งรายงานหนึ่งเป็นรายงานประจำเดือน อีกรายหนึ่งเป็นรายงานทุก ๆ 6 เดือนดังนี้คือ

2.1 ให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำรายงาน "สรุปเงินให้สินเชื่อสู่ชนบท" (ดูเอกสารอ้างอิงหมายเลข 2) ของทุกสำนักงานในประเทศเป็นรายเดือน ยื่นต่อฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภายในวันสิ้นเดือนถัดจากเดือนที่รายงาน

2.2 ให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำ "รายงานเงินให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค

การที่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงแบบฟอร์มรายงานดังที่กล่าวไว้ในข้อ 1 และ ข้อ 2 นั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รู้ซึ้งถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปล่อยสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะปัญหาด้านข้อมูล

แต่เดิมนั้น ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งรายงาน 2 ฉบับแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ตารางธนาคารพาณิชย์ 33.1 และ 33.2 (ดูเอกสารอ้างอิงหมายเลข 4 และ 5) พึงสังเกตว่ารายงาน "สรุปเงินให้สินเชื่อสู่ชนบท" (เอกสารหมายเลข 2) คล้ายคลึงกับตารางธนาคารพาณิชย์ 33.1 ส่วนรายงาน "สรุปเงินให้สินเชื่อสู่ชนบท" (เอกสารอ้างอิงหมายเลข 2) ที่คล้ายคลึงกับตารางธนาคารพาณิชย์ 33.2 อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานเพิ่มเติมได้แก่สินเชื่อที่เพิ่มขึ้นระหว่างเดือน สินเชื่อที่ได้รับชำระคืนระหว่างเดือน ซึ่งแยกเป็นสินเชื่อเกษตรกรโดยตรง อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค และธุรกิจการเกษตร (เอกสารอ้างอิงหมายเลข 2) นอกจากนั้นธนาคารพาณิชย์ยังต้องรายงานสินเชื่อที่เป็นโอดี แยกตามประเภทธุรกรรมที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย (ดอกเบี้ย, เมษายน, 2530) การที่ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานข้อมูลเพิ่มเติมจากของเดิมนั้น เท่ากับเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่ธนาคารพาณิชย์มากขึ้นโดยเฉพาะธนาคารที่มีระบบรายงานข้อมูลที่ยังไม่ดีพอ

อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวประกอบกับความสามารถในการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่ไม่มีระบบรายงานข้อมูลที่ดีต้องปรับปรุงระบบข้อมูลของตนให้ดีขึ้น ให้ถูกต้องขึ้น ในประเด็นนี้เอง ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้หันมาสนใจเรื่องคุณภาพการอำนวยสินเชื่อเกษตรอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทลงโทษอย่างจริงจัง (ไม่อะลุ่มอะล่วย) ตลอดจนมีความสามารถในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แล้วละก็การรายงานในข้อ ๑ โดยเฉพาะข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ นั้น ก็ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มคุณภาพของการอำนวยสินเชื่อสู่ชนบทเช่นกัน ทั้งนี้เพราะอาจเป็นแรงกดดันให้ธนาคารพาณิชย์ที่ยังไม่มีองค์กรรับผิดชอบเรื่องสินเชื่อสู่ชนบทโดยเฉพาะได้จัดตั้งองค์กรที่จะรับผิดชอบเรื่องสินเชื่อสู่ชนบทโดยเฉพาะขึ้นก็เป็นได้ ธนาคารพาณิชย์บางแห่งอาจมีการรับพนักงานสินเชื่อเกษตรเพิ่มขึ้น สำหรับธนาคารที่มีพนักงานสินเชื่อเกษตรอยู่แล้วก็อาจมีการฝึกอบรมพนักงานสินเชื่อเกษตรบ่อยขึ้น เพื่อให้มีความชำนาญในการอำนวยสินเชื่อเกษตร ซึ่งทั้งหมดนี้จะนำไปสู่คุณภาพที่ดีขึ้นของการอำนวยสินเชื่อสู่ชนบท ในเรื่องนี้มีข่าวว่า "สมาคมธนาคารไทยจะมีการฝึกอบรมในเรื่องเทคนิคการปล่อยสินเชื่อชนบทขึ้นเพื่อสร้างทักษะด้านการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้จัดการสาขาและฝ่ายสินเชื่อสาขาของธนาคารพาณิชย์ โดยจะเน้นทั้งทางด้านวิเคราะห์สินเชื่อ การดูหลักประกัน วิธีการปล่อยสินเชื่อให้ครบวงจร การติดตามลูกหนี้ และการประเมินผลในประการที่ธนาคารพาณิชย์เองก็จะมีการเตรียมระบบงานเพิ่มกำลังคนในสำนักงานใหญ่และจัดตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทางด้านนี้โดยตรง" (จักร์, ก.ย., 2530) ถ้าสมาคมธนาคารไทยทำเช่นนี้จริงก็แสดงว่านโยบายสินเชื่อสู่ชนบทของธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทสัมฤทธิ์ผล ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะให้ธนาคารพาณิชย์รายงานข้อมูลอีกหลาย ๆ อย่างที่จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทราบถึงการดำเนินงานและปัญหาของการอำนวยสินเชื่อสู่ชนบทของ

ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปัจจุบันเราไม่ทราบเลยว่าธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีพนักงานสินเชื่อเกษตรเป็นจำนวนเท่าใด เราไม่ทราบเลยว่าธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อแก่พืชต่าง ๆ เป็นมูลค่าเท่าใดในแต่ละปี อัตราการชำระคืนเงินกู้เป็นอย่างไร หนี้เสีย หนี้สงสัยของสินเชื่อเกษตรมีเท่าใด ต้นทุนของการอำนวยสินเชื่อเกษตรสูงกว่าสินเชื่ออื่น ๆ หรือไม่เพียงใด การขาดแคลนข้อมูลตลอดจนการจำแนกข้อมูลสินเชื่อเกษตรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเห็นภาพได้ชัดเจนว่าสินเชื่อที่ได้อำนวยไปในภาคเกษตรทั้งระบบ ถูกนำไปใช้ทำอะไร ทำให้ไม่สามารถวัดได้ว่าผลงานด้านต่าง ๆ ตรงตามความมุ่งหมายของนโยบายสินเชื่อเกษตรหรือไม่ ความไม่ชัดเจนของข้อมูลจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อเป้าหมายทางการเกษตร ไม่สามารถกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นนี้จะเห็นว่า ธ.ก.ส. ได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลเหล่านี้ และได้รวบรวมข้อมูลสินเชื่อเกษตรไว้อย่างเป็นระบบ จึงมีส่วนทำให้ ธ.ก.ส. ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อมูลเช่นเดียวกับที่ ธ.ก.ส. มี ก็จะทำให้การอำนวยสินเชื่อสู่ชนบทของธนาคารพาณิชย์มีคุณภาพที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการเก็บข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่ธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็เป็นภาระแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบข้อมูลเหล่านั้น ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงควรเพิ่มบุคลากรในฝ่ายกำกับและตรวจสอบ โดยเฉพาะในหน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 ให้มีจำนวนเพียงพอที่จะรองรับนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดสัดส่วนเป้าหมายของสินเชื่อเกษตรกรโดยตรง และสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคไว้เท่ากับร้อยละ 14 โดยมิได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแยกสัดส่วนเป้าหมายของสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงว่ามีค่าเท่าไหร่ สัดส่วนเป้าหมายของอุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ มีค่าเท่าไหร่ อาจจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ลดการปล่อยสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงลง แต่เพิ่มการปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ มากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งจะเป็นการผิดเจตนารมณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้อธิบายให้ฟังว่า ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ยอมให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงต่ำกว่ายอดปีก่อน ถ้าธนาคารใดปล่อยสินเชื่อเกษตรกร

โดยตรงต่ำกว่าปีก่อนก็จะว่ากล่าวตักเตือน และถ้ายังไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีโทษ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่าสัดส่วนเป้าหมายของเกษตรกรโดยตรงเป็นร้อยละเท่าไรของยอดเงินฝากและสัดส่วนเป้าหมายของอุตสาหกรรมขนาดย่อมๆ ควรเป็นเท่าไหร่ มิใช่เป็นตัวเลขรวม ๆ 14% ทั้งนี้เพราะถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจสอบในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ที่มาใหม่อาจจะตีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อไม่ให้มีปัญหาในทางปฏิบัติควรระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสัดส่วนเป้าหมายของสินเชื่อเกษตรกรโดยตรงเป็นร้อยละเท่าไรของยอดเงินฝาก และสัดส่วนเป้าหมายของสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมๆ เป็นร้อยละเท่าไรของเงินฝาก

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทโดยการเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ได้สร้างความประหลาดใจให้กับบุคคลในวงการและนอกวงการธนาคารพาณิชย์ตลอดจนนักวิชาการที่ติดตามเรื่องนโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ในช่วง 2 ปีก่อนหน้านั้น ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อเกษตรได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้เป็นจำนวนพัน ๆ ล้านบาทต่อปี กล่าวคือ ในปี 2528 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อเกษตรได้ต่ำกว่าเป้า 5,455.4 ล้านบาท และในปี 2529 ปล่อยได้ต่ำกว่าเป้า 9,264.2 ล้านบาท (ดูตารางที่ 5) นอกจากนั้นจำนวนธนาคารพาณิชย์ที่ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อการเกษตรได้ตามเป้าหมายที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ ในปี 2527 มีเพียง 2 ธนาคารเท่านั้นที่ปล่อยสินเชื่อเกษตรไม่ได้ตามเป้าหมาย ในปี 2528 และ 2529 ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 16 และ 22 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 6)

การให้สินเชื่อเกษตรและสินเชื่อสู่ชนบทของธนาคารพาณิชย์

(หน่วย : ล้านบาท

ปี	เกษตรโดยตรง	ฝาก ธกส. ดำเนินการ	พันธบัตรสินเชื่อเพื่อการเกษตร	อุตสาหกรรมขนาดย่อม ฯ	ธุรกิจการเกษตร[1]	รวมยอดสินเชื่อ[2]	แตกต่างจากเป้าหมาย
คอลัมน์ที่	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2518	2,233.6	1,681.8	-	-	-	3,915.4	+ 415.4
2519	3,810.9	3,160.6	-	-	-	6,971.5	+ 832.5
2520	5,891.8	4,528.0	-	-	-	10,419.8	+ 772.8
2521	8,099. 5	5,511.4	-	-	7,189.2	16,190.6	+ 1,803.6
2522	9,970.0	6,330.1	-	-	8,864.1	19,379.9	- 1,092.1
2523	11,554.7	7,000.3	1,230.0	-	9,962.2	23,224.8	+ 523.6
2524	14,562.3	7,803.9	1,230.0	-	9,932.1	27,862.6	- 86.6
2525	20,125.4	8,405.2	1,096.0	-	10,706.4	34,754.0	+ 1,316.0
2526	28,613.2	8,806.0	765.1	-	13,409.9	44,588.9	+ 2,835.6
2527	35,959.7	9,534.5	656.6	-	18,263.4	54,196.3	+ 1,793.4
2528	37,726.7	10,685.2	-	-	23,642.1	58,149.4	- 5,455.4
2529	40,086.8	11,112.8	-	-	27,239.8	62,055.7	- 9,264.2
ตุลาคม 2530	43,917.0	12,172.8	-	8,538.5	45,594.4	100,448.8	-23,739.4

หมายเหตุ: [1]ไม่รวมตั๋วสัญญาใช้เงินที่ขายช่วงลดให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

[2]ไม่รวมสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรส่วนที่เป็นเป้าหมายและบางธนาคารที่ไม่ได้เป้าหมาย

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6

จำนวนธนาคารพาณิชย์และยอดสินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์

ที่ปล่อยได้เกินกว่าและต่ำกว่าเป้าหมาย

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยได้เกินเป้าหมาย			ธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยได้ต่ำกว่าเป้าหมาย		
	จำนวนธนาคารพาณิชย์	ยอดสินเชื่อ	เกินเป้าหมาย	จำนวนธนาคาร	ยอดสินเชื่อ	ต่ำกว่าเป้าหมาย
2518	7	2,183.9	+ 994.9	22	1,731.5	- 579.0
2519	25	6,285.2	+ 891.2	4	686.3	- 58.0
2520	24	8,941.2	+ 876.2	5	1,478.6	- 103.0
2521	24	15,095.0	+ 1,872.0	5	1,095.6	- 68.0
2522	19	9,109.9	+ 378.4	11	10,270.0	2,470.0
2523	26	15,781.7	+ 706.6	4	7,443.1	- 183.0
2524	15	17,951.7	+ 680.2	15	9,910.9	- 766.0
2525	25	32200.5	+ 1,547.2	5	2,553.5	- 233.0
2526	26	42,891.5	+ 3,074.6	4	1,697.4	- 239.0
2527	25	52,202.6	+ 2,080.4	2	1,993.7	- 287.0
2528	14	11,171.8	+ 192. 8	16	46,977.6	- 5,648.0
2529	8	10,812.4	+ 254.2	22	51,242.3	- 9,519.0

ที่มา: ศิริชัย สาครรัตนกุล และคณะ, "การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรในประเทศไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข" หน้า 29

3. ใครคือผู้กำหนดนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท : เหตุผลของการปรับปรุงนโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

ในการที่จะเข้าใจหัวข้อนี้ได้ดี จำเป็นที่จะต้องกลับไปดูองค์กรการบริหารงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ในยุคที่มีการใช้นโยบายสินเชื่อการเกษตร ในตอนที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาดำเนินการเรื่องนโยบายสินเชื่อเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องสินเชื่อเกษตรโดยเฉพาะ ธนาคารแห่งประเทศไทยถือว่านโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นโครงการพิเศษ ดังนั้นในปี 2519 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ตั้งหน่วยงานใหม่ เรียกว่า "กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตร" มีอัตรากำลัง 5 คน ให้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายและวิธีการที่จะให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วที่สุด และให้สังกัดสำนักผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (รายงานการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย, 2519) (ดูแผนภูมิที่ 3)

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ระบุขอบเขตหน้าที่ของกลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรไว้ดังนี้ คือ

1. ศึกษาและเสนอเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้ในปี 2519
2. ศึกษาและเสนอเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้ในระยะ 5 ปี
3. สำรวจความต้องการสินเชื่อการเกษตรและโครงสร้างตลาดผลิตผลเกษตรร่วมกับธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และร่วมศึกษากับผู้เชี่ยวชาญ FAO ในเรื่องการพัฒนาสินเชื่อการเกษตร และการฝึกอบรมพนักงานสินเชื่อการเกษตร
4. ร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบาย "สินเชื่อการเกษตร" รวมทั้งมาตรการและกลไกที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

5. รวบรวมโครงการเกษตรที่ได้รับการสนับสนุนจากทางราชการและต่างประเทศเพื่อทำการศึกษาแนวโน้มการขยายตัวของภาคการเกษตรและหาทางให้สถาบันการเงินยอมรับความต้องการสินเชื่อตามโครงการดังกล่าว

6. ร่วมมือประสานงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หน่วยราชการ และสถาบันการเงินอื่น ๆ เพื่อพัฒนาสินเชื่อเกษตรสมบูรณ์แบบ"
(รายงานการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย 2519)

ในช่วงเกือบสิบปีที่กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรดำเนินงานมานั้น ดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่ที่ 1 และที่ 2 เท่านั้น ส่วนหน้าที่ที่ 3 ถึงที่ 6 นั้นไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่เด่นชัด ในช่วง 3-4 ปีหลังจากตั้งกลุ่มฯ นี้ขึ้นมาแทนที่กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรจะทำหน้าที่เป็นมันสมองให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องสินเชื่อการเกษตร กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรต้องลงไปทำหน้าที่ส่งเสริมชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเกษตรตลอดจนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เสียเอง ดังนั้นเราจึงพบว่าในระยะ 2-3 ปีหลัง คือในปี 2527-2528 เจ้าหน้าที่ของกลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรซึ่งมีอยู่ประมาณ 30 คน ต้องหมุนเวียนกันออกไปตรวจสอบสาขาธนาคารพาณิชย์บ่อยครั้งขึ้น เฉพาะในปี 2528 มีการออกไปตรวจสอบสาขาธนาคารพาณิชย์ประมาณ 30 ครั้ง ในขณะที่ระยะแรก (ปี 2518-19 ออกไปตรวจสอบเพียงปีละ 1-2 ครั้ง) ด้วยเหตุนี้เอง หลังจากที่กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรตั้งขึ้นไม่กี่ปี กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรก็มีความสำคัญลดน้อยลง กล่าวคือ หน้าที่ของกลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรได้เปลี่ยนแปลงเป็น :

"a) Collection of data and preparation of briefs in fixing annual targets for commercial banks participating in agricultural credit.

b) Watching the performance of commercial banks and BAAC with reference to the targets fixed through periodical returns and occasional visits.

c) Fixing criteria for eligibility of loans for Agricultural Cooperatives and Farmers Associations with reference to their past performance, operational and managerial.

d) Conducting adhoc studies as and when decided by the bank on matters concerning agricultural credit." (Reddy, 1979)

ในปลายปี 2528 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการยุบกลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตร โดยให้เหตุผลว่าสำนักผู้ว่าการได้ปฏิบัติงานพิเศษเกี่ยวกับการพัฒนาสินเชื่อการเกษตรมาเป็นเวลาเกือบ 10 ปีแล้ว จนงานดังกล่าวได้กลายเป็นงานประจำ จึงควรโอนงานดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้เป็นประจำอยู่แล้ว (ซึ่งได้แก่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ -ผู้เขียน) ส่วนเจ้าหน้าที่กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตรก็ถูกโยกย้ายไปยังหน่วยงานอื่นของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น โอนไปอยู่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ 7 อัตรา โดยให้เหตุผลว่าเพื่อส่งเสริมงานกำกับและตรวจสอบสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ และ ไปอยู่ฝ่ายการธนาคาร 3 อัตรา เป็นต้น

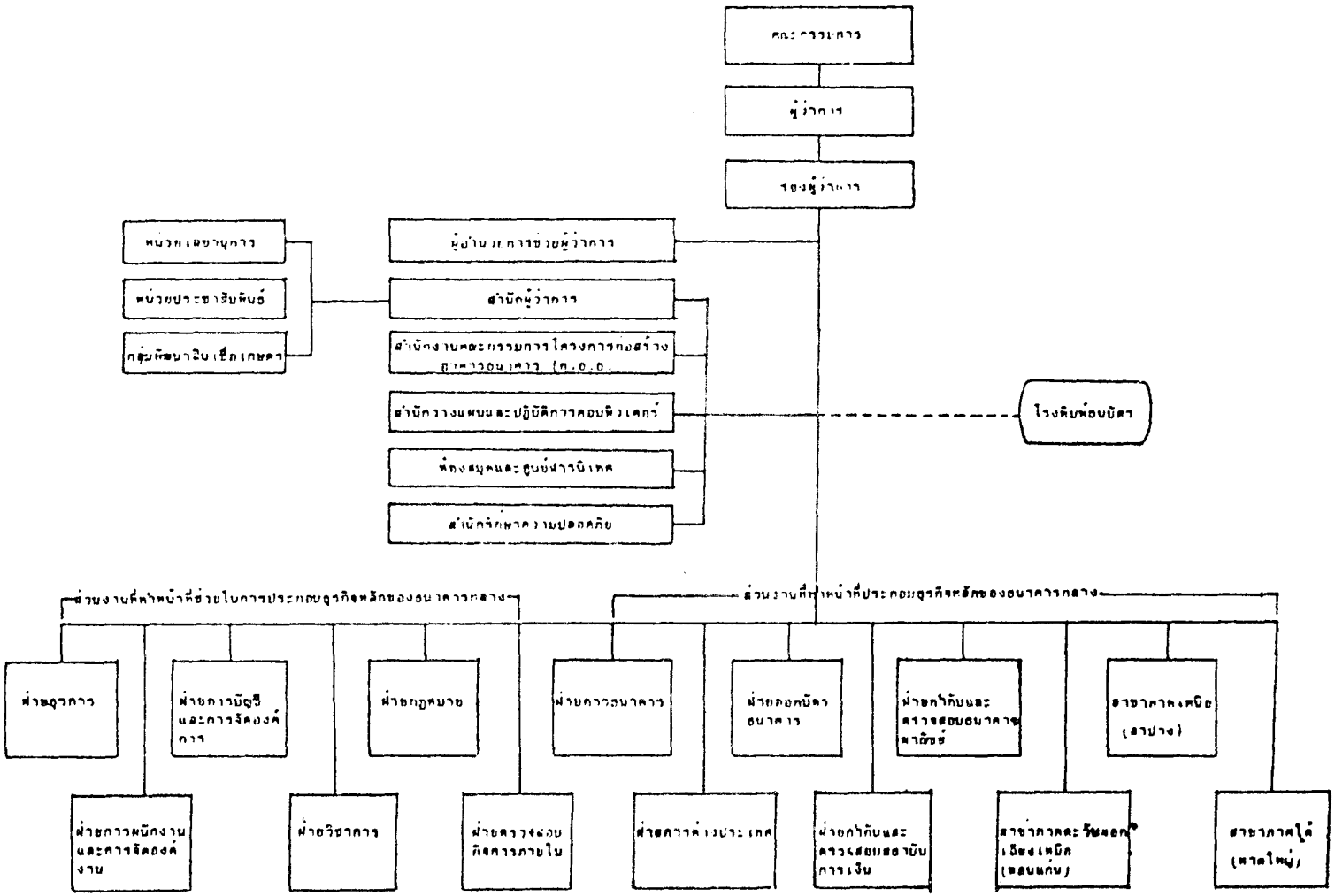
เมื่อสำนักผู้ว่าการไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องนโยบายสินเชื่อเกษตรอีกต่อไป ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ก็ต้องเข้ารับงานเกี่ยวกับนโยบายสินเชื่อเกษตรไปโดยปริยาย การจัดแบ่งส่วนงานของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากแผนภูมิที่ 3 ในปัจจุบัน (ตค. 2531) การแบ่งส่วนงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4 งานเกี่ยวกับนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งขึ้นตรงกับผู้ช่วยผู้ว่าการสายงานที่ 2 ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ แยกออกเป็น 4 ส่วน คือ

1) ส่วนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ 1
2) ส่วนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ 2
3) ส่วนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ 3 และ
4) ส่วนกำกับและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งได้แบ่งงานออกเป็น 5 หน่วย

แผนภูมิที่ 3

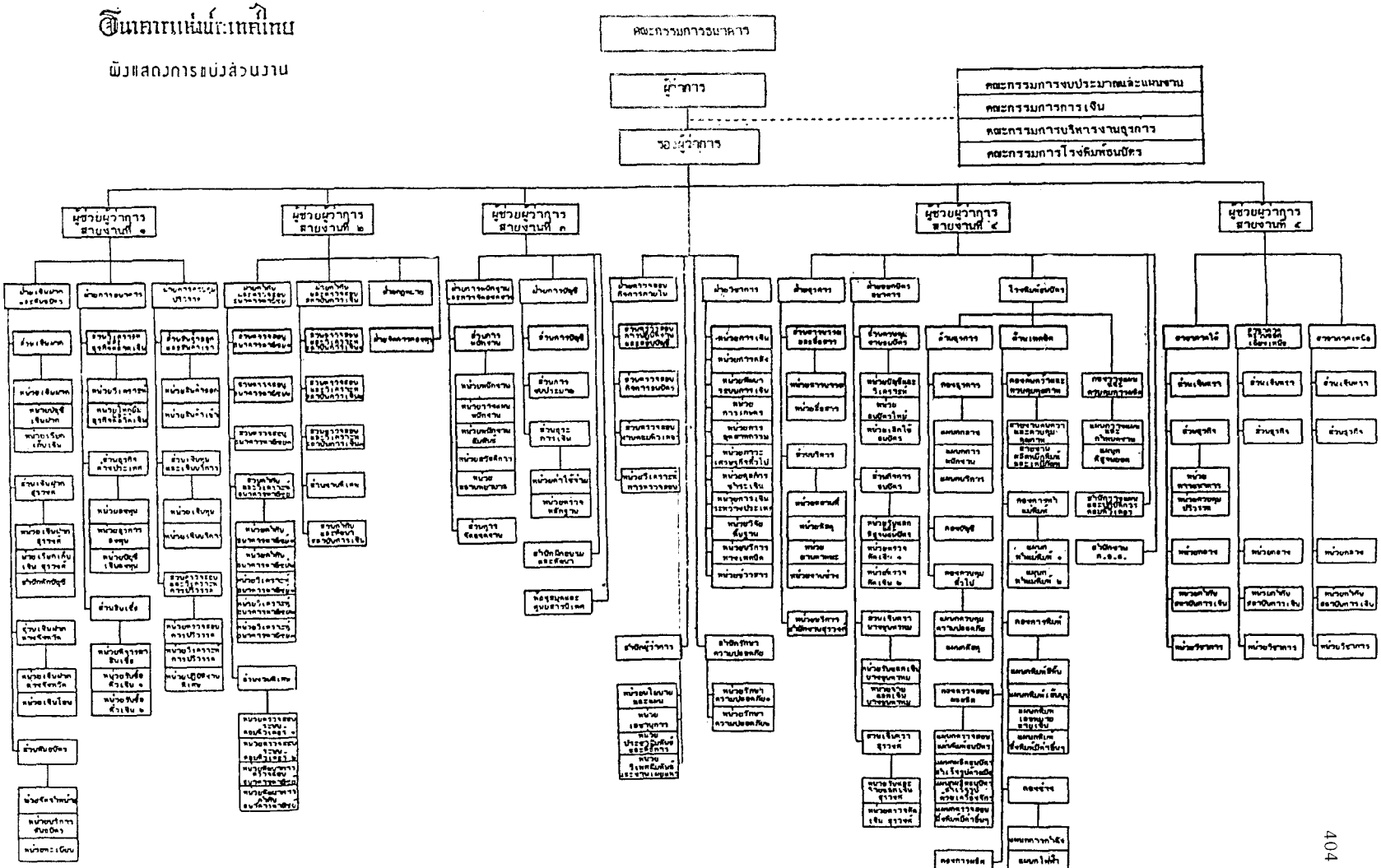
แผนภูมิการจัดองค์การของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อการเกษตร

ปี 2519



ธนาคารแห่งประเทศไทย

พังแสดงการแบ่งส่วนงาน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนการจัดองค์งาน
• ตุลาคม ๒๕๓๐

ก) หน่วยกำกับธนาคารพาณิชย์ 1

ข) หน่วยกำกับธนาคารพาณิชย์ 2

ค) หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1

ง) หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 2

จ) หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 3

ในหน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ เฉพาะหน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 ทำหน้าที่วิเคราะห์ระบบการทำงานของธนาคารพาณิชย์ ตามนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท

ในราว ๆ ต้นปี 2529 หน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 และส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ทำการประเมินผลนโยบายสินเชื่อเกษตร แล้วทำบันทึกเป็นการภายในเสนอต่อผู้ช่วยผู้ว่าการสายงาน 2 ให้มีการทบทวนนโยบายสินเชื่อเกษตร และให้ปรับปรุงเป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท จากผู้ช่วยผู้ว่าการสายงาน 2 เรื่องก็ส่งตรงไปยังรองผู้ว่าการจนกระทั่งไปถึงผู้ว่าการฯ ก็อนุมัติให้ประกาศใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทได้ — ตามที่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เสนอมา เป็นที่น่าสังเกตว่าในการประกาศใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทนี้ เรื่องไม่ได้เข้าไปถึงคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ผิดกับกรณีนโยบายสินเชื่อเกษตร ซึ่งเรื่องต้องผ่านคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าใจว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะสำหรับกรณีนโยบายสินเชื่อเกษตรนั้นเป็นโครงการใหม่ เป็นนโยบายที่ถูกผลักดันมาจากรัฐบาล จึงต้องนำเข้าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทนั้น เป็นโครงการเก่า เป็นนโยบายเดิมเพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น จึงไม่นำเรื่องขึ้นไปถึงคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ คือ ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) นั่นเอง

การที่ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท เป็นเพราะจากงานประเมินนโยบายสินเชื่อเกษตรโดยหน่วยวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ 1 พบว่าในปี 2528 และ 2529

ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาในการปล่อยสินเชื่อเกษตรมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์มีความลำบากที่จะหาลูกค้าดี ๆ มากู้เงิน จึงทำให้สัดส่วนการปล่อยสินเชื่อเกษตรโดยตรง (ไม่รวมเงินฝาก ธ.ก.ส.) ต่อเงินฝากมีแนวโน้มลดลง จากระดับสูงสุดที่ร้อยละ 8.9 ในปี 2526-2527 เป็นเหลือร้อยละ 7.7 และ 7.3 ในปี 2528 และ 2529 ตามลำดับ และธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณการว่าสัดส่วนนี้จะลดเหลือร้อยละ 6.8 ในปี 2530 (นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530, หน้า 2) นอกจากนั้นสัดส่วนของรายได้จากภาคเกษตรกรรมใน GDP ลดลงมาโดยตลอด กล่าวคือลดจากร้อยละ 29.8 ในปี 2518-2519 เป็นร้อยละ 15.4 ในปี 2529 (ดูบรรทัดที่ 6 ตารางที่ 2) จากตารางที่ 2 บรรทัดที่ 2 ได้ชี้ให้เราเห็นว่า อัตราเพิ่มของ GDP เกษตรต่ำกว่าอัตราเพิ่มของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรงแทบทุกปีตลอดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นอกจากนั้นการที่ภาคเกษตรตกต่ำ ราคาพืชผลถูกลง ก็ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องชะลอการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้สินได้ ธนาคารก็ปล่อยเงินออกไปไม่ได้

> "ในปี 2528 การปล่อยสินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ต่ำกว่าเป้า 5,305 ล้านบาท เนื่องจากราคาพืชผลตกต่ำ ธนาคารจึงชะลอการปล่อยสินเชื่อ
>
> ปี 2529 ภาวะสินเชื่อเกษตรยังคงซบเซา ธนาคารจึงจำเป็นต้องชะลอการปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรประกอบกับธนาคารไม่สามารถให้สินเชื่อแก่เกษตรกรตัวปลอมเป็นการชดเชยได้ เนื่องจากธุรกิจการค้าในปี 2529 ซบเซาลงด้วย ครั้นธนาคารจะเอาเงินที่ปล่อยไม่ได้ตามเป้าไปโปะให้ ธกส. ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ธกส.ไม่ยอมรับฝากเงินเพราะสภาพคล่องในตลาดการเงินสูง การปล่อยสินเชื่อเกษตรของธนาคารในปี 2529 จึงต่ำกว่าเป้าหมายมากเป็นประวัติศาสตร์ถึง 9,100 ล้านบาท
>
> ธนาคารพาณิชย์เห็นว่านโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นภาระที่ค้ำคออีกอัดจึงได้มีการออกข่าวกระทุ้งเรื่อย ๆ ว่า สัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อเกษตรจะคงที่ในระดับร้อยละ 11 แต่ปริมาณสินเชื่อเกษตรก็เพิ่มขึ้นทุกปีตามยอดเงินฝาก จึงน่าจะมีการทบทวนนโยบายสินเชื่อเกษตรกันใหม่

ทางด้านธนาคารชาติเองก็รู้ว่า สินเชื่อเกษตรสร้างภาระและปัญหาให้ธนาคารพาณิชย์พอสมควร ประกอบกับการทำธุรกิจธนาคารสมัยนี้ไม่ได้ง่ายเหมือนเก่าก่อน มีโอกาสล้มคว่ำได้เหมือน 3 ธนาคารตัวอย่าง เมื่อเห็นพ้องต้องกันอย่างนี้จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสินเชื่อเกษตรใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น" (ดอกเบี้ย, พฤษภาคม 2530)

เหตุผลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อ้างในการนำนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทมาใช้ คือ

"โดยที่พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันนี้เกษตรกรไม่ได้มีอาชีพทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว และสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกรเริ่มต้องประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรมากขึ้น ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการตอบสนองแนวนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มผลผลิต และสามารถรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร ตลอดจนช่วยป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานจากส่วนภูมิภาคมายังส่วนกลางได้อีกด้วย" (คู่มือการทำรายงานสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530)

แทนที่นโยบายใหม่จะเสนอให้ลดสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อภาคบังคับลง กลับเสนอให้เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่ระบบธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อได้ต่ำกว่าเป้าหมายมากในสองปีก่อนหน้า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเองนั้นเป็นห่วงภาพพจน์ของตนต่อสาธารณชน หลักฐานในประเด็นนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

"4. จากปัญหาที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเป้าหมายดังกล่าว หากธนาคารจะยังคงกำหนดเป้าหมายในส่วนที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงรวมกับที่นำฝาก ธกส. ไว้ที่ร้อยละ 11 ของเงินฝากดังเช่นปีก่อน ๆ ก็คาดได้ว่าการให้สินเชื่อจะห่างจากเป้าหมายที่กำหนดมากขึ้นทุกทีตามแนวโน้มของฐานเงินฝากที่ขยายตัวสูงกว่าภาคการเกษตรมาโดยตลอดในระยะหลังนี้ หรือถ้าหากจะกำหนดเป้าหมายใหม่ให้มีสัดส่วนต่ำลงตามข้อเท็จจริง ก็เข้าใจว่าจะไม่สามารถชี้แจงให้เกษตรกรและสาธารณชนทั่วไปเข้าใจได้" (นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530)

ดังนั้นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นอกจากนั้นการที่ใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลาย ๆ อัน เช่น เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องอุตสาหกรรมขนาดย่อม เพื่อขจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่ตัวเมือง ฯลฯ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างจำนวนเป้าหมาย (targets) และมาตรการที่ใช้ (tools) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีเครื่องมือเพียง 1 อัน แต่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนานับประการ

4. นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทกับภาระของธนาคารพาณิชย์

การประกาศใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทเมื่อเดือนมกราคม 2530 โดยเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปีก่อนหน้า ทำให้เป้าหมายสินเชื่อภาคบังคับเพิ่มจาก 71,319.9 ล้านบาท ในปี 2529 เป็น 124,190 ล้านบาท เท่ากับว่าในปี 2530 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบจะต้องปล่อยสินเชื่อภาคบังคับเพิ่มขึ้น 52,870.1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ 80.1 เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 7) จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่า การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับดังกล่าว ได้สร้างภาระให้กับธนาคารพาณิชย์มากน้อยเพียงใด (ในปี 2530) ในการตอบคำถามข้อนี้จะกระทำโดยการสำรวจทัศนะของบุคคล 2 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้ คือฝ่ายธนาคารแห่งประเทศไทยและฝ่ายธนาคารพาณิชย์ โดยจะเริ่มพิจารณาจากทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

4.1 ทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากทัศนะของธนาคารแหงประเทศไทย ๆ เห็นว่า การที่ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อภาคบังคับเพิ่มขึ้น 52,870.1 ล้านบาท ในปี 2530 ไม่ใช่สิ่งที่เหลือวิสัยสำหรับธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะเมื่อดูไปให้ลึกซึ้งขึ้นเล็กน้อย ก็จะเห็นว่าภาระที่ธนาคารพาณิชย์ต้องแบกนั้นไม่มากดังปรากฏในตัวเลข (คือ 52,870.1 ล้านบาท) ถ้าเราแยกยอดของเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบทที่เพิ่มขึ้นออกเป็นสินเชื่อเกษตรโดยตรง และ

อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคกับเป้าหมายสินเชื่อธุรกิจการเกษตร (ตารางที่ 7) จะเห็นว่าเป้าหมายสินเชื่อเกษตรโดยตรงและอุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ เพิ่มขึ้น 26,582.4 ล้านบาท เป้าหมายสินเชื่อธุรกิจเกษตรเพิ่มขึ้นเท่ากับ 26,287.7 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 239.58 จากปีก่อน ซึ่งเป็นตัวเลขมหาศาล แต่แท้ที่จริงแล้วเป้าหมายที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ไม่ได้เป็นภาระแก่ธนาคารพาณิชย์เลย ทั้งนี้เพราะว่าตลอดสิบปีที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อธุรกิจเกษตรเกินเป้าหมายแทบทุกปี (ดูตารางที่ 8) ทั้งนี้เพราะตามนโยบายสินเชื่อเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยให้นับสินเชื่อธุรกิจเกษตรส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของยอดเงินฝากเมื่อปีก่อนหน้าเข้าไว้ในสินเชื่อภาคบังคับได้ ในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยสินเชื่อธุรกิจเกษตร (ไม่รวมโรงสีข้าว) โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 4.96 ของยอดเงินฝากของปีก่อนหน้า (ตารางที่ 8) แต่ถ้าให้รวมโรงสีข้าวเข้าไว้ในสินเชื่อธุรกิจเกษตรได้ (ตามนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท) การที่นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อธุรกิจเกษตรไม่เกินร้อยละ 6 ของยอดเงินฝาก ณ สิ้นปีก่อนจะไม่เป็นภาระแก่ธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะว่าในปี พ.ศ.2529 สัดส่วนสินเชื่อธุรกิจเกษตร (รวมโรงสีข้าว) ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ อยู่ในระดับร้อยละ 6.5 ของเงินฝากอยู่แล้ว (นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530) ดังนั้นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป้าหมายธุรกิจการเกษตรไว้ไม่เกินร้อยละ 6 ก็เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จากตารางที่ 9 ธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณการว่าเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายธุรกิจเกษตร ธนาคารพาณิชย์ต้องเพิ่มสินเชื่อธุรกิจเกษตรเพียง 10,020 ล้านบาท ซึ่งคงไม่เป็นปัญหาสำหรับธนาคารพาณิชย์

ทีนี้เรามาดูต่อไปว่าสำหรับสินเชื่อภาคบังคับที่เรียกว่าสินเชื่อเกษตรโดยตรงและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคซึ่งกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของเงินฝากนั้น ส่วนนี้ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยเพิ่มขึ้น 26,582.4 ล้านบาทในปี 2530 จะเป็นภาระแก่ธนาคารพาณิชย์มากน้อยเพียงใด จากการประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 7

เป้าหมายและอัตราการเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายสินเชื่อภาคบังคับ

ระหว่างปี 2529-2530

(หน่วย : ล้านบาท)

เป้าหมายสินเชื่อเกษตร / สินเชื่อชนบท	2530	2529	การเปลี่ยนแปลง	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)
สินเชื่อแก่เกษตรโดยตรง (สำหรับปี 2530 รวม อุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ ด้วย)	86,930	60,347.6	26,582.4	44.05
สินเชื่อแก่ธุรกิจการเกษตร	37,260	10,972.3	26,287.7	239.58
รวม	124,190	71,319.9	52,870.1	80.1

ตารางที่ 8

เป้าหมาย อัตราการเปลี่ยนแปลงของสินเชื่อธุรกิจเกษตรและ

สัดส่วนสินเชื่อธุรกิจเกษตรต่อยอดเงินฝาก

(หน่วย : ล้านบาท)

	เป้าหมายธุรกิจเกษตร (1)	สินเชื่อยอดธุรกิจเกษตรคงค้าง (ไม่รวมโรงสีข้าว)[1] (2)	เปลี่ยนแปลงจากเป้าหมาย (3)	เงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปีก่อนหน้า[2] (4)
2518	-	-		
2519	-	-		
2520	-			
2521	2,616.0	7,189.2	+ 4,573.2	5.5
2522	3,149.6	8,864.1	+ 5,714.5	5.65
2523	3,492.5	9,962.2	+ 6,469.7	5.76
2524	4,299.9	9,932.1	+ 5,632.2	4.63
2525	5,144.3	10,706.4	+ 5,562.1	4.17
2526	6,423.5	13,409.9	+ 6,986.4	4.18
2527	8,062.0	18,263.4	+10,201.4	4.5
2528	9,785.3	23,642.1	+13,856.8	4.8
2529	10,972.3	27,239.8	+16,267.5	5.4
2530	87,260.0	n.a.	n.a.	n.a.
เฉลี่ย (2518-2529)				4.96

หมายเหตุ: ไม่รวมตั๋วสัญญาใช้เงินที่ขายช่วงลดให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

พบว่าในปี 2530 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบต้องเพิ่มสินเชื่อเกษตรโดยตรงและอุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ เท่ากับ 22,730 ล้านบาท แยกเป็นเกษตรโดยตรง 2,000 ล้านบาทต้องนำฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 1,000 ล้านบาท และเป็นของอุตสาหกรรมขนาดย่อม 19, 730 ล้านบาท (ตารางที่ 9) ซึ่งตามทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วเห็นว่า การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อดังกล่าวข้างต้นอยู่ในวิสัยที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะกระทำได้ ทั้งนี้เพราะปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในส่วนนี้ได้ประมาณร้อยละ 12 ของยอดเงินฝาก ดังนั้นภาระที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ของธนาคารพาณิชย์ก็เพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 2 ของยอดเงินฝาก ดังนั้นภาระที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ของธนาคาร-พาณิชย์ก็เพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 2 ของยอด เงินฝากเท่านั้น (นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530) สำหรับสินเชื่อที่ต้องปล่อยเพิ่มขึ้นสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคเมื่อคิดเฉลี่ยต่อสำนักงานของธนาคารพาณิชย์แล้วเท่ากับ 10 ล้านบาท โดยสรุปแล้วตามทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยการเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดว่าธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะสามารถปล่อยสินเชื่อได้ตามเป้าหมาย ทั้งนี้เพราะได้เพิ่มกลุ่มเป้าหมายใหม่ ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าจะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีความคล่องตัวในการปล่อยสินเชื่อภาคบังคับมากขึ้น

4.2 ทัศนะของธนาคารพาณิชย์

ถ้าเราหันมาฟังทัศนะของธนาคารพาณิชย์บ้าง ธนาคารพาณิชย์รู้สึกว่าไม่ค่อยกังวลในเรื่องเป้าหมายธุรกิจเกษตรเท่าใดนัก แต่สิ่งที่ธนาคารพาณิชย์หนักใจคือเป้าหมายอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค (ซึ่งจากทัศนะธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ทำได้) ธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง (แม้แต่ธนาคารขนาดใหญ่) ก็มีความรู้สึกว่าการปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมประสบความลำบากมาก ข้อมูลรายเดือนของการปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง

ตารางที่ 9

ประมาณการการขยายสินเชื่อสู่ชนบท จำแนกตามประเภทต่าง ๆ

ประเภทของสินเชื่อสู่ชนบท	เป้าหมาย ณ สิ้นปี 2530 (1)	ยอดคงค้าง ณ สิ้นปี 2529 (2)	เป้าหมายการขยายสินเชื่อ (1) - (2)
(1) สินเชื่อเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ	86,930	64,200	+ 22,730
1.1 เกษตรกรโดยตรง	-	40,087	+ 2,000[2]
1.2 ฝาก ธ.ก.ส.	-	11,113	+ 1,000[3]
1.3 อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค	-	13,000[1]	+ 19,730[4]
(2) สินเชื่อแก่ธุรกิจการเกษตร	37,270	27,240	+ 10,020
(3) รวม	124,190	91,440	+ 32,750

หมายเหตุ: [1] เป็นตัวเลขประมาณการจากรายงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่คาดได้ว่าตัวเลขที่ธนาคารพาณิชย์จะรายงานเกี่ยวกับยอดสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจนี้โดยตรงจะอยู่สูงกว่านี้มาก

[2] ประมาณการโดยให้มีอัตราเพิ่มร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มค่อนข้างต่ำใกล้เคียงกับอัตราเพิ่มในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา (คือปี 2528, 2529)

[3] เพิ่มขึ้นตามความต้องการเงินของ ธกส. ในปี 2530

[4] เป็นส่วนที่เหลือของรายการอื่น ซึ่งคิดเฉลี่ยต่อสำนักงานของธนาคารพาณิชย์แล้วเท่ากับ 10 ล้านบาท ทั้งนี้รวมการนับยอดสินเชื่อที่ให้อยู่แล้วแต่ไม่ปรากฏในประมาณการตามหมายเหตุ 1 ด้วย

ที่มา: นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท, ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 5

ดังปรากฏว่าในตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่ามีตัวเลขติดลบอยู่หลายเดือนตลอด 11 เดือน แรกของปี 2530 อัตราเพิ่มของสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมของธนาคารแห่งนี้ไม่มีเลย ณ สิ้นเดือน พ.ย.2530 ธนาคารพาณิชย์แห่งนี้มียอดคงค้างสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เท่ากับ 1,704 ล้านบาท ซึ่งตัวเลขนี้ก็โอนมาจากธุรกิจการเกษตรที่ให้กู้ในวงเงินต่ำกว่า

ตารางที่ 10

ตัวเลขการเปลี่ยนแปลงสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งระหว่างเดือน ก.พ.-พ.ย.30

หน่วย : ล้านบาท

เดือน	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.
สินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-63	-147	-28	-36	62	14	16	159	38	-41

3 ล้านบาท เพราะฉะนั้นตัวเลขที่ธนาคารพาณิชย์จะรายงานธนาคารแห่งประเทศไทยในรายการ "อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค" นั้น อย่าเข้าใจผิดว่าเป็นการปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นตัวเลขที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยอยู่แล้ว แต่เดิมนั้นปรากฏในรายการ "ธุรกิจเกษตร"

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคของธนาคารพาณิชย์ ประสบปัญหาในปี 2530 ก็เนื่องจากนิยามของคำว่า "อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค" ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ ที่ไม่ให้รวมโรงงานในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ ปทุมธานี และนครปฐมนั้น ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม

และต้องมีวงเงินต่ำกว่า 3 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์รู้สึกว่าตามความเป็นจริงแล้ว อุตสาหกรรมขนาดย่อมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ทั้งนี้เพราะมีวัตถุดิบที่จะป้อนโรงงาน และค่าขนส่งก็ถูก การที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คงทำได้ยาก เพราะไม่มีใครจะไปตั้งโรงงานที่นั่น เนื่องจากขาดแคลนวัตถุดิบและค่าขนส่งมีราคาแพง นอกจากนั้นอัตราการเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมขนาดย่อมมีน้อยมาก ปีหนึ่ง ๆ มิไม่เกิน 10% (จากคำสัมภาษณ์ของธนาคารพาณิชย์)

ส่วนการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในเขตนิคมอุตสาหกรรมรอบปริมณฑลกรุงเทพฯ ได้นั้น ก็ใช่ว่าธนาคารพาณิชย์จะปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์ต้องไปแข่งกับการปล่อยกู้ของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ซึ่งก็ให้สินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมอยู่แล้ว

นอกจากนั้น "การประกอบกิจการในท้องถิ่นชนบทนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นไปในรูปอุตสาหกรรมในครัวเรือน หรือการผลิตสินค้าหัตถกรรมหรือสินค้าพื้นเมือง เพื่อผลิตเพื่อใช้เองเหลือจึงขายหรือดีกว่าอยู่ว่าง ๆ เป็นรายได้เสริม และเพื่อเป็นการรักษาหรือจรรโลงศิลปวัฒนธรรมประจำถิ่นให้คงอยู่สืบต่อไป ผู้ผลิตส่วนใหญ่เป็นการผลิตด้วยความรักและต้องการที่จะรักษาไว้ให้เป็นมรดกเสียต่อไปถึงวันข้างหน้า จะมีผลิตเพื่อการค้าหรือทำเป็นธุรกิจอย่างจริงจังน้อย" (เส้นทางเศรษฐกิจ, 2530) ดังนั้นการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมเพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันสั้น คงเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะต้องมีการปรับตัวและปรับโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ นอกจากนั้นต้องมีการฝึกอบรมทำความเข้าใจให้แก่พนักงานสินเชื่อของธนาคาร ซึ่งถ้าเป็นธนาคารขนาดใหญ่พนักงานของธนาคารจะไม่ค่อยคุ้นเคยกับการปล่อยสินเชื่อขนาดเล็กและขนาดกลาง

ถ้าเราหันไปดูการทำงานของหน่วยงานรัฐบาลที่ปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งได้แก่ "สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 2507 ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อมด้วยการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ มีการผ่อนชำระต้นเงินคืนในระยะปานกลางและระยะยาว (3-10 ปี) เพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปลงทุน ก่อตั้ง ขยาย ปรับปรุงกิจการให้ทันสมัย และใช้เป็นทุนหมุนเวียนของกิจการ ตั้งแต่จัดตั้งขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน (มิย. 2507-มค. 2529) ให้เงินกู้ไปเพียง 1,264 ราย คิดเป็นเงิน 423 ล้านบาทเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ เช่น งบประมาณ นโยบายในการจำกัดประเภทของกิจการที่จะให้กู้ซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท เป็นต้น" (บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม) ดังนั้นจึงคาดคะเนได้ว่าในปี 2530 การคาดหวังของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ว่าธนาคารพาณิชย์คงจะปล่อยสินเชื่ออุตสาหกรรมได้ตามเป้าหมายนั้น คงจะเป็นจริงได้ยาก

ขณะนี้ธนาคารพาณิชย์ พยายามเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนนิยามของคำว่าอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท โดยเฉพาะต้องการให้เปลี่ยนจากวงเงิน 3 ล้านบาทเป็นวงเงิน 5 ล้านบาทในประเด็นนี้ได้มีผู้วิจารณ์ไว้ว่า

> "ในแง่ของธนาคารแล้ว การปล่อยสินเชื่อให้กับอุตสาหกรรมขนาดย่อมจะน่าสนใจกว่าปล่อยให้กับภาคการเกษตร ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมส่วนใหญ่เป็นลูกค้าของธนาคารอยู่แล้ว ธนาคารก็สบายตัวไปไม่ต้องออกแรงเพียงแต่โอนยอดกู้เงินของอุตสาหกรรมนั้นโปะเข้ายอดสินเชื่อชนบท แต่ธนาคารพาณิชย์อาจจะไม่ชอบใจนโยบายใหม่ก็ตรงที่จำกัดวงเงินกู้ของอุตสาหกรรมขนาดย่อมไว้รายละ 3 ล้านบาท ถ้าจำกัดวงเงินสูงกว่า 3 ล้านบาทมาเป็น 5 ล้านบาท ธนาคารคงนอนตีพุงสบาย" (ดอกเบี้ย, 2530)

ผลจะออกมาเป็นอย่างไร คงต้องติดตามดูกันต่อไป

5. ปัญหาที่เกิดขึ้นในการอำนวยสินเชื่อเกษตร

คำถามที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในเรื่องนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทก็คือ นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท สามารถจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับนโยบายสินเชื่อเกษตรได้หรือไม่ เนื่องจากว่าเราเพิ่งจะใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทมาเพียงประมาณ 1 ปีเท่านั้น จึงเป็นการยากที่จะตอบคำถามนี้ได้ ดังนั้นสิ่งที่จะนำเสนอในหัวข้อนี้ คือการกล่าวถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในการอำนวยสินเชื่อเกษตร ซึ่งมีดังนี้ คือ

1. ปัญหาที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจะเข้าถึงเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายสินเชื่อเกษตร จากข้อมูลในระดับมหภาค ซึ่งเป็นข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ดังปรากฏในตารางที่ 11) จะพบว่าธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ลูกหนี้ประเภทกลุ่มเกษตรกร* ซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อยมีจำนวนลดลงทุก ๆ ปี กล่าวคือ ลดจาก 25,514 รายในปี 2524 เป็นเหลือเพียง 5,469 รายในปี 2527 ขณะที่ลูกหนี้ประเภทเกษตรกรรายบุคคล ซึ่งเป็นเกษตรกรที่มีฐานะดีมีหลักประกัน มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ เพิ่มจาก 214,275 รายในปี 2524 เป็น 391,906 รายในปี 2528 หรือถ้าจะดูข้อมูลในระดับจุลภาคซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจครัวเรือนในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 1,623 ครัวเรือนใน 52 หมู่บ้าน 12 อำเภอ ในเดือนพฤษภาคม 25 28 โดยคณะวิจัยโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ้าจะพิจารณาในแง่การเข้าถึงและการให้สินเชื่อแก่ครัวเรือนในชนบทของสถาบันการเงินในระบบจะพบว่า ธกส. เป็นแหล่งเงินกู้ที่มีบทบาทในการให้สินเชื่อแก่ภาคชนบทสูงที่สุด ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่ของจำนวนครัวเรือนที่ได้รับสินเชื่อหรือจำนวนสัญญาที่มีการกู้ยืม สถาบันที่มีบทบาทรองลงมาได้แก่สหกรณ์การเกษตร

---

*การปล่อยกู้แก่กลุ่มเกษตรกร เป็นการปล่อยกู้แบบกำกับและดูแล การปล่อยกู้แก่กลุ่มเกษตรกรจะไม่มีหลักทรัพย์เป็นประกัน แต่จะใช้บุคคลคือเกษตรกรในกลุ่มค้ำประกันร่วม

ตารางที่ 11

สินเชื่อการเกษตรให้โดยตรงของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามประเภทลูกค้า

(หน่วย: ราย, ล้านบาท, บาทต่อราย)

ประเภทลูกค้า	รายการ	ปี 2524	ปี 2525	ปี 2526	ปี 2527	ปี 2528
เกษตรกรรายบุคคล	จำนวนราย	214,295	267,987	341,719	373,834	391,906
	จำนวนเงิน	13,444.6	17,830.2	25,595.8	31,718.2	32,754.9
		(89.43)	(87.94)	(89.45)	(87.65)	(86.43)
	เฉลี่ยต่อคน	62,739	66,534	74,903	84,846	83,578
กลุ่มเกษตรกร	จำนวนเกษตรกร	25,514	10,482	7,355	5,469	
	จำนวนเงิน	202.2	202.4	263.4	211.9	n.a.
ธนาคารพาณิชย์		(1.35)	(1.00)	(0.92)	(0.59)	
	เฉลี่ยต่อคน	7,925	19,309	35,812	38,746	
สหกรณ์การเกษตร	จำนวนราย	108	97	103	94	91
	จำนวนเงิน	274.8	489.5	422.9	227.0	205.0
		(1.83)	(2.41)	(1.48)	(0.63)	(0.54)
	เฉลี่ยต่อสหกรณ์	2,544,444	5,046,392	4,105,825	2,414,894	2,252,747
นิติบุคคลอื่น	จำนวนราย	296	301	386	526	610
	จำนวนเงิน	1,111.8	1,752.5	2,331.2	3,947.4	4,808.1
		(7.40)	(8.64)	(8.15)	(10.93)	(12.69)
	เฉลี่ยต่อราย	3,756,081	5,822,259	6,039,378	7,504,563	7,818,049
รวม	จำนวนราย	240,213	278,867	349,563	379,923	396,700
	จำนวนเงิน	15,033.4	20,274.3	28,613.3	36,104.5	37,896.0
		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	เฉลี่ยต่อราย	62,584	72,702	81,854	95,031	95,528

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

หมายเหตุ: ( ) คือ ร้อยละของสินเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ให้กับลูกค้าแต่ละประเภท

การปล่อยกู้ของธนาคารพาณิชย์แก่เกษตรกรโดยตรง (ไม่รวมที่นำฝาก ธกส.) ในชนบท ดูเหมือนว่าจะมีความสำคัญน้อยที่สุดในบรรดาสถาบันการเงินในระบบ (ดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 12

จำนวนครัวเรือนที่มีการกู้และจำนวนสัญญา

จำแนกตามสถาบันสินเชื่อในระบบ

แหล่งสินเชื่อ	ในช่วง เมย.2527 - เมย. 2528[1]	
	จำนวนครัวเรือน	จำนวนสัญญา
ธ.ก.ส.	31,272	43,496
สหกรณ์การเกษตร	11,521	14,144
ธนาคารพาณิชย์	7,902	9,116
กลุ่มเกษตรกร	430	430
อื่น ๆ	1,580	1,580
รวม	50,904	68,766

ที่มา: เยาวเรศ ทับพันธุ์ "ปัจจัยกำหนดแหล่งเงินกู้และระดับการกู้ยืมของครัวเรือนในชนบท

[1] ครอบคลุมเฉพาะการกู้ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่างเมษายน 2527 ถึง เมษายน 2528

จากการศึกษาของ เยาวเรศ ทับพันธุ์ พบว่าครัวเรือนที่สามารถกู้จากธนาคารพาณิชย์ได้นั้น มีรายได้ (หมายถึงรายได้สุทธิบนไร่นาของตน เองกับรายได้สุทธินอกไร่นา) เฉลี่ยสูงกว่าครัวเรือนที่กู้จาก ธกส. และครัวเรือนที่กู้จากสหกรณ์การเกษตร ถ้าจะพิจารณาตารางที่ 13 จะพบว่า ครัวเรือนที่กู้จากธนาคารพาณิชย์ มีรายได้รวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 82,890 บาทต่อปี ซึ่งนับว่าสูงมาก ส่วนครัวเรือนที่กู้จาก ธ.ก.ส.มีรายได้รวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 45,105 บาทต่อปี ส่วนครัวเรือนที่กู้จากสหกรณ์การเกษตร มีรายได้รวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 34,545 บาทต่อปี (ดูตารางที่ 13)

นอกจากนั้นแล้ว ครัวเรือนที่สามารถกู้ได้จากธนาคารพาณิชย์ มีรายได้นอกไร่นาเฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงที่สุด นั่นคือ 27,409 บาทต่อครัวเรือน นอกจากนั้นครัวเรือนที่เป็นลูกค้าธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าทรัพย์สินและขนาดของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงกว่าครัวเรือนที่กู้จาก ธ.ก.ส. และครัวเรือนที่กู้จากสหกรณ์การเกษตร "การที่รายได้จากนอกไร่นาของครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับโอกาสของการได้กู้จากธนาคารพาณิชย์โดยตรง และขนาดของความสัมพันธ์ที่มากกว่าตัวแปรรายได้ในไร่นาของครัวเรือนเป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก ทั้งนี้เพราะข้อมูลจากการสำรวจครั้งนี้ แสดงว่าถ้าครัวเรือนชนบทใดมีกิจกรรมนอกไร่นาที่ก่อให้เกิดรายได้สูง โอกาสที่จะได้กู้จากธนาคารพาณิชย์ก็สูงด้วย ผลประการนี้แสดงว่าธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะปล่อยกู้ให้กับครัวเรือนที่มีฐานะดีโดยไม่สนใจว่าครัวเรือนนั้นจะมีรายได้มาจากไร่นาของตนหรือไม่ นอกจากนี้ผลดังกล่าวยังทำให้เกิดความสงสัยว่าสินเชื่อเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยในชนบทนั้น แท้จริงแล้วอาจไปตกกับกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรมก็เป็นได้" (เยาวเรศ ทับพันธุ์ 2530)

ตารางที่ 13

ค่าเฉลี่ยของรายได้ มูลค่าสินทรัพย์และสัดส่วนของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ

จำแนกตามแหล่งสินเชื่อในระบบ

แหล่งสินเชื่อ	รายได้รวม	รายได้สุทธิงานไร่นาของตนเอง	รายได้สุทธินอกไร่นา	มูลค่าทรัพย์สิน	สัดส่วนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ
ธ.ก.ส.	45,105	8,659	12,151	191,109	49.79
ธนาคารพาณิชย์	82,890	6,835	27,409	202,298	76.90
สหกรณ์การเกษตร	34,545	3,018	14,146	198,538	68.78
กลุ่มเกษตรกร	27,058	5,089	9,626	268,945	89.42
อื่น ๆ	50,367	1,459	45,994	109,164	58.65

ที่มา: เยาวเรศ ทับพันธุ์ "ปัจจัยกำหนดแห่งเงินกู้และระดับการกู้ยืมของครัวเรือนชนบท" 2530

กล่าวโดยสรุป [illegible]ธนาคารพาณิชย์มีความสามารถที่จะเข้าถึงครัวเรือนได้ต่ำกว่าสถาบันการเงินในระบบอื่น ๆ โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร ที่จะสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 2 ข้อนี้คือ

1) มีรายได้สุทธินอกไร่นาสูงมาก และ

2) มีเอกสารสิทธิในที่ดินสูง

2. ปัญหาหนี้เสีย ...เป็นที่ทราบกันดีว่าการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตรมีต้นทุนการดำเนินงานสูง และมีความเสี่ยงในการปล่อยกู้สูงกว่าธุรกิจประเภทอื่น ๆ ดังนั้นจึงเกิดหนี้เสียสูงกว่าหนี้เสียนอกภาคการเกษตร จากการสำรวจสาขาธนาคารพาณิชย์ 16 สาขา ตามภูมิภาคต่าง ๆ ระหว่างเดือนสิงหาคม 2527-สิงหาคม 2529 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรโดยตรงมีหนี้เสียต่อเงินให้กู้ยืมแก่เกษตรกรทั้งหมดร้อยละ 19.2 ขณะที่หนี้เสียนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 5.3 เท่านั้น และจากการสุ่มตัวอย่างสาขาธนาคารพาณิชย์ในภาคเหนือจำนวน 8 สาขา ไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับหนี้เสียเลย ภาคกลางเป็นภาคที่มีอัตราส่วนของหนี้เสียต่อสินเชื่อเกษตรสูงสุดถึงร้อยละ 20.7 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราส่วนของหนี้เสียต่อสินเชื่อเกษตรต่ำสุดคือร้อยละ 3.3 (ศิริชัย สาครรัตนกุล 2530)

ปัจจุบันข้อมูลเกี่ยวกับหนี้เสีย (จัดชั้นสูงและสงสัย) ของสินเชื่อเกษตรสำหรับธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเป็นสิ่งที่หาได้ยากมาก ทั้งนี้เพราะบางธนาคารไม่มีการแยกหนี้เสียของสินเชื่อเกษตรและนอกภาคเกษตรออกจากกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าธนาคารพาณิชย์มีปัญหาเรื่องหนี้เสียในการปล่อยสินเชื่อเกษตรมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงได้พยายามหา proxy มาเป็นตัววัดความสำเร็จของการอำนวยสินเชื่อการเกษตร ตัวเลขนี้คือจำนวนคดีฟ้องร้องและจำนวนหนี้ค้างชำระที่เกิดจากการฟ้องร้องนั้น การหาข้อมูลการฟ้องร้องเกษตรกรของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเป็นสิ่งที่ทำให้ได้ยากเช่นกัน ทั้งนี้เพราะธนาคารส่วนใหญ่จะไม่เปิดเผยข้อมูลนี้ (เพราะเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีแก่ธนาคาร) อย่างไรก็ตามเราสามารถหาข้อมูลการฟ้องร้องลูกหนี้เกษตรกรของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในระยะต้น ๆ ของการดำเนินนโยบายสินเชื่อเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้ แต่นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา คดีฟ้องร้องและจำนวนเงินที่ค้างชำระจากการฟ้องร้องนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้น ในปี 2527-2528 จำนวนคดีฟ้องร้องสูงขึ้น 5 เท่าตัว ของปี 2526 ขณะเดียวกันจำนวนเงินที่ค้างชำระจากคดีฟ้องร้องก็เพิ่มขึ้นประมาณ 6 เท่า" (ดูตารางที่ 14) (เพลินพิศ สัคย์สงวน, 2530)

ตารางที่ 14

จำนวนคดีฟ้องร้องและจำนวนหนี้ค้างชำระของสินเชื่อเกษตร
ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง

ปี	ประเภทหนี้	จำนวนคดีฟ้องร้อง (ราย)		ยอดหนี้ ณ วันอนุมัติให้ฟ้องร้อง	
2518-2521	0	ไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดี		0	
2522	O/D เกษตร	3		31,185	เป็นอย่างต่ำ (รู้ข้อมูล 2 ราย)
2523	"	3		158,864.46	" (" 6 ")
2524	"	3		647,817.03	(" 10 ")
2525	เงินกู้	9	100	422,025.42	3,405,623.9
	O/D เกษตร	91		2,983,598.50	
2526	เงินกู้	11	69	672,357.53	2,57.8208.4
	O/D เกษตร	58		1,906,850.90	
2527	เงินกู้	29	357	937,835.88	14,348,677
	O/D เกษตร	328		13,410,842.00	
2528	เงินกู้	54	366	1,942,814.70	13,277,216
	O/D เกษตร	312		11,334,402.00	
2529 (26 พ.ค.)	O/D เกษตร	05		3,813,100.00	

3. ปัญหาการรั่วไหลของสินเชื่อออกนอกภาคเกษตร*

มีผู้สงสัยกันมากว่าจำนวนผู้ประกอบอาชีพเกษตรจริง ๆ นั้นได้รับสินเชื่อเกษตรจากธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้เพราะยังมีเกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากต้องกู้ยืมเงินจากตลาดเงินนอกระบบโดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง หรือแม้ว่าผู้กู้จะเป็นเกษตรกรจริงแต่ได้รับสินเชื่อมาแล้วเอาไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการผลิตมากน้อยเพียงใด เป็นที่รู้กันดีว่าเกษตรกรที่ไปทำงานที่กะวันออกกลางก็ได้รับสินเชื่อเกษตรจากธนาคารพาณิชย์ (หรือที่รู้จักกันในชื่อ เกษตรชาอุ) เอาไปจ่ายให้นายหน้าจัดหางาน และอื่น ๆ ขณะที่เกษตรกรที่ต้องการกู้ไปเพื่อทำการผลิต จะไม่ได้เงินกู้ (สินเชื่อเกษตร) ทั้งหมดนี้ก็คือที่มาของคำถามที่ว่า การอำนวยสินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์มีการรั่วไหลออกนอกภาคเกษตรมากน้อยเพียงใด

> "จากการสำรวจของกลุ่มพัฒนาสินเชื่อเกษตร สำนักผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2528 พบว่าลูกค้าเกษตรกรส่วนใหญ่คือกว่าร้อยละ 70 ได้รับสินเชื่อไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ นอกนั้นนำไปใช้นอกวัตถุประสงค์หรือไม่ทราบรายละเอียดแน่นอน" (ศิริชัย สาครรัตนกุล, 2529)

จากงานวิจัยของผู้เขียนเรื่อง "บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อเกษตร" ผู้เขียนได้ประมาณไว้ว่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของสินเชื่อเกษตรที่ปล่อยโดยธนาคารพาณิชย์ เป็นการให้กู้ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือเป็นการปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ไม่ทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก (เพลินพิศ สัตย์สงวน, 2530)

ถ้าจะดูสินเชื่อเกษตรตามประเภทการให้กู้ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทเงินกู้ (loans) และประเภท O/D "ประเภทเงินกู้เป็นลูกค้ารายเล็กกู้ในวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท ประมาณกว่าร้อยละ 80 ใช้เงินกู้เพื่อการลงทุนทางการเกษตรอย่างแท้จริง ส่วนประเภท O/D มีวงเงินกู้เฉลี่ยระหว่าง 100,000 -

---

*การรั่วไหลของสินเชื่อออกนอกภาคเกษตร หมายถึง การปล่อยสินเชื่อเกษตรที่ปล่อยแก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกร หรือเป็นเกษตรกรแต่ไม่ได้นำสินเชื่อเกษตรไปใช้ในการผลิต

300,000 บาท หรือสูงกว่าการติดตามดูการใช้สินเชื่อเป็นปัญหามาก ประมาณว่ากว่าร้อยละ 20 ใช้สินเชื่อเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ให้กู้ต่อ ค้ำผิชผล" (ประชาชาติธุรกิจ, ก.ค.2528)

ถ้าจะดูข้อมูลในระดับครัวเรือน "การรั่วไหลของสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ออกนอกภาคเกษตร ปรากฏให้เห็นชัดในตารางที่ 15 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจภาคสนามในจังหวัดนครราชสีมา จะเห็นได้ว่าประมาณ 30 เปอร์เซนต์ของสัญญาเงินกู้เพื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์ ได้ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อใช้หนี้เก่า เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อให้กู้ต่อเป็นต้น ถ้าเราเปรียบเทียบการรั่วไหลดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์กับของ ธ.ก.ส. จะพบว่าการปล่อยสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. มีการรั่วไหลน้อยมาก กล่าวคือประมาณ 2.31 เปอร์เซนต์ของจำนวนสัญญาเงินกู้จาก ธ.ก.ส. ถูกนำไปใช้นอกภาคเกษตร

การที่ธนาคารพาณิชย์มุ่งให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ทำให้มีการถ่วยทอดสินเชื่อเกษตรซึ่งเป็นตลาดเงินในระบบไปสู่ตลาดเงินนอกระบบ จากการศึกษาข้อมูลระดับหมู่บ้านหลาย ๆ แห่งในจังหวัดนครราชสีมา พบว่าผู้ปล่อยกู้รายใหญ่ในตลาดเงินนอกระบบได้ไปกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อปล่อยกู้ต่อ" (เพลินพิศ สัตย์สงวน, 2530)

นอกจากนั้นยัง มีปัญหาอีกหลายประการในการอำนวยสินเชื่อเกษตร เช่นปัญหาที่ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งไม่มีองค์กรรองรับนโยบายสินเชื่อเกษตร ปัญหาเรื่องพนักงานสินเชื่อเกษตร ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง ฯลฯ ซึ่งจะไม่ขอกล่าวโดยละเอียด ณ ที่นี้

ตารางที่ 15

จำนวนสัญญาเงินกู้จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้

และประเภทของสถาบันการเงินในระบบ

สถาบัน	ธกส.		ธนาคารพาณิชย์		สหกรณ์การเกษตร		กลุ่มเกษตรกร		สถาบันการเงินอื่น ๆ		รวม	
วัตถุประสงค์	สัญญา	%	สัญญา	%	สัญญา	%	สัญญา	%	สัญญา	%	สัญญา	%
0.ไม่ทราบ	1,288	1.92	348	1.94	189	0.60	-	-	-	-	1,826	1.51
1.ซื้อปัจจัยแปรพัน	59,223	88.18	9,404	52.31	21,515	68.69	1,645	100.0	606	22.13	92,393	76.45
2.ซื้อปัจจัยคงที่	1,604	2.39	1,363	7.58	4,989	15.93	-	-	192	7.01	8,148	6.74
3.ใช้หนี้เก่า	672	1.00	1,062	5.91	220	0.70	-	-	13	0.47	1,968	1.63
4.ใช้จ่ายในครอบครัว	698	1.04	1,623	9.03	981	3.13	-	-	1,056	38.57	4,358	3.61
5.ใช้ค่าประเพณี	183	0.27	2,597	14.45	43	0.14	-	-	-	-	2,823	2.34
6.เพื่อให้กู้ต่อ	-	-	77	0.43	-	-	-	-	-	-	77	0.06
7.1+2	392	0.58	405	2.25	244	0.78	-	-	-	-	1,041	0.86
8.1+3,1+4,4+4,	2,414	3.59	798	4.44	2,150	6.86	-	-	871	31.81	6,233	5.16
9.อื่น ๆ	684	1.02	301	1.67	993	3.17	-	-	-	-	1,978	1.64
รวม	67,160	100.0	17,977	100.0	31,324	100.0	1,645	100.0	2,738	100.0	120,844	100.0

ที่มา: การสำรวจภาคสนามหมู่บ้านต่าง ๆ ในจังหวัดนครราชสีมา ระหว่างเดือนเมษายน 2528

6. ข้อเสนอแนะ

ยังไม่เป็นที่เปิดเผยว่าในปี 2531 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบทอย่างไรหรือไม่ ข้อมูลล่าสุดของเดือนตุลาคม 2530 ปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อ ชนบทได้ต่ำกว่าเป้า 23,739 ล้านบาท ผู้เขียนขอเสนอว่าถ้าในปี 2531 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ลดสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อภาคบังคับลง ก็ขออย่าได้เพิ่มสัดส่วนเป้าหมายนี้ ทั้งนี้เพราะสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบทซึ่งอยู่ที่อัตราร้อยละ 20 นั้น เป็นอัตราที่สูงเกินไปแล้ว เป็นสัดส่วนเป้าหมายที่ขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ นโยบายใหม่นี้เป็นการเกาหลังไม่ถูกที่คัน และมีช่องโหว่ที่อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ลดการปล่อยสินเชื่อเกษตรโดยตรง แต่ไปเพิ่มสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ (โดยเฉพาะถ้ามีการเปลี่ยนนิยามเพิ่มวงเงิน อุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็น 5 ล้านบาท) ก่อนที่จะใช้นโยบายสินเชื่อสู่ชนบทในองศาที่รุนแรงและกว้างไกลกว่านี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะแสวงหาคำตอบของคำถามต่อไปนี้ให้ได้เสียก่อน คือ 1. นโยบายเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยคือนโยบายสินเชื่อเกษตร มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างไร 2. การใช้นโยบายสินเชื่อเกษตรในช่วง 11 ปีที่ผ่านมาสามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายเล็กผู้ยากจน ซึ่งเป็นเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายให้ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร และ 3 การดำเนินนโยบายสินเชื่อเกษตรที่ผ่านมาได้ทำให้บทบาทของตลาดเงินนอกระบบลดลง หรือไม่

การที่จะตอบคำถามดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่ง่ายนัก แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่เหลือวิสัยที่จะทำได้ ได้มีผู้ที่พยายามที่จะตอบคำถามเหล่านี้ บัณฑิต นิจถาวร ได้ใช้แบบจำลองคุลยภาพทั่วไปซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิต ภาคการใช้จ่าย ภาคการกระจายรายได้ และภาคการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าถ้าสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อเกษตรกำหนดไว้ที่ร้อยละ 10 และร้อยละ 20 นโยบายสินเชื่อเกษตรจะทำให้ต้นทุนของการกู้ยืมในภาคนอกการเกษตรเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคืออัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยสำหรับการกู้ยืมนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ 25.0 เป็น 25.5 ส่วนต้นทุนการ

กู้ยืมในภาคเกษตรกรรมลดลง อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของการกู้ยืมในภาคเกษตรลดลงจาก ร้อยละ 24.2 เป็นร้อยละ 21.9 นโยบายสินเชื่อเกษตรทำให้ผลผลิตมวลรวมในระบบเศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น เช่น การผลิตในภาคเกษตร จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 (กรณีสัดส่วนเป้าหมายเท่ากับร้อยละ 10) และร้อยละ 1.2 (กรณีสัดส่วนเป้าหมายเท่ากับร้อยละ 20) ส่วนการผลิตในภาคนอกเกษตรก็ขยายตัวเช่นกัน เช่น การผลิตในภาคอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร ขยายตัวร้อยละ 1.2 และ 2.7 ตามลำดับ เป็นต้น ส่วนผลทางด้านราคานั้นนโยบายสินเชื่อเกษตรมีผลให้ราคาสินค้าของภาคเกษตรลดลงในอัตราร้อยละ 1.4 และ 2.06 ตามลำดับ ส่วนราคาสินค้านอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ส่วนผลต่อการกระจายรายได้นั้น "การขยายตัวของรายได้ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสินเชื่อการเกษตรจะให้ประโยชน์แก่ครัวเรือนในเมืองมากกว่าครัวเรือนในชนบท ซึ่งทำให้ความแตกต่างในระดับรายได้เฉลี่ยระหว่างครัวเรือนในชนบทเพิ่มมากขึ้น" (บัณฑิต นิจถาวร, 2530)

การศึกษาทำนองเช่นนี้จะช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทราบว่านโยบายที่ทำไปแล้วนั้นกระทบสังคมในระดับกว้างอย่างไร บรรลุผลตามความมุ่งหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งไว้หรือไม่ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ผู้วางนโยบายได้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบทให้เหมาะสม

บทสรุป

เจตนารมณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์กระจายสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ไปสู่ชนบทอย่างพอเพียงและทั่วถึงนั้น เป็นหลักการที่ดีมีเหตุผลน่ายกย่อง ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์ระดมเงินฝากจากที่ใดก็ควรจะปล่อยสินเชื่อกลับไปสู่ท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะสัดส่วนเป้าหมายของนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท ยังไม่ค่อยเหมาะสมนักเพราะเป็นสัดส่วนเป้าหมายที่สูงเกินไป ธนาคารแห่งประเทศไทยควรลดสัดส่วนนี้ลงบ้า และหาสัดส่วนที่-

เหมาะสม ขณะเดียวกันก็ควรใช้มาตรการเสริมเพื่อให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์กระจายไปสู่ชนบทมากขึ้น มาตรการเสริมดังกล่าวอาจจะได้แก่การเก็บภาษีธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็นำเงินก้อนนี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่คนชนบทจริง ๆ

อนึ่ง การที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคนั้น สินเชื่อแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาคเจริญเติบโตได้ จำเป็นต้องคำนึงถึง infra-structure ตลอดจนการให้ความรู้และการจัดการแก่ครัวเรือนในชนบท ต้องมีการวางแผนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างต่าง ๆ เพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว ซึ่งไม่คิดว่าจะประสบความสำเร็จในระยะสั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

"การจัดสรรสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา" ประชาชาติธุรกิจ (6-9 กรกฎาคม 2528) หน้า 19.

จักร "สินเชื่อสู่ชนบท... ยังต้องอาศัยเวลา" ธุรกิจการค้า (กย. 2530) หน้า 51

"บทบรรณาธิการจุดมุ่งใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทย" เส้นทางเศรษฐกิจ ปีที่ 5 (19-24 มกราคม) (2530 หน้า 3)

"บทบาทของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต่อการดำเนินธุรกิจขนาดย่อม" เอกสารที่ผลิตโดยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม, หน้า 6

"บุณณะ หาสิตพานิชกุล, "ธนาคารกลางกับการพัฒนาเกษตร" คอกเบี้ย ปีที่ 3 ฉบับที่ 37 บักษ์แรก (ธค. 2527) หน้า 64

"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2518 (สามัญสมัยแรก) วันพุธที่ 19 มีนาคม พุทธศักราช 2518 ณ ตึกรัฐสภา", รัฐสภาสาร, 3 (มีนาคม, 2518) หน้า 38

บัณฑิต นิจถาวร "นโยบายสินเชื่อเกษตรในระบบเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มหภาค" เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทไทย, 2530.

เพลินพิศ สัตย์สงวน "บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อเกษตร" เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทไทย, 2530

เยาวเรศ ทับพันธุ์ "ปัจจัยกำหนดแหล่งเงินกู้และระดับการกู้ยืมของครัวเรือนชนบท" เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทในประเทศไทย, 2530

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2523) กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตร สำนักผู้ว่าการ นโยบายและการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ

ธนาคารแห่งประเทศไทย "นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท" 2530

ธนาคารแห่งประเทศไทย คู่มือการจัดทำรายงานสินเชื่อสู่ชนบท. 2530

ศิริชัย สาครรัตนกุล "การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร : ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข เอกสารสรุปการบรรยายในการประชุมวิชาการ ประจำปี 2529 ของสมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย วันที่ 22-23 ธค. 2529 ณ โรงแรมรอยัลปาร์ค เชียงใหม่

"สินเชื่อสู่ชนบท น้ำผึ้งขมของการเกษตร"" ดอกเบี้ย พฤษภาคม 2530 หน้า 184

"สินเชื่อสู่ชนบท ไอเดียดี แต่เล่นยาก" ดอกเบี้ย, เมษายน 2530 หน้า 177

ภาษาอังกฤษ

Bloomfield, Arthur Irming (not dated) Monetary Policy in Under-developed country.

Reddy, K. Subba (1979) "Report to the Bank of Thailand Concerning A Project For An Organization Set-Up In the Bank For Agricultural Credit Development" (December 14)

เอกสารอ้างอิงหมายเลข 1

ธนาคาร .....

เป้าหมายการจัดสรรสินเชื่อประจำปี .....

(ยอดคงค้าง: ล้านบาท)

ประเภทสินเชื่อ	ตัวเลขจริง ณ สิ้นปีก่อน	เป้าหมายสำหรับปีปัจจุบัน	
		สิ้นครึ่งปีแรก(มิย.)	สิ้นครึ่งปีหลัง(ธค.)
ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ			
1. การเกษตร			
2. การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน			
3. อุตสาหกรรมการผลิต			
3.1 อุตสาหกรรมการผลิตขนาดย่อม			
3.2 อุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่			
4. การส่งสินค้าออก			
4.1 การส่งออกรายย่อย			
4.2 การส่งออกรายใหญ่			
5. การค้าส่งผลิตผลทางการกสิกรรม			
6. การจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย			
ภาคเศรษฐกิจอื่น			
รวมทั้งสิ้น			

เอกสารอ้างอิงหมายเลข 2

ธนาคาร..... .....

สรุปเงินให้สินเชื่อสู่ชนบท

ประจำเดือน .....

หน่วย : พันบาท

รายการ	เกษตรกรโดยตรง				อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค	ธุรกิจการเกษตร	รวม
	การกสิกรรม	การประมง	การเลี้ยงสัตว์	รวม			
1. สินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นเดือนก่อน							
2. สินเชื่อที่ให้เพิ่มขึ้นระหว่างเดือน							
3. สินเชื่อที่ได้รับสำระคืนแล้วระหว่างเดือน							
4. สินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นเดือน (1+2-3)							
5. สินเชื่อส่วนที่นำตั๋วเงินไปขายกับ ธปท.							
6. สินเชื่อส่วนที่ใช้เงินของธนาคาร (4-5)							
7. รวมสินเชื่อภาคบังคับที่ธนาคารได้ปฏิบัติ							
8. เงินฝากที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร							
9. รวมสินเชื่อภาคบังคับที่ธนาคารได้ปฏิบัติทั้งสิ้น (7+8)							
10. เป้าหมายสินเชื่อที่ ธปท. กำหนด							
11. สูง (+) ต่ำ (-) กว่าเป้าหมาย (๙-๑๐) *							

ขอรับรองว่ารายงานนี้เป็นจริงและถูกต้อง

ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจ.....

(.....

ตำแหน่ง.....

* ในกรณีที่ธนาคารให้สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรเกินกว่าเป้าหมาย ไม่ให้นำจำนวนสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรส่วนที่เกินเป้าหมายนั้น ไปคำนวณเป็นสินเชื่อสู่ชนบทที่ได้ปฏิบัติตามเป้าหมาย

เอกสารอ้างอิงหมายเลขที่ 3

ธนาคาร.....

รายงานเงินให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค

ณ วันที่.....

หน่วย : พันบาท

สำนักงาน	ประเภทธุรกรรม	รวมทั้งสิ้น				ประเภทลูกหนี้เกษตรกรโดยตรง								หมายเหตุ
		ราย	ยอดคงค้าง			เกษตรกร		กลุ่มเกษตรกร		สหกรณ์การเกษตร		บุคคลหรือนิติบุคคลอื่น		
			เงินเบิกเกินบัญชี	อื่น ๆ	รวม	ราย	ยอดคงค้าง	ราย	ยอดคงค้าง	ราย	ยอดคงค้าง	ราย	ยอดคงค้าง	
	การกสิกรรม การประมง การเลี้ยงสัตว์													
	รวมเกษตรกรโดยตรง													
	อุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ													
	รวมทั้งสิ้น													
	การกสิกรรม การประมง การเลี้ยงสัตว์													
	รวมเกษตรกรโดยตรง													
	อุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ													
	รวมทั้งสิ้น													
	การกสิกรรม การประมง การเลี้ยงสัตว์													
	รวมเกษตรกรโดยตรง													
	อุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ													
	รวมทั้งสิ้น													

ขอรับรองว่ารายงานนี้เป็นจริงและถูกต้อง

ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจ.....

(.....)

ตำแหน่ง.....

เอกสารอ้างอิงหมายเลข 4

ตาราง ธ.ก.33.1

ธนาคาร.....

สรุปเงินให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรและธุรกิจการเกษตร

ประจำเดือน.....

(หน่วย: พันบาท)

	สินเชื่อเพื่อการเกษตร	สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร	รวม
1. สินเชื่อที่ให้			
1.1 การกสิกรรม			
1.2 การประมง			
1.3 การเลี้ยงสัตว์			
รวม			
2. สินเชื่อส่วนที่นำตั๋วเงินไปขายช่วงลดกับธนาคารแห่งประเทศไทย			
3. สินเชื่อส่วนที่ใช้เงินของธนาคาร (1-2)			
4. เงินฝากที่ธนาคารเพื่อการเกษตร			
5. พันธบัตรลงทุนตามนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร			
6. รวมสินเชื่อที่ได้ปฏิบัติ (3 4 5)			
7. เป้าหมาย			
8. สูง ( ) หรือต่ำ (-) กว่าเป้าหมาย (6-7)*			
9. สินเชื่อส่วนที่ได้รับชำระคืนแล้วในเดือนนี้			

* ในกรณีที่ธนาคารให้สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรเกินกว่าเป้าหมาย ในการคำนวณจำนวนรวมสินเชื่อการเกษตร และสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรที่ได้ปฏิบัติแล้วสูงหรือต่ำกว่าเป้าหมาย ไม่ให้นำจำนวนสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรที่เกินเป้าหมายไปคำนวณรวมกับสินเชื่อเพื่อการเกษตรที่สูงหรือต่ำกว่าเป้าหมาย

ขอรับรองว่ารายงานนี้เป็นจริงและถูกต้อง

ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจ.....

(.....)

ตำแหน่ง.....

ตาราง ธ.ก.33.2

ธนาคาร.....

รายงานเงินให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรแยกตามประเภทลูกหนี้

ณ วันที่ .....

(หน่วย: พันบาท)

สำนักงาน	วัตถุประสงค์	ประเภทลูกหนี้									หมายเหตุ
		รวมจำนวนเงินทั้งสิ้น	เกษตรกรรายบุคคล		กลุ่มเกษตรกร		สหกรณ์การเกษตร		นิติบุคคลอื่น		
			ราย	จำนวน	ราย	จำนวน	ราย	จำนวน	ราย	จำนวน	
	เพื่อการกสิกรรม เพื่อการประมง เพื่อการเลี้ยงสัตว์										
	รวม										
	เพื่อการกสิกรรม เพื่อการประมง เพื่อการเลี้ยงสัตว์										
	รวม										
	เพื่อการกสิกรรม เพื่อการประมง เพื่อการเลี้ยงสัตว์										
	รวม										
	เพื่อการกสิกรรม เพื่อการประมง เพื่อการเลี้ยงสัตว์										
	รวม										

ขอรับรองว่ารายงานนี้เป็นความจริงและถูกต้อง

ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจ.....

(.....)

ตำแหน่ง.....

ภาคผนวก 1

คำจำกัดความของ Agro-business

Agri-business ในส่วนที่เป็น Farm Supply หมายถึงธุรกิจเกษตรที่มีผลโดยตรงและใกล้ชิดต่อการผลิตทางการเกษตร ตามรายการต่อไปนี้

(1) การผลิตรถแทรกเตอร์ ควายเหล็ก และอุปกรณ์การเกษตรที่ใช้ประกอบ รถแทรกเตอร์ และควายเหล็ก

(2) การผลิตเรือประมงทะเลและอวนที่ใช้กับเรือประมงทะเล

(3) การผลิตเครื่องสูบน้ำที่ใช้ในการเกษตร

(4) การผลิตปุ๋ย

(5) การผลิตยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์

(6) การผลิตอาหารสัตว์

(7) การรับจ้างไถดินทำการเพาะปลูกพืช

(8) การรับจ้างป้องกันและกำจัดศัตรูพืช

(9) การรับจ้างเก็บเกี่ยวผลิตผลทางการเกษตร

Agri-business ในส่วนที่เป็น Agro-industry หมายถึงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเบื้องต้นที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตทั้งหมด เช่น

(1) โรงงานน้ำตาล

(2) โรงงานทอกระสอบ

(3) โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง แป้งข้าวโพด

(4) โรงงานผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ด และมันเส้น

(5) โรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันถั่วลิสง น้ำมันละหุ่ง น้ำมันมะพร้าว น้ำมันข้าวโพด น้ำมันงา น้ำมันปาล์ม และน้ำมันมินต์

(6) โรงงานผลิตชาและกาแฟ

(7) โรงงานผลิตซ้อสมะเขือเทศ ซ้อสพริก

(8) โรงหีบนุ่น

(9) โรงหีบฝ้าย

(10) โรงงานผลิตเส้นใยมะพร้าว

(11) โรงงานผลิตอาหารกระป๋องและผลไม้กระป๋อง

(12) โรงงานทำปลาป่น

(13) โรงงานผลิตยางแท่งและยางเครฟ

(14) โรงบ่มใบยาสูบ

(15) โรงงานทำวุ้นเส้น

(16) โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์นมสด

ที่บา. ธนาคารแห่งประเทศไทย

นโยบายการพัฒนาชนบทชายฝั่งทะเลตะวันออก

โดย

ผศ.ดร.วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล

บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531

เรื่อง

ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15–16 กุมภาพันธ์ 2531

สารบัญ

โครงการ ESB : ใครกำหนด	หน้า
I. บทนำ : โครงการ ESB	439
1.1. โครงการ ESB คืออะไร	439
1.2. ทำไมจึงต้องพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	440
1.3. องค์ประกอบของโครงการ ESB	441
II. ประวัติและปัจจุบันของโครงการ ESB	449
2.1. ก่อนที่จะมาเป็น ESB	449
2.2. ปัญหาและสภาพปัจจุบันของโครงการ ESB	460
2.3. การกำหนดนโยบายและรูปแบบองค์กรบริหาร	468
III. โครงการ ESB : ใครกำหนด	471
3.1. กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องในโครงการ ESB	473
3.2. กรณีศึกษาแสดงถึงบทบาทและความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ	475
บทบาทและความขัดแย้งในการกำหนดแผนแม่บทของโครงการ	475
ความขัดแย้งกรณีท่าเรือน้ำลึกและการเซ็นสัญญาก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง	478
ความขัดแย้งในโครงการปุ๋ยแห่งชาติ	492
IV. สรุป	501

I. โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก : บทนำ[1/]

1.1. โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกคืออะไร

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (หรือ Eastern Seaboard Development Program ต่อไปนี้จะใช้ตัวย่อว่าโครงการ ESB) คือแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งครอบคลุมบริเวณพื้นที่ 3 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง โดยกำหนดแนวทางพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ กล่าวคือได้กำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่แถบนี้ให้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก อุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ อันเป็นการเสนอทางเลือกแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะให้ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการส่งออกสินค้าไปสู่ต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ ซึ่งผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการนี้ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ เป็นแหล่งสร้างงานอีกแห่งหนึ่งของประเทศ ลดความแออัดโดยกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง และเป็นการสร้างชุมชนเมืองใหม่สำหรับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะมีการวางผังพัฒนาชุมชน มีการจัดระบบบริการด้านสังคมและการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม

ESB เป็นโครงการขนาดใหญ่และต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ถึงประมาณแสนล้านบาทเศษเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยมุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นพื้นฐานของการผลิต (Gas-based industries) และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก (Labor-intensive industries) โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการ

1/ รวบรวมและสรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ฉบับมกราคม 2528, กันยายน 2530 และพฤศจิกายน 2530

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 โดยมีลักษณะเป็นแผนรุกตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525 - 2529) และดำเนินการอย่างต่อเนื่องในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2530-2534) โดยคาดว่าจะใช้เวลาในการดำเนินโครงการประมาณ 20 ปี ซึ่งตามเป้าหมายของการพัฒนาได้กำหนดแนวทางที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมภายในระยะเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และจะปูพื้นฐานให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายในปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 6 หรือระยะอีก 10 ปีข้างหน้า

1.2. ทำไมจึงต้องพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

การที่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกถูกเลือกมาเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนานั้น เหตุผลก็มีอยู่หลายประการด้วยกันซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (อีกส่วนหนึ่งของเหตุผลคงจะต้องดูจากรายละเอียดความเป็นมาก่อนที่จะเป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งจะเสนอในส่วนต่อไป)

ก) ก๊าซธรรมชาติซึ่งจะใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักนั้นได้มีการพัฒนาและวางท่อใต้ทะเลจากหลุมก๊าซในอ่าวไทย มาขึ้นฝั่งที่บริเวณมาบตาพุด

ข) ลักษณะภูมิประเทศในบริเวณนั้นเอื้ออำนวยให้ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่ได้ ซึ่งท่าเรือน้ำลึกนี้เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

ค) มีที่ดินติดทะเลขนาดใหญ่เพียงพอที่จะขยายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และนิคมอุตสาหกรรมต่อไปได้ในอนาคต

ง) เรื่องของแหล่งน้ำซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานอีกอย่างในเรื่องของการ-อุตสาหกรรม ซึ่งในบริเวณนี้มีแหล่งน้ำจืดเพียงพอ เช่น อ่างเก็บน้ำบางพ
อ่างเก็บน้ำหนองค้อ อ่างเก็บน้ำบางประอิน อ่างเก็บน้ำคลองบางไผ่
อ่างเก็บน้ำคอกกราย อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล และอ่างเก็บน้ำคลองใ

จ) พื้นที่บริเวณนี้มีโครงสร้างพื้นฐานหลักที่ค่อนข้างสมบูรณ์อยู่แล้ว ทั้งระบบถนน รถไฟ ไฟฟ้า (ดูตารางที่ 1) นอกจากนี้ยังมีท่าเรือพาณิชย์สัตหีบและสนามบินอู่ตะเภาที่สามารถใช้งานได้ทันที

ฉ) มีระบบสื่อสารโทรคมนาคม (ดูตารางที่ 2) ที่สามารถพัฒนาให้เจริญทันต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณนี้ได้ง่าย

ช) ประการสุดท้ายคือ บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากเกินไปจนอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระยะเริ่มแรก

ดังนั้นพื้นที่บริเวณดังกล่าวจึงถูกเลือกและได้กำหนดการแบ่งเขตพัฒนาออกเป็น 2 เขตเป้าหมาย ดังนี้คือ

1) พื้นที่บริเวณมาบตาพุด จ.ระยอง กำหนดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมทันสมัยและเป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลัก (ดูรูปที่ 1 และ 2)

2) พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง จ.ชลบุรี กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านมลพิษ (ดูรูปที่ 3 และ 4)

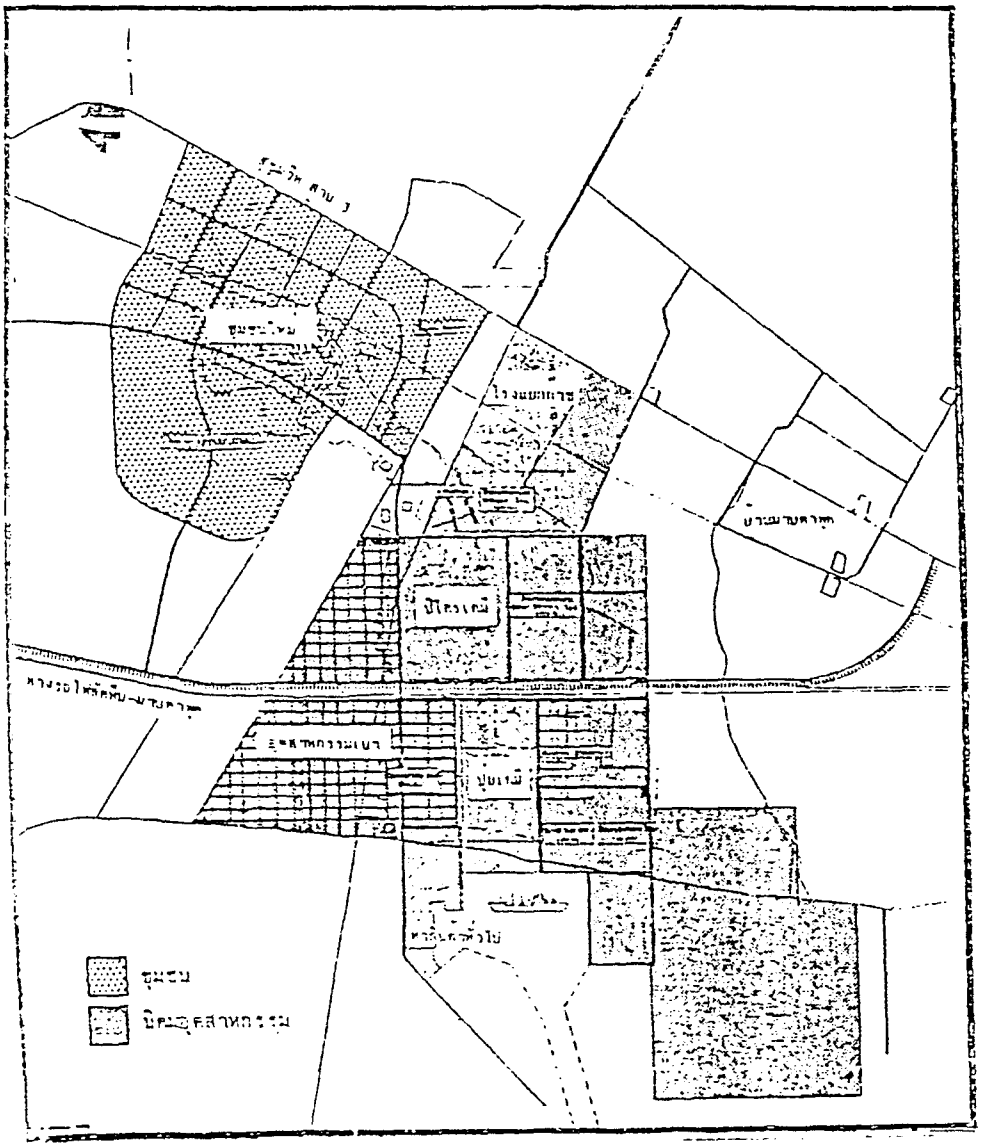
1.3. องค์ประกอบของแผนงาน

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกประกอบด้วยแผนงาน 4 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

ก) แผนงานการจัดระบบบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อมาสนับสนุนพื้นที่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง ซึ่งโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณนี้ได้แก่ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ท่อส่งน้ำหนองค้อ-แหลมฉบัง ทางรถไฟสายศรีราชา-แหลมฉบัง ระบบสื่อสารและโทรคมนาคมแหลมฉบัง ระบบไฟฟ้าแหลมฉบัง

รูปที่ 1

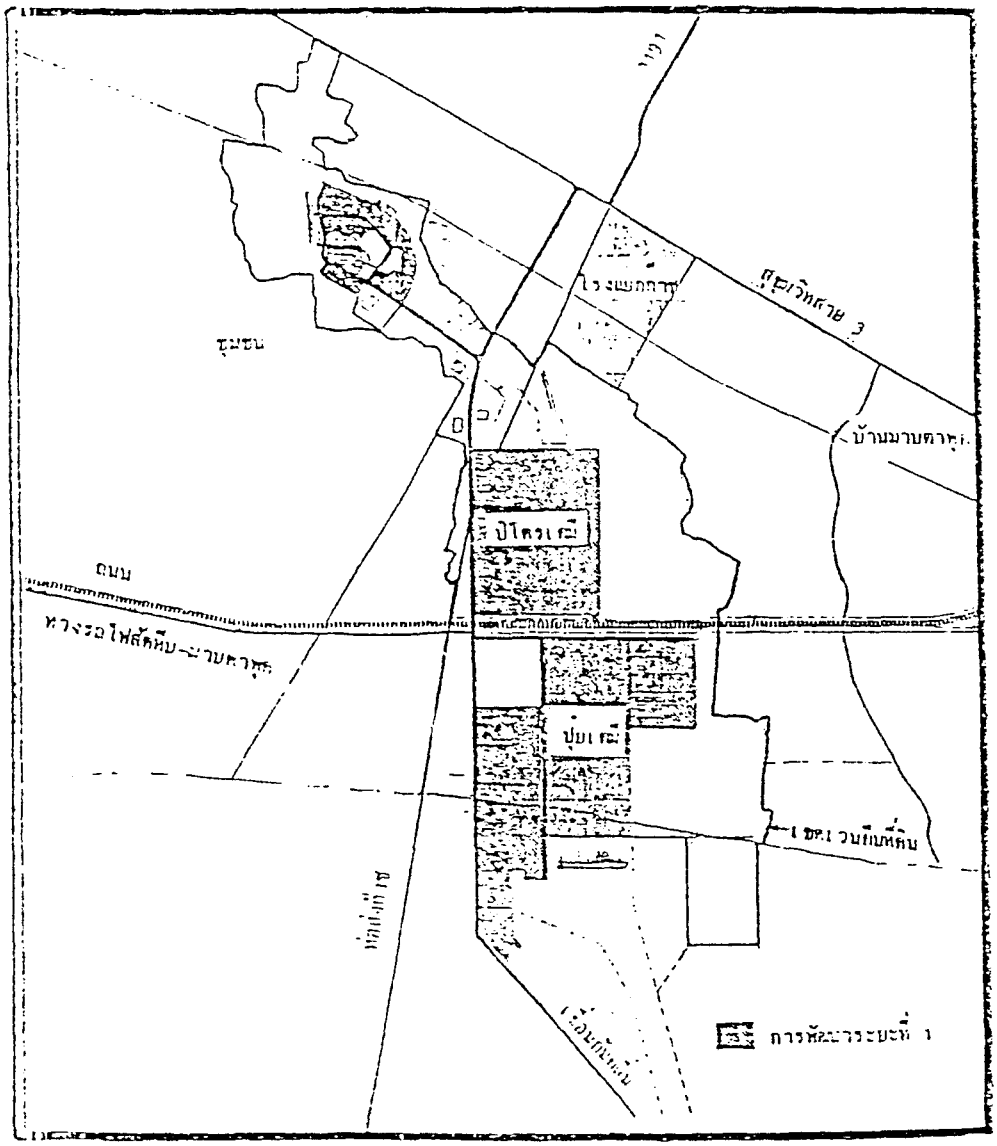
ผังแม่บทการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด



แหล่งที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) พ.ย. 2530

รูปที่ 2

การพัฒนาพื้นที่บ้านมาบตาพุดระยะที่ 1

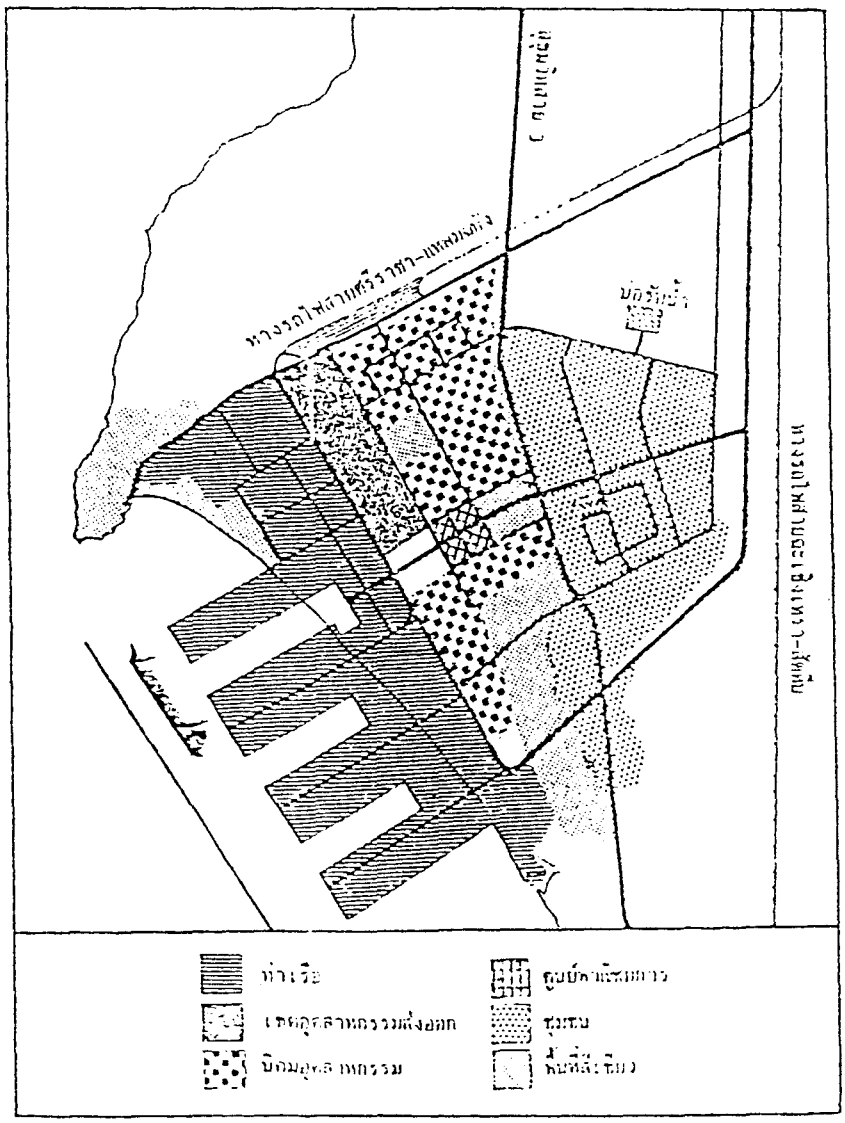


แหล่งที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช)

พ.ศ. 2530

รูปที่ 3

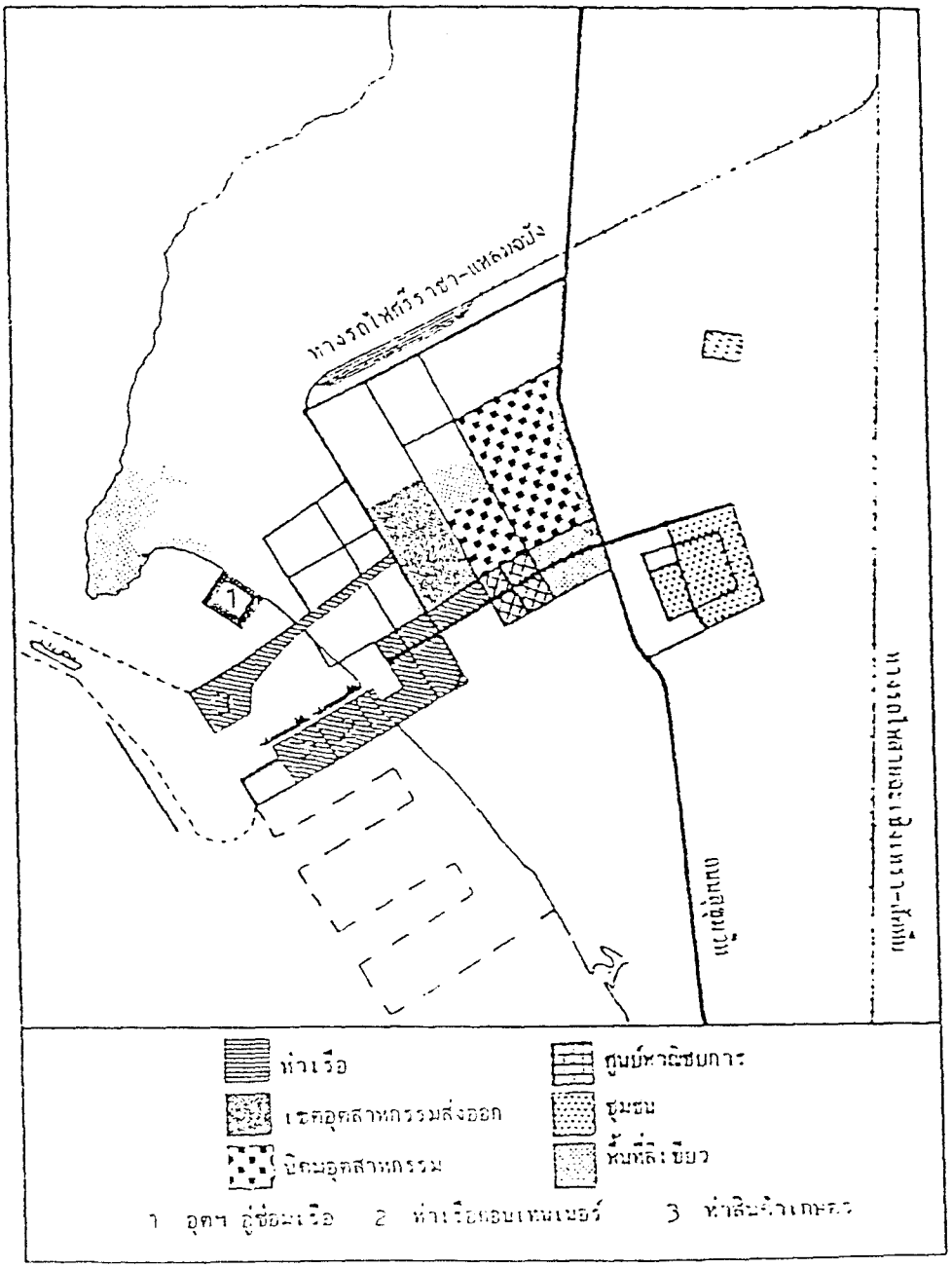
ผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบัง



แหล่งที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) พ.ศ. 2530

รูปที่ 4

การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังระยะที่ 1



แหล่งที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) พ.ศ. 2530

ตารางที่ 1

ระบบทางหลวงและรถไฟในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

		เชื่อมระหว่าง
ทางหลวง		
: เชื่อมภาคตะวันออก - กรุงเทพฯ	ทางหลวงหมายเลข 3	กรุงเทพ-สมุทรปราการ-บางปะกง-ชลบุรี
	" ---------- " 34	บางนา-บางปะกง
	" ---------- " 304	มีนบุรี-ฉะเชิงเทรา
: เชื่อมภาคตะวันออก-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	" ---------- " 304	ฉะเชิงเทรา-กบินทร์บุรี-นครราชสีมา
: ภายในพื้นที่ภาคตะวันออก	" ---------- " 3	ชลบุรี-พัทยา-สัตหีบ-ระยอง-ตราด
	" ---------- " 36	บางละมุง-ระยอง
	" ---------- " 331	สัตหีบ - ทางหลวงหมายเลข 304
รถไฟ		
: กรุงเทพ-ภาคตะวันออก และกำลังก่อสร้าง		ฉะเชิงเทรา-ปราจีนบุรี-อรัญประเทศ
		ฉะเชิงเทรา-ชลบุรี-ศรีราชา-สัตหีบ

แหล่งที่มา : รวบรวมจากสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานขั้นสุดท้ายการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เม.ย. 2524 - หน้า 13-14

ตารางที่ 2

ชุมสายและเลขหมายโทรศัพท์ในภาคตะวันออก

ชุมสาย	หมายเลข	ชุมสาย	หมายเลข
ชลบุรี	4,000	พานทอง	1,660
จันทบุรี	1,600	พริราษา	1,400
พัทยา	1,400	ระยอง	1,000
ฉะเชิงเทรา	1,000	นครนายก	800
ปราจีนบุรี	600	ตราด	600
อรัญประเทศ	400	สัตหีบ	600
บางแสน	400	บ้านบึง	400
บ้านฉาง	200	พนัสนิคม	400
แกลง	200	บางคล้า	200
กบินทร์บุรี	200		

แหล่งที่มา สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างแล้ว หน้า 15

ส่วนในเขตพื้นที่เป้าหมายมาบตาพุดนั้น โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานจะประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรมและชุมชนมาบตาพุด ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ ทางรถไฟสายสัตหีบ-มาบตาพุด ระบบไฟฟ้าสื่อสารและโทรคมนาคมมาบตาพุด เคหะชุมชน และสวัสดิการชุมชน ซึ่งแผนงานส่วนนี้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ (รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานพร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ และสภาพความก้าวหน้าของโครงการดูในภาคผนวก 1)

ข) แผนงานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วย

1) อุตสาหกรรมหลักบริเวณมาบตาพุด ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเคมี ปุ๋ยเคมี โซดาแอช และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ

2) อุตสาหกรรมเบาและเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกบริเวณแหลมฉบัง ได้แก่ การแปรรูปอาหารสัตว์ การผลิตอาหารสัตว์ อิเลคโทรนิคส์ แปรรูปยาง ของเล่นเด็ก เครื่องกีฬา อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ

3) อุตสาหกรรมใหญ่อื่น ๆ ที่ภาคเอกชนสนใจจะลงทุน เช่น อู่ซ่อมเรือ โรงงานประกอบแท่นเจาะสำรวจน้ำมันในทะเล เหล่านี้เป็นต้น แผนงานส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นอุตสาหกรรมหลักที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐจะเข้าร่วมทุนด้วยส่วนหนึ่ง

ค) แผนงานการพัฒนาชุมชนและบริการสังคม เนื่องจากโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกจะเป็นแหล่งสร้างงานอีกแห่งหนึ่ง ดังนั้นเพื่อที่จะรองรับแรงงานอุตสาหกรรมที่จะเพิ่มขึ้นรวมไปถึงประชากรเดิมในท้องถิ่นให้สามารถเข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตนั้นได้ จึงได้มีการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย สถานศึกษาระดับต่าง ๆ ด้านสาธารณสุขและบริการสังคมด้านต่าง ๆ

ง) แผนงานทางด้านส่วนสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้เอกชนสนใจเข้ามาลงทุน เช่น การให้สิทธิประโยชน์ การส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรมที่จะมาลงทุนในพื้นที่เป้าหมาย และการควบคุมป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้น โดยพยายามสนับสนุนให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้เลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

II. ประวัติและปัจจุบันของโครงการ ESB

2.1. ก่อนที่จะมาเป็นโครงการ ESB

ก่อนที่ ESB จะกำเนิดขึ้นมานั้น มีเงื่อนไขก่อนหน้า (preconditioned) และเหตุการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิด ESB ขึ้น เงื่อนไขและเหตุการณ์ดังกล่าวที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1) ปัญหาความแออัดและไม่สามารถขยับขยายต่อไปได้ของแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมในกรุงเทพและจังหวัดบริเวณใกล้เคียง ทำให้จำเป็นต้องสร้างทางเลือกใหม่ รวมทั้งแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมแห่งใหม่ที่เหมาะสม และรัฐบาลได้จัดบริการพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกไว้บ้างแล้ว

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือความแออัดของท่าเรือคลองเตย และการขาดท่าเรือน้ำลึกของประเทศที่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการส่งออกและนำเข้า ที่จริงแนวความคิดที่ประเทศควรจะมีท่าเรือแห่งใหม่นี้ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2491 (สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม) โดยเสนอให้เอาตลาดศรีราชา จ.ชลบุรี แต่อย่างไรก็ตามก็มีปัญหาต่าง ๆ และแนวความคิดเรื่องท่าเรือแห่งใหม่ก็ถูกเลื่อนออกไป จนกระทั่งปี 2515 บริษัทวิศวกรที่ปรึกษา NEDECO (Netherlands Engineering Consultants, 1972) ซึ่งการท่าเรือแห่งประเทศไทยว่าจ้างมาทำการสำรวจการตกตะกอนในร่องน้ำสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา และสำรวจความเหมาะสมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่ศรีราชา ได้เสนอแนะให้ขยายท่าเรือกรุงเทพฯ อีก 4 ท่า และสร้างท่าเรือช่วยขึ้นที่แหลมฉบังศรีราชา อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับการขยาย

ท่าเรือกรุงเทพฯ ส่วนการสร้างท่าเรือน้ำลึกให้ศึกษาและสำรวจความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง (สำนักนายกรัฐมนตรี 2524)

กรมวิเทศสหการรับไปติดต่อกับยูซอม เกี่ยวกับขอความช่วยเหลือจากสหรัฐในการสำรวจเรื่องท่าเรือน้ำลึก ยูซอมได้ให้ความช่วยเหลือโดยว่าจ้างบริษัท Lyon Asoociate, King and Gavaris (1966) ทำการสำรวจและศึกษาและเสนอรายงานว่าควรสร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นที่อ่าวสัตหีบ เพราะค่าก่อสร้างถูกกว่าที่แหลมฉบัง ควรจัดให้แหลมฉบังเป็นท่าเรือน้ำมัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผลการศึกษาเป็นที่ยุติ การท่าเรือได้เซ็นสัญญาว่าจ้างบริษัท NEDEGO เพื่อทำการสำรวจและออกแบบท่าเรือแหลมฉบัง (เมื่อวันที่ 25 ต.ค.2511) NEDEGO ได้เสนอผลการศึกษาต่อการท่าเรือและกระทรวงคมนาคม เมื่อเดือน ก.ค.2515

ในขณะเดียวกัน กระทรวงคมนาคมโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐได้ว่าจ้างบริษัทหลุยส์เบอร์เจอร์ (Louis Berger, Inc., 2516) ทำการศึกษาลู่ทางที่จะพัฒนาท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์ รายงานผลการศึกษาได้ส่งให้กระทรวงคมนาคม เมื่อ มี.ค.2516 กระทรวงคมนาคมได้เปรียบเทียบรายงานของ NEDEGO และบริษัทหลุยส์เบอร์เจอร์ ปรากฏว่าการลงทุนพัฒนาท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์นั้น ต่ำกว่าการลงทุนที่แหลมฉบัง ดังนั้นจึงเห็นว่าการลงทุนที่สัตหีบจะเหมาะสมมากกว่า แต่ในขณะที่กระทรวงคมนาคมกำลังศึกษารายงานดังกล่าวอยู่ สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอมติต่อคณะรัฐมนตรีว่า ท่าเรือสัตหีบเป็นท่าเรือทหาร และเพื่อเหตุผลทางด้านการรักษาความปลอดภัย การที่จะให้เป็นท่าเรือพาณิชย์อย่างสมบูรณ์แบบนั้นดูจะไม่เหมาะสมนัก ดังนั้นจึงขอกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดำเนินการของกองทัพเรือโดยให้เรือพาณิชย์ของเอกชนขออนุมัติพิเศษเข้าเทียบท่าได้เป็นครั้งคราว ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ 16 ก.ค.2516 กระทรวงคมนาคมพิจารณาเห็นว่าการที่จะพัฒนาท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์จะประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการรักษาความปลอดภัย ความคล่องตัวในการดำเนินงาน การลงทุนและการขยายท่าเรือในอนาคต ดังนั้นจึงเห็นว่าควรที่จะสร้างท่าเรือแห่งใหม่

ที่บริเวณแหลมฉบัง ซึ่งได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 9 ต.ค.2516

อย่างไรก็ดี แม้ได้มีมติเห็นชอบไปแล้ว แต่การดำเนินการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ก็ยังไม่สามารถเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะหลังจากปี 2516 ประเทศไทยก็เกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจผันผวน และขาดแคลนเงินทุนเป็นอย่างมาก (ช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในประเทศ) ดังนั้นการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกดังกล่าวจึงถูกเลื่อนออกไปจนกว่าสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศจะดีขึ้น แต่เนื่องจากความต้องการท่าเรือน้ำลึกในทางพาณิชย์ยังมีอยู่มาก ดังนั้นกระทรวงคมนาคมจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ปรับปรุงท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์ไปก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาความคับคั่งของท่าเรือกรุงเทพฯ จนกว่าการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังจะแล้วเสร็จ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 31 ก.ค. และ 9 ต.ค.2516 ให้กระทรวงคมนาคมติดต่อกับกองทัพเรือเพื่อดำเนินเรื่องต่อไป

เมื่อวันที่ 22 ส.ค.2522 การพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และมีมติให้ปรับปรุงท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือสมบูรณ์แบบเป็นอันดับแรก และวางแผนดำเนินการแหลมฉบังให้เป็นท่าเรือพาณิชย์ที่สมบูรณ์แบบอันดับต่อไป โดยที่การดำเนินการปรับปรุงท่าเรือพาณิชย์สัตหีบได้ดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษามอนเซลล์ (Maunsell Consultants Limited, 1980) มาทำการศึกษาพร้อมทั้งได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกในการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบและโครงการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดีจากผลการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษามอนเซลล์ ซึ่งได้เสนอแนะให้จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านท่าเรือเพิ่มขึ้นหลังจากปี 2528 เพื่อรองรับการผลิตโซดาแอซที่แหลมฉบังนั้น ทำให้กระทรวงคมนาคมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังตามแผนดำเนินการระยะแรก (ซึ่งจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกของโซดาแอซอยู่ด้วย) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้ก่อสร้างท่าเรือที่แหลมฉบังได้เมื่อ 15 ต.ค. 2523

2) โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักที่รัฐบาลให้กระทรวงอุตสาหกรรมทำการศึกษา และโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project)

ซึ่ง AIP นี้กลุ่มศึกษาของ UN ได้เสนอในปี 2516 และรัฐบาลกลุ่มประเทศ ASEAN ได้รับหลักการอย่างเป็นทางการเมื่อ 2519 และในปี 2523 โครงการอุตสาหกรรมร่วม 5 โครงการได้จัดตั้งขึ้นและให้ประเทศในกลุ่ม ASEAN แต่ประเทศรับผิดชอบในโครงการที่ระบุนั้น ๆ ซึ่งประเทศไทยได้รับโครงการอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอซ (Rock salt-soda ash project) ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ASEAN ให้เป็นโครงการอุตสาหกรรมร่วมระหว่าง ASEAN โครงการนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับมอบหมายให้ไปศึกษาและดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ สถานที่ตั้งโรงงานผลิตโซดาแอซที่แหลมฉบัง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มิ.ย. 2523

ภายหลังที่ได้มีมติให้ตั้งโรงงานผลิตโซดาแอซที่แหลมฉบัง ปรากฏว่าได้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านการตั้งโรงงานที่บริเวณแหลมฉบัง ซึ่งกลุ่มผู้คัดค้านใหญ่ได้แก่ ชมรมสภาวะแวดล้อมสยามและผู้ประกอบการโรงแรมพัทยา ซึ่งประเด็นในการคัดค้านคือ การป้องกันสภาวะมลพิษที่จะทำลายแหล่งท่องเที่ยวในเขตบริเวณนั้น ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งโรงงานผลิตโซดาแอซเพื่อหาข้อยุติในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 24 พ.ย. 2523

ในระยะเดียวกันนั้นบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง (บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลไทย) ได้ยื่นขอส่งเสริมการตั้งโรงงานปิโตรเคมี (แห่งแรกในประเทศไทย) ที่ จ.ระยอง ซึ่งมีส่วนเสริมให้การคัดค้านในประเด็นของสภาวะแวดล้อมเป็นพิษรุนแรงยิ่งขึ้น (และนอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างบริษัทและอิทธิพลในท้องถิ่นกับนาวิกโยธินและคนทั้งจังหวัดระยอง) ในที่สุดเพื่อหาข้อยุติก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาเสนอต่อนายก ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้มีบทบาทต่อมาในการเสนอ ESP ต่อคณะรัฐมนตรี

นอกเหนือจากเหตุการณ์เกี่ยวกับ 2 อุตสาหกรรมหนักดังกล่าวข้างต้น กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีโครงการในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักอื่น ๆ ที่ทำการศึกษาและ

ตารางที่ 3

ก๊าซธรรมชาติสำรองในบริเวณอ่าวไทย

(ถึงสิ้นปี 2523)

(หนึ่งล้านลิบิกฟีต)

แปลง (Field)	การจัดกลุ่มสำรอง (Reserve Category)	จำนวน
Texas Pacific Concessions	เป็นไปได้ (Possible)	20.0
Union Oil Concessions	"	6.9
รวม	"	26.9
บล็อก 12 - Union	พิสูจน์แล้ว (Proven)	
บล็อก 12 - Union	พิสูจน์แล้วและน่าจะมี (Proven and Probable)	1.8
บล็อก 10 - Union	พิสูจน์แล้ว	1.2
บล็อก 13 - Union	น่าจะมี	1.0
บล็อก 15/6 Texas Pacific	พิสูจน์แล้ว	1.3
บล็อก 15/16 Texas Pacific	พิสูจน์แล้วและน่าจะมี	5.8
รวม	พิสูจน์แล้ว	4.1
	พิสูจน์แล้วและน่าจะมี	9.8

ที่มา : Petroleum Project Division, World Bank (1981)

ตารางที่ 4

บริษัทที่ได้รับสัมปทานบนบก

ชื่อบริษัท	วันที่รับสัมปทาน	แปลงสำรวจ	ขนาดพื้นที่(ตร.กม.)
Thai Shell Exploration & Production Co, Ltd.	เม.ย.2522	S_1, S_2	20,000
ESSO Exploration & Production Khorat, Inc.	เม.ย.2522	E_1-E_5	50,000
ESSO Udon Inc.	มี.ย. 2524	EF_{1-2}	20,000
Phillips Petroleum International Corporation	มี.ย. 2524	P_1-P_3	25,638
Terra Marine International Inc.	มี.ย. 2524	T_1	8,473.16

ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี

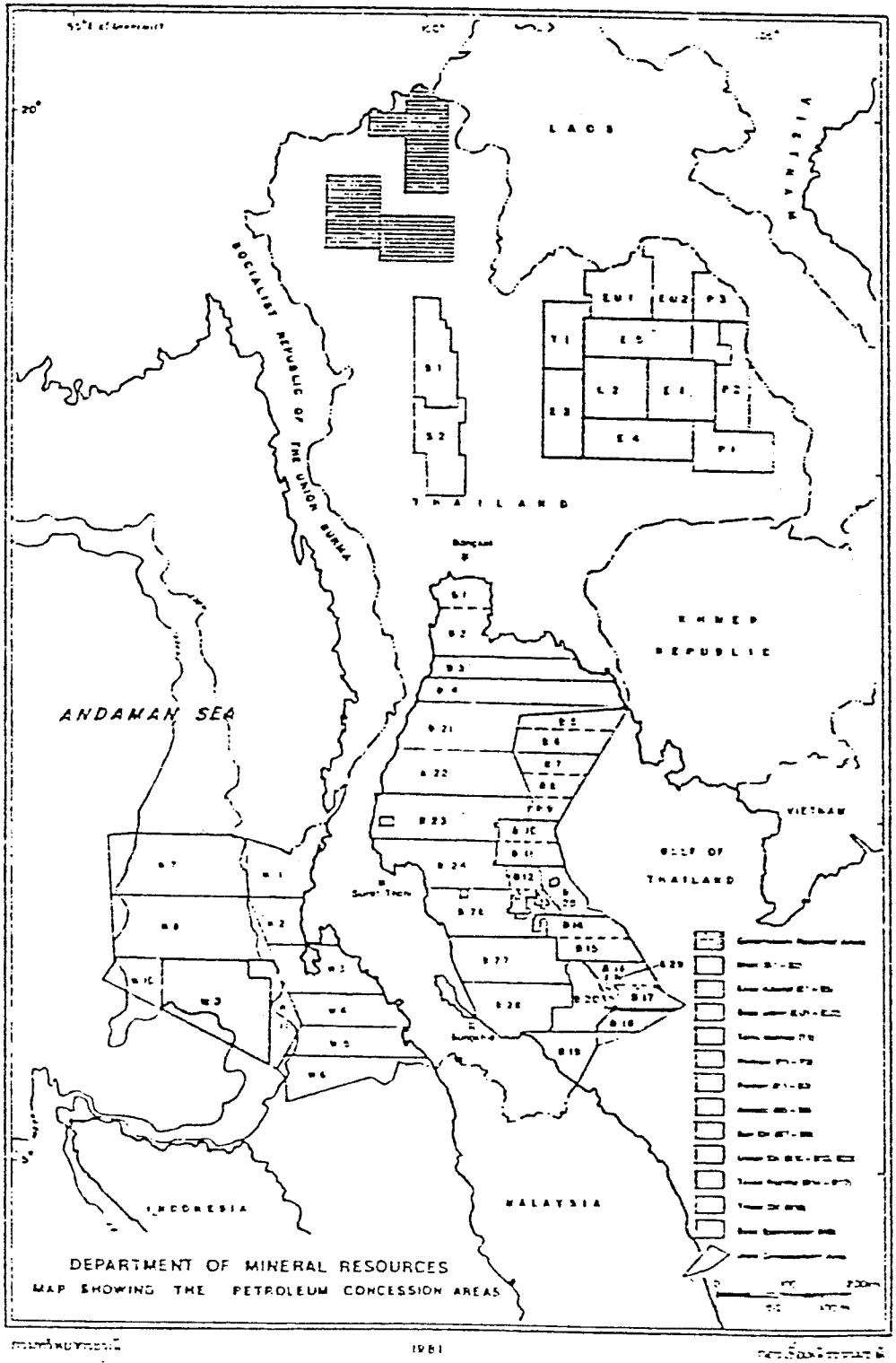
ตารางที่ 5

บริษัทที่ยื่นขอรับอนุมัติสัมปทาน (6 พฤษภาคม 2525)

(ตามประกาศกระทรวง วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2525)

	พื้นที่ (ตร.กม.)	บริเวณที่ตั้ง
M.Q.F. Oil Corporation of the US.	5,000	ทางเหนือ
Phillips Petroleum Ltd. of the US.	27,500	ทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ
Thai Petroleum Exploration of Thailand	31,000	ทางใต้
Southwest Consolidated Resources of Britain	17,000	ทางเหนือ
Terra Marine of the US.	26,000	ที่ราบภาคกลาง
Thai Shell Exploration & Production Ltd. of the Royal Dutch/Shell Group.	5,800	บริเวณต่อจากเขตสัมปทานปัจจุบันที่ จ.กำแพงเพชร

รูปที่ 5


LAOS
THAILAND
SOCIALIST REPUBLIC OF THE UNION BURMA
KHMER REPUBLIC
VIETNAM
ANDAMAN SEA
GULF OF THAILAND
INDONESIA
MALAYSIA
DEPARTMENT OF MINERAL RESOURCES
MAP SHOWING THE PETROLEUM CONCESSION AREAS
1981

เสนอต่อรัฐบาล โครงการอุตสาหกรรมหลักที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติสถานที่ตั้ง (วันที่ 29 ต.ค. 2523) ซึ่งอยู่ในระยะใกล้เคียงกับการขออนุมัติสถานที่ตั้งโรงงานโซดาแอซคือ โรงงานเหล็กและเหล็กกล้า โดยขออนุมัติตั้งที่แหลมฉบังด้วย นอกจากนี้ยังมีโครงการปุ๋ยและเหล็กพรุน ซึ่งเป็นโครงการอุตสาหกรรมหลักที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้มีการพัฒนาขึ้นในประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ธ.ค. 2523 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งโรงงานผลิตโซดาแอซ รับไปพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของสถานที่ตั้งโรงงานเหล็กกล้ากับปุ๋ยเคมี รวมทั้งสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหลักอื่น ๆ ด้วย (โดยยกเลิกคณะกรรมการชุดเดิม และแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้นแทน)

3) การขุดพบแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย การสำรวจหาปิโตรเลียมในอ่าวไทยมีมาตั้งแต่ปี 2513 เรื่อยมาจนปี 2523 ซึ่งผลจากการขุดสำรวจพอจะสรุปได้ว่ามีอัตราผลสำเร็จ 3:1 และปรากฏว่าสามารถพบก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก (ดูตารางที่ 3 และรูปที่ 5) แต่พบน้ำมันปิโตรเลียมจำนวนน้อย (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2529) และจากการสำรวจในขั้นตอนต่อ ๆ มาพบว่ามีปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองในอ่าวไทยมากเพียงพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ ดังนั้นจึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของยุคโซดิช่วงชัชวาลย์ของประเทศไทย ต่อมาได้มีการเจรจาตกลงราคาซื้อขายกับบริษัทที่ได้รับสัมปทาน (รายชื่อบริษัทได้รับสัมปทานดูในตารางที่ 4 และ 5) หลังจากนั้นได้ก่อสร้างท่อส่งก๊าซใต้-ทะเลจากบริเวณหลุมก๊าซในอ่าวไทย (เป็นระยะทาง 625 ก.ม. ซึ่งนับว่าเป็นท่อส่งก๊าซใต้ทะเลที่ยาวที่สุดในโลก) มาขึ้นฝั่งที่มาบตาพุด จ.ระยอง

ก๊าซธรรมชาตินี้นอกจากนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านพลังงานแล้ว ยังเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญ ๆ เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปุ๋ยเคมี และโซดาแอซ ดังนั้นเพื่อใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติที่นำขึ้นมาใช้ได้อย่างเต็มที่ จึงมีการศึกษาความเป็นไปได้ของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งริเริ่มโครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซที่จะทำการแยกก๊าซออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ

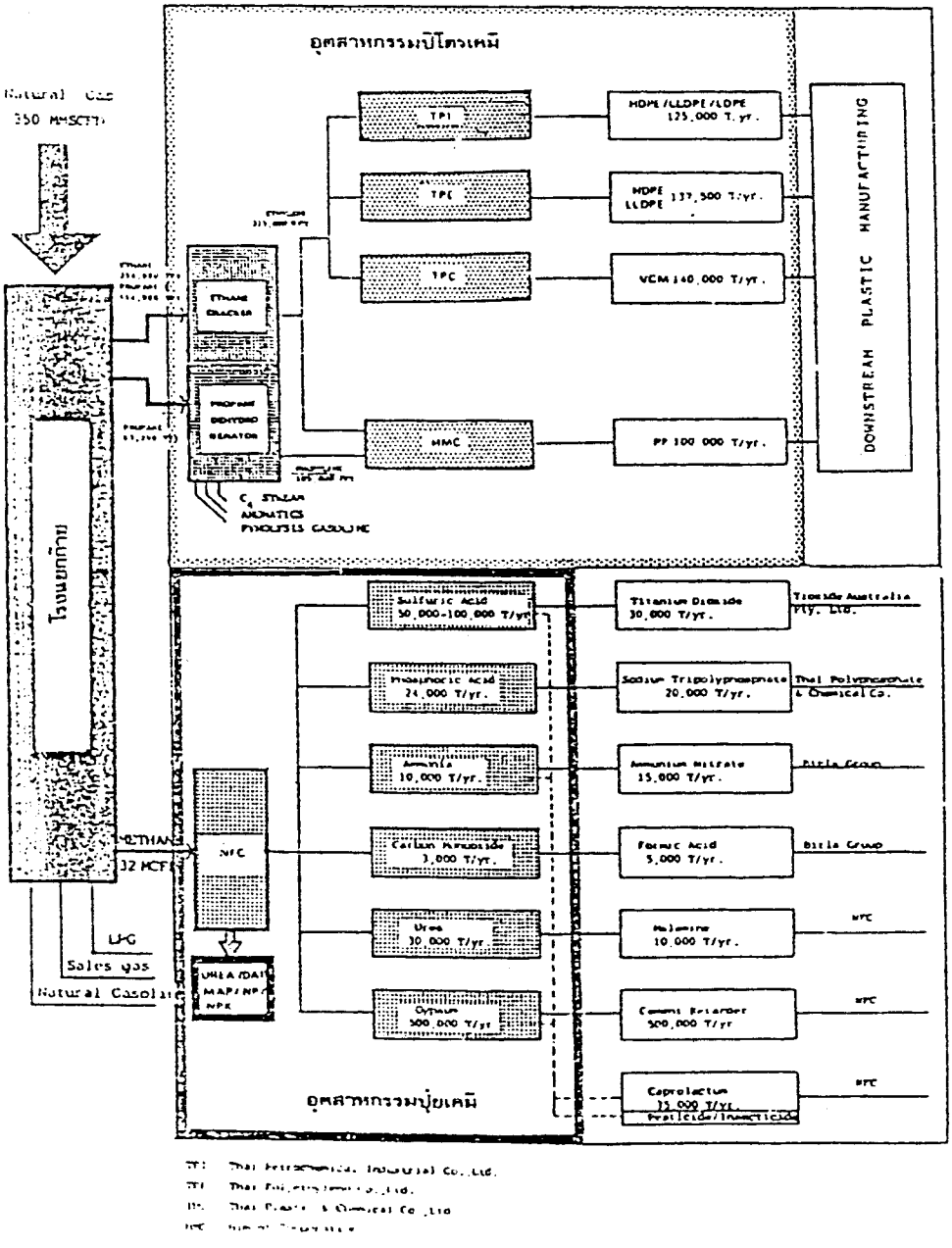
ให้มีมูลค่าสูงยิ่งขึ้นไปอีก รูปที่ 6 แสดงถึงแผนภูมิของอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากก๊าซธรรมชาติ ซึ่งนอกเหนือจากการนำไปใช้ในแง่เป็นพลังงาน เช่น LPG ซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงทั้งในครัวเรือน และการคมนาคม จากรูปได้แสดงถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากก๊าซธรรมชาติที่คณะอนุกรรมการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ศึกษาและเสนอ (ซึ่งคณะอนุกรรมการนี้ได้มีคำสั่งแต่งตั้งโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2524)

4) ความต้องการก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrial Country : NIC) ตามแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ทำให้ผู้วางแผนมองว่าจะต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เป็นอุตสาหกรรมหลัก ๆ ขึ้นภายในประเทศ เพื่อให้พื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศแข็งแกร่งพอที่จะรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในขั้นตอนที่สูง ๆ ขึ้นไป เพื่อความพร้อมของการก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

จากวิวัฒนาการของเงื่อนไขหลัก ๆ ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาพิจารณาเสนอข้อยุติเกี่ยวกับการพัฒนาและการเลือกที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือให้สอดคล้องกันต่อไป โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (อ.พ.อ.) เมื่อวันที่ 26 ธ.ค. 2524 โดยมี นายอาณัติ อาภาภิรม เป็นประธานคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นรวม 8 คณะ ได้แก่ คณะทำงานเฉพาะกิจด้านท่าเรือ คณะทำงานเฉพาะกิจด้านอุตสาหกรรม คณะทำงานเฉพาะกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน คณะทำงานเฉพาะกิจด้านผังเมือง คณะทำงานเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานเฉพาะกิจด้านน้ำ คณะทำงานเฉพาะกิจด้านสังคมการเมือง และคณะทำงานเฉพาะกิจด้านแอมโมเนียคลอไรด์ โดยมีสำนักงานเลขานุการ (สพอ.) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานผลการศึกษาทั้งหมด จากผลการศึกษาปรากฏว่ามีข้อเสนอแนะทั้งหมดในรายงานขั้นสุดท้ายใหญ่ ๆ ดังนี้

รูปที่ 6

อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากก๊าซธรรมชาติ



1) เห็นสมควรกำหนดให้อุตสาหกรรมหลักตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและบริเวณใกล้เคียง อุตสาหกรรมหลักดังกล่าวได้แก่ อุตสาหกรรมโซดาแอช อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมเหล็กพรุน และอุตสาหกรรมเหล็กสมบูรณ์แบบ

2) เห็นสมควรให้พัฒนาท่าเรือสัตหีบ โดยการขยายปรับปรุงเพื่อเป็นท่าเรือน้ำลึก สำหรับบริการสินค้ากองเป็นหลัก และสามารถบริการสินค้าคอนเทนเนอร์ได้ในระยะแรก

3) เห็นสมควรให้พัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง เป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการสินค้าทั่วไปซึ่งรวมถึงสินค้าคอนเทนเนอร์ด้ ในระยะต่อไปโดยให้สอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ

4) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องในการจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการต่าง ๆ ประสานงานการปฏิบัติงานตามแผน และติดตามรายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวทางแผนปฏิบัติ

5) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Cooper & Lybrand Associates ให้มาศึกษาในรายละเอียดและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2524

2.2. ปัญหาและสภาพปัจจุบันของโครงการ ESB

แม้มติคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไปแล้วก็ตาม แต่อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ทำให้การดำเนินการล่าช้าออกไปมาก และนอกจากนี้ยังทำให้ต้องมีการหยิบยกโครงการ ESB ขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะ

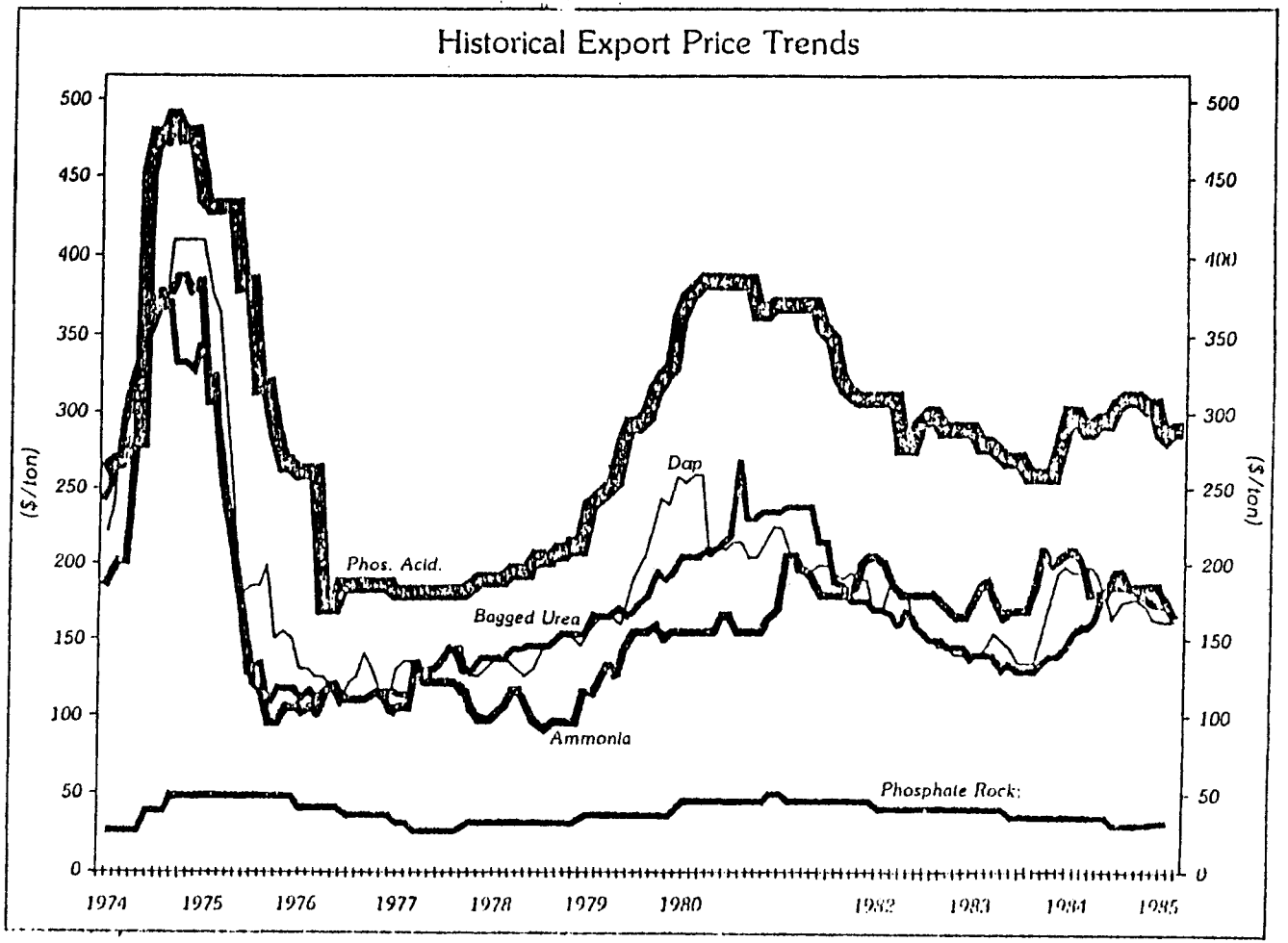
เศรษฐกิจภายในประเทศและภาวะเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นโครงการ ESB ในปัจจุบันจึงมีรูปที่เปลี่ยนแปลงไปจากโครงการ ESB ในระยะแรกบ้าง

อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ ESB ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) อุปสรรคทางด้านปริมาณก๊าซสำรองที่มีอยู่ จากการที่มีสัมปทานการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ในเชิงพาณิชย์ และในเวลาต่อมาพบว่าปริมาณก๊าซที่จะขุดนำขึ้นมาใช้ในหลุมแรก ๆ นั้นมีลักษณะหลุมที่ไม่ต่อเนื่องกัน ทำให้ปริมาณก๊าซที่มีอยู่ต่ำกว่าที่ทางบริษัทสัมปทานคาดการณ์ไว้มาก จึงทำให้เกิดความลังเลและไม่แน่ใจในปริมาณก๊าซสำรองที่มีอยู่ ความไม่แน่ใจในปริมาณก๊าซสำรองนี้เองได้ทำให้การลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ เช่น ปุ๋ยเคมี และปิโตรเคมี ล่าช้าออกไป อย่างไรก็ดีหลังจากที่ได้มีการขุดเจาะสำรวจในเวลาต่อ ๆมา ก็ได้มีการยืนยันถึงปริมาณก๊าซสำรองว่ามีเพียงพอสำหรับที่จะเป็นอุปทานให้แก่โครงการอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ จึงได้มีการเริ่มพิจารณาโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง

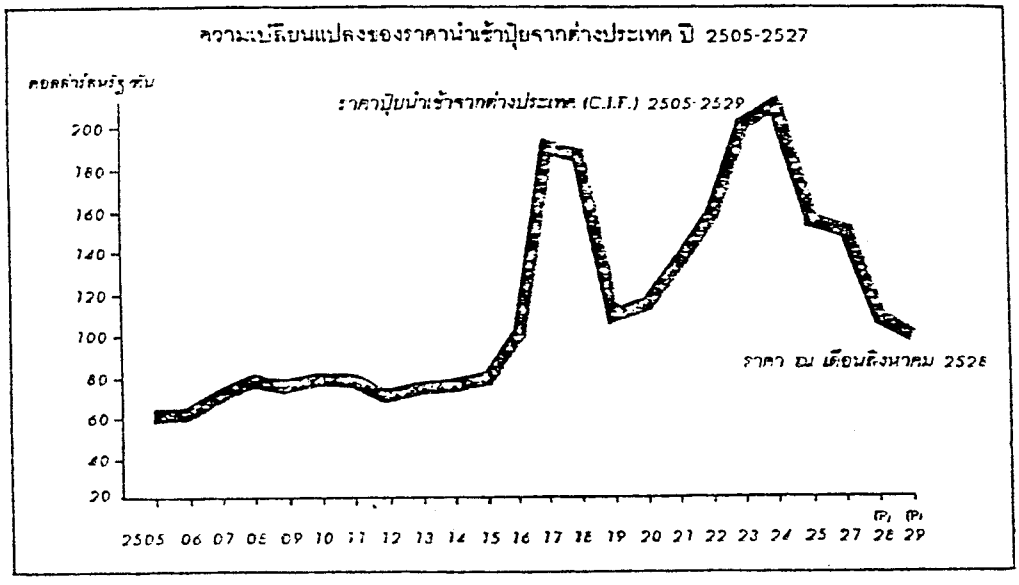
2) ปัญหาด้านภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากโครงการ ESB เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงถึงกว่าแสนล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ ทำให้มีการวิตกกันถึงภาระหนี้ต่างประเทศที่จะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันภาวะเศรษฐกิจของประเทศก็อยู่ในสภาวะที่ผันผวน ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศจนมีการลดค่าเงินบาทถึง 3 ครั้ง การตกต่ำของรายได้ภาครัฐบาลทำให้ต้องมีการควบคุมงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาลอย่างจริงจัง สถานะการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลมุ่งเน้นเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐไม่สามารถหุ่มเทการลงทุนในโครงการ ESB ได้อย่างเต็มที่ ในที่สุดก็ต้องปรับแผนการลงทุนของโครงการใหม่เมื่อต้นปี 2528 โดยลดเงินลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานลงร้อยละ 30 และแบ่งการดำเนินโครงการออกเป็น 2 ขั้นตอน ซึ่งในขั้นตอนแรกจะดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่จำเป็นอันดับแรกก่อน และดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นน้อยกว่าในอันดับต่อมา อย่างไร

รูปที่ 7



แหล่งที่มา : ธนาคารกรุงเทพ, วารสารเศรษฐกิจ, พ.ย. 2528 หน้า 648

รูปที่ 8



ที่มา : ธนาคารกรุงเทพฯ, อ้างแล้ว หน้า 644

ตารางที่ 6

แนวโน้มราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีของตลาดโลกรายไตรมาส

1982-1985

หน่วย : ดอลลาร์ สรอ./เมตริกตัน

ปี/ไตรมาสที่	1982				1983				1984				1985	
ผลิตภัณฑ์	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
LDPE, liner	704	660	550	594	660	726	814	880	902	792	726	660	605	583
HDPE, blow moding	858	821	803	781	770	770	796	814	825	814	763	711	726	682
Ethylene	517	381	396	436	440	440	451	462	425	429	411	389	352	341
PP, homopolymer molding	858	858	836	814	770	748	792	836	858	821	807	770	792	792
Propylene, polymer grade	561	528	506	440	418	407	418	429	418	418	418	407	396	385
PVC, pipe-grade	385	440	528	594	528	682	660	616	660	792	638	528	660	715
Vinyl Chloride	352	374	418	352	440	440	418	418	418	528	396	396	396	407

ที่มา : Modern Plastics International, August 1985, p. 8

หมายเหตุ : ราคาผลิตภัณฑ์ในตารางนี้เป็น contract price

ก็ตามการดำเนินโครงการตามแผนการลงทุนใหม่ก็คงไม่ราบรื่นเท่าใดนัก เพราะมีการคาดการกันเกี่ยวกับเศรษฐกิจโลกว่ายังคงตกต่ำและมีความผันผวนไม่แน่นอนอีกต่อไป ซึ่งแน่นอนว่าจะส่งผลกระทบมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของไทยด้วยเช่นกัน (ธนาคารกสิกรไทย ส.ค. 2528)

จากการปรับแผนการลงทุนและความล่าช้าในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐ ทำให้โครงการอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยเอกชนต่างพากันชะลอการลงทุนออกไป เพื่อรอดูท่าทีที่แน่นอนของรัฐบาล

3) ปัญหาด้านภาวะเศรษฐกิจโลก การที่ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำมาตั้งแต่หลัง 2516 รวมทั้งความผันผวนเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน เช่น วิกฤติการณ์ทางการเงิน วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และ 3 ย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของไทยด้วย ภาวะการผันผวนของตลาดเงินโลก รวมทั้งภาวะราคาน้ำมันในตลาดโลก มีผลกระทบอย่างมากต่อโครงการ ESB ทั้งนี้เพราะในช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ราคาน้ำมันในตลาดโลกก็เริ่มตกต่ำมาเรื่อย ๆ เนื่องจากมีปริมาณล้นตลาด (และส่วนหนึ่งคงมีผลเนื่องมาจาก สงครามระหว่างอิหร่าน-อิรัค) เช่นเดียวกับราคาก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำมัน ราคายิ่งตกต่ำลงไปมาก สถานการณ์เช่นนี้เป็นผลส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ราคาของปุ๋ยเคมีและปิโตรเคมีในตลาดโลก มีราคาตกต่ำลง รูปที่ 7 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาแม่ปุ๋ยเคมีชนิดต่าง ๆ ในตลาดโลก และรูปที่ 8 แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของราคาปุ๋ยนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นว่าแนวโน้มของราคาลดลง ส่วนตารางที่ 6 แสดงถึงแนวโน้มราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีของตลาดโลก นอกจากนี้ยังมีการแข่งขันกันอย่างมากในอุตสาหกรรมการผลิตเหล่านี้ ซึ่งการที่ราคาตลาดโลกของอุตสาหกรรมดังกล่าวมีแนวโน้มตกต่ำลง และภาวะการแข่งขันเป็นไปอย่างรุนแรง ทำให้โครงการอุตสาหกรรมของ ESB ต้องกลับมามองและพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะโครงการอุตสาหกรรมหลัก ESB มีอยู่ 3 โครงการใหญ่ ๆ คือ โรงแยกก๊าซ ปุ๋ยเคมี และปิโตรเคมี ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบพื้นฐานที่สำคัญ ดังนั้นราคาก๊าซในประเทศย่อมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดต้นทุนและราคาของปุ๋ยเคมีและ

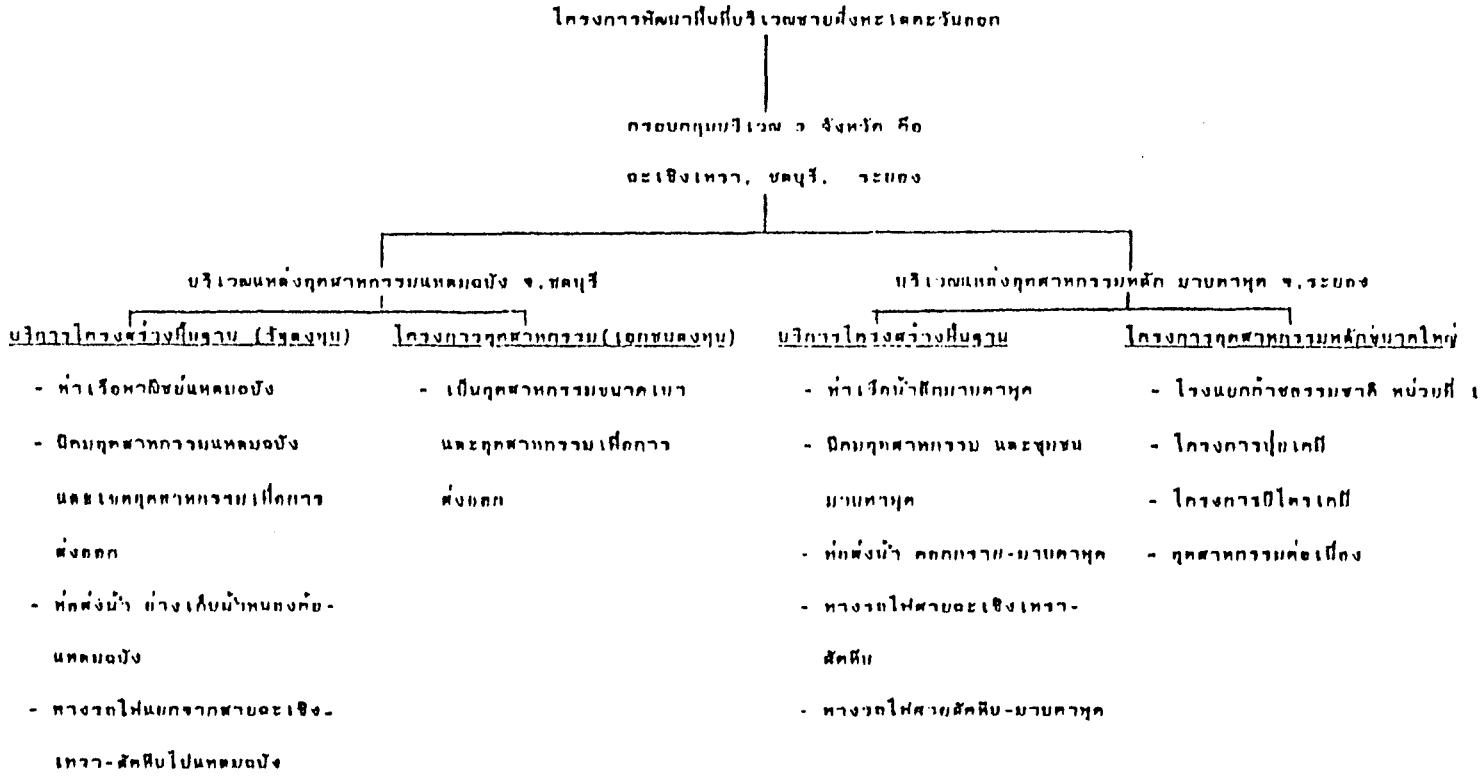
ปิโตรเคมี (นอกเหนือจากขนาดการผลิตและต้นทุนอื่น ๆ) การที่ต้นทุนในการขุดเจาะและนำก๊าซขึ้นมาใช้ของประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (เนื่องจากลักษณะของหลุมก๊าซและการวางท่อใต้ทะเลมาใช้) ดังนั้นราคาก๊าซภายในประเทศจึงมีแนวโน้มสูงกว่าราคาก๊าซในตลาดโลก ซึ่งย่อมจะทำให้ต้นทุนและราคาของอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบสูงตามไปด้วย ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคภายในประเทศถ้าหากมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตามอุปสรรคเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับสถานะการณ์ภายนอกประเทศ ซึ่งในระยะยาวแล้วอาจเปลี่ยนแปลงไปก็ได้

นอกจากนี้ในช่วงปลายปี 2528 ภาวะผันผวนของตลาดเงินต่างประเทศ การเพิ่มขึ้นอย่างมากของราคาเงินเยน (ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่ของโครงการ ESB) การตกลงอย่างมากของค่าเงินดอลลาร์ และการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินต่างประเทศล้วนส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงการ ESB จึงมีผลทำให้นักลงทุนและผู้มีส่วนร่วมในโครงการอุตสาหกรรมเหล่านี้ ต้องทันมาพิจารณาความเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์ของโครงการที่จะลงทุนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนับเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้โครงการ ESB ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริเวณชายฝั่งดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนตลอดเวลา

ส่วนโครงการต่าง ๆ ในบริเวณแหลมฉบัง ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและใช้แรงงานจำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมการส่งออกและการจ้างงาน ดังนั้นในวันที่ 15 ต.ค. 2529 คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงมีมติให้ดำเนินการโครงการแหลมฉบังต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเมื่อวันที่ 2 มิ.ย. 2524 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โครงการ ESB ในปัจจุบันพอจะสรุปคร่าว ๆ ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่เริ่มโครงการ ESB มาถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ สิ่งจากโครงการดั้งเดิม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ได้แก่



ที่มา : เศรษฐกิจปริทัศน์ มิ.ย. 2530

ก) มติในการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 23 ก.พ. 2525 ยืนยันนโยบายเร่งรัดพัฒนาปรับปรุงขยายท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ เพื่อให้ทันกับความต้องการของอุตสาหกรรมหลักที่จะเกิดขึ้น โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนแม่บทการปรับปรุงและขยายท่าเรือ แต่เนื่องจากเอกชนผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมหลักเห็นว่าท่าเรือสัตหีบอยู่ห่างไกลจากแหล่งที่ตั้งที่มาบตาพุดมาก นอกจากนี้กองทัพเรือก็มีความวิตกกังวลว่าการขยายท่าเรือจะเกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในอ่าวสัตหีบและเป็นปัญหาต่อเรื่องความมั่นคง ดังนั้น กพอ. จึงมีมติเมื่อ 24 พ.ย. 2525 ให้ชะลอการขยายและปรับปรุงท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ และให้ทำการศึกษาและออกแบบเบื้องต้นท่าเรือมาบตาพุดแทน

ข) โครงการอุตสาหกรรมหลัก จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงและชะลอโครงการอุตสาหกรรมหลักไปหลายอย่าง เช่น มีการยกเลิกโครงการผลิตหินเกลือและโซดาแอช ส่วนโครงการที่ชะลอออกไปก่อนได้แก่ โครงการปุ๋ยเคมี ส่วนโครงการผลิตเหล็กสมบูรณ์แบบได้มีการศึกษาและกำหนดแหล่งที่ตั้งของโรงงานใหม่ว่าควรจะอยู่ทางตอนเหนือของเขาแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์

รายละเอียดของความคืบหน้าของโครงการ ESB ตั้งแต่ปี 2525 จนถึงสิ้นปี 2529 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการติดตามและสรุปไว้ (ดูรายละอียดในภาคผนวก. 2)

2.3. การกำหนดนโยบายและรูปแบบองค์กรบริหาร

เมื่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกรวมทั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ได้เสนอรายงานขั้นสุดท้ายและข้อเสนอแนะเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการยกเลิกคณะทำงานชุดนี้ไป แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะดังกล่าว แผนงานการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล

ตะวันออกจึงเกิดขึ้นและมีขอบเขตของงานกว้างขวางมาก ทั้งนี้เพราะประกอบด้วยโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนี้ขอบข่ายการปฏิบัติงานยังเกี่ยวโยงกับหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ตลอดจนแหล่งเงินกู้และองค์กรระหว่างประเทศ (ดูรายละเอียดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในตารางที่ 7) ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงได้มีการจัดรูปองค์กรการบริหารหลายรูปแบบ เพื่อดูแลรับผิดชอบด้านนโยบาย การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย และการติดตามประเมินผลงาน (พูนสิน เฉลิมพงศ์ 2525) องค์กรการบริหารดังกล่าวได้แก่

1) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ตั้งขึ้นเมื่อ 2 มิ.ย. 2524) เพื่อดำเนินงานต่อจากคณะกรรมการชุดเดิมที่มีการยกเลิกไป โดยมี พณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของโครงการอุตสาหกรรม ท่าเรือน้ำลึก โครงสร้างพื้นฐาน และส่วนสนับสนุนอื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน

2) คณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจ มีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงาน ติดตามประเมินผลงาน และการดำเนินงานแต่ละด้านให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการ จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการช่วยเหลือการปฏิบัติงานเฉพาะด้านขึ้นรวม 4 คณะคือ

ก) คณะอนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (2 มิ.ย. 2524) มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (เมื่อวันที่ 6 ก.ค. 2524) รวม 5 คณะ คือ คณะทำงานเฉพาะกิจด้านวางผังกายภาพแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหญ่ภาคตะวันออก คณะทำงานเฉพาะกิจด้านรถไฟ คณะทำงานเฉพาะกิจฝ่ายที่ปรึกษาการลงทุน คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ และคณะทำงานเฉพาะกิจด้านวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำคอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ

ข) คณะอนุกรรมการเจรจาและร่างสัญญาโครงการปุ๋ยเคมี ตั้งเมื่อ 26 ต.ค. 2524 โดยมี รมช.กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานอนุกรรมการ

ค) คณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มี รมช.กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานอนุกรรมการ

ง) คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาและสังคมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ตั้งเมื่อ 13 ม.ค. 2525 มี นายสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานอนุกรรมการ

3) การจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการตั้งเมื่อ 28 ก.ค. 2524 เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

ก) เป็นศูนย์กลางประสานงานการจัดทำแผนงานที่มีลักษณะที่ต้องมีการวางแผนโครงการแบบผสมผสาน

ข) วางระบบติดตามและประเมินผลให้มีการดำเนินงานตามแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ค) ประสานงานกับคณะทำงานเฉพาะกิจด้านต่าง ๆ และอนุกรรมการชุดอื่น ๆ

ง) เป็นศูนย์กลางรวบรวม ประมวลข้อมูลที่จะชี้แจง และกระจายข่าวสารให้หน่วยราชการ องค์กรระหว่างประเทศ ผู้ลงทุนภาคเอกชนและสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันตามที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

อย่างไรก็ตามรูปแบบองค์กรบริหารดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อให้การดูแลรับผิดชอบด้านนโยบาย รวมทั้งการดำเนินการเป็นไปอย่างกระชับและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จึงมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 ซึ่งระเบียบฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีเอกภาพและสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีระบบ

ระเบียบฉบับนี้แบ่งเป็น 5 หมวดด้วยกันดังนี้คือ (รายละเอียดของระเบียบฉบับนี้ให้ดูในภาคผนวกที่ 3)

หมวดที่ 1 เป็นบททั่วไป

หมวดที่ 2 ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.)

หมวดที่ 3 ว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.)

หมวดที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินงานแบ่งเป็น ส่วนที่ 1 การจัดทำแผนงานและโครงการ ส่วนที่ 2 การบริหารโครงการ ส่วนที่ 3 การควบคุมโครงการ ส่วนที่ 4 การเงินและการบัญชี ส่วนที่ 5 การปรับแผนงานหรือโครงการ

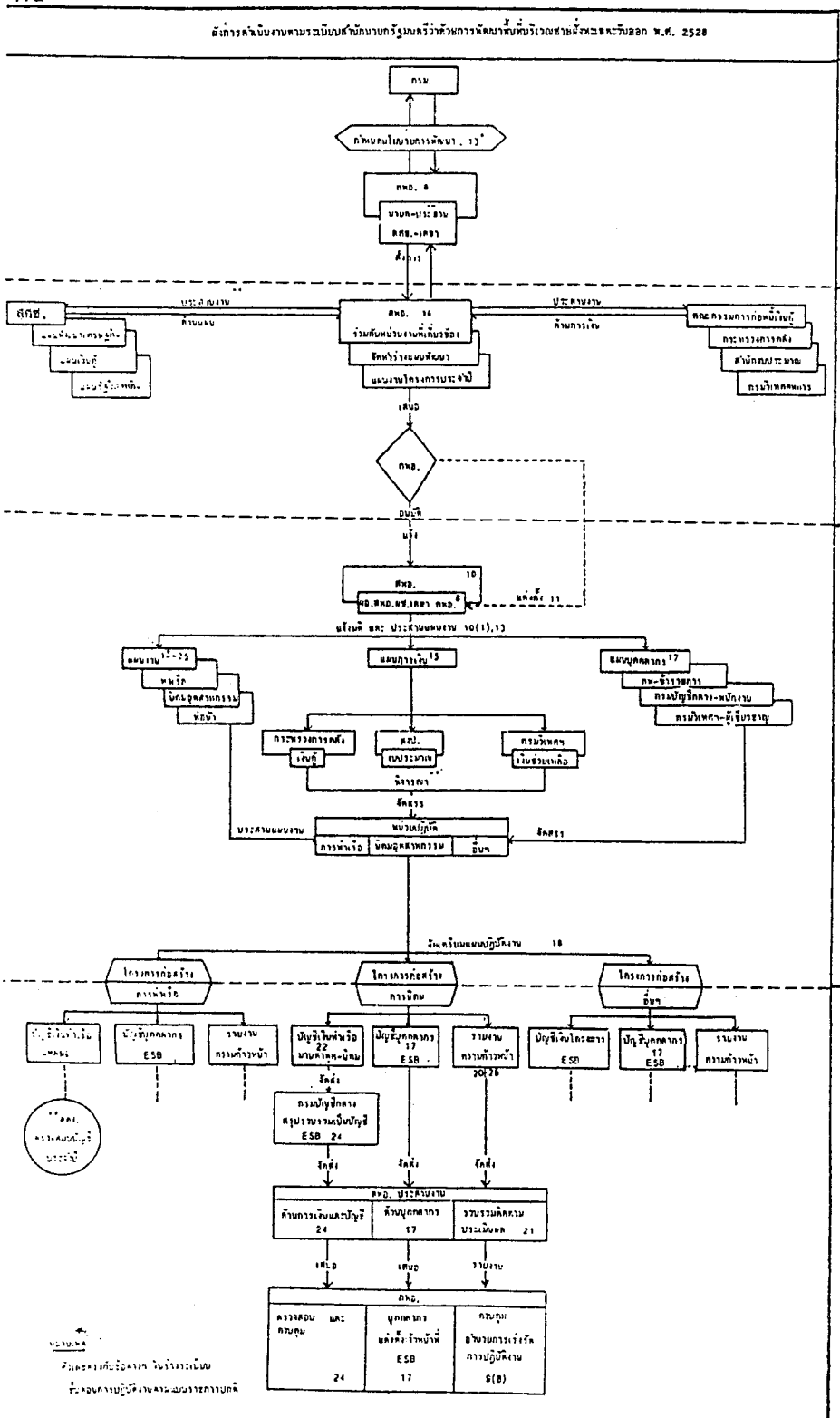
หมวดที่ 5 ว่าด้วยการควบคุมกิจการต่าง ๆ และบทเฉพาะกาล

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว สามารถสรุปออกมาเป็นแผนภูมิการดำเนินงานตามระเบียบฉบับดังกล่าวได้ดังรูปที่ 9

III. โครงการ ESB : ใครกำหนด

ในภาคนี้การศึกษาวิเคราะห์จะแบ่งเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นการพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดโครงการนี้ โดยศึกษาจากประวัติความเป็นมาก่อนที่จะมาเป็น ESB ดังได้กล่าวในภาคที่แล้ว จากประวัติความเป็นมานี้เราจะพยายามดึงออกมาว่า มีกลุ่มบุคคลกี่กลุ่มที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในโครงการนี้ ในส่วนที่สอง เราจะวิเคราะห์โดยยกเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มมีอยู่ กรณีศึกษาที่จะนำมาวิเคราะห์ในส่วนที่สองนั้นจะมี 3 กรณีด้วยกันคือ บทบาทของกลุ่มบุคคลในการกำหนดตัวโครงการ ESB โดยรวม บทบาทและความขัดแย้ง

รูปที่ 9


ตั้งการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528
ข้อเท็จจริง
1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย
1.1 คณะกรรมการ กพอ. กำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และการตัดสินใจถือเป็นมติ ครม.
2 ขั้นตอนการกำหนดแผนงาน
2.1 สพอ. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมแผนพัฒนาและแผนการเงินเสนอ กพอ. พิจารณาอนุมัติ
3 ขั้นตอนการประสานแผนปฏิบัติการ
3.1 การประสานแผนปฏิบัติการ
3.2 การประสานแผนการเงิน
3.3 การประสานแผนบุคลากร
4 ขั้นตอนการประสานการปฏิบัติงาน
4.1 การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน
4.2 ด้านอุตสาหกรรม
สศช.
กรม.
กำหนดนโยบายการพัฒนา ... ฯ
กพอ. 8
ประสานงาน
ด้านแผน
ด้านการเงิน
ด้านการคลัง
ด้านบุคลากร
ด้านการเงินและปัญหา
ด้านบุคลากร
รวมงานด้านการบริหาร
ด้านอุตสาหกรรม
ด้านการเงินและปัญหา
ด้านบุคลากร
รวมงานด้านการบริหาร

ของกลุ่มบุคคลในการกำหนดแหล่งที่ตั้งท่าเรือน้ำลึก สุดท้ายคือบทบาทและความขัดแย้งของกลุ่มบุคคลในโครงการปุ๋ยเคมี

3.1. กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องในโครงการ ESB

จากการศึกษาความเป็นมาของโครงการนี้ ได้พบว่ากลุ่มบุคคลรวมทั้งหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการนี้มีอยู่มากมายหลายกลุ่มหลายหน่วยงาน (ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 7) แต่อย่างไรก็ตาม หลายกลุ่มหลายหน่วยงานดังกล่าวนั้นใช่ว่าจะมีบทบาทที่สำคัญและเด่นชัดในการกำหนดโครงการ ESB ที่ทัดเทียมกันก็หาไม่ ในจำนวนนั้นหลายกลุ่มหลายหน่วยงานถูกดึงเข้ามาเกี่ยวข้อง ภายหลังที่ได้มีการกำหนดแผนแม่บท (master plan) ของโครงการ ESB ออกมาเรียบร้อยแล้ว การกำหนดแผนแม่บทในระยะแรกเริ่มนั้นมีผู้ที่รู้รายละเอียดอย่างถ่องแท้น้อยมาก ทั้งนี้เพราะกระบวนการตัดสินใจจะออกจาก กพอ. แล้วเข้าสู่คณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมของฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกสั้น ๆ ว่า สภาพัฒน์)

กระบวนการตัดสินใจจึงค่อนข้างปิดและลัดวงจร ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในระยะแรกเริ่มของการกำหนดแผนแม่บทโครงการ ESB นั้น กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดโครงการ ESB นี้มีเพียง 2 กลุ่มใหญ่ คือ <u>กลุ่มขุนนางนักวิชาการ</u> (Technocrats) ที่เป็นข้าราชการประจำ และ<u>กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ</u> (Experts) ซึ่ง 2 กลุ่มนี้จะทำการศึกษาและทำแผนแม่บทเสนอคณะรัฐมนตรีโดยตรง กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทรองลงมาในช่วงของกระบวนการตัดสินใจของการผลักดันแผนก็คือ <u>กลุ่มนักการเมือง</u> เมื่อแผนแม่บทของโครงการ ESB ได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรีออกมาแล้ว แผนแม่บทดังกล่าวจะประกอบด้วย 4 แผนงานใหญ่ ดังที่ได้กล่าวไว้ในภาคแรก ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งเอกชนและราชการทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับเงินลงทุนเป็นจำนวนมหาศาลทั้งทางด้านโครงการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ และโครงการอุตสาหกรรม ซึ่งจะเน้นบทบาทการลงทุนของภาคเอกชน

ตารางที่ 7

หน่วยราชการ สถาบัน องค์การระหว่างประเทศ และภาคเอกชนที่ใกล้และต่างประเทศ

ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง	รัฐวิสาหกิจ	ธุรกิจและนิติบุคคลเอกชนไทยประเทศ	ผู้ผลิต	องค์กรให้กู้	องค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ
1. สำนักนายกรัฐมนตรี o สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา o สถาบันวิเทศสัมพันธ์ o สำนักงบประมาณ o สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ o สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน o สำนักงานสภาพัฒนาแห่งชาติ o สำนักงานปลัด o สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2. กระทรวงมหาดไทย o สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง o สำนักการช่าง o กรมที่ดิน o กรมโยธาธิการ o กรมประชาสงเคราะห์ o สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย o กรมการปกครอง o กรมอัยการ o เมืองพัทยา o กรมการพัฒนาชุมชน o กรมทรัพยากรน้ำ o กรมการปกครอง 3. กระทรวงการคลัง o สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง o กรมบัญชีกลาง o กรมธนารักษ์ o กรมสรรพากร 4. กระทรวงคมนาคม o สำนักงานปลัดกระทรวง o กรมทางหลวง o กรมเจ้าท่า o สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการขนส่งทางอากาศ o กรมการขนส่งทางบก o กรมการบินพาณิชย์ 5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ o กรมชลประทาน o กรมป่าไม้ o กรมพัฒนาที่ดิน 6. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน o สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 7. กระทรวงอุตสาหกรรม o กรมพัฒนาอุตสาหกรรม o สำนักงานปลัดกระทรวง (ฝ่าย.อุตสาหกรรม จ.ระยอง) (ฝ่าย.อุตสาหกรรม จ.ชลบุรี) o กรมโรงงานอุตสาหกรรม o กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 8. กระทรวงพลังงาน o กองทัพเรือ 9. กระทรวงสาธารณสุข o กรมอนามัย o สำนักงานปลัดกระทรวง 10. กระทรวงศึกษาธิการ o กรมอาชีวศึกษา o กรมการฝึกหัดครู o กรมพลศึกษา o สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ o สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 11. กระทรวงมหาดไทย o สำนักงานปลัดกระทรวง o กรมการปกครอง o กรมการพัฒนาชุมชน 12. กระทรวงแรงงาน o สำนักงานปลัดกระทรวง	1. กระทรวงคมนาคม o การรถไฟแห่งประเทศไทย o การท่าเรือแห่งประเทศไทย 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ o การทำนาเกลือแห่งประเทศไทย o การยางแห่งประเทศไทย o การสื่งสารแห่งประเทศไทย o องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 3. สำนักนายกรัฐมนตรี o การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศ 4. กระทรวงคมนาคม o การเดินเรือแห่งชาติ o การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค o การประปาส่วนภูมิภาค	- บ.ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด - บ.ที่ไอเรกเตอร์แห่งชาติ จำกัด - Metro Company Limited - บ.ไทยรีแอลตี จำกัด MIP - บ.ผาโล จำกัด - บ.ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด - บ.นิคมไฮอินดัสทรี จำกัด - บ.ยูนิเพลย์ จำกัด - บ.ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด - บ.ไทยซัมมิทอินดัสทรี - บ.เหล็กสยามไทย - การท่าเรือแห่งประเทศไทย - บ.ไทย-ยนาโม จำกัด - บ.ซันไทยอินเวสท์เมนท์ จำกัด LCB - องค์การเภสัชกรรม - การท่าเรือแห่งประเทศไทย - Concrete Products - [illegible] จำกัด **นิติบุคคลต่างประเทศ** MIP Ingside Australia Pty Ltd.	- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย - กระทรวงการคลัง - องค์การสวนยางพารา กระทรวงการคลัง MIC - บ.เหล็กสยามไทย - บ.ไทยเอนกพัฒนาเคมี จำกัด - สมาคมธนาคารไทย - สมาคมบริษัทการเงิน - สมาคมบริษัทประกันภัย IFU - IFM - NORSK HYDRO - ADM - HALDOR TOPSOE - การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย - สำนักงานกรีนส์ อัลซ่าพระยาสมาคมจำกัด MPC - บ.ยงสหกรณ์ปิโตรเคมีคัลส์ จำกัด - บ.ไทยไฮโดรเจนเนชั่น จำกัด บ.ไทยพลาสติกและเคมีคัลส์ จำกัด - บ.ศรีอยุธยาเคมีคัล จำกัด - บรรษัทจำกัดเพื่อการส่งออกแห่งประเทศ	OECD ISR - สำนักงบประมาณ World Bank OECD PTT - Ten Syndicate Loan - FTT & Commercial Bank - EXIM Bank of Japan - Commonwealth Development Corporation - Fuji Bank MFC - Long Term Credit Bank - OCHF (IFCI) - IFC (World Bank)	**ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ** o WHO o UNDP o USAID o GTZ o JICA o UNIDO **ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในด้านเงินกู้** o สหรัฐฯ o เบลเยี่ยม o อิตาลี o เยอรมันตะวันตก o อังกฤษ o ฝรั่งเศส o ญี่ปุ่น

เป็นส่วนใหญ่ แผนงานเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อบุคคลอีกหลาย ๆ กลุ่ม ซึ่งที่สำคัญ ๆ ได้แก่ กลุ่มนายทุนชาติ และกลุ่มนายทุนต่างชาติหรือกลุ่มบรรษัทข้ามชาติ นั่นเอง

จึงพอจะสรุปได้ว่ากลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องในโครงการ ESB ที่สำคัญมีอยู่ 5 กลุ่มดังนี้

1) กลุ่มขุนนางนักวิชาการ

2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาชาวต่างชาติ

3) กลุ่มนักการเมืองต่าง ๆ

4) กลุ่มนายทุนต่างชาติหรือบรรษัทข้ามชาติ

5) กลุ่มนายทุนชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่าบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะมีความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน ในบางกรณีบางกลุ่มอาจจะมีบทบาทความสำคัญมากกว่าอีกบางกลุ่ม ฉะนั้นบทบาทความสำคัญของแต่ละกลุ่มก็คงขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของแต่ละกลุ่มในแต่ละกรณี ซึ่งการยกกรณีศึกษาต่าง ๆ หลายกรณีขึ้นมาพิจารณา คงจะทำให้มองเห็นความลดหลั่นของบทบาทที่แต่ละกลุ่มมีต่อโครงการได้ชัดเจนขึ้น ดังที่จะได้เสนอในส่วนต่อไป

3.2. กรณีศึกษาแสดงถึงบทบาทและความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ

<u>บทบาทและความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ในการกำหนดแผนแม่บทของโครงการ ESB</u>

จากเงื่อนไข 3 ประการดังกล่าวข้างต้นคือ (1) ความแออัดของกรุงเทพฯ และความต้องการท่าเรือพาณิชย์แห่งใหม่เพิ่มขึ้น (2) ความต้องการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก

อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจ[2/] และ (3) การพบก๊าซธรรมชาติที่มีจำนวนมากพอในเชิงพาณิชย์และในฐานะเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นสาเหตุและเงื่อนไขที่นำมาสู่การก่อกำเนิดของโครงการ ESB ในเวลาต่อมา แต่เนื่องจากมีแรงกดดันจากกลุ่มพลัง (pressure groups) ต่าง ๆ อาทิ ชมรมสภาวะแวดล้อมสยาม ผู้ประกอบการโรงแรมพัทยา และกลุ่มพลังอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อศึกษาหาข้อยุติของข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น การแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ รวมทั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ และการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ คณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อประสานงานและทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการนั้น ทำให้คณะทำงานกลุ่มนี้มีบทบาทในการสรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี กลุ่มทำงานดังกล่าวมีนายอาณัติ อาภาภิรม เป็นประธานคณะอนุกรรมการ นายเสนาะ อูนากูล เป็นรองประธานอนุกรรมการ และมี นายสาวิตต์ โพธิวิหค เป็นผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ จะเห็นได้ว่าผู้ที่ร่วมอยู่ในกลุ่มทำงานทั้งหมดมาจากหน่วยราชการ, รัฐวิสาหกิจ, และสถาบันอุดมศึกษา (ดูภาคผนวกที่ 4) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มชุนนาง-นักวิชาการ และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาได้มีส่วนในการเข้าไปกำหนดโครงการดังกล่าวในระยะแรก

[2/] โดยการตั้งสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมหลักขึ้นภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการริเริ่มวางแผนโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและพื้นฐาน รวมทั้งความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดแนวนโยบายในกรลงทุนในโครงการและการพัฒนาอุตสาหกรรม

หลังจากคณะรัฐมนตรีลงมติให้สภาพัฒน์เป็นเจ้าของเรื่องในการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้ว ก็กล่าวได้ว่าสภาพัฒน์โดยกลุ่มชุนนาง-นักวิชาการของสภาพัฒน์ฯ ได้มีบทบาทสำคัญอย่างเด่นที่ในการจัดร่างโครงการ ESB

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการ ESB เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหนักรวมทั้งท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมที่จะรองรับอุตสาหกรรมเหล่านี้ ดังนั้นจึงเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่ค่อนข้างสูงและยุ่งยากซับซ้อน ผู้ที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดของโครงการย่อย จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญและเข้าใจเทคนิคเหล่านี้ ซึ่งนักเทคนิคของไทยมีอยู่น้อยและไม่เพียงพอ ดังนั้นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในด้านให้คำปรึกษาเสนอแนะ และทำการศึกษาร่วมได้แก่ กลุ่มที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติ ที่มาในรูปของบริษัทที่ปรึกษาเอกชน และกลุ่มที่-ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญขององค์กรแห่งรัฐ เพราะกลุ่มเหล่านี้จะทำการศึกษาในรายละเอียดและความเป็นไปได้ปลีกย่อยลงไปในแต่ละรายโครงการร่วมกับนักเทคนิคฝ่ายไทย เช่น แหล่งที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก โครงการโซดาแอช โครงการปุ๋ยเคมี เหล่านี้เป็นต้น แล้วเสนอผลการศึกษาให้แก่ กลุ่มคณะทำงานฝ่ายไทย กลุ่มที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติที่มีส่วนร่วมในการศึกษาตั้งแต่แรกเริ่มมีอยู่หลายบริษัทและหลายประเทศด้วยกัน แต่กลุ่มที่มีส่วนอย่างมากในการให้คำปรึกษาแนะนำในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือทีมที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญของประเทศญี่ปุ่น นำทีมโดย นายโอกิตะ ซึ่งเคยเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเบ็ดเสร็จทำอุตสาหกรรม จนทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว คณะผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นนี้จึงเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในการให้ข้อเสนอแนะและกำหนดโครงการอุตสาหกรรมหนัก อาทิ โครงการปุ๋ยเคมี โครงการ-อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และเสนอให้พิจารณาทำท่าเรือน้ำลึกที่บางตาพุด (ซึ่ง นายบุญชู โรจนเสถียร เคยเสนอ) แทนสัตหีบที่มีการยกเลิกไป

จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าในระยะของการทำแผนแม่บทของโครงการ ESB นี้ กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดโครงการนี้ได้แก่ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (แม้ว่าจะมีนักวิชาการจากสถาบันศึกษาเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่บทบาทในการผลักดันหรือคัดค้านคงมีไม่มากนัก) ร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น

มีข้อน่าสังเกตหลายประเด็นในกระบวนการการกำหนดแผนแม่บทของโครงการ ESB ที่ควรจะพิจารณาดังนี้คือ

1) เมื่อคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สภาพัฒน์ฯ เป็นเจ้าของเรื่องในการวางแผนโครงการ ESB แล้ว สภาพัฒน์ฯ ได้เสนอให้มีคณะกรรมการโครงการ ESB รวมทั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการโครงการแยกออกมาเป็นหน่วยงานต่างหาก (แต่ขึ้นอยู่กับสภาพัฒน์ฯ) และกระบวนการตัดสินใจเรื่องนโยบายก็จะผ่านตรงจากคณะกรรมการโครงการฯ เข้าสู่คณะรัฐมนตรีเลย โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายบริหารของสภาพัฒน์ฯแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการลัดวงจรของกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการวางแผน (ดูรูปที่ 9 ในส่วนที่ 1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย) กระบวนการตัดสินใจที่ลัดวงจรนี้ ในแง่หนึ่งก็ให้ผลดีในแง่ความรวดเร็ว ทำให้การดำเนินหรือการปฏิบัติการเป็นไปได้รวดเร็วขึ้น แต่ในอีกแง่หนึ่งก็ให้ผลเสียในด้านที่ไม่ได้ผ่านการอภิปรายถกเถียงถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายนั้น ๆ นั่นคือไม่ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองเสียก่อน ในเรื่องของโครงการ ESB ซึ่งเป็นโครงการที่จะมีผลกระทบอย่างมากต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างของประเทศต่อไปในระยะยาว การตัดสินในเรื่องนี้น่าจะมีการพินิจพิจารณาไตร่ตรองกันอย่างรอบคอบ รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่จะได้รับผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามสมควร ขั้นตอนการรับฟังเสียงจากสาธารณะ (public hearing) ควรจะนำเข้ามาพิจารณาบ้าง สำหรับโครงการที่จะมีผลกระทบอย่างมากมายมหาศาลต่อประเทศในทุก ๆ ด้านเช่นนี้ ไม่น่าที่จะปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คน

จากขั้นตอนการตัดสินใจที่ลัดวงจรนี้ นำมาสู่ประเด็นที่ขอเสนอไว้เพื่อให้ผู้อ่านพิจารณาดังนี้

ก)น่าจะมีความเห็นขัดแย้งกันในระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่เป็นข้าราชการประจำของสภาพัฒน์ฯ และในระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงการ ESB นั่นคือแม้กระทั่งในหน่วยงานสภาพัฒน์ฯ เอง ความแตกแยกในด้านความคิดของขุนนางนักวิชาการเหล่านี้ยังมีอยู่ และคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง จนกระทั่งถึงระดับที่ถ้ากระบวนการตัดสินใจต้องผ่านตามขั้นตอนตามลำดับขั้น ความไม่ลงรอยกันในด้านความเห็น คงจะทำให้นโยบายหรือแผนเหล่านี้ผ่านออกมาได้ด้วย ความยากลำบากและต้องใช้เวลาอภิปรายถกเถียงกันเป็นเวลานาน หรืออาจจะไม่ผ่านเลย เพราะไม่สามารถหาข้อยุติได้

ข) จากกระบวนการกำหนดโครงการ ESB ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐสภารวมทั้งกลุ่มพลังที่เกี่ยวข้อง และจะได้รับผลกระทบต่าง ๆ จากโครงการ ESB เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนาและเกษตรกร (ซึ่งเดิมเคยมีบทบาทในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน 2516-2519) ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของโครงการนี้มีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย บทบาทของกลุ่มการเมืองมีอยู่บ้างเล็กน้อย เฉพาะในเรื่องความขัดแย้งของแหล่งที่ตั้งท่าเรือน้ำลึกซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนหลัง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะโครงการ ESB เกี่ยวข้องกับโครงการที่ใช้เทคโนโลยีที่ค่อนข้างสูงและยุ่งยากซับซ้อนซึ่งน้อยคนนักจะเข้าใจได้ ดังนั้นแผนแม่บทของโครงการจึงผ่านบอร์ดรัฐมนตรีออกมาได้อย่างรวดเร็ว

ค) การศึกษาความเป็นไปได้รายโครงการในแผนแม่บทโครงการ ESB อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ (Economic studies) อันได้แก่ การศึกษาถึงผลกระทบของโครงการนี้ต่อดุลย์การชำระเงินของประเทศ ต่อภาระหนี้ของประเทศ ต่อการจ้างงาน ต่อภาวะทางด้านการเงินการคลัง ต่อภาวะเงินเฟ้อ หรือต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม แทบจะไม่ได้มีการศึกษา จะมีเพียงการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) ทางด้านการเงินและผลตอบแทนภายในตัวโครงการเท่านั้น ซึ่งเป็นการศึกษาที่แคบและไม่เพียงพอสำหรับโครงการที่ใหญ่มหึมาเช่นนี้

2) บทบาทของผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น จริงอยู่เราคงต้องยอมรับว่าในการวางแผนพัฒนาฯ ของประเทศเรานั้นมีผู้เชี่ยวชาญต่างชาติมาเป็นที่ปรึกษาและแนะนำมาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ แล้ว (ซึ่งในครั้งนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก) การที่ผู้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาประเทศประกอบด้วยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติ และกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่ได้รับการศึกษาอบรมมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้กระแสความคิดในด้านการพัฒนามีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามคำเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติที่มาเป็นที่ปรึกษาของแผนนั้น ๆ ซึ่งคำแนะนำที่ให้อาจจะผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้เพราะผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านสถาบันและโครงสร้างของสังคมที่จะรับเอานโยบายที่ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นแนะนำ (The false paradigm model) อย่างไรก็ตามบทบาทของผู้เชี่ยวชาญต่างชาติโดยเฉพาะจากธนาคารโลกในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจยังคงความสำคัญมาโดยตลอด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ บทบาทของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกลดลงเป็นอย่างมาก แต่บทบาทของผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นกลับมีความสำคัญอย่างเด่นชัดในการที่มีส่วนกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เพื่อนำประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งอาจจะเหมาะเจาะพอดีเข้ากับแนวคิดของกลุ่มขุนนางนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเข้า ความชื่นชมในผลสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดแนวความคิดว่าถ้าเราดำเนินตามแนวการพัฒนาเศรษฐกิจ (ตามที่ญี่ปุ่นเคยทำมาแล้ว) เราก็น่าจะประสบผลสำเร็จและก้าวเดินต่อไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมได้

ประเด็นของการกระโดดเข้าสู่แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักนี้อาจจะไม่ใช่ข้อเสนอแนะจากญี่ปุ่นเพียงด้านเดียว แต่เป็นข้อเสนอแนะที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มขุนนางวิชาการและของสภาพัฒน์ฯ ด้วย จึงทำให้มีการรับข้อเสนอแนะอย่างง่ายดายจนถึงกับละเลยต่อการพิจารณาถึงความบริสุทธิ์ใจในข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ว่าเป็นไปโดยไม่มีผลประโยชน์อื่นใดแอบแฝงอยู่เลย (ตารางที่ ๘ แสดงถึงเงินกู้ที่ญี่ปุ่นให้กู้

ในโครงการ ESB และตารางที่ 9 แสดงถึงโครงการก่อสร้างที่บริษัทญี่ปุ่นประมูลได้ ตัวเลขเหล่านี้ เราเคยมาพิจารณาดูหรือไม่ บางทีมันอาจจะบอกอะไร ๆ บางอย่างแก่เราก็ได้) ขุนนางวิชาการเหล่านี้เคยศึกษาถึงแผนพัฒนาและการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นบ้างหรือไม่ ในขณะที่ญี่ปุ่นแทบจะรู้ทะลุถึงทุกสิ่งทุกอย่างของประเทศไทย แม้แต่ในหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเองยังมีผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นอยู่เต็มไปหมด และสามารถร้องขอข้อมูลต่าง ๆ ที่ต้องการจากเจ้าหน้าที่ได้อย่างง่ายดาย

นอกจากนี้ในเรื่องของอุตสาหกรรมหนัก ญี่ปุ่นพัฒนาอุตสาหกรรมหนักประสบผลสำเร็จมาเป็นเวลานานแล้ว อุตสาหกรรมปิโตรเคมีของญี่ปุ่นเป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ดีที่สุด บริษัทรับเหมาก่อสร้างของญี่ปุ่นเป็นบริษัทที่ได้เป็นผู้ก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์ของเกือบทุกประเทศโดยเฉพาะในทวีปเอเชีย โรงงานปิโตรเคมีหลาย ๆ แห่งทั่วโลกก่อสร้างโดยบริษัทก่อสร้างของญี่ปุ่น รวมทั้งใช้เทคโนโลยีในการผลิตของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ปุ๋ยเคมีในทางด้านเกษตรสูงมาก (ทั้งนี้เพราะมีเนื้อที่ทางการเกษตรน้อยประชากรมาก และเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุด) ในขณะที่การผลิตปุ๋ยเคมีทั่วโลกมีการแข่งขันและแนวโน้มราคาปุ๋ยในอนาคตมีแนวโน้มที่จะลดลง และค่อนข้างมีเสถียรภาพไม่เคลื่อนไหวอย่างรุนแรงเหมือนช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 จนกระทั่งเกิดมีความเห็นขัดแย้งกันในการดำเนินโครงการปุ๋ยเคมีต่อไป ทำไมญี่ปุ่นถึงได้เดือดร้อนนักหนาถึงกับส่งท่านชูต รวมทั้งมิสเตอร์โอกิตะเข้ามาพบท่านนายกรัฐมนตรีเองเมื่อโครงการปุ๋ยเลื่อนระยะเวลาชะลอการดำเนินการออกไป ทำไมญี่ปุ่นจึงได้เสนอโครงการเคมีว่าเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้สูงที่สุดและจัดลำดับความสำคัญไว้ในอันดับต้น (เกี่ยวกับโครงการปุ๋ยเคมีเราจะศึกษาเป็นรายกรณีต่อไป) ประเด็นสำคัญต่าง ๆ เหล่านี้ผู้เขียนไม่สามารถที่จะให้คำตอบที่ถูกต้องและสมบูรณ์ได้

นอกจากประเด็นเรื่องอุตสาหกรรมหนักแล้ว ประเด็นของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่ผู้เขียนได้ตั้งคำถามไว้ว่า เราเคยเข้าไปศึกษาถึงสิ่งเหล่านี้ของญี่ปุ่นบ้าง

ตารางที่ 8

เงินกู้ตามโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development) ถึงสิ้นปี 1986

ชื่อโครงการ	วันลงนาม	ผู้ดำเนินงาน	กู้จาก	สกุลเงิน	วงเงินกู้		อัตราดอกเบี้ย	ระยะการไถ่ถอน (Maturity)
					ล้านเยน	(คิดเป็นล้านบาท)[1]		
1. โครงการศึกษาวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและออกแบบแผนท่าเรือในบริเวณมาบตาพุด	22/9/83	การท่าเรือ, การนิคม, การรถไฟ	OECF	¥	1,720	(172)	3.0	1993-2013
2. โครงการก่อสร้างน้ำหนองค้อ-แหลมฉบัง	18/9/82	กรมโยธาธิการ	OECF	¥	144	(14)	3.5	1994-2014
3. โครงการก่อสร้างน้ำหนองค้อ-แหลมฉบัง	4/10/85	กรมโยธาธิการ	OECF	¥	1,383	(150)	3.5	1995-2015
4. โครงการก่อสร้างท่าเรือมาบตาพุด 1	18/9/84	การนิคมฯ	OECF	¥	5,611	(556)	3.5	1994-2014
5. โครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง	18/9/84	การท่าเรือฯ	OECF	¥	4,172	(413)	3.5	1994-2014
6. โครงการก่อสร้างท่าเรือมาบตาพุด 2	4/10/85	การนิคมฯ	OECF	¥	16,045	(1,763)	3.5	1995-2015
7. โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด	4/10/85	การนิคมฯ	OECF	¥	3,207	(352)	3.5	1995-2015
8. โครงการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง	4/10/85	การนิคมฯ	OECF	¥	2,922	(321)	3.5	1995-2015
9. โครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง 2	19/11/86	การท่าเรือฯ	OECF	¥	12,283	(1,350)	3.5	1996-2016

หมายเหตุ [1]มูลค่าเป็นล้านบาท ได้จากเอกสารของ OECF, Japanese Contribution to Economic Development of the the Kingdom of Thailand Through OECF Loans, 1983, 1987.

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9

.ครงการที่บริษัทที่ปรึกษาและบริษัทก่อสร้างชาวญี่ปุ่นเข้าไปเกี่ยวข้อง

โครงการ	ความเกี่ยวข้อง	ความก้าวหน้า
โซดาแอช	- รายงานความเหมาะสม โดย Surveyer Nenninger and Chenevert Inc., Co.(SNC Inc.) (Report on the Feasibility of a Rock salt -- Soda Ash Project in Thailand) - Study of Soda Ash Project in Thailand โดยAsabi Glass Company.,Ltd. Tokyo , Japan - รัฐบาลญี่ปุ่น ประเมินโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และส่งรายงานให้กระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อเมษายน 2524 - ค่าลงทุนเหมืองเกลือหิน และโรงงานผลิตโซดาแอช คำนวณในปี 2523 รวม 404.7 ล้านเหรียญ สรอ. โดยผู้เชี่ยวชาญจาก JICA	ยกเลิก
เหล็กสมบูรณ์แบบ	- รายงานการศึกษาของ JICA เรื่อง The Feasibility Study Report on the Integrated Flat Steel Plant in the Kingdom of Thailand	
โครงการอุตสาหกรรมหลัก		
- โรงแยกก๊าซ หน่วยที่ 1	บริษัทก่อสร้างของ Toyo/Ronedall/Mitsui ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ประมูลได้ ในวงเงิน 4,108 ล้านบาท เริ่มก่อสร้าง 22 เมย. 26 เสร็จ 14 เมย. 27 หรืออย่างช้า 8 มค. 28	เปิดโรงงานทำการผลิต 16 เมย.28
- อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นและขั้นปลาย	- ผู้เชี่ยวชาญจาก JICA เป็นผู้ทำรายงานความเหมาะสมในรายงาน Interim Report เมื่อ 30 ตค. 23 - ว่าจ้างบริษัท Sino-Thai Engineering & Construction และบริษัท Metric เป็นผู้รับเหมาปรับพื้นที่ก่อสร้างโรงงานและออกแบบก่อสร้างอาคารและถนนในโรงงาน เมื่อ มีค.29 เสร็จ พย.29	

ตารางที่ 9 (ต่อ)

โครงการ	ความเกี่ยวข้อง	ความก้าวหน้า
	- เซ็นสัญญาจ้างกลุ่มบริษัท Toyo/Lummus/Mitsui เมื่อ 4 พย.29 เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างโรงงาน Olefins - บริษัทไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ทำสัญญาซื้อเทคโนโลยีการผลิต Caustic Soda และ VCM กับบริษัท Asahi Chemical และบริษัท Mitsui	
อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี	- รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นในการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมี (A Pre-feasibility Study on a Chemical Fertilizer Complex in Thailand) ได้รับความช่วยเหลือจาก Engeering Consulting Firm Association แห่งประเทศญี่ปุ่น - สัญญากลุ่มที่ 1 : Construction of Process Units of Ammonia, Urea and Urea Granulation กลุ่ม CHIYODA, VOEST-ALPINE MARUBENI เป็นผู้ประมูล วงเงิน 80 ล้านเหรียญ สรอ. - สัญญากลุ่ม 2 : Construction of Process Units of Sulfuric acid,Phosphoric acid, MAP Powder, Granueation System of MAP/DAP and NP/NPK and Cypsum Disposal กลุ่ม (C.ITOH, McKEE , MITSUI) เป็นผู้ประมูล วงเงิน 66 ล้านเหรียญ สรอ. - สัญญากลุ่ม 3 : Construction of Facilities of Utilities and offsites กลุ่ม CHIYODA เป็นผู้ประมูล วงเงิน 120 ล้านเหรียญ สรอ.	กำลังอยู่ระหว่างการเจรจาตกลงรายละเอียดเงินกู้ OECF ของรัฐบาลญี่ปุ่นกับ IFCT และดำเนินการเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 200 ล้านบาท เป็น 2,250 ล้านบาท

หรือไม่ ญี่ปุ่นมีการวางแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรวมทั้งโครงสร้างด้านอื่น ๆ ในระยะยาวจนถึงปี 2000 (พ.ศ.2543) ไว้อย่างมีระบบและขั้นตอน (ดู Japan in the year 2000, Economic Planning Agency, 1984) โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีเป้าหมายในการก้าวเข้าสู่อุตสาหกรรมในขั้นตอนที่สูง ๆ ขึ้นไป เพื่อตามให้ทันประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา หลักการของการแบ่งงานทำระหว่างประเทศ (international division of labor) ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมดังกล่าว อุตสาหกรรมใดที่ประเทศเขาสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอุตสาหกรรมนั้น จะมีการหาแหล่งที่ตั้งใหม่ (relocation) โดยจะไปหาแหล่งที่ตั้งที่อุตสาหกรรมนี้จะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ นั่นก็คือมีการส่งออกอุตสาหกรรมเหล่านี้ไปสู่ประเทศที่การผลิตจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบโดยผ่านการลงทุนข้ามชาติ (Foreign direct investment) บรรษัทข้ามชาติและการลงทุนร่วม (joint ventures) ดังนั้นเราจะเห็นว่าในระยะแรกของการลงทุนข้ามชาติของประเทศญี่ปุ่นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากจะถูกส่งออก ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ ต่อมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และ 2 นั้น อุตสาหกรรมหนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ (เช่น ปิโตรเคมี, ปุ๋ยเคมี เป็นต้น) ที่ผลิตในญี่ปุ่นก็เริ่มสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ และผนวกกับต้นทุนในการควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ค่อนข้างสูง (ญี่ปุ่นมีมาตรการควบคุมการจำกัดภาวะมลพิษที่เข้มงวดมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเหล่านี้ที่มีผลก่อให้เกิดโรคต่าง ๆ และมีผลต่อสุขภาพของประชาชนมาก) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยการมองหาแหล่งที่ตั้งที่เหมาะสมของอุตสาหกรรมเหล่านี้ (โดยผ่านความร่วมมือของภาครัฐบาล) จึงเป็นขั้นตอนที่จะต้องทำต่อไป หลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองก็เป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังจะจบแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และก้าวเข้าสู่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ดังนั้นความประจวบเหมาะของสิ่งเหล่านี้อาจทำให้แผนพัฒนาอุตสาหกรรมในแผน 5 กลายเป็นแผนของไทยที่รองรับนโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นเข้าพอดี ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นถึงกับพูดออกมาอย่างเต็มปากเต็มคำว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสนับสนุน

โครงการ ESB อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านเป็นที่ปรึกษาและเงินกู้ (ทั้ง ๆ ที่ตามปกติผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นไม่เคยทำเช่นนั้น โดยที่ยังไม่ได้ปรึกษาหรือได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน)

ที่จริงหลาย ๆ ประเทศในทวีปเอเชียได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนของการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักแล้วเช่น เกาหลี ไต้หวัน อินเดีย จีน สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย (โดยเฉพาะสองประเทศหลัง ภายใต้ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาชาวญี่ปุ่น) ประเทศเหล่านี้ล้วนแต่กำลังประสบปัญหาทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักกันทั้งนั้น OSHIMA (Philippine Review of Economic and Business, 1983) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและประสพการณ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักของประเทศในเอเชียเหล่านั้น รวมทั้งโครงสร้างของอุตสาหกรรมหนักภายใต้ภาวะความซับซ้อนและพลวัฒน์ของเทคโนโลยีภาคอุตสาหกรรม (Complexity and dynamism of industrial technology) ซึ่งทำให้จะต้องมีการลงทุนทางด้านวิจัยและพัฒนาเป็นอย่างมากเพื่อก้าวให้ทันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป OSHIMA ได้สรุปถึงปัญหาที่สำคัญ 3 ประการในการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักในเอเชีย ก) การขาดเงินลงทุนทางด้าน R + D รวมทั้งการที่ต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีการผลิตของต่างประเทศที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ไม่มีความสามารถในการแก้ปัญหาประจำวันทางด้านเทคโนโลยี การซ่อมแซมหรือแม้แต่การบำรุงรักษา ข) ความไม่เพียงพอขององุปสงค์ของอุตสาหกรรมกลางกระแส (middle stream industries) และปลายกระแส (downstream industries) จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต้นกระแส (upstream industries) ซึ่งต้องอาศัยอุปสงค์จากอุตสาหกรรมปลายกระแสเป็นอย่างมาก ปัญหา 1) และ 2) นี้นำมาสู่การใช้อัตราการผลิตที่ต่ำกว่าระดับ (และคุณภาพของสินค้าอุตสาหกรรมต้นกระแสต่ำและต้นทุน ต่อหน่วยสูง ดังนั้น ค) การที่คุณภาพของอุตสาหกรรมต้นกระแสต่ำแต่ต้นทุนสูง การที่จะเข้ามาให้เงินอุดหนุนโดยภาครัฐบาลก็จะต้องใช้ต้นทุนที่สูงมากเกินไป แต่ถ้าไม่มีการช่วยเหลือก็จะมีผลทำให้ต้นทุนของอุตสาหกรรมปลายกระแสสูงไปด้วย ความหวังที่จะออกไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศทั้งอุตสาหกรรมต้นกระแสและปลายกระแส ดูจะริบหรี่หรืออาจจะสิ้นหวัง ในที่สุดอุตสาหกรรมหนักเหล่านี้จะจะอยู่ก็ด้วยความคุ้มครอง (protection) โดยผู้บริโภคและผู้ผลิตภายในประเทศจะต้องเป็นผู้รับภาระนี้ไป

ปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่ OSHIMA ชี้ให้เห็นนี้ เราได้มีการพิจารณาและเตรียมพร้อมที่จะเผชิญและแก้ปัญหาเหล่านี้หรือยัง

3) ประมาณปี 2524 ก่อนเริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 5 รัฐบาลในสมัยนั้น (เปรม 1) ได้ประกาศนโยบาย "ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทไทย" แต่การณ์กลับกลายเป็นว่ากระแสของการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักในแผน 5 และโครงการ ESB ดูจะเด่นชัดมากกว่าจนกลบนโยบายแรกให้มืดมัวไป แนวความคิดของการพัฒนาทั้ง 2 ด้านนี้ดูจะมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว โดยเฉพาะทางด้านการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ Corden (Oxford Economic Papers, 1984) ได้สำรวจ โรคทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการพบน้ำมันและก๊าซธรรมชาติและการพัฒนาภาคการผลิตนี้ รวมทั้งอุตสาหกรรมหนักที่เกี่ยวข้องกับก๊าซธรรมชาตินี้ โรคชนิดนี้ทำให้เกิดการบิดเบือนทางด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ที่มีผลทำให้ภาคการผลิตด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคชนบทถูกทำลายไป เกิดภาวะปัญหาเงินเฟ้อเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านอุปสงค์ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุการณ์และประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศที่เคยพบและผ่านการพัฒนาภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมาแล้ว ประเทศแรกที่ประสบกับโรคชนิดนี้คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ดังนั้นจึงเรียกโรคชนิดนี้ว่า Dutch desease และต่อมาในประเทศอื่น ๆ เช่น Nigeria (nigeria desease) Indonesia desease เหล่านี้เป็นต้น แน่ละเชื้อโรคนี้มิใช่จะเป็นเชื้อโรคร้ายเสมอไป เราอาจจะเปลี่ยนให้กลายเป็นเชื้อโรคที่ไม่มีอันตรายก็ได้ ถ้าเราเป็นประเทศที่มีเงินมั่งคั่งมหาศาล อย่างไรก็ดีในสภาวะการเงินการคลังของประเทศที่เป็นอยู่นี้ เราเตรียมพร้อมสำหรับเผชิญและแก้ปัญหาของโรคชนิดนี้หรือยัง เรามีภูมิคุ้มกันเพียงพอหรือยังสำหรับ Thai desease ที่อาจจะเกิดขึ้น หรือเราพร้อมที่จะเห็นภาคการผลิตอื่นโดยเฉพาะภาคชนบทถูกทำลายไป

กล่าวโดยสรุป ในขั้นตอนการกำหนดแผนแม่บทของโครงการ ESB นั้น ผู้ที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องในการผลักดันโครงการนี้อย่างมากและที่สำคัญ ๆ คือ กลุ่มขุนนาง-นักวิชาการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งทีมของ Harvard + MIT) และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและ

ที่ปรึกษาชาวญี่ปุ่น ส่วนกลุ่มอื่น ๆ มีบทบาทน้อยมากหรือแทบไม่มีเลยในช่วงขั้นตอนของการกำหนดแผนแม่บทนี้ บทบาทของกลุ่มอื่น ๆ จะเริ่มปรากฏเด่นชัดมากขึ้นเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติ ในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดของแผนแม่บทนั้น

โดยทั่วไปแล้ว ความเห็นที่ขัดแย้งกันของโครงการ ESB จะอยู่ที่กลยุทธในการพัฒนาของกลุ่มชนนางนักวิชาการในสภาพัฒน์ฯ โดยแบ่งเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับกลยุทธในการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักกับกลุ่มที่คัดค้าน รวมทั้งกลุ่มบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมอุตสาหกรรมไทยซึ่งไม่เห็นด้วย (Bangkpk post ส.ค. 2525) ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่สภาพัฒน์ฯ เสนอให้แยก กพอ. และ สพอ. ออกมาต่างหาก และใช้วงจรลัด (และปิด) ในการตัดสินหรือผ่านมติโดยคณะรัฐมนตรีโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อแผนแม่บทของโครงการได้ผ่านและจัดเข้าไปอยู่ในทั้งแผน 5 และ 6 แล้ว ประจวบกับภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 3 ที่ราคาน้ำมันตกลงอย่างมาก กลยุทธในการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักในโครงการ ESB ก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่การพิจารณาก็เพียงแต่ดูความเป็นไปได้ทางด้านการเงินและผลตอบแทนของโครงการเท่านั้น การพิจารณาลึกซึ้งลงไปถึงการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์ก็ยังไม่ได้มีการกล่าวถึง

ความขัดแย้งของสองกลุ่มดังกล่าวทำให้แต่ละฝ่ายพยายามที่จะดึงบุคคลที่มีอำนาจและเสียงในการตัดสินใจเข้ามาเป็นพวกของตน ฝ่ายคัดค้านก็พยายามที่จะให้ข้อมูลสาระสนเทศเพื่อให้กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจได้เห็นถึงข้อเสียของโครงการที่กำลังจะตามมา เช่น มีการไปชี้แจงข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการปุ๋ยเคมี ท่าเรือน้ำลึก และอื่น ๆ ให้ที่ปรึกษานายกฯท่านหนึ่งฟัง จนกระทั่งที่ปรึกษานายกฯผู้นั้นซึ่งเคยสนับสนุนโครงการ ESB เปลี่ยนใจกลับไปคัดค้านโครงการที่กำลังจะดำเนินการต่อไปทั้งหมด ฝ่ายสนับสนุนก็พยายามเข้าหานักวิชาการที่มีบทบาทและอิทธิพลพอสมควรต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเข้ามาอยู่ฝ่ายตน จนดูเหมือนเป็นการทำสงครามแย่งปัญญาชนนักวิชาการและผู้มีอำนาจกัน ถึงอย่างไรก็ตามการคัดค้านหรือยกเลิกแผนแม่บทของโครงการ ESB

ทั้งหมดคงเป็นไปไม่ได้ เพราะได้ผ่านมติและบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาฯ เรียบร้อยแล้ว และบางส่วนก็ได้ดำเนินการไปแล้ว สิ่งที่จะทำได้ก็คือพยายามยับยั้งหรือชะลอโครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการและเห็นว่าไม่เหมาะสมออกไปก่อน ในการนี้กลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์จะมีบทบาทอย่างมากในการที่จะทำให้โครงการดำเนินต่อไปได้หรือหยุดชะงักลง

<u>ความขัดแย้งกรณีท่าเรือน้ำลึกและการเซ็นสัญญาก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง</u>

จากประวัติความเป็นมาจะเห็นว่า งานศึกษาเกี่ยวกับท่าเรือน้ำลึกมีบริษัทที่ปรึกษาหลายบริษัทด้วยกัน เช่น NEDECO เสนอให้ทำท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบัง อ.ศรีราชา ในขณะที่งานศึกษาของบริษัท Louis Berger เสนอให้พัฒนาท่าเรือสัตหีบ ส่วนนายบุญชู โรจนเสถียร (ซึ่งขณะนั้นเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี) เสนอที่บางตาพุด พรรคชาติไทยเห็นด้วยกับงานศึกษาของ NEDECO ที่จะเอาที่แหลมฉบัง ในขณะที่พรรคประชากรสนับสนุนที่สัตหีบ ส่วนที่บางตาพุดก็ตกไป ซึ่งในที่สุดมติคณะรัฐมนตรีก็ออกมาให้ทำทั้งที่สัตหีบและแหลมฉบังตามลำดับ

ต่อมาได้หยิบยกการสร้างท่าเรือที่บางตาพุดขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งเมื่อท่าเรือสัตหีบได้ยกเลิกไป และรัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอให้เงินกู้รวมทั้งช่วยเหลือในเรื่องศึกษาและออกแบบทางด้านวิศวกร ในขณะที่ World Bank ยังยืนยันให้มีการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ

ซึ่งเบื้องหลังของความขัดแย้งดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อะไรบ้าง ผู้เขียนไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้ ดังนั้นจึงเพียงเสนอข้อมูลเท่าที่มีอยู่ให้ผู้อ่านไปพิจารณากันเอาเอง

หลังจากที่ความขัดแย้งในเรื่องแหล่งที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกได้ยุติโดยตกลงเลือกเอาที่แหลมฉบังและบางตาพุดแล้ว ความขัดแย้งต่อมาคือจะสร้างที่ไหนก่อน หลังจากต่อสู้กันมาพอสมควร ก็ได้อนุมัติให้มีการประมูลการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังและชะลอการก่อสร้างท่าเรือที่บางตาพุดไปก่อน (ทั้งนี้เพราะมีการเลื่อนโครงการปุ๋ย

ซึ่งเป็นโครงการหลักที่มาบตาพุดออกไป) ในกรณีผู้นี้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องนอกจากกลุ่มนายทุนชาติและกลุ่มนายทุนต่างชาติแล้ว พรรคการเมืองและรัฐสภาก็ถูกดึงเข้ามาเป็นเครื่องมือด้วย ซึ่งประชาชาติธุรกิจ (4-7 เม.ย. 30 และ 22-24 เม.ย. 30) ได้เสนอรายละเอียดของความขัดแย้งดังกล่าวไว้ส่วนหนึ่ง

ในการประมูลราคาเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังนั้น ปรากฏว่าบริษัทที่ชนะการประมูลคือบริษัทอิตัลไทย ซึ่งเสนอราคาประมูลสูงกว่าบริษัทฮุนได ซึ่งบริษัทฮุนไดได้ยื่นประท้วงความไม่เป็นธรรมต่อรัฐสภา (เส้นทางธุรกิจ, 5-10 ต.ค. 2530) นอกจากนี้คณะกรรมาธิการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับหลักฐานเอกสารระบุว่าบริษัทโอบายาชิที่ร่วมประมูลในโครงการดังกล่าวควรจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประมูล เพราะตามรายงานการศึกษาของบริษัทวิศวกรชาวญี่ปุ่นแห่งหนึ่งที่รัฐบาลไทยจ้างศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือ ขีดความสามารถและเทคนิคในการก่อสร้างของบริษัทที่ยื่นซองประกวดราคา พบว่าทั้งบริษัทฮุนไดและบริษัทอิตัลไทย ต่างก็ไม่มีขีดความสามารถพอที่จะได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะ (สยามรัฐ, 7 ต.ค. 2530) ปัญหาจึงมีอยู่ว่าทำไมบริษัทอิตัลไทยยังได้รับการคัดเลือก ในประเด็นนี้ผู้เขียนไม่สามารถหาข้อมูลที่จะตอบได้ แต่อย่างไรก็ตามอาจตั้งเป็นสมมติฐานว่า ก) การศึกษาของบริษัทญี่ปุ่นอาจจะลำเอียงเข้าข้างบริษัทก่อสร้างของประเทศตนก็ได้ ข) การที่บริษัทอิตัลไทยชนะการประมูลแม้ราคาประมูลจะสูงกว่าอาจจะเป็นเพราะบริษัทนี้เป็นบริษัทร่วมของคนไทย (ของนายชัยยุทธ กรรณสูตร ตามกฎหมายถือว่าเป็นบริษัทไทย เพราะคนไทยถือหุ้นมากกว่า 50%)

การเซ็นสัญญากำหนดขึ้นในวันที่ 2 ต.ค. 2530 เวลา 11.00 น. แต่แล้วก็มีการให้เลื่อนการเซ็นสัญญาออกไปก่อน โดยคำสั่งของนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น แต่แล้วในที่สุดก็ได้มีการเซ็นสัญญาเมื่อเวลาประมาณ 20.00 น. ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าทำไมรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมจึงมีคำสั่งให้เลื่อนการเซ็นสัญญาออกไปอย่างกระทันหันทั้ง ๆ ที่ทุกอย่างเตรียมไว้อย่างพร้อมมูล ข่าวจากวงในแจ้งว่าการที่ นายบรรหาร เลื่อนการเซ็นสัญญาออกไปอย่างกระทันหันเพราะฝ่ายค้านในรัฐสภา

บอกว่าจะเปิดอภิปรายไม่วางใจตนถ้ามีการเซ็นสัญญาโดยที่ยังมีข้อสงสัยอยู่ ในขณะเดียวกัน นายพิชัย รัตตกุล ที่รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี เวลานั้นน่าจะตัดสินปัญหาได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น กลับลังเลจนกระทั่งถึงเวลากลางคืน (ทั้ง ๆ ที่ทราบเรื่องนี้ตั้งแต่เวลา 9.30 น.) การที่ผู้รักษาการแทนนายกไม่กล้าตัดสินใจทำอะไรนั้น เพราะฉ่ากลุ่ม 10 มกรา ภายในพรรคท่านเองก็ได้คัดค้านและยื่นข้อเสนอจะเปิดอภิปรายซักฟอกตัวท่าน ถ้าท่านอนุมัติการเซ็นสัญญาคราวนี้ แต่อย่างไรก็ตามในที่สุดท่านก็ตัดสินใจให้มีการเซ็นสัญญา ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าทำไมกลุ่ม 10 มกรา และฝ่ายค้านจึงกระโดดออกมาคัดค้านและยืนยันอย่างแข็งขันให้เลื่อนการเซ็นสัญญาออกไป มีผลประโยชน์อะไรอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์เหล่านี้หรือไม่? ทำไมกลุ่มนายทุนต่างชาติที่เสียประโยชน์ (บริษัทฮุนได) จึงสามารถดึงกลุ่มการเมืองในรัฐสภาให้เข้ามามีบทบาทในกรณีนี้ได้ เบื้องหลังของการประมูลมีลับลมคมนัยแค่ไหน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นปริศนาที่ยืดยน

ความขัดแย้งในโครงการปุ๋ยแห่งชาติ

โครงการปุ๋ยเคมีเป็นโครงการอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากก๊าซธรรมชาติ ก่อนที่จะเกิดโครงการ ESB โครงการปุ๋ยเคมีเป็นอุตสาหกรรมหลักที่กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมหลักถือเป็นโครงการหลักที่จะต้องพัฒนาขึ้นภายในประเทศ ทั้งนี้เป็นคำเสนอแนะจากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นและธนาคารโลก กล่าวคือ ในปี 2521 ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น บริษัท Engineering Consulting Firms Association ได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีสมบูรณ์แบบซึ่งจะผลิตปุ๋ยจากก๊าซธรรมชาติ ในปี 2522 ด้วยความช่วยเหลือของธนาคารโลก International Fertilizer Development Centre ได้ศึกษาทั้งแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมีในประเทศไทย จากผลการศึกษาทั้ง 2 ดังกล่าวข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการมีโรงงานปุ๋ยเคมีสมบูรณ์แบบและได้เสนอให้หาบรรษัทข้ามชาติที่มีประสบการณ์มาเป็นผู้ดำเนินโครงการ (วารสารเศรษฐกิจ, ธนาคารกรุงเทพ, พ.ย. 2528)

ในความเป็นจริงความพยายามที่จะสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยสำหรับเกษตรกร โดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศมีมาตั้งแต่ปี 2502 เมื่อเทศบาลนครกรุงเทพได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเทศบาลขึ้นเพื่อผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากเศษขยะต่าง ๆ ต่อมาเมื่อมีการค้นพบแหล่งหินลิกไนต์ในภาคเหนือก็ได้มีการจัดตั้งบริษัทปุ๋ยเคมีแม่เมาะขึ้นในปี 2511 ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความต้องการที่จะมีโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีของประเทศนั้นมีมาตั้งแต่ก่อนมีการพบก๊าซ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรม ดังนั้นความต้องการใช้ปุ๋ยเพื่อการเกษตรจึงมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในการดำเนินการของโรงงานปุ๋ยแม่เมาะก็ยังมีอยู่มากมาย และการผลิตก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ยังต้องพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลักอยู่ จนกระทั่งมีการพบก๊าซธรรมชาติความหวังของโครงการปุ๋ยแห่งชาติก็โชติช่วงชัชวาลย์ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ยิ่งได้รับคำยืนยันเสนอ

แนะจากผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวญี่ปุ่นและธนาคารโลก ทำให้มีการผลักดันโครงการปุ๋ยแห่งชาติให้ออกมาเป็นโครงการหลักโครงการหนึ่งในโครงการ ESB ตารางที่ 10 สรุปการดำเนินงานของโครงการปุ๋ยเคมีตั้งแต่ปี 2523-2528

กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอยู่ในโครงการปุ๋ยของประเทศ

ปุ๋ยเคมีที่ใช้กันอยู่ภายในประเทศขณะนี้ส่วนหนึ่งผลิตโดยบริษัทปุ๋ยเคมีแม่เมาะ (ปุ๋ยยูเรียและแอมโมเนียมซัลเฟต) และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่จะเป็นแม่ปุ๋ยที่สั่งเข้ามา ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอยู่ในวงการปุ๋ยของประเทศจึงมีทั้งภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ ผู้สั่งเข้า ผู้ค้าปลีก (ในที่นี้เราจะให้ความสนใจกับผู้สั่งเข้าในฐานะเป็นแหล่งอุปทานแหล่งหนึ่ง) และภาครัฐบาลในการที่จะจัดตั้งโครงการปุ๋ยเคมีแห่งชาติขึ้นเพื่อผลิตปุ๋ยเคมีทดแทนการนำเข้า มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

ต้นทุนในการผลิตจะต้องต่ำพอ เพื่อไม่ให้ราคาปุ๋ยที่ผลิตได้สูงกว่าราคาของปุ๋ยที่สั่งเข้า มิฉะนั้นแล้วภาระการคุ้มครองและการจ่ายเงินอุดหนุนจะต้องเกิดขึ้น หรือมิฉะนั้นเกษตรกรจะเป็นผู้รับภาระ นอกจากนี้เมื่อเราสามารถผลิตปุ๋ยขึ้นมาทดแทนการนำเข้าทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ได้ ผลประโยชน์ของผู้สั่งเข้ารายใหญ่ของประเทศย่อมถูกกระทบกระเทือน (แม้ว่าผู้สั่งเข้าเหล่านั้นจะถือหุ้นของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติก็ตาม) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (สมภพ มานะรังสรรค์, 2523)

ก) กลุ่มศรีกรุง กลุ่มนี้ประกอบด้วย บริษัทศรีกรุงวัฒนา United Flour Mill และไทยเซ็นทรัลเคมี ซึ่งมีสัดส่วนการนำเข้าประมาณ 47.07

ข) กลุ่มสมาคมการค้าปุ๋ยและธุรกิจการเกษตร ผู้สั่งเข้าที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ บริษัทเจียไต๋ส่งเสริมเกษตรกรรม มีสัดส่วนการนำเข้า 11.97% บริษัทกรุงเทพพาณิชกิจ 8.07% และพาราวินเซอร์ 7.08% สัดส่วนของการนำเข้ากลุ่มนี้ทั้งหมดประมาณ 40% ของการนำเข้าทั้งหมด

ตารางที่ 10

สรุปการดำเนินการเท่าที่ผ่านมาของโครงการปุ๋ยแห่งชาติ

ช่วงเวลา	
ปี 2523	คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้มีมติให้เชื้อเชิญบริษัทผู้ผลิตปุ๋ยในต่างประเทศเข้ามาประมูลสร้างโรงงาน
ปี 2524	คณะกรรมการพัฒนาฯ ได้เลือกให้กลุ่มบริษัทประเทศสแกนดิเนเวียเป็นผู้ชนะการประมูลสร้างโรงงานปุ๋ยในราคา 590 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ กลุ่มบริษัทดังกล่าวประกอบด้วย Haldor Topsoe A/S จากเดนมาร์ก Norsk Hydro A/S นอร์เวย์ และ Swedyards Development Corp. จากสวีเดน 15 กรกฎาคม คณะกรรมการพัฒนาฯ ยกเลิกการประมูลของกลุ่มบริษัทสแกนดิเนเวีย หลังจากที่ได้เจรจาต่อรองกันมาเป็นเวลา 8 เดือน เพราะกลุ่มบริษัทฯ ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐบาลในประเด็นสำคัญ 4 ประการคือ 1. กลุ่มบริษัทไม่ยืนยันรับหลักการราคาก๊าซต้นทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยทั้งหมดตลอดระยะเวลาของโครงการโดยเสนอให้มีการกำหนดอัตราราคาก๊าซสูงสุดในแต่ละปีด้วย ซึ่งทำให้ ปตท. ต้องรับภาระความเสี่ยงโดยอาจจะไม่ได้รับราคาก๊าซตามต้นทุนที่แท้จริง 2. กลุ่มบริษัทฯ ยังไม่พร้อมด้านเงินลงทุนโดยยินยอมรับภาระความรับผิดชอบในการหาหุ้นเพียงร้อยละ 26 เท่านั้น 3. กลุ่มบริษัทฯ ขอผลตอบแทนการลงทุนก่อนประมาณร้อยละ 20 หากมีเงินเหลือจึงจะใช้เป็นส่วนลดราคาปุ๋ย และจะไม่มีการกำหนดอัตราส่วนลดราคาปุ๋ยต่ำสุดไว้ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้รัฐบาลเห็นว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมย์ของรัฐบาล ที่จะให้ชาวนาได้ใช้ปุ๋ยในราคาถูก 4. กลุ่มบริษัทฯ ยืนยันไม่สามารถรับภาระความเสี่ยงในการวางหลักค้ำประกันผลการปฏิบัติงานตามสัญญา โดยจะขอสิทธิทดลองทำโครงการนี้ก่อนโดยไม่มีภาระข้อผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น และจะสามารถยุบเลิกการดำเนินการตามโครงการได้ตลอดเวลา หลังจากมีมติให้ล้มเลิกการเจรจา และการประมูลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการพัฒนาฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยเรือโทศุลี มหาสันทนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ นายจิรายุ อิศรากูร ณ อยุธยา

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ช่วงเวลา	
	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและ นายเสนาะ อูนากูล เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณากำหนดวิธีการและรูปแบบที่จะพัฒนาโครงการปุ๋ยเคมีต่อไป
ปี 2525 เดือนสิงหาคม	คณะทำงานได้เสนอให้จัดตั้งบริษัทปุ๋ยแห่งชาติขึ้นโดยรัฐบาลเข้าร่วมลงทุนร้อยละ 40 อีกร้อยละ 60 ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน คณะกรรมการพัฒนาฯ ได้มีมติอนุมัติตามข้อเสนอนี้ในเดือนสิงหาคม 2525
11 พ.ย.	บริษัทปุ๋ยแห่งชาติจดทะเบียนเป็นบริษัทแห่งชาติ โดยมีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 50 ล้านบาท ผู้ถือหุ้นประกอบด้วย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร้อยละ 25 กระทรวงการคลังร้อยละ 10 องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อตก.) ร้อยละ 10 บริษัทไทยเย็นทรัลเคมี จำกัด ร้อยละ 22.5 กลุ่มบริษัทค้าปุ๋ยร้อยละ 22.5 และธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 10
ปี 2526 7 ม.ค.	บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ได้คัดเลือกกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ประกอบด้วย Foster Wheeler Intemational Corp., Arthur D. Little Inc. และ International Fertilizer Development Centre เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยแห่งชาติ
ส.ค.	การศึกษาดังกล่าวสำเร็จในตอนกลางเดือน โดยคณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ก่อสร้างกลุ่มโรงงานซึ่งประกอบด้วยโรงงานต่าง ๆ 6 โรงงาน มูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 777 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 17,880 ล้านบาท (ในอัตราแลกเปลี่ยนขณะนั้น) 20 สิงหาคม ออกเอกสารเชื้อเชิญบริษัท Foster Wheeler Intemational Corp. และบริษัท Stone & Webster Ltd. ให้ทำข้อเสนอรับจ้างเป็นที่ปรึกษาของโครงการ และในที่สุดได้คัดเลือกให้ Foster Wheeler เป็นบริษัทที่ปรึกษา
6 ธค.2526	เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 200 ล้านบาท โดยมี ปตท.ถือหุ้นร้อยละ 21 กระทรวงการคลังร้อยละ 10 อตก.ร้อยละ 8 ธกส.ร้อยละ 2 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ร้อยละ 5 ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 15 บริษัทประกันชีวิตประกันภัยร้อยละ 5 บริษัทเงินทุนร้อยละ 5 บริษัทไทยเย็นทรัลเคมีร้อยละ 17 และบริษัทปุ๋ยต่าง ๆ ร้อยละ 12 ขณะเดียวกันก็ได้มีมติว่าจ้างธนาคารแห่งโตเกียว บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และธนาคารเคาวน์ตี้ในเครือของ

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ช่วงเวลา	
	ธนาคารเนชั่นแนล เวสต์มินสเตอร์ ของอังกฤษ เป็นที่ปรึกษาด้านการเงินของโครงการ
ปี 2527 9 มี.ค.	แจกจ่ายเอกสารการประมูลรับเหมาก่อสร้างโรงงานแก่ผู้รับเหมา รวม 13 กลุ่ม บริษัทที่ได้คัดเลือกไว้แล้ว
6 ก.ค.	ผู้รับเหมาก่อสร้างยื่นซองประมูลราคารับเหมา มกราคม 2528 ต่อรองกับผู้ประมูลจนค่ารับเหมาก่อสร้างลดลงเหลือเพียง 249 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 6,723 ล้านบาท ทำให้การลงทุนรวมลดลงเหลือประมาณ 11,000 ล้านบาท โดยกลุ่มบริษัท Chiyoda Chemical Engineering and Construction/Marubeni Corp./Voest Alpine ตกลงรับเหมาก่อสร้างส่วนแรกอันประกอบด้วยโรงงานผลิตแอมโมเนียเหลว ยูเรีย และปุ๋ยยูเรียเม็ด ในราคา 74 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กลุ่มบริษัท C Itoh , McKee (London) Mitsui Englneering รับก่อสร้างโรงงานผลิตกรดซัลเฟอริค และกรดฟอสฟอริค และปุ๋ยเม็ด MAP/DAP/NPK ในราคา 64 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ การก่อสร้างในส่วนที่สามซึ่งเป็นการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและคลังสินค้านั้น บริษัท Dragados Y Construclones ของสเปนเสนอราคา 111 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ภายหลังบริษัทปุ๋ยแห่งชาติตกลงให้กลุ่มบริษัทแรกรับเหมาไปในราคา 113 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
ปี 2528 6 พ.ค.	ออก Letter of Intent ให้แก่ผู้รับเหมาสำหรับการก่อสร้างสองส่วนแรก
6 มิย. 2528	ออก Letter of Intent ให้แก่ผู้รับเหมา สำหรับการก่อสร้างส่วนที่สาม
6 สค. 2528	Letter of Intent หมดอายุและได้มีการเจรจาขอต่ออายุออกไปอีก 2 เดือน ซึ่งจะหมดอายุในวันที่ 6 ตุลาคม 2528

ที่มา : ธนาคารกรุงเทพ วารสารเศรษฐกิจ พ.ย. 2528

ดังนั้นกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการนำเข้าปุ๋ยใหญ่ที่สุดคือ กลุ่มศรีกรุง ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารกรุงเทพฯ

ในขณะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกตกต่ำลงไปอย่างมาก ซึ่งมีผลทำให้ราคาตลาดโลกของปุ๋ยตกต่ำลงมาเรื่อย ๆ จนต่ำเกินไปกว่าปกติ รวมทั้งการที่ค่าเงินเย็นถีบตัวสูงขึ้นอย่างมาก ทำให้การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการปุ๋ยถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อถกเถียงกันอีกครั้งหนึ่ง กลุ่มผู้คัดค้านโครงการก็พยายามชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ของโครงการในช่วงระยะเวลาที่สถานการณ์ตลาดโลกของปุ๋ยอยู่ในภาวะที่ไม่ดีนัก เช่น งานศึกษาการวิเคราะห์โครงการของธนาคารกรุงเทพฯ (วารสารเศรษฐกิจ พ.ย. 2528) และรายงานการศึกษาของสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จีบ้า) (สยามรัฐ 12 ก.พ. 2530) ส่วนงานศึกษาวิเคราะห์โครงการของ บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ยืนยันความเป็นไปได้ของโครงการ งานศึกษาของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกลุ่มธนาคารต่างประเทศยืนยันว่าพอเป็นไปได้ ดังนั้นจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ผลักดันโครงการกับกลุ่มที่คัดค้านโครงการ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในเรื่องปุ๋ยนี้รัฐบาลญี่ปุ่นถึงกับอนุมัติเงินให้เปล่า 2,210 ล้านบาท เพื่ออุดค่าเงินเยนที่แข็งตัว (มติชน 27 ส.ค.30) นอกจากนี้เอกอัครราชทูตของญี่ปุ่นถึงกับเข้าพบท่านนายกฯ เมื่อมีข่าวว่าโครงการปุ๋ยจะถูกยับยั้ง ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าท่านทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลการก่อสร้างโรงงานผลิตแอมโมเนียเหลว ยูเรีย และปุ๋ยยูเรียเม็ด (กลุ่มก่อสร้างนี้ได้แก่ Chiyoda Chemical Engineering and Construction, Marubeni Corp./ Voest Alpine) และกลุ่มบริษัท C. Itoh และ Mitsui Engineering ซึ่งประมูลการก่อสร้างโรงงานผลิตกรดซัลเฟอริค และกรดฟอสฟอร์คและปุ๋ยเม็ด MAP/DAP/NPK รวมทั้งความหวังของการประมูลของการก่อสร้างโครงการต่อไป นอกจากนี้ธนาคารแห่ง

โดเกียวยังเป็นที่ปรึกษาทางด้านการเงินของโครงการด้วย ในกรณีของปุ๋ยนี้กลุ่มนายทุนชาติทางด้านการเงินซึ่งได้แก่ ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารกรุงเทพได้เข้าร่วมมีบทบาทอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ธนาคารกสิกรไทยให้การสนับสนุนโครงการนี้ ในขณะที่ธนาคารกรุงเทพคัดค้านโครงการดังกล่าว (สยามรัฐ 21 มี.ค. 2530) จนเป็นที่สงสัยว่าธนาคารกรุงเทพทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มศรีกรุง ซึ่งเป็นผู้สั่งเข้ารายใหญ่หรือเปล่า และการที่ธนาคารกสิกรลงมาสนับสนุนโครงการนั้นเป็นเพราะความสัมพันธ์สายใยทางเครือญาติหรือไม่

ข้อสงสัยดังกล่าวข้างต้นจะจริงหรือไม่จริงก็ตามมิใช่เหตุผลที่เพียงพอที่จะทำให้โครงการปุ๋ยต้องหยุดชะงักลงไปได้ เหตุผลที่สำคัญและมีน้ำหนักมากกว่าน่าจะเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์และผลการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งการศึกษาของความเป็นไปได้ของโครงการโดยสถาบันต่าง ๆ ให้ผลการศึกษาแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องมาจากการตั้งข้อสมมุติฐานของราคาวัตถุดิบและราคาขายของผลผลิตไม่เหมือนกัน (ดูตารางที่ 11 ซึ่งสรุปผลการศึกษาของแต่ละสถาบัน) อย่างไรก็ตามสถานะปัจจุบัน ของตลาดโลกของปุ๋ยไม่ว่าทางด้านการผลิต (Supply) หรือราคายืนยันความเป็นไปได้ของโครงการ แม้ว่าในอนาคตราคาปุ๋ยอาจจะเคลื่อนไหวสูงขึ้นอีก แต่คงไม่ถึงกับมีการกระโดดของราคาเหมือนช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 (ดูรูปที่ 8) นอกจากนี้สภาวะการผลิตของปุ๋ยในตลาดโลกได้มีการขยายตัวออกไปอีกมาก เช่น ในภาคพื้นยุโรปตะวันออกกำลังการผลิตเพิ่มจากร้อยละ 20 ของโลกในปี 2515 มาเป็นกว่าร้อยละ 25 ในปี 2526 การขยายตัวอย่างมากของโครงการผลิตปุ๋ยเคมีของสหภาพโซเวียต ภาคพื้นยุโรปตะวันตกมีการขยายกำลังการผลิตร้อยละ 2 ต่อปี การขยายตัวทางด้านการผลิตของภาคตะวันออกกลางจาก 330,000 ตัน เป็น 863,000 ตัน ในภาคพื้นเอเชีย การขยายตัวของการผลิตของประเทศจีนซึ่งปัจจุบันผลิตถึง 1.9 ล้านตัน และสามารถขยายเพิ่มอีก 1.6 ล้านตันต่อปี เช่นเดียวกับอินโดนีเซียซึ่งขยายจาก

ตารางที่ 11

สรุปผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการปุ๋ย

สถาบัน	อัตราผลตอบแทน (ร้อยละ)	ความเป็นไปได้ของโครงการ
บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ	28.9	ดีมาก
บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ	17.0	เป็นไปได้
บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	13.6	เป็นไปได้
กลุ่มธนาคารต่างประเทศ	10.6	พอเป็นไปได้
การปิโตรเลียมแห่งประเทสไทย		
ครั้งแรก	11.2	พอเป็นไปได้
ครั้งที่สอง(2528)	ขาดทุนมาก	เป็นไปไม่ได้
ธนาคารกรุงเทพ		
ครั้งแรก	8.8	เป็นไปได้ยาก
ครั้งที่สอง(ครึ่งปีแรก2528)	-6.3	เป็นไปไม่ได้
ครั้งที่สาม(ก.ย.2528)	ขาดทุนมาก	เป็นไปไม่ได้
จิบ้า		
180 เยน : 1 เหรียญสหรัฐ	8.18	เป็นไปได้ยาก
160 เยน : 1 เหรียญสหรัฐ	-5.91	เป็นไปไม่ได้

ที่มา : ธนาคารกรุงไทย รายงานเศรษฐกิจ มค.2530 หน้า 55 และมติชน 12 กพ. 2530

67,000 ตัน ในปี 2513 มาเป็น 1.7 ล้านตัน ในปี 2527 (ธนาคารกรุงเทพ, วารสารเศรษฐกิจ พ.ย. 2528) ซึ่งแหล่งการผลิตดังกล่าวข้างต้นมีความได้เปรียบทางด้านต้นทุนของก๊าซธรรมชาติที่ต่ำกว่าประเทศไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคพื้นตะวันออกกลางที่ต้นทุนเกือบไม่มีเลย ในสภาวะที่แนวโน้มของราคาตลาดโลกตกต่ำลงมาเรื่อย ๆ (ดูรูปที่ 7) ประกอบกับต้นทุนการผลิตของประเทศมีแนวโน้มที่จะสูงกว่าแหล่งผลิตอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะต้นทุนของก๊าซธรรมชาติของประเทศเรามีแนวโน้มสูงกว่าแหล่งผลิตอื่นรวมทั้งยังต้องพึ่งวัตถุดิบนำเข้า เช่น ซัลเฟอร์ หินฟอสเฟต และโปแตช อีกประมาณร้อยละ 85 ของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตทั้งหมด (ธนาคารกรุงเทพ วารสารเศรษฐกิจ พ.ย. 2528) นอกจากนี้จากโครงสร้างของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ซึ่งจะอยู่ในรูปของบริษัทเอกชนและโครงสร้างการถือหุ้นประกอบด้วยรัฐเพียง 1 ใน 3 อีก 2 ใน 3 จะเป็นการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ และสถาบันการเงินนานาชาติ ดังนั้นความหวังที่จะให้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยเฉพาะเกษตรกรของประเทศจะเป็นไปได้อย่างไร (อัมมาร สยามวาลา, มติชน 18 ก.ย.2528) ฉนั้นการที่ชะลอโครงการปุ๋ยเคมีออกไปก่อนในขณะนี้ดูจะสมเหตุสมผลมากกว่าดันให้โครงการออกมาทั้ง ๆ ที่มีความเสี่ยงสูงมาก ซึ่งในที่สุดอาจจะเป็นการสร้างภาระการใช้ปุ๋ยแพงให้กับชาวนาและเกษตรกรอื่น ๆ สร้างภาระหนี้สินให้กับประเทศ ซึ่ง ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ซึ่งเดิมเคยมีส่วนผลักดันโครงการปุ๋ยแห่งชาติอยู่มากได้กล่าวในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ปุ๋ยแห่งชาติกับการพัฒนาประเทศ" (สยามรัฐ 15 พ.ค. 30) และไม่เห็นด้วยกับการผลักดันโครงการในทุกกรณีโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดตามมา ซึ่งถ้าถึงที่สุดแล้วทำไม่ได้ก็ควรชะลอโครงการออกไปก่อน เมื่อการต่อสู้มาถึงที่สุดโครงการปุ๋ยเคมีก็ถูกหยุดไว้ก่อน อย่างไรก็ตามการที่โครงการปุ๋ยถูกชะลอไว้ได้นี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะกลุ่มผู้มีผลประโยชน์และมีอำนาจทางการเมืองได้รับผลประโยชน์สอดคล้องกับการชะลอโครงการปุ๋ย สมมติว่า ถ้าเหตุการณ์เปลี่ยนเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ โครงการปุ๋ยมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจสูงสมควรที่จะ*ดำเนินโครงการอย่างยิ่ง ในกรณีนี้การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจการตัดสินใจก็เปลี่ยนกลุ่ม และ*

เปลี่ยนประเด็นการคัดค้านของแต่ละกลุ่ม นั่นก็คือ เมื่อสภาวการณ์เปลี่ยนแปลง ประเด็นของการขัดแย้งก็จะเปลี่ยนแปลง แต่สิ่งที่ไม่เปลี่ยนคือผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มยึดถืออยู่

กรณีศึกษาของท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังและโครงการปุ๋ยเคมี เราจะเห็นว่าโครงการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมากมายมหาศาล รวมทั้งกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ก้อนนั้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในภาครัฐบาลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ก็พยายามที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด จากกรณีศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของทุกกลุ่มที่จะเข้าไปมีส่วนผลักดันโครงการเพื่อให้ออกมาในลักษณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองมากที่สุด

IV. สรุป

ในกรณีของการกำหนดแผนของโครงการ ESB นี้ ขั้นตอนที่สำคัญอยู่ที่การกำหนดแผนแม่บทของโครงการ ทั้งนี้เพราะโครงการ ESB มีลักษณะเป็นแผนพัฒนาแบบผสมผสานเบ็ดเสร็จ และเป็นการวางแผนในระดับภูมิภาคย่อย (sub-regional planning) ดังนั้นการผ่านแผนแม่บทของโครงการคือการผ่านองค์ประกอบของแผนทุก ๆ องค์ประกอบโดยรวม (package) ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผนเหล่านี้ จากวิวัฒนาการความเป็นมาจะเห็นว่ากลุ่มที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดแผนได้แก่ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาชาวต่างชาติ ทั้งนี้เพราะโครงการ ESB เป็นโครงการที่ค่อนข้างจะซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับการวางแผนหลาย ๆ ด้านพร้อมกันและสอดคล้องกันด้วย การกำหนดแผนจึงต้องทำในลักษณะเป็นโครงการย่อย ๆ ก่อน โดยศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดแต่ละโครงการย่อยเหล่านั้น โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเช่น เรื่องแหล่งที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก เรื่องโครงสร้างพื้นฐานสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น เรื่องน้ำ ถนน

รถไฟ โทรคมนาคม เรื่องโครงการอุตสาหกรรมหลัก เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี โครงการปุ๋ย โครงการโซดาแอช และอื่น ๆ เรื่องการพัฒนาชุมชนเพื่อรองรับโครงการใหญ่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว เหล่านี้เป็นต้น หลังจากนั้นสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการ ESB จะทำหน้าที่รวบรวมผลการศึกษาด้านต่าง ๆ ทั้งหมดมาวิเคราะห์ ประสานความสอดคล้องของโครงการย่อยเหล่านี้ แล้วสรุปเป็นแผนรวมออกมาเสนอต่อคณะอนุกรรมการ ESB คณะกรรมการ ESB และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในการศึกษาวิเคราะห์แต่ละโครงการย่อยเหล่านี้ เนื่องจากโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่ค่อนข้างสูงและยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้นจึงต้องอาศัยกลุ่มขุนนางนักวิชาการในหลาย ๆ สาขาวิชารวมทั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศในหลาย ๆ ด้านร่วมกันในการวิเคราะห์ศึกษา อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ โครงการย่อยเหล่านี้บทบาทของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะเด่นชัดมากกว่า ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะกลุ่มขุนนางนักวิชาการของไทยมีไม่เพียงพอ หรือโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ต้องอาศัยความรู้ทางด้านเทคโนโลยีที่สูงมาก ซึ่งขุนนางนักวิชาการของไทยไม่เคยมีประสบการณ์ทางด้านนี้มาก่อน เช่น พวกโครงการอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ รวมทั้งโครงการท่าเรือน้ำลึก เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทการทำงานร่วมกันของสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้นทำให้โครงการ ESB ก่อกำเนิดตัวตนขึ้นมา ภายใต้การเสนอแนะจากที่ปรึกษาชาวต่างประเทศโดยเฉพาะกลุ่มที่ปรึกษาจากประเทศญี่ปุ่น

กระบวนการตัดสินใจผ่านแผนโครงการ ESB ก็เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างปิดและลัดวงจร ทั้งนี้เพราะขั้นตอนการกำหนดนโยบายของโครงการ ESB นี้จะออกจาก กพอ. เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายบริหารของสภาพัฒน์ฯ เลย จากกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเห็นที่ขัดแย้งทางด้านกลยุทธในการพัฒนาประเทศของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสภาพัฒน์ฯ นั่นคือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ ESB ที่เลือกกลยุทธการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่หนุนกลยุทธการพัฒนาชนบท

ยากจน ความเห็นที่ขัดแย้งกันดังกล่าวอยู่ในระดับสูง เพียงพอที่จะทำให้โครงการล่าช้าออกไปได้มากหรืออาจจะยังไม่สามารถผ่านเลย ถ้ากระบวนการตัดสินใจจะต้องผ่านฝ่ายบริหารของสภาพัฒน์ฯ ตามขั้นตอน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าโครงการ ESB จะผ่านเข้าไอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 และ 6 แล้วก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวและความพยายามที่จะยับยั้งหรือชะลอการนำแผนไปปฏิบัติก็ยังคงมีอยู่ ประลวบกับภาวะความผันผวนของทั้งระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและภายนอกประเทศ โครงการ ESB จึงล่าช้าออกไปจากแผนที่กำหนดไว้มาก

ดังที่ได้กล่าวแล้วโครงการ ESB เป็นโครงการรวมที่ประกอบด้วยองค์ประกอบหลาย ๆ โครงการย่อยซึ่งเกี่ยวข้องทั้งกับภาครัฐบาลและภาคเอกชน เกี่ยวข้องกับเงินลงทุนมากมายมหาศาล ดังนั้นจึงมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านการเมือง ซึ่งได้แก่ พรรคการเมือง รวมทั้งตัวบุคคลในพรรคการเมืองเหล่านั้น กลุ่มนายทุนต่างชาติ และนายทุนชาติที่จะเข้ามาลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมของ ESB กลุ่มบุคคลในรัฐบาลและพรรคการเมืองจะมีบทบาทเกี่ยวข้องในด้านการตัดสินใจ เพราะนโยบายของ ESB จะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรี กลุ่มนายทุนชาติและนายทุนต่างชาติก็จะมีบทบาทเกี่ยวข้องในผลประโยชน์ที่ตนจะได้ จากโครงการลงทุนที่ตนเองสนใจ เช่น การประมูลก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังของกลุ่มนายทุนก่อสร้างชาวต่างชาติ การลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และมาบตาพุด เป็นต้น ในการนี้ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการต่อสู้เพื่อให้ได้มาของผลประโยชน์ของกลุ่มตนย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังกรณีศึกษาของท่าเรือน้ำลึกและโครงการปุ๋ยเคมี

กล่าวโดยสรุปโครงการ ESB เป็นโครงการที่ยังมีข้อถกเถียงกันอีกมาก และยังไม่เป็นที่ยุติโดยเฉพาะเรื่องแนวทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก ผู้เขียนคิดว่าคงไม่มีใครคัดค้านเรื่องการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ประเด็นอยู่ที่กลยุทธในการเลือกอุตสาหกรรมที่จะพัฒนา การที่โครงการ ESB เลือกกลยุทธของการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักนั้น ข้อควรพิจารณาที่ขอเสนอไว้ให้ช่วยค้นคิดในท้ายที่สุดนี้ คือ

1. อยู่ในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่ โครงสร้างของประเทศไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ พร้อมหรือยังที่จะรับปัญหาที่จะเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักที่จะเกิดขึ้นเหมือนกับที่เคยเกิดกับประเทศในเอเชียอื่น ๆ และก็ยังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

2. ปัญหาการพึ่งพิงทางด้านเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมหนักเหล่านี้ ความรู้ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีของประเทศเราพร้อมหรือยังถ้าเกิดปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเทคโนโลยีขึ้นมา

3. เราเคยพิจารณา (โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนา) ดูหรือไม่ว่า เส้นทางในการพัฒนา (development path) ของประเทศเป็นทางที่ประเทศพัฒนาแล้ววางแนวไว้เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับความต้องการ และผลประโยชน์ของประเทศเขาหรือไม่ เรากำลังเดินเข้าไปในกับดักของการพัฒนา (development trap) ที่เขาวางไว้หรือไม่

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย. สรุปภาวะธุรกิจและอุตสาหกรรม 2525, 2526, 2527, 2528 และ 2529

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด. วารสารเศรษฐกิจ พฤศจิกายน 2528

ธนาคารกรุงไทย จำกัด. รายงานเศรษฐกิจ มกราคม 2530

ประชาชาติธุรกิจ 4-7 เมษายน 2530, 22-24 เมษายน 2530

พูนสิน เฉลิมพงศ์ "การพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" ใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย มีนาคม 2525

มติชน 18 กันยายน 2528, 27 สิงหาคม 2530

เศรษฐกิจปริทัศน์ "Eastern Seaboard : โครงการแสนล้านและแสนเช็ญ" มิถุนายน 2530

สมภพ มานะรังสรรค์. ตลาดปุ๋ยเคมีในประเทศไทย กรกฎาคม 2523

สมบูรณ์ ศิริประชัย. นโยบายปิโตรเลี่ยมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมในประเทศไทย นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง กรกฎาคม 2529 (ฉบับร่าง)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รายงานขั้นสุดท้ายการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เมษายน 2524

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก มกราคม 2528, กันยายน 2530 และพฤศจิกายน 2530

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม กรกฎาคม - สิงหาคม 2526

สยามจดหมายเหตุ 21 เมษยน 2524, 16 พฤศจิกายน 2525, 24 กรกฎาคม 2527 12 พฤศจิกายน 2528 และ 24 ธันวาคม 2528

สยามรัฐ 12 กุมภาพันธ์ 2530, 21 มีนาคม 2530, 25 พฤษภาคม 2530 และ 7 ตุลาคม 2530

เส้นทางธุรกิจ 5-10 ตุลาคม 2530

ข.ภาษาอังกฤษ

Bangkok Post. 29 August 2525

Corden, W.M. "Booming Sector and Dutch Disease Economics : Survey and Consolidation." Oxford Economic Paper 36 (1984) pp. 359-380.

The Japan Times. Ltd. Japan in the Year 2000, Economic Planning Agency 1984.

Louis Berger, Inc., and Daniel, Mann Jahnson and Mendenhall, "Development of the Parts of Sattahip and Da Nang and of Route 9" March 1973

Lyon Associates, King and Gavaris, "Master Plan and Feasibility Study for Harbor Development" January 1966

Maunsell Consultants Limited, Sir William Halerow and Partners and Sindhu Pulsirivong and Associatés, "Sattahip Commercial Port Study, Final Report Volume 1 and 2," Ministry of Communication, Bangkok, Thailand, July 1980.

Netherlands Engineering Consultants (NEDECO) "Deep-Sea Port of Laem Chabang : Survey and Design," 1972.

Netherlands Engineering Consultants (NEDECO) "Deep-Sea Port of Laem Chabung : Review," 1978.

Oshima, Harry T. "Problems of Heavy Industrialization in Asian Development" Philippine Review of Economics and Business, March 1983, pp. 1-41.

ภาคผนวก 1

สาระสำคัญของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

สถานะปัจจุบัน

พฤศจิกายน 2536

1. พื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง

1.1 ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง

- หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมท่าเรือแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : ก่อสร้างท่าเทียบเรือระยะแรก
  - ท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ 2 ท่า รับเรือขนาด 2,000 TEU
  - ท่าเทียบเรือสินค้าเกษตร 1 ท่า รับเรือขนาด 120,000 ตัน
  - ท่าเทียบเรือเล็กทั่วไป 1 ท่า
  - ขุดลอกร่องน้ำลึก 14 เมตร ระยะทาง [illegible] เมตร
  - เขื่อนกันคลื่นยาว 1,300 เมตร สูง 3 เมตร
- ประมาณการลงทุน : 3,400 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน :
  - การออกแบบแล้วเสร็จเดือนเมษายน 2534
  - ลงนามสัญญาก่อสร้างเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2535
  - กำหนดการวางศิลาฤกษ์ท่าเรือแหลมฉบังเดือนพฤศจิกายน 2530
  - การก่อสร้างเริ่มประมาณเดือนพฤศจิกายน 2530 แล้วเสร็จสมบูรณ์ประมาณเดือนตุลาคม 2544 โดยจะสามารถใช้ท่าแรกได้ประมาณเดือนตุลาคม 2538

1.2 นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาระยะแรก 2,300 ไร่

  ประกอบด้วย

  - เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 1,400 ไร่
  - เขตอุตสาหกรรมส่งออก 700 ไร่
  - เขตพาณิชยกรรม 200 ไร่

  โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เมื่อพัฒนาแล้วเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ในธุรกิจอุตสาหกรรมได้ 1,587 ไร่

  (ที่เหลือเป็นพื้นที่ถนนและที่สาธารณะในนิคม)

  ประกอบด้วย

  - เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 942 ไร่
  - เขตอุตสาหกรรมส่งออก 520 ไร่
  - เขตพาณิชยกรรม 125 ไร่

- ประมาณการลงทุน : 1,410 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน :
  - นโยบายกำหนดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการพัฒนาและบริหารงานนิคมอุตสาหกรรมได้
  - การออกแบบรายละเอียดเริ่มเดือนเมษายน 2530 กำหนดแล้วเสร็จพฤศจิกายน 2530
  - การก่อสร้าง เริ่มประมาณเดือนสิงหาคม 2531 กำหนดแล้วเสร็จประมาณปลายเดือนกรกฎาคม 2533

  2523 ระยะเวลาก่อสร้าง 24 เดือน

1.3 ท่อส่งน้ำหนองค้อ - แหลมฉบัง

- หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมโยธาธิการ
- ลักษณะโครงการ : - ก่อสร้างท่อเหล็กส่งน้ำขนาด ϕ 0.90 เมตร ระยะทาง 14 กม.
  - สามารถส่งน้ำดิบได้ 16 ล้าน $ม.^3$/ปี
- ประมาณการลงทุน : - 140 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : - ออกแบบแล้วเสร็จเดือนกันยายน 2529
  - ลงนามสัญญาก่อสร้างเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2530
  - การก่อสร้างเริ่มประมาณปลายเดือนพฤศจิกายน 2530 กำหนดแล้วเสร็จประมาณเดือนธันวาคม 2531 ระยะเวลาก่อสร้าง 14 เดือน

1.4 ทางรถไฟสายศรีราชา - แหลมฉบัง

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การรถไฟแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : ก่อสร้างทางรถไฟแยกจากสายฉะเชิงเทรา - สัตหีบ ที่สถานีศรีราชามายังแหลมฉบัง ระยะทางประมาณ 11 กม.
- ประมาณการลงทุน : 261 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : - ออกแบบทางวิศวกรรมแล้วเสร็จ เดือนธันวาคม 2528
  - การก่อสร้างเริ่มประมาณเดือนมีนาคม 2532 แล้วเสร็จประมาณเดือนเมษายน 2533

1.5 ระบบสื่อสารและโทรคมนาคมแหลมฉบัง

- หน่วยงานรับผิดชอบ : โทรศัพท์-องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
  โทรเลขและวิทยุสื่อสาร-การสื่อสารแห่งประเทศไทย

. ลักษณะโครงการ : โทรศัพท์

- ในระยะของการก่อสร้าง ปี 2530 ถึงปี 2533 ให้องค์การโทรศัพท์ฯ จัดเตรียมโทรศัพท์ เพื่อการก่อสร้าง จำนวน 600 เลขหมาย
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จัดเตรียมโทรศัพท์ไว้สำหรับบริการในพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง จำนวน 3,000 เลขหมายในปี 2533 โดยจัดเข้าไว้ในแผนฯ 6 ของ องค์การโทรศัพท์ฯ และขยายเพิ่มเป็น 15,000 เลขหมาย ในปี 2543

โทรคมนาคม/วิทยุสื่อสาร

- การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้เตรียมระบบโทรคมนาคม และวิทยุสื่อสารให้พร้อมที่จะให้บริการในพื้นที่แหลมฉบังแล้ว

. สถานะปัจจุบัน : - องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้จัดเตรียมเลขหมายโทรศัพท์ 600 เลขหมาย จากชุมสายศรีราชา ไว้พร้อมบริการแล้ว สำหรับในระยะของการก่อสร้าง

- ส่วนการจัดเตรียมเลขหมายโทรศัพท์อีก 2,850 เลขหมาย ได้นำบรรจุไว้ในแผนการพัฒนาระบบโทรศัพท์ ตามแผนงานโครงการ ทศท. ที่ 5(2525-2529) แล้ว
- ปัจจุบันมีข่ายวิทยุสื่อสารของการสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดไว้บริการพร้อมให้เช่าอยู่แล้ว

1.6 โครงการระบบไฟฟ้าแหลมฉบัง

. หน่วยงานรับผิดชอบ : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- ลักษณะโครงการ : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ติดตั้งระบบหม้อแปลงไฟฟ้าจาก 230 เควี เป็น 115 เควี ขยายบริเวณแหลมฉบัง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ปรับปรุงเสริมระบบจำหน่ายเพื่อรับกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และลดแรงดันลงเป็น 22 เควี
- สถานะปัจจุบัน : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้จัดตั้งสถานีจ่ายไฟฟ้าอ่าวไผ่และวางสายส่งไฟฟ้า ขนาด 230 เควี ผ่านบริเวณแหลมฉบังแล้ว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พร้อมดำเนินการปรับปรุงเสริมระบบจำหน่ายไฟฟ้า ขนาด 22 เควี ตามความต้องการของอุตสาหกรรมและชุมชนแล้ว

2. พื้นที่เป้าหมายมาบตาพุด

โครงสร้างพื้นฐาน

2.1 นิคมอุตสาหกรรมและชุมชนมาบตาพุด

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : ก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมเนื้อที่ประมาณ 6,000 ไร่ และชุมชนใหม่ เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ โดยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ
- ประมาณการลงทุน : ค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคประมาณ 820 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน :
  - ออกแบบทางวิศวกรรมแล้วเสร็จเดือนตุลาคม 2528
  - ลงนามสัญญาก่อสร้างเมื่อ 20 ตุลาคม 2530
  - การก่อสร้าง เริ่มประมาณเดือนพฤศจิกายน 2530 กำหนดแล้วเสร็จเดือนตุลาคม 2532 ระยะเวลาก่อสร้าง 24 เดื
  - มีอุตสาหกรรมเข้าใช้ที่ดินแล้ว คือ NPC

2.2 ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : - ก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมน้ำลึก รับเรือขนาด 60,000 ตัน สำหรับขนถ่ายสินค้ากองที่นำเข้าและส่งออก ประกอบด้วย
  ท่าเทียบเรือสำหรับปุ๋ย 2 ท่า
  ท่าสินค้าเกษตรและแร่ 1 ท่า
  ท่าขนถ่ายของเหลวอันตราย 1 ท่า
- ประมาณการลงทุน : 4,100 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : - กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาแนวทางการลงทุนให้สอดคล้องความต้องการใช้บริการของอุตสาหกรรมในระยะแรก และรูปแบบการพัฒนาท่าเรือที่เหมาะสมที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต

2.3 ท่าส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ

- หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมชลประทาน
- ลักษณะโครงการ : - ก่อสร้างท่อเหล็กส่งน้ำขนาด ϕ 1.35 ม.
  ระยะทาง 24 กม.
  - สามารถส่งน้ำได้ 75 ล้าน ม.^{3}/ปี
- ประมาณการลงทุน : 645 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : การก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2528 และส่งน้ำให้แก่โรงแยกก๊าซแล้ว
  - กพอ. อนุมัติให้วางท่อมาบตาพุด-สัตหีบ

2.4 ทางรถไฟสายสัตหีบ-มาบตาพุด

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การรถไฟแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : ก่อสร้างทางรถไฟเชื่อมโยงระหว่างทางรถไฟฉะเชิงเทรา-สัตหีบ ที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว มายังบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมมาบตาพุด และต่อเลยไปยังจังหวัดระยอง ระยะทางประมาณ 32 กม.
- ประมาณการลงทุน : 626 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน :
  - ออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมแล้วเสร็จเดือนกันยายน 2529
  - กพอ. อนุมัติให้ดำเนินโครงการต่อไปได้
  - การก่อสร้างเริ่มประมาณเดือนตุลาคม 2533 แล้วเสร็จ เมษายน 2534

2.5 ระบบไฟฟ้า สื่อสาร และโทรคมนาคมมาบตาพุด

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- สถานะปัจจุบัน :
  - การก่อสร้างระบบไฟฟ้า ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบไฟฟ้าขนาด 230 KV. จากอ่าวไผ่ยายังจังหวัดระยอง และสารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่โรงแยกก๊าซเรียบร้อยแล้ว
  - ส่วนการก่อสร้างระบบโทรศัพท์ เทเล็กซ์ และโทรคมนาคมอื่น ๆ มีให้บริการอยู่แล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างเตรียมการเพื่อก่อสร้าง ซึ่งกำหนด

แล้วเสร็จทันสำหรับให้บริการแก่อุตสาหกรรม

ต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ

- ประมาณการลงทุน : 447 ล้านบาท

2.6 เคหะชุมชน และสวัสดิการชุมชน

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การเคหะแห่งชาติ
- ลักษณะโครงการ : เป็นการก่อสร้างแหล่งชุมชน สำหรับแรงงานที่จะเกิดขึ้นในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมมาบตาพุด พร้อมจัดสวัสดิการชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย สถานีตำรวจ เป็นต้น

อุตสาหกรรม

2.7 โรงแยกก๊าซธรรมชาติ

- หน่วยงานรับผิดชอบ : การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- ลักษณะโครงการ : แยกก๊าซธรรมชาติ 350 ล้าน ลบ.ฟุต/วัน ออกเป็น
  - ก๊าซมีเทน 280 ล้าน ลบ.ฟุต/วัน
  - ก๊าซอีเทน 350,000 ตัน/ปี
  - ก๊าซหุงต้ม (LPG) 450,000 ตัน/ปี
  - ก๊าซโซลีนธรรมชาติ 66,000 ตัน/ปี
- ค่าลงทุน : 7,360 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน :
  - การก่อสร้างแล้วเสร็จและเริ่มผลิตแล้วตั้งแต่ มกราคม 2528
  - กำลังพิจารณาก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติ หน่วยที่ 2

2.8 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น

- หน่วยงานรับผิดชอบ : บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด
- ลักษณะโครงการ : ใช้วัตถุดิบ อีเทน และโปรเพนจากโรงแยกก๊าซ ผลิตเอททีลีน 315,000 ตัน/ปี และโปรไพลีน 105,000 ตัน/ปี ผลผลิตที่ได้ใช้ป้อนโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่อง 4 โรงงาน
- ประมาณการลงทุน : 7,904 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : - ลงนามสัญญาก่อสร้างโรงงานโอเลฟินส์แล้วเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2530
  - กำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างโรงโอเลฟินส์และหน่วยสาธารณูปการของบริษัท
  - คาดว่าจะเริ่มผลิตได้ในเดือนกรกฎาคม 2532 และโครงการแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2532

2.9 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่อง ประกอบด้วย.-

- บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด ผลิต HDPE, LLDPE, LDPE 125,000 ตัน/ปี
- บริษัท ไทยโพลีเอททีลีน จำกัด ผลิต HDPE, LLDPE 137,500 ตัน/ปี
- บริษัท เอ็ช เอ็ม ซี โปลีเมอร์ จำกัด บริษัท ร่วมทุนระหว่างบริษัทศรีกรุงวัฒนา จำกัด และบริษัท Himont Corporation ผลิตโพลิโปรไพลีน 100,000 ตัน/ปี
- บริษัท ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จำกัด ผลิต VCM 140,000 ตัน/ปี และ PVC 60,000 ตัน/ปี

การดำเนินงาน คาดว่าทุกโครงการจะเริ่มก่อสร้างได้ปลายปี 2530 เริ่มผลิตประมาณกลางปี 2532 ยกเว้นบริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย ได้ดำเนินการขยายโรงงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว

2.10 อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี

- หน่วยงานรับผิดชอบ : บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด
- ลักษณะโครงการ : ใช้ก๊าซมีเทนจากโรงแยกก๊าซ 32 ล้าน ลบ.ฟุต/วัน ผลิตปุ๋ยยูเรีย NP, NPK, DAP, MAP และแอมโมเนีย รวมประมาณ 1 ล้านตัน/ปี
- ประมาณการลงทุน : 12,213 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : - จัดเตรียมพื้นที่สำหรับก่อสร้างโรงงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว โครงการอยู่ในระหว่างการพิจารณาในการดำเนินงานต่อไป

2.11 อุตสาหกรรมแทนทาลัม

- หน่วยงานรับผิดชอบ : บริษัท ไทยแลนด์ แทนทาลัม อินดัสตรี จำกัด
- ลักษณะโครงการ : สกัดและแต่งตะกรันแร่ดีบุก เป็นแทนทาลัมเพนท็อกไซด์ ไนโอเบียม เพนท็อกไซด์ และเกลือโปตัสเซียม-แทนทาลัม ฟลูโอไรด์ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ต่อไป
- ประมาณการลงทุน : 1,000 ล้านบาท
- สถานะปัจจุบัน : เตรียมเข้าใช้พื้นที่ต้นปี 2531

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ภาคผนวก 2

สรุปความคืบหน้าโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก

โครงการ / เงินลงทุน แหล่งเงินทุน	แผนฯที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่
1. <u>โครงการอุตสาหกรรมหลัก</u> - <u>โรงแยกก๊าซหน่วยที่ 1</u> เงินลงทุนทั้งสิ้น 7,360 ล้านบาท (หรือ 320 ล้านเหรียญ สรอ.)	-เริ่มก่อสร้างโรงงาน พ.ย. 2525 -สร้างเสร็จภายใน 8 ม.ค. 2528	-เริ่มทดลองเดินเครื่อง 7 พ.ย. 2527 -เปิดโรงงานเป็นทางการเพื่อทำการผลิตเมื่อ 16 เม.ย.2528 -กำลังผลิต LPG ให้แก่การปิโตรเลียมฯในปริมาณ 460,000 ตันต่อปี	
แหล่งเงินทุนที่อนุมัติแล้ว - เงินกู้ IBRD 1,035 ล้านบาท - เงินกู้ CDC 575 " - เงินกู้ OECF 1,495 " - เงินกู้ EXIM Bank 1,840 " Yen Syndicate Loan 874"			

โครงการ / เงินลงทุน / แหล่งเงินทุน	แผนฯที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
1. - เงินกู้จาก ธพ.หรือรายได้ของ ปตท. 1,541 ล้านบาท รวม 7,360 "			
-อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นและขั้นปลาย			
ขั้นต้น เงินลงทุนรวม 9,430 ล้านบาท	-คัดเลือกผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมขั้นปลาย และจัดตั้งบริษัทริเริ่มโครงการเสร็จในเดือน มิ.ย.2526	-ศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จและเชิญชวนภาคเอกชนให้ยื่นข้อเสนอเพื่อลงทุนในโครงต่าง ๆ แล้วเมื่อ 7 ม.ค.2526	-เริ่มก่อสร้างโรงงาน alefiors ประมาณต้นปี 2530 และเปิดดำเนินการผลิตกลางปี 2532
ทุนจดทะเบียน 200 "	-คัดเลือกผู้ออกแบบโรงงานอุตสาหกรรมขั้นต้น เสร็จในปี 2527	-คัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมขั้นต้นและขั้นปลายแล้วเมื่อ ธค. 2526	-ทุกโครงการในปิโตรเคมี ขั้นปลาย คาดว่า

โครงการ/เงินลงทุน/แหล่งเงินทุน	แผนฯ ที่ได้วางไว้ (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึง 2514)	แผนที่กำหนดขึ้นใหม่
สัดส่วนการร่วมทุน ปตท. 49% สนง.ทรัพย์สิน 2% IFC 9% บ.ไทยโพลีเอทธีลีน จก. 13.9% บ.อุตสาหกรรมปิโตรเคมี คัลไทย จก. 12.6% บ.ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จก. 4.7% <u>ขั้นปลาย</u> เงินลงทุนรวมประมาณ 10,700 ล้านบาท (รวมเงินทุนหมุนเวียน)	- เริ่มก่อสร้างโรงงานทั้งขั้นต้นและขั้นปลาย ส.ค.2527 แล้วแล้วเสร็จในราวปลายปี 2530	- จัดตั้งบริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติจำกัด เมื่อ 23 ก.พ.2527 ด้วยทุนจดทะเบียนเบื้องต้น 70 ล้านบาท - ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาโครงการ คือ Lurgi GMBH (เยอรมัน) และ Trichem Corp.Ltd.(อังกฤษ) ด้วยเงิน 45 ล้านบาท เพื่อทบทวนข้อมูลและจัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมอีกครั้ง ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาได้ศึกษาแล้วเสร็จเมื่อ ก.พ. 2528	จะเริ่มก่อสร้างโรงงานได้กลางปี 2530 ยกเว้นโรงงานของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลไทย ซึ่งขยายโรงงานเสร็จแล้ว

โครงการ / เงินลงทุน / แหล่งเงินทุน	แผนฯที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
ประกอบด้วย บ.ไทยโพลี เอททีลีน จก. (ผลิต HDPE/LLDPE) 2,500 ล้านบาท บ.อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลไทย จก. (ผลิต LDPE,HDPE) 2,600 ล้านบาท บ. เอ็ช เอ็ม ซี โปลิเมอร์ จก. (ผลิต PP) 2,300 ล้านบาท บ. ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จก. (ผลิต VGM) 3,300 ล้านบาท (มูลค่าเงินลงทุนในโครงการปิโตรเคมี ขั้นปลายยังไม่แน่นอน)		- ว่าจ้างบริษัท Sino - Thai Engineering & Constraction และบริษัท Metric เป็นผู้รับเหมาปรับพื้นที่ก่อสร้างโรงงานและออกแบบก่อสร้างอาคารและถนนในโรงงาน เมื่อ มี.ค.2529 แล้วเสร็จเดือน พ.ย. 2529 - เซ็นสัญญาจ้างกลุ่มบริษัท Toyo / Lummus/Mitsui เมื่อ 4 พ.ย.29 เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างโรงงาน Olefins - ตกลงสัญญาซื้อขาย Olefins กับบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่อง	

โครงการ / เงินลงทุน / แหล่งเงินทุน	แผนฯ ที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่
		ทั้ง 4 ราย และสัญญาซื้อ-ขายวัตถุดิบและก๊าซธรรมชาติกับ ปตท.แล้ว -บริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติกำลังเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 200 ล้านบาท เป็น 2,000 ล้านบาท -บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลไทย ก่อสร้างโรงงาน HDPE เสร็จและเปิดดำเนินการผลิต HDPE แล้วตั้งแต่เดือน ก.ค.2529 -บริษัทไทยโพลี เอทธีลีน อยู่ในระหว่างประมูลงานก่อสร้างโรงงานผลิต HDPE และ LLDPE	

โครงการ/เงินลงทุน / แหล่งเงินลงทุน	แผนที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่ได้กำหนดขึ้นใหม่
		- บริษัทไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ ทำสัญญาซื้อเทคโนโลยีการผลิต Caustic Soda และ VCM กับบริษัท Asahi Chemical และ บริษัท Asahi Chemical และ บริษัท Mitsui แล้ว	
- <u>ปุ๋ยเคมี</u> เงินลงทุนประมาณ 12,213 ล้านบาท บริษัทปุ๋ยแห่งชาติจำกัด มีผู้ถือหุ้นที่สำคัญ	- จัดตั้งบริษัทปุ๋ยแห่งชาติจำกัด ภายใน ปี 2525 - คัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาภายใน ก.ย.2526 - ศึกษาความเหมาะสมของโครงการแล้วเสร็จปลายปี 2526	- จัดตั้งบริษัทปุ๋ยแห่งชาติจำกัด เมื่อ 11 พ.ย.2525 ด้วยทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท - จ้างบริษัท Foster Wheeler Corp. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของโครงการเมื่อ ก.พ.2526 ศึกษาแล้วเสร็จ ส.ค. 2526	

โครงการ / เงินลงทุน / แหล่งเงินทุน	แผนฯ ที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
- กระทรวงการคลัง 10% - ปตท. 21% - อตก. 8% - ธกส. 2% - สนง.ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 5% - บ. ไทยเซ็นทรัลเคมี จก. 17% - ธนาคารพาณิชย์ไทย 16 แห่ง 15% - บริษัทปุ๋ยต่าง ๆ 12% - บริษัทเงินทุนต่าง ๆ 5% <u>แหล่งเงินทุนที่อนุมัติแล้ว</u> - ทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาท - เงินกู้ OECF 20,206 ล้าน เยน	- ออกแบบก่อสร้างโรงงาน ก.ค. 2527 - เริ่มก่อสร้างโรงงาน ธค. 2530 แล้วเสร็จ ต.ค.	- ดำเนินการเพิ่มทุนในระยะแรกจาก 50 ล้านบาท เป็น 200 ล้านบาท เมื่อ ส.ค. 2526 - คัดเลือกบริษัท Foster Wheeler เป็นบริษัทที่ปรึกษาโครงการแล้ว เมื่อ ก.ย. 2526 - ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เมื่อ ก.พ. 2527 - เปิดประมูลงานรับเหมาออกแบบก่อสร้างโรงงานปุ๋ยเคมี เมื่อ 6 ก.ค. 2527 - กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาตกลงรายละเอียดเงินกู้ OECF ของ	

โครงการ/เงินลงทุน/แหล่ง	แผนฯที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึง ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
		รัฐบาลญี่ปุ่น กับ IFCT และดำเนินการเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 200 ล้านบาท เป็น 2,250 ล้านบาท	
2. โครงการโครงสร้างพื้นฐาน			
2.1 บริเวณพื้นที่เป้าหมายมาบตาพุด	- ศึกษาความเหมาะสม ม.ค.2526-ต.ค.2526	- ศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จ ธ.ค.2526	
2.1.1 ท่าเรือมาบตาพุด			
เงินลงทุนเบื้องต้น 4,100 ล้านบาท		- ออกแบบทางวิศวกรรมเสร็จแล้ว เมื่อ 15 ธค.2528	- รอมติคณะกรรมการ ESB
เงินต่างประเทศ 25,573 ล้านเยน	- จัดหาบริษัทที่ปรึกษาเพื่อออกแบบ ส.ค.2526-ธค.2526		
เงินบาทสมทบ 1,358 ล้านบาท		- อยู่ในระหว่างการประมูลงานก่อสร้าง	
แหล่งเงินทุนที่อนุมัติแล้ว	- ออกแบบก่อสร้าง ม.ค.2527-ต.ค.2527		
เงินกู้OECF,YEN 10 10,780 ล้านเยน			
YEN 11 5,611 ล้านเยน	- จัดหา และคัดเลือกผู้ก่อสร้าง ต.ค.2527-มิ.ค. 2528		
YEN 12 16,045 ล้านเยน			
เงินงบประมาณ 1,358 ล้านบาท			

โครงการ/เงินลงทุน/แหล่งเงินทุน	แผนฯ ที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
	- เริ่มก่อสร้าง เม.ย.2528 แล้วเสร็จ ก.ย.2530		
2.1.2 นิคมอุตสาหกรรมและชุมชนมาบตาพุด			
เงินลงทุนเบื้องต้น 952 ล้านบาท เงินต่างประเทศ 4,309 ล้านเยน เงินบาทสมทบ 328 ล้านบาท แหล่งเงินทุนที่อนุมัติแล้ว - เงินกู้ SAL1 200 ล้านบาท - เงินกู้ OECF,YEN10 140 ล้านเยน YEN12 3,207 ล้านเยน - รายได้การนิคมฯ และเงินกู้ 328 ล้านบาท	- ศึกษาความเหมาะสม ม.ค.2526-ต.ค.2526 - จัดหาบริษัทที่ปรึกษาเพื่อออกแบบ ส.ค.2526-ธ.ค.2526 - ออกแบบก่อสร้าง ม.ค. - 2527 - ต.ค. 2527 - จัดหาและคัดเลือกผู้ก่อสร้าง ต.ค.2527-มีค. 2528 - เริ่มก่อสร้าง เม.ย.2528 แล้วเสร็จ เม.ย.2530	- ศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จ ธ.ค.2526 - ออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมเสร็จแล้วเมื่อ 15 ต.ค.2528 - อยู่ในระหว่างรอประมูลงานก่อสร้าง	- รอมติคณะกรรมการ ESB

โครงการ/เงินลงทุน/แหล่งเงินทุน	แผนฯ ที่ได้วางไว้เดิม (ปี 2524)	ความคืบหน้าในปัจจุบัน (ถึงเดือน ธค.29)	แผนฯที่กำหนดขึ้นใหม่
2.1.3 <u>ทางรถไฟสายสัตหีบบางตาพุด</u>			
เงินลงทุนเบื้องต้น 626 ล้านบาท เงินต่างประเทศ 3,190 ล้านเยน เงินบาทสมทบ 181 ล้านบาท	- ศึกษาความเหมาะสม มค.2526-ตค.2526 - คัดเลือกผู้ออกแบบก่อสร้าง สค.2526-ธค. 2526	- ศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จ ธค. 2526 - ออกแบบทางวิศวกรรมแล้วเสร็จ เมื่อ 5 ก.ย. 2529 - จัดซื้อที่ดินไปแล้ว 37 ล้านบาท	- รอมติคณะกรรมการ ESB
แหล่งเงินทุนที่อนุมัติแล้ว : - เงินกู้ OECF, YEN 10 150 ล้านเยน - เงินงบประมาณ 181 ล้านบาท	- ออกแบบก่อสร้าง มค. 2527-ตค.2527 - จัดหาและคัดเลือกผู้ก่อสร้าง ตค.2527-มี.ค. 2528 - เริ่มก่อสร้าง เม.ย. 2528 แล้วเสร็จ เม.ย. 2530		

ภาคผนวกที่ 3

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

พ.ศ ๒๕๒๘

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
สิงหาคม ๒๕๒๘

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528

เพื่อให้การบริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก มีเอกภาพและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ คณะรัฐมนตรีจึงให้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้.

หมวด 1

บททั่วไป

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528"

ข้อ 2 ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 85/2526 เรื่องปรับปรุงคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2526

ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย การใดที่มิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือที่ กพอ. มิได้กำหนดให้ถือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นตามระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และถ้า กพอ. ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องใดเป็นอย่างไรตามระเบียบนี้แล้ว ให้ถือว่าการณีมีผลเป็นการเพิ่มเติมหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"หน่วยราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและราชการส่วนท้องถิ่น บรรดาที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

"พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และหมายความรวมถึงเขตจังหวัดอื่นที่ติดต่อหรือเกี่ยวข้อง

ตามที่ กพอ. กำหนด

"การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" หมายความว่า การปรับปรุงการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน และการจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่เหมาะสมกับพื้นที่เศรษฐกิจใหม่และมีสภาพที่เหมาะสมทั้งในแง่ของชุมชน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

"กพอ." หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

"สพอ." หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ข้อ 4 ระเบียบนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2528 เป็นต้นไป

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ข้อ 6 ในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความจำเป็นที่ไม่อาจจะปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ตามที่เห็นสมควร รวมตลอดทั้งมีอำนาจดำเนินการใดตามควรแก่กรณีให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อ 7 ถ้าการดำเนินการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในเรื่องใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่สอดคล้องกับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือวิธีดำเนินกิจการที่กำหนดตามระเบียบนี้ ให้ สพอ. รายงานปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อ กพอ. หรือนายกรัฐมนตรีโดยมิชักช้าเพื่อจะได้วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

หมวด 2

<u>คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก</u>

ข้อ 8 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น

กรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้มีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการตามจำนวนที่จำเป็น

ให้ผู้อำนวยการ สพอ. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กพอ. คนหนึ่งโดยตำแหน่ง

ข้อ 9 ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้ กพอ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้.-

(1) เสนอแนวนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(2) อนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดวงเงินรายจ่าย กำลังคน กำลังวัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรการบริหาร รวมทั้งพิจารณากำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(3) พิจารณาปรับหรือแก้ไขแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนวงเงินรายจ่ายของแผนงาน และโครงการในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ตามความจำเป็น

(4) กำหนดวิธีดำเนินกิจการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นไปโดยเหมาะสม

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานและวงเงินรายจ่ายสำหรับการบริหารงานของ สพอ.

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้จ่ายเงิน การจ้าง และการวัสดุ ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและของ สพอ. เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(7) แต่งตั้งสำนักงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(8) ควบคุม อำนวยการ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(9) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานบางอย่างแทน กพอ. ได้ตามความเหมาะสม

(10) มีอำนาจขอยืมตัวบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ รวมตลอดทั้งการขอใช้อสังหาริมทรัพย์ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจเพื่อช่วยการปฏิบัติงานของ สพอ. ได้ตามความจำเป็น

(11) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกประสบความสำเร็จ

(12) มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

หมวด 3

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ข้อ 10 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กพอ. โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้.-

(1) ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมแผนงานและโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตลอดจนศึกษา วิเคราะห์วิจัยปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเสนอต่อ กพอ.

(2) สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบนี้

(3) ชักชวน อำนวยความสะดวก และประสานงานให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ กพอ. กำหนด

(4) บริหารแผนงานรวม และประสานการบริหาร และการปฏิบัติการตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(5) ดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการเจรจาขอรับความช่วยเหลือ

ด้านเงินกู้ เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ๆ ทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ

(6) ติดตามประเมินผลและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(7) ปฏิบัติงานและร่วมดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(8) วิเคราะห์และประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อเสนอต่อ กพอ.

(9) มีอำนาจเชิญบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มาชี้แจงหรือส่งข้อมูลหรือสถิติต่าง ๆ ตลอดจนขอความร่วมมือในการใช้วัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น

(10) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่ กพอ. หรือประธาน กพอ. มอบหมาย

ข้อ 11 ให้มีผู้อำนวยการ สพอ. เป็นผู้บริหารงานของ สพอ. และเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ปฏิบัติงานใน สพอ.

ให้ กพอ. มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ สพอ. ได้ตามความเหมาะสม

ข้อ 12 ค่าใช้จ่ายสำหรับ กพอ. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเฉพาะกิจที่แต่งตั้งโดย กพอ. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติงานใน สพอ. หรือสถาบันหรือบุคคลใดที่มาช่วยราชการของ สพอ. รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น ให้จ่ายจากงบบริหารของ สพอ.

หมวด 4

การดำเนินงาน

ส่วนที่ 1

การจัดทำแผนงานและโครงการ

ข้อ 13 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในส่วนใดแล้ว ให้ กพอ. กำหนดแนวทางดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนดังกล่าวพร้อมกำหนดหน่วยราชการที่จะให้รับผิดชอบปฏิบัติงานดังกล่าวด้วย

ข้อ 14 ให้หน่วยราชการที่ กพอ. กำหนดตามข้อ 13 จัดเตรียมแผนงานหรือโครงการสำหรับงานที่จะต้องปฏิบัตินั้นขึ้นโดยประสานงานกับ สพอ. แผนงานหรือโครงการดังกล่าวต้องมีรายละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรการบริหาร ตลอดจนวงเงินรายจ่าย ทั้งนี้ ต้องจำแนกไว้ด้วยว่าส่วนใดจะจัดหามาจากที่ใดโดยวิธีการใด

สำหรับโครงการที่เตรียมขึ้นตามวรรคหนึ่ง ถ้ารัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะรับผิดชอบโครงการประสงค์ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ต้องระบุไว้ในโครงการด้วยว่าจะให้ทรัพย์สินหรือหนี้สินของโครงการส่วนใดตกอยู่ในบัญชีของโครงการตามข้อ 22 และข้อ 23 หรือส่วนใดจะให้ตกเป็นของหน่วยงานนั้นโดยตรง

โครงการใดจะถือว่าเป็นโครงการ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลให้เป็นไปตามที่ กพอ. จะได้มีมติ

เมื่อหน่วยราชการจัดเตรียมแผนงานหรือโครงการขึ้นแล้ว ให้ สพอ. รวบรวมและวิเคราะห์เพื่อนำเสนอ กพอ. เพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ 15 เมื่อ กพอ. อนุมัติแผนงานหรือโครงการใดแล้ว ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่ต้องมีการใช้เงินกู้ เงินบาทสมทบ หรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ก็ให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกรมวิเทศสหการ พิจารณาจัดหาให้ตามเป้าหมายที่กำหนด

ข้อ 16 ถ้าหน่วยราชการแห่งใดที่ กพอ. กำหนดตามข้อ 13 เห็นว่าตนไม่สามารถรับผิดชอบงานที่จะให้ปฏิบัตินั้นได้หรือไม่เห็นด้วยกับ สพอ. ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามแผนงานหรือโครงการที่จะรับมาปฏิบัติ ให้หน่วยราชการดังกล่าวรายงานปัญหาอุปสรรคและความเห็นชอบของตนให้ กพอ. ทราบ เพื่อพิจารณาหาข้อยุติ

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้า กพอ. เห็นว่าไม่อาจมีข้อยุติกันได้ ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

ส่วนที่ 2

การบริหารโครงการ

ข้อ 17 ให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบโครงการที่ กพอ. อนุมัติ แจ้งชื่อผู้อำนวยการโครงการและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติงานตามโครงการต่อ สพอ. เพื่อนำเสนอ กพอ. พิจารณาแต่งตั้งเป็นพนักงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติงานโดยยึดถือมติ ระเบียบ คำสั่ง และการมอบหมายงานของ กพอ. หรือของประธาน กพอ. เป็นสำคัญ

ข้อ 18 ให้ผู้อำนวยการโครงการจัดให้มีแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานตามโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายและมีคุณภาพ ทบทวนค่าใช้สอยและการใช้วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรการบริหารเป็นประจำตามควรแก่กรณี และทำรายงานความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ

รูปแบบของรายงานความก้าวหน้าของโครงการให้เป็นไปตามที่ สพอ. กำหนด

ในกรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการ ให้ผู้อำนวยการโครงการแจ้งให้ สพอ. ทราบ และประสานงานกับ สพอ. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ส่วนที่ 3

การควบคุมโครงการ

ข้อ 19 ให้หัวหน้าหน่วยราชการรับผิดชอบอำนวยการให้งานตามโครงการที่รับมอบหมายดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และสอดคล้องกับแผนงานและนโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ข้อ 20 ให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบโครงการจัดให้มีระบบการควบคุม ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานตามโครงการ และส่งรายงานความก้าวหน้าของโครงการให้ สพอ. เพื่อรายงานต่อ กพอ. เป็นระยะ ๆ

ข้อ 21 ให้ สพอ. ติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก กับให้พิจารณา วิเคราะห์ และประเมินผลความก้าวหน้าของงานเสนอต่อ กพอ. เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาตามควรแก่กรณี

ส่วนที่ 4

การเงินและการบัญชี

ข้อ 22 ให้รัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จัดทำบัญชีงบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนของโครงการแยกต่างหากจากบัญชีต่าง ๆ ตามปกติของหน่วยงานแห่งนั้น แล้วส่งสำเนาบัญชีที่จัดทำขึ้นตามข้อนี้ให้กรมบัญชีกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการต่อไป

ข้อ 23 ให้ กพอ. มีอำนาจกำหนดให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ต้องจัดทำบัญชีการเงินอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 24 ให้กรมบัญชีกลางรวบรวมบัญชีต่าง ๆ ตามข้อ 22 และข้อ 23 และสรุปเป็นบัญชีการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ส่งให้กับ สพอ. เพื่อรายงานต่อ กพอ. เป็นประจำทุกปี

ส่วนที่ 5

การปรับแผนงานหรือโครงการ

ข้อ 25 ให้ กพอ. มีอำนาจปรับหรือแก้ไขแผนงานหรือโครงการที่ได้อนุมัติไปแล้วนั้น ได้ตามความเหมาะสม รวมตลอดถึงการปรับวงเงินรายจ่ายของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในกรณีจำเป็น กพอ. จะพิจารณาให้ยุบเลิกแผนงานหรือโครงการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ได้

ข้อ 26 ให้ กพอ. มีอำนาจกำหนดให้มีการโอนกิจการและทรัพย์สินที่หน่วยราชการต่าง ๆ จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จากหน่วยราชการหนึ่งไปเป็นของอีกหน่วยราชการหนึ่งได้ตามความเหมาะสม เมื่อ กพอ. กำหนดเช่นใดแล้วให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินวิธีการโอนต่อไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการนั้น

ข้อ 27 ในกรณีให้ยุบเลิกแผนงานหรือโครงการตามข้อ 25 วรรคสอง หรือ

ในการให้โอนกิจการทรัพย์สินตามข้อ 26 ถ้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่เห็นพ้องด้วยหรือดำเนินการล่าช้าเกินควร ให้ กพอ. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

หมวด 5

การควบคุมกิจการต่าง ๆ

ข้อ 28 ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจการของตนให้สอดคล้องเอื้ออำนวยและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ให้หน่วยราชการตามวรรคหนึ่งทำรายงานการดำเนินกิจการของตนในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ส่งให้ สพอ. เป็นระยะ ๆ รูปแบบของรายงานดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ สพอ. กำหนด

ถ้าการดำเนินกิจการใดไม่เป็นตามวรรคหนึ่ง ให้ กพอ. มีอำนาจกำหนดวิธีดำเนินกิจการให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้ ในกรณีที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่เห็นพ้องด้วยหรือดำเนินการล่าช้า ให้ กพอ. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

บทเฉพาะกาล

ข้อ 29 ให้ถือว่าแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตลอดจนแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้อง บรรดาที่ได้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 85/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วนั้น เป็นแผนงานหรือโครงการที่ได้อนุมัติแล้วตามระเบียบนี้ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

สำหรับการจัดทำบัญชีต่าง ๆ ของโครงการตามวรรคหนึ่ง เพื่ออนุวรรคน์ให้เป็นไปตามข้อ 22 ข้อ 23 และข้อ 24 นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กพอ. กำหนด และถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้เกี่ยวกับการจำแนกทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ กพอ. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป.

ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม 2528

พลเอก

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 105/2528

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้น เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว นั้น

นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 ข้อ 8 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) ประกอบด้วย

(1)	นายกรัฐมนตรี	เป็นประธานกรรมการ
(2)	รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)	เป็นรองประธานกรรมการ
(3)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	เป็นกรรมการ
(4)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	เป็นกรรมการ
(5)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	เป็นกรรมการ
(6)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	เป็นกรรมการ
(7)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	เป็นกรรมการ
(8)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	เป็นกรรมการ
(9)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ

(10)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	เป็นกรรมการ
(11)	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท ศุลี มหาสันทนะ)	เป็นกรรมการ
(12)	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)	เป็นกรรมการ
(13)	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุธี สิงห์เสนห์)	เป็นกรรมการ
(14)	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูร ณอยุธยา)	เป็นกรรมการ
(15)	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	เป็นกรรมการ
(16)	เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	เป็นกรรมการ
(17)	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ
(18)	ปลัดกระทรวงคมนาคม	เป็นกรรมการ
(19)	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	เป็นกรรมการ
(20)	อธิบดีกรมศุลกากร	เป็นกรรมการ
(21)	ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	เป็นกรรมการ
(22)	เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม-แห่งชาติ	เป็นกรรมการ
(23)	ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง	เป็นกรรมการ
(24)	อธิบดีกรมวิเทศสหการ	เป็นกรรมการ
(25)	ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ	เป็นกรรมการ
(26)	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี	เป็นกรรมการ
(27)	ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง	เป็นกรรมการ

(28) ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (นายวีรพงษ์ รามางกูร) เป็นกรรมการ

(29) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

(30) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ สิงหาคม 2528

พลเอก

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ที่ กพอ. 1/2528

เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการ สพอ.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว นั้น

นายกรัฐมนตรี ประธาน กพอ. โดยความเห็นชอบของ กพอ. อาศัยอำนาจตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 ข้อ 11 จึงแต่งตั้งให้นายสาวิตต์ โพธิวิหค เป็นผู้อำนวยการ สพอ.

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้ เป็นต้นไป.

สั่ง ณ วันที่ 18 กันยายน 2528

พลเอก

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

ประธาน กพอ.

ภาคผนวก 4

รายนามผู้เข้าร่วมศึกษา

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.1	นายอาณัติ	อาภาภิรม
1.2	นายอารี	สิทธิบังค์
1.3	นายมนู	โอมะคุปต์
1.4	นายบุญยก	วรรธนะภูติ
1.5	นายชัยทรัพย์	ทรัพยสาร
1.6	นายจำรัส	อินทชัยศรี
1.7	นางนงเยาว์	ทองดัน
1.8	นายปรัชญา	ธัญญาดี
1.9	นายสมศักดิ์	เชี่ยวสมุทร
1.10	นายชอบ	คณะฤกษ์

2. กระทรวงอุตสาหกรรม

2.1	นายศิววงศ์	จังคศิริ
2.2	นายวิสิทธิ์	น้อยพันธุ์
2.3	นายตระการ	ชัยรัตน์
2.4	นายสุคนธ์	ควนสุวรรณ
2.5	นายมนู	เลียวไพโรจน์
2.6	นางศิริพร	วัชรเสนากุล
2.7	นายสงคราม	ธรรมเกษร

3. กระทรวงคมนาคม

3.1	นายอำพล	ตียาภรณ์
3.2	นางสาวศจี	ศิริสรรพ์
3.3	นายทวีพัฒน์	ตินะมาศ

4. กระทรวงมหาดไทย

4.1	นายเฉลิม	แก้วกังวาล
4.2	นายไพรัตน์	เดชะรินทร์
4.3	นายมนูชญ์	วัฒนโกเมร
4.4	นายปธาน	สุวรรณมงคล
4.5	นายไพบูลย์	กาญจนหฤทัย
4.6	นายปรัชญา	สูตะบุตร

5. กระทรวงกลาโหม

5.1	นาวาเอกถาวร	พงศ์พิพัฒน์
5.2	พันเอกหญิงจิตรา	ชูจินดา

6. ทบวงมหาวิทยาลัย

6.1	นายหริส	สูตะบุตร
6.2	นายชัยอนันต์	สมุทวณิช
6.3	นายทวีศักดิ์	ปิยะกาญจน์
6.4	นายสุรพล	สุดารา
6.5	นายยอดพล	ธนาบริบูรณ์
6.6	นายแสวง	รัตนมงคลมาศ

6.7 นายสยมภูรณ์ สุขสำราญ

6.8 นายเกียรติ จิวะกุล

6.9 นายบัณฑิต จุฬาลัย

6.10 นายสรสิทธิ์ วัชโรทยาน

6.11 นายเสนีย์ แดงวัง

6.12 นายพิชิต สุขเจริญพงษ์

7. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

7.1 นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

7.2 นายศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์

7.3 นายศิริธัญญ์ บริบูรณ์

7.4 นางรัตนา สุทธพงษ์

8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

8.1 นายชีระ ภาณุพงศ์

9. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

9.1 นายประทีน พัฒนาภรณ์

10. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

10.1 นายวันจักร วรศิลก

11. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

11.1 นายเสรี วังส์ไพจิตร

12. การประปานครหลวง

12.1	นายเจริญ	บุญยจันทรานนท์
12.2	นายรัตนะ	สู่พานิช

13. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

13.1	นายทองคำ	พันธาวงศ์

14. การท่าเรือแห่งประเทศไทย

14.1	นายธารา	โรจน์ธนะ
14.2	นายพยุงกิจ	จิวะยิตร

15. การรถไฟแห่งประเทศไทย

15.1	นายศิริ	พิพิธสมบัติ

16. สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

16.1	นายปกรณ์	อดุลพันธ์
16.2	นายสุภัทท์	วงศ์วิเศษสมใจ

17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

17.1	นายเสนาะ	อูนากูล
17.2	นายวิทยา	ศิริพงษ์
17.3	นายสถาพร	กวิตานนท์
17.4	นายสมเจตน์	เตรคุพ

17.5 นายพิมลศักดิ์ สูวรรณทัต

17.6 นายอานุภาพ สุนอนันต์

17.7 นายต่อพงศ์ วัจนะสวัสดิ์

17.8 นายชมศักดิ์ ศรทัตต์

17.9 นายพิเศก โชไชย

17.10 นายสันติ บางอ้อ

17.11 นายอุทิศ ขาวเธียร

18. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

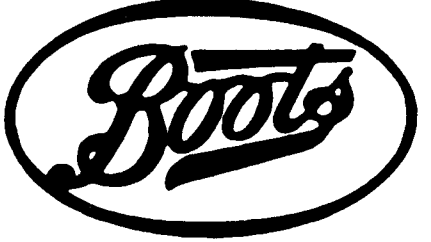
18.1 นายสาวิตต์ โพธิวิหค

18.2 พันตำรวจโทอุดม เจริญ

18.3 นางศิรรัตน์ ดันดิกุล

18.4 นายพรชัย รุจิประภา

With the Compliments of



Siam Thanakarn Bldg., 4th Floor, 133 Asoke Road,
(Sukhumvit 21) Bangkok 10110 Tel. 392-2064-5-6

แด่...

อาจารย์ป๊วย อึ๊งภากรณ์

ด้วยความรักและเคารพยิ่ง

จาก

โรงพยาบาล ลานนา เชียงใหม่

(053) 211037–41

ด้วยอภินันทนาการจาก

นายแสวง โตวิกกัย

MINI MBA รุ่นที่ 17

บริษัท ต.สยามแอร์ ไฮ-เทค จำกัด

☆ ผู้จำหน่ายเครื่องปรับอากาศ
และจัดหาติดตั้งระบบเครื่องทำความเย็น ☆

853-853/1-2 ปากซอยสุขุมวิท 47 ถนนสุขุมวิท กทม. 10110
โทรศัพท์ : 2587264-5, 2589508

นางสาว สมจิตร โตวิกกัย

X-MBA รุ่น 3

ต. ไทยเจริญ ซุปเปอร์มาร์เก็ต

921-5 ปากซอยสุขุมวิท 51 ถนนสุขุมวิท กทม. 10110
โทรศัพท์ : 2587820-1, 2587968-9

อภินันทนาการ

จาก

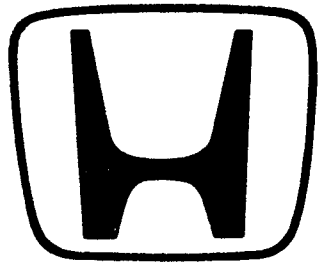
บริษัท ไทยสงวนวานิช 2489 จำกัด

17 – 27 ถนนจักรวรรดิ์

สัมพันธวงศ์ กรุงเทพฯ 10200

ด้วยอภินันทนาการ
จาก

The Prestigious



HONDA

บริษัท ฮอนด้าคาร์ส์ (ประเทศไทย) จำกัด

- โชว์รูมสีลม 14 อาคารสารสิน ถนนสุรศักดิ์ กรุงเทพฯ 10500 โทร. 236-8855-7, 236-0253
- โชว์รูมประมวญ 25/1 ถนนประมวญ กรุงเทพฯ 10500 โทร. 236-4497, 236-4341, 236-4381
- โชว์รูมลาดพร้าว 3/1 ถนนพหลโยธิน (ข้างกองทะเบียนกรมตำรวจ) บางเขน กรุงเทพฯ 10900 โทร. 513-4324, 511-3236, 511-3588
- ศูนย์บริการประมวญ 25/1 ถนนประมวญ กรุงเทพฯ 10500 โทร. 236-4497, 236-4341, 236-4381
- ศูนย์บริการลาดพร้าว 3/1 ถนนพหลโยธิน (ข้างกองทะเบียนกรมตำรวจ) บางเขน กรุงเทพฯ 10900 โทร. 513-4324, 511-3236, 511-3588

สุขใจผู้ให้ ซึ้งใจผู้รับ

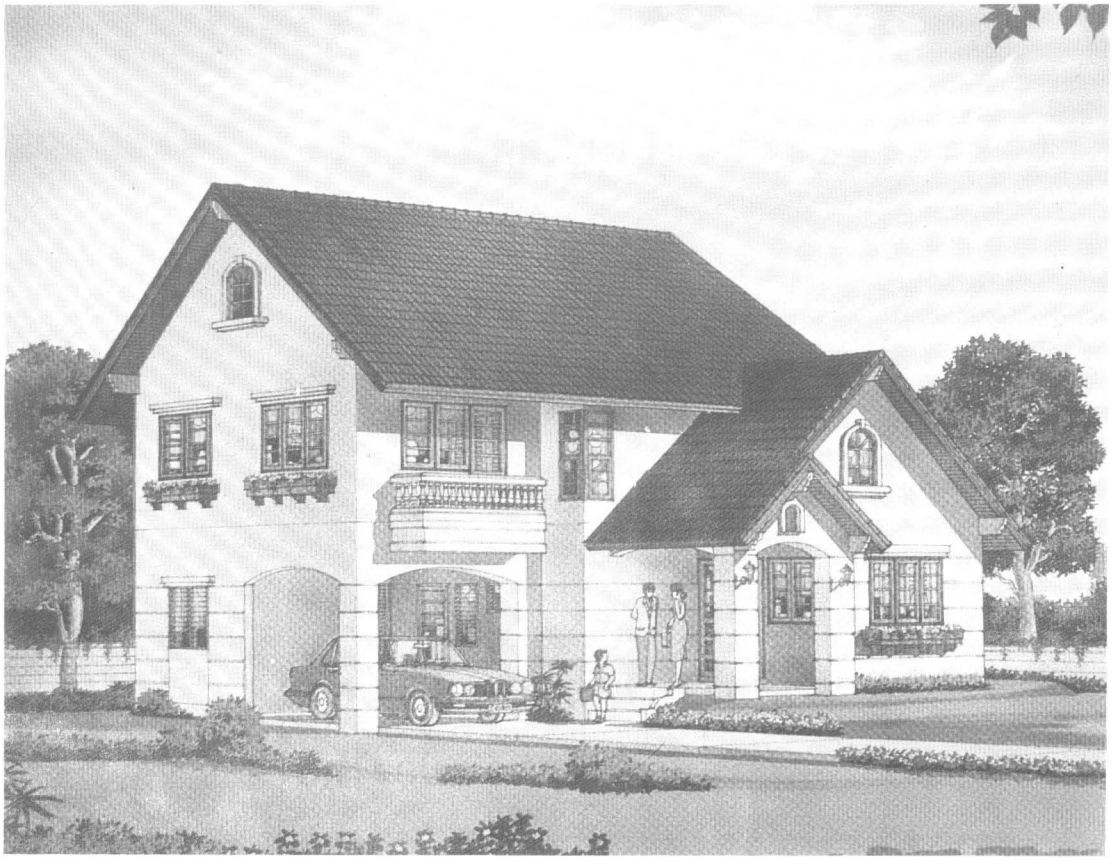
ด้วยการมอบบัตรกำนัลมีดอกเบี้ยของธนาคารศรีนคร แก่ลูกหลาน ญาติมิตร เพื่อเป็นของขวัญในทุกโอกาส

บัตรกำนัลมีดอกเบี้ยมีคุณค่าอนันต์ เพราะ

- ฝากถอนได้ทุกเมื่อ ทุกสาขา
- เปลี่ยนมือทันใจให้ใครเป็นของขวัญก็ได้
- เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้
- ได้ดอกเบี้ยเต็มตามระยะเวลาที่ฝากไว้

สอบถามรายละเอียดและใช้บริการได้ที่ ธนาคารศรีนคร ทุกสาขา

ธนาคารศรีนคร จำกัด



สินเชื่อที่อยู่อาศัย

บริการสินเชื่อเพื่อการซื้อที่ดินหรือบ้านพร้อมที่ดินให้วงเงินกู้สูงถึง **80%** ของราคาประเมิน อัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะเวลาผ่อนชำระนาน และไม่คิดค่าใช้จ่ายในการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ขอเชิญใช้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัย ได้ที่

ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด สำนักงานใหญ่

โทร. 253-8601, 253-8632 ต่อ 2155-58

ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด

ปึกแผ่นเป็นแก่นสาร บริการเป็นกันเอง

น้อมรำลึกถึง

ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

คนดีที่น่าเคารพของเมืองไทย

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

อภินันทนาการ

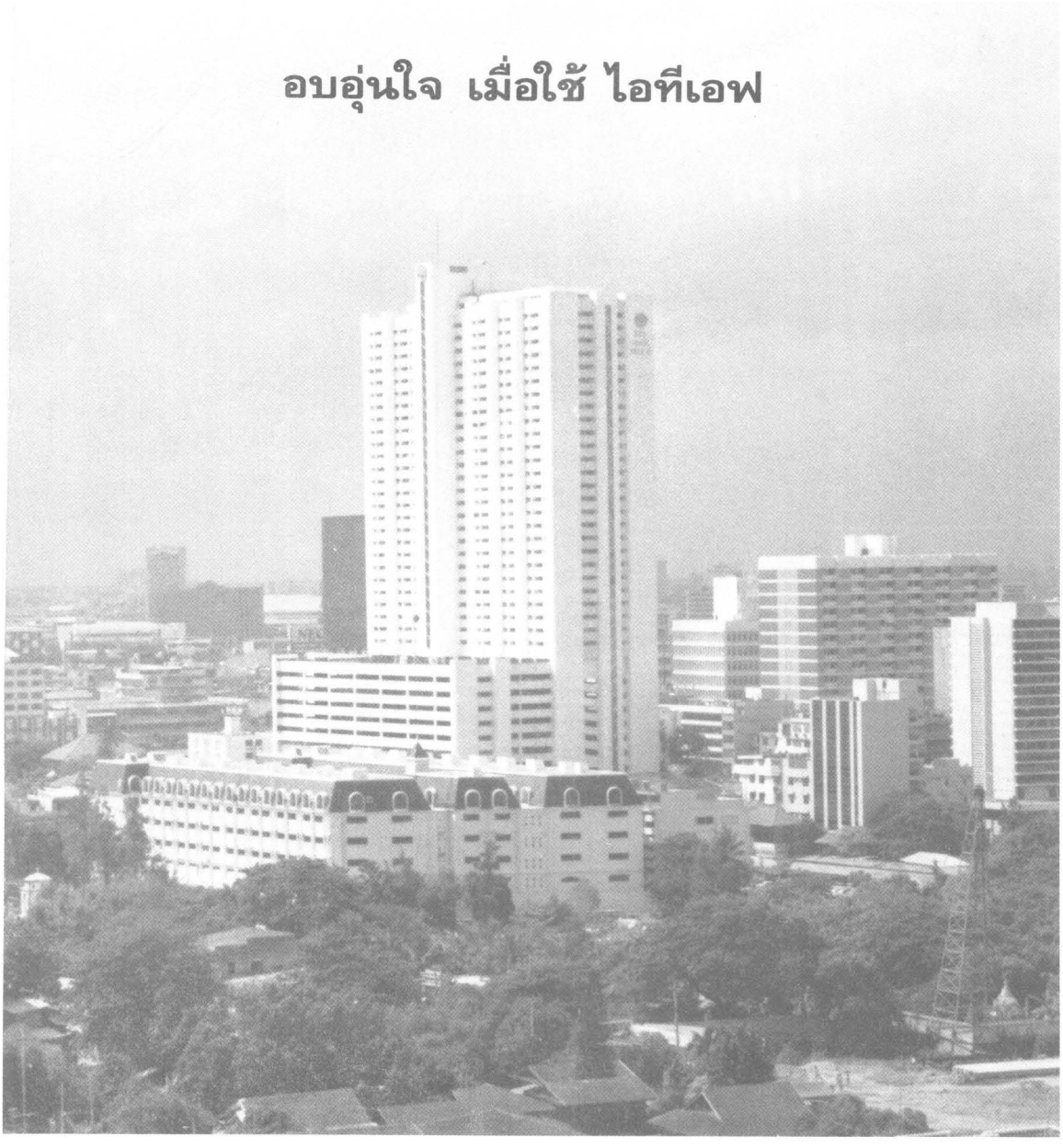
จาก

THAI STAR SHIPPING CO, LTD.

จากข้าวโพดคุณภาพดี มาสู่อาหารสัตว์และเนื้อสัตว์ที่มีคณภาพ แปรรูปเป็นสินค้าอาหารสำเร็จรูปนานาชนิดที่มีคุณภาพดี ราคาถูก สามารถสนองความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ คือส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งมีโอกาสเจริญเติบโตและก้าวหน้าในประเทศไทย ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและผลผลิตการเกษตรอย่างเป็นประโยชน์สูงสุด ช่วยเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร และผลักดันให้เกิดการพัฒนาภาคการเกษตรควบคู่ไปกับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม

เครือเจริญโภคภัณฑ์

อบอุ่นใจ เมื่อใช้ ไอทีเอฟ



บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอทีเอฟ จำกัด

อาคารไอทีเอฟ-สีลมพาเลส

เลขที่ 160 ถนนสีลม กรุงเทพฯ 10500

ตู้ป.ณ. กลาง 2133 กรุงเทพฯ 10501

Telex 72371-72104 ITF TH

โทร. 236-0313, 236-8375 ถึง 3408

อภินันทนาการจาก

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ศรีมิตร จำกัด
CMIC Finance and Securities Co., Ltd.

209 อาคารศรีมิตร ถนนอโศก
พระโขนง กทม. 10110
โทรศัพท์ 2580351-9

hell supervisor explains to student trainees
n production control process.

hell admits about 80 student trainees
ach year.

Shell Works Her

Promoting Education For National Developm

A better quality of life can be achieved only with the right combination of many elements. Education is among these essentials.

Fully aware of the fact, Shell has thus continuously contributed towards the promotion of education--in every form, and for every educational level.

Shell organises a student training programme in the summer. Shell supports needy students with scholarships.

Shell sponsors informative and educational TV programmes. With a commitment towards educational promotion, Shell a shares its resources and expert with educational institutes. Specialists are sent to lecture, while films, books, and scienti instruments are available for educational purposes.

Through the promotion of education, Shell is proud to ha played a part in the developm of Thailand.

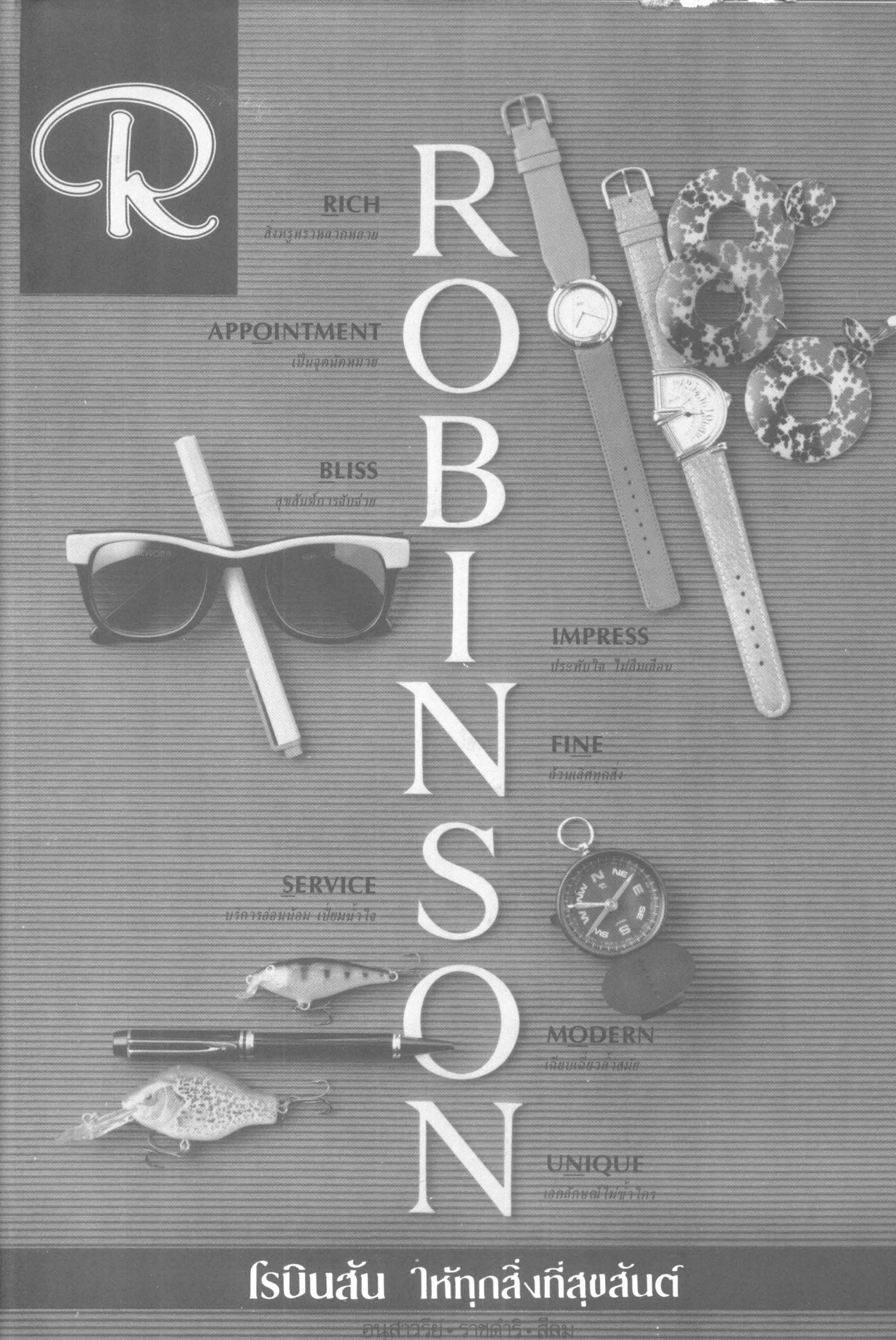
เชิญสัมผัสยุคใหม่ที่ธนาคารเอเชีย

ยุคใหม่ได้เริ่มขึ้นแล้วที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารเอเชีย บนถนนสาธร

รูปทรงแห่งอนาคตของอาคารแห่งใหม่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งจากภายนอกเท่านั้น ภายในคุณจะพบกับการธนาคารที่เพียบพร้อมยิ่งขึ้น พบกับบริการและความสะดวก

ก้าวล่าสุดนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นสู่ยุคใหม่ของธนาคารเอเชีย ที่มุ่งหมายเพื่อบริการคุณ พบกับเราที่สำนักงานใหญ่และพบกับยุคใหม่ของธนาคารเอเชีย

ธนาคารเอเชีย


R
RICH
สิ่งมีรูปหรูหราดูดีมีราคา
APPOINTMENT
เป็นจุดนัดหมาย
BLISS
สุขสบายที่การันตีง่าย
ROBINSON
IMPRESS
ประทับใจ ไม่ลืมเลือน
FINE
ด้วยแสดทุกสิ่ง
SERVICE
บริการอ่อนน้อม เปี่ยมน้ำใจ
MODERN
เฉียบเฉี่ยวล้ำสมัย
UNIQUE
เอกลักษณ์ไม่ซ้ำใคร
โรบินสัน ให้ทุกสิ่งที่สุขสันต์
ถนนสาธร • รัชดาภิเษก • สีลม

ขอสนับสนุนงานวิชาการ

อาจารย์ป๋วย 72 ปี

บริษัท โอสถสภา (เต๊กเฮงหยู) จำกัด

2100 ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

ตัวคุณ...
คือหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เพียงพอแล้ว

เพราะคุณไม่ได้คาดหวังความสำเร็จที่ยื่นมาจากมือคนอื่น คุณรู้ดีว่า ความสำเร็จจะได้มาก็ด้วยความรู้ความสามารถ ความมานะพยายาม คุณมีสิ่งนี้และมีความมุ่งมั่นที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จในชีวิต...ด้วยตัวของคุณเอง

สำหรับเรา นี่คือคุณภาพอันมีค่ายิ่ง ที่เราเชื่อมั่นและให้ความสำคัญเหนือสิ่งใด เรา สินโนทัยทรัสต์ จึงริเริ่มโครงการสินเชื่อ เพื่อคุณ...คนรุ่นใหม่โดยเฉพาะ

นั่นคือ "สินเชื่อสรรพประสงค์" สินเชื่อที่เปิดโอกาสให้คุณมีเครดิตกู้ยืมได้ด้วยตัวคุณเอง ขณะที่สินเชื่ออื่น เรียกร้องให้คุณหาผู้ค้ำประกัน หรือให้ความสำคัญกับหลักทรัพย์เรากลับเชื่อว่าเพียงคุณมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพ มีหน้าที่การงานประจำ อันเป็นคุณสมบัติของตัวคุณก็เป็นหลักประกันเพียงพอแล้ว และเพราะเราเริ่มต้นจากตัวคุณโครงการ "สินเชื่อสรรพประสงค์" จึงตระเตรียมเงื่อนไขที่เหนือกว่าใครให้คุณ อาทิเช่น

ประเภทสินเชื่อ	: หลากหลายถึง 12 ประเภท
อัตราดอกเบี้ย	: 6.5% สำหรับรถยนต์ (ทั้งเก่าและใหม่) 11.5% สำหรับสินเชื่ออื่นทุกประเภท
วงเงินเครดิต	: ไม่จำกัด ขึ้นกับความสามารถในการออม
หลักทรัพย์	: ไม่จำเป็น
ระยะเวลาพิจารณา	: 7 วัน

สินโนทัยทรัสต์ เราริเริ่ม เพื่อคนรุ่นใหม่ เพราะเรารู้ว่า สำหรับคุณ ความสำเร็จ จะยิ่งมีความหมาย เมื่อได้มาด้วยความภาคภูมิใจในตัวคุณเอง

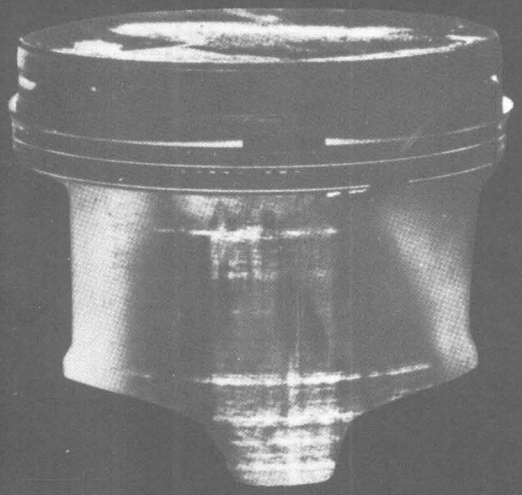
สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกโครงการสินเชื่อสรรพประสงค์เพื่อเริ่มแผนการสร้างเครดิตของคุณกับเราได้ตั้งแต่วันนี้ ที่

หน่วยสินเชื่อสรรพประสงค์ โทร. 2501310-2, 2501325-7, 2501612-4

สินเชื่อสรรพประสงค์
สินเชื่อเพื่อคนรุ่นใหม่

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ สินโนทัยทรัสต์ จำกัด

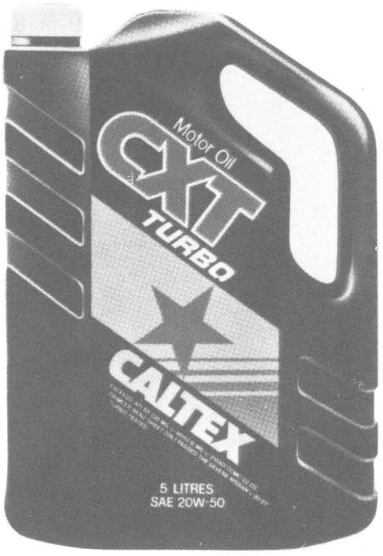
ด้านมืด



สึกหรอเสียแรง

ชิ้นส่วนของเครื่องยนต์ที่ทำงานหนัก เช่นลูกกระทุ้งวาล์ว ลูกเบี้ยวของเพลาราวลิ้น และแบริ่งแกนเพลาเทอร์โบจะเกิดสึกหรอ จากการเสียดสี ซึ่งน้ำมันธรรมดา ไม่อาจช่วยได้มากนัก

ด้านสว่าง



ปกป้องเครื่องยนต์ ลดการเสียดสี ได้ดีทุกสภาพ แม้ขณะใช้งานหนัก เป็นระยะทางไกล จึงลดการสึกหรอ ให้สมรรถนะเต็มที่ในการขับขี่

CXT เทอร์โบ

คืนอำนาจให้เครื่องยนต์

CALTEX

เพื่อนร่วมทาง

เพียง 10,000 บาท ก็ออมทรัพย์กับเราได้

บริษัท เงินทุนเอราวัณทรัสต์ จำกัด

บริษัทในเครือธนาคารกรุงไทย จำกัด

บริษัท เงินทุนเอราวัณทรัสต์ จำกัด ชั้น 4 ศูนย์การค้าสยาม ถนนพระราม 1 กรุงเทพฯ 5 โทร. 252-1747, 251-1927-5, 251-319

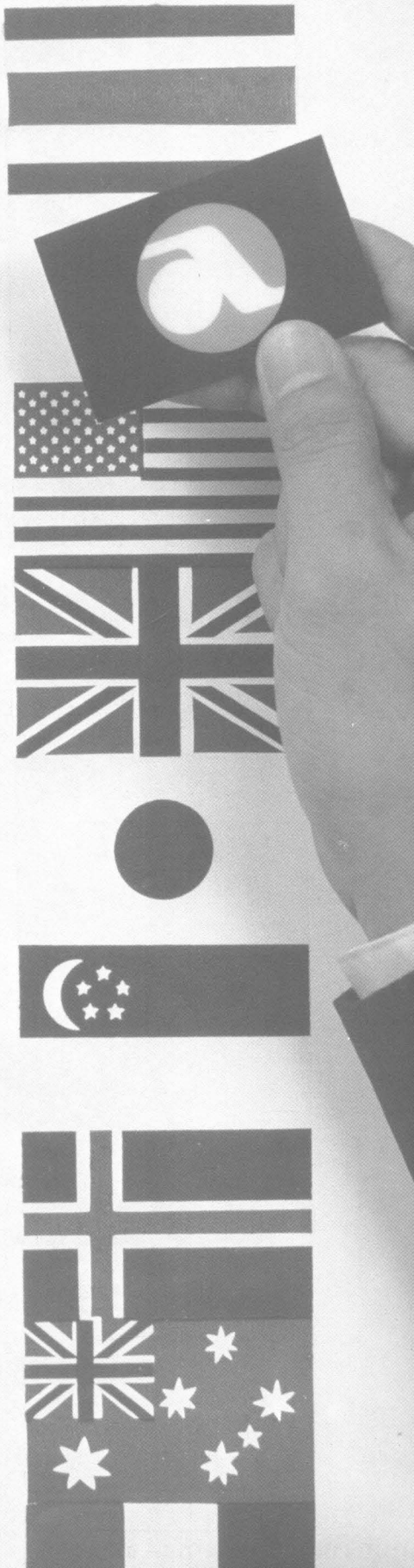
เชื่อมเส้นทาง การส่งออก

กับบริษัทคนไทยผู้ชำนาญการ

บริษัท อโศกอินเตอร์เนชั่นแนลเทรดดิ้ง จำกัด ยึดถือผลประโยชน์ในระยะยาว ของบริษัทที่ร่วมทำธุรกิจด้วย เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินการค้าระหว่างประเทศ

จนได้รับโล่ห์รางวัล บริษัทดีเด่นแห่งปี ประเภทธุรกิจส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ประจำปี 2528 ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จากการพิจารณาของคณะกรรมการ อันประกอบด้วยบุคคลจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน และได้รับสิทธิประโยชน์จากกรมศุลกากรในฐานะผู้ส่งออกระดับพิเศษ พร้อมทั้งได้รับสิทธิพิเศษด้านอากรสินค้า ซึ่งจะช่วยในการขนส่งสินค้าของท่านสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

เปิดตลาดสินค้าของท่าน
อย่างมั่นใจในตลาดโลก
มอบความไว้วางใจให้เรา



บริษัท อโศกอินเตอร์เนชั่นแนลเทรดดิ้ง จำกัด

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บางกอกอินเวสท์เมนท์ จำกัด

ดำเนินงานมากว่า 27 ปี

ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ธนาคารบาร์คเลย์ (ธนาคารใหญ่อันดับ 1 ของอังกฤษ)

มั่นใจในความมั่นคง บริหารงานโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- บริการรับฝากเงินในรูปตั๋วสัญญาใช้เงิน
- บริการด้านสินเชื่อ เช่าซื้อรถยนต์, ที่อยู่อาศัย, เพื่อการพาณิชย์ฯ
- บริการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- บริการด้านให้คำปรึกษาการลงทุนฯ

รายนามคณะกรรมการ

นายประสงค์ สุขุม	ประธานกรรมการ
นายศรเทพ โกมุทบุตร	กรรมการผู้จัดการ
นายฟิลลิป ชาร์ลส แอชดาวน์	กรรมการบริหาร
นายปีเตอร์ ซี.เกียร์	กรรมการบริหาร
น.ต.ประกายเพชร อินทุโศภน	กรรมการ
นายสุรินทร์ โอสถานุเคราะห์	กรรมการ
นายสมภพ ไกรฤกษ์	กรรมการ
นายวิรัช ณ สงขลา	กรรมการ
นายปิยะ เสิศวนางกูร	กรรมการ

กรุณาติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

102 ถนนสุขุมวิท ซอยอารี (26) โทร. 2590063-72

บริษัท มนตรีอุตสาหกรรม จำกัด

เป็นผู้จำหน่าย และติดตั้ง โครงเหล็ก เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ

มอก. 116-2519 วงกบเหล็ก ประตูเหล็กม้วน บานเกร็ด

อลูมิเนียม ชนิด J.STRUCTURE และเครื่องดับเพลิง PENGO

ด้วยอภินันทนาการจาก

ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด

"มั่นคงยืนนาน บริการทั่วเมืองไทย"

ห้องอาหารวิจิตร ศิษย์เก่าธรรมศาสตร์

ขอสนับสนุน งาน 72 ปี อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

โทรศัพท์รับจองโต๊ะ จัดเลี้ยงนอกสถานที่

2816472, 2820958

อภินันทนาการ

จาก

บริษัท พัฒนาการแพทย์ จำกัด

อภินันทนาการ

จาก

ธนาคารกรุงไทย จำกัด

สาขาท่าเตียน

อภินันทนาการ

จาก

โรงเรียนพณิชยการราชดำเนินและโรงเรียนชาตศึกษา

● **โรงเรียนพณิชยการราชดำเนิน** เปิดทำการสอนสาขาวิชาพาณิชยกรรม

ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ – การบัญชี การตลาด การเลขานุการ

ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง – การบัญชี การตลาด การเลขานุการ

– การเงิน และการธนาคาร

☆ โทร. 4666152–3

● **โรงเรียนชาตศึกษา** – เปิดทำการสอนระดับอนุบาล – ชั้นประถมปีที่ 6

– ได้รับคัดเลือกเป็นโรงเรียนดีเด่นและผู้นำในการใช้หลักสูตร

☆ โทร. 4662029 ☆

อภินันทนาการ

จาก

บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด

1400–1404 ถนนทรงวาด กรุงเทพมหานคร

โทรศัพท์ 223-2412–9

ขอร่วมสนับสนุนการจัดงานที่ระลึกวันครบรอบ 72 ปี
เพื่อเป็นการแสดงกตเวทิตาต่อ ท่านศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เงินทุนสากล จำกัด
International Finance and Consultants Co., Ltd.

สำนักงาน : 44 ถนนสาธรเหนือ (ตรงข้าม ไว.เอ็ม.ซี.เอ.) กรุงเทพฯ 10500
โทรศัพท์ 235-0851
สมาชิกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมายเลข 7
ห้องค้าหลักทรัพย์ : ชั้น 2 อาคารสินธร ถนนวิทยุ
โทรศัพท์ 2519-687-8, 2527-666

ด้วยความปรารถนาดีจาก

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์มหาธนกิจ จำกัด
FIRST BANGKOK CITY FINANCE COMPANY LIMITED.

22-24 อาคารมหาธนกิจ ถ.ยุคล 2 สวนมะลิ กทม.
โทร. 2235856-9, 2237174, 2237177, 2230331-3

อภินันทนาการ

จาก

คุณประวิทย์ คล่องวัฒนกิจ

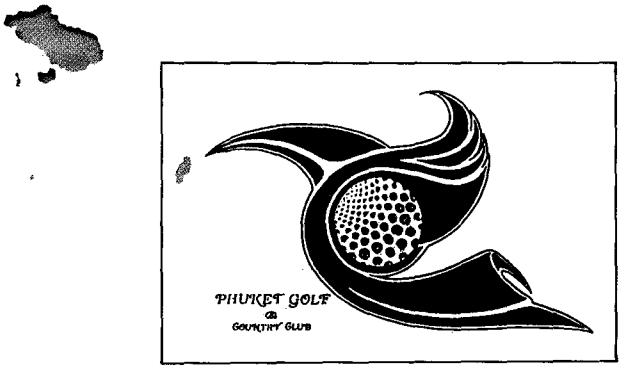
อภินันทนาการ

จาก

บริษัท แอร์โปรดัคส์อินดัสตรีย์ จำกัด

ผู้ผลิต ออกซิเจนเหลว
ไนโตรเจนเหลว
อาร์กอนเหลว

30 หมู่ 1 ซอยเพชรเกษม 81 ถนนเพชรเกษม
แขวงหนองค้างพลู เขตหนองแขม กทม. 10160
โทร. 4200042, 4204033-7
FAX. 66-2-4202671



บริษัท อนุภาษประมวลกิจ จำกัด

74 เทพกระษัตรี ภูเก็ต 8300 โทร.(076) 211–132

สนามกอล์ฟภูเก็ตและคันทรี่คลับขอแสดงความกตเวทิตาต่อ.....

.....ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์.....

ในโอกาสครบรอบ 72 ปี ในวันที่ 9 มีนาคม 2531

อภินันทนาการ

จาก

บริษัทปฐมราชเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด

455/6 ถนนมหาไชย แขวงสำราญราษฎร์

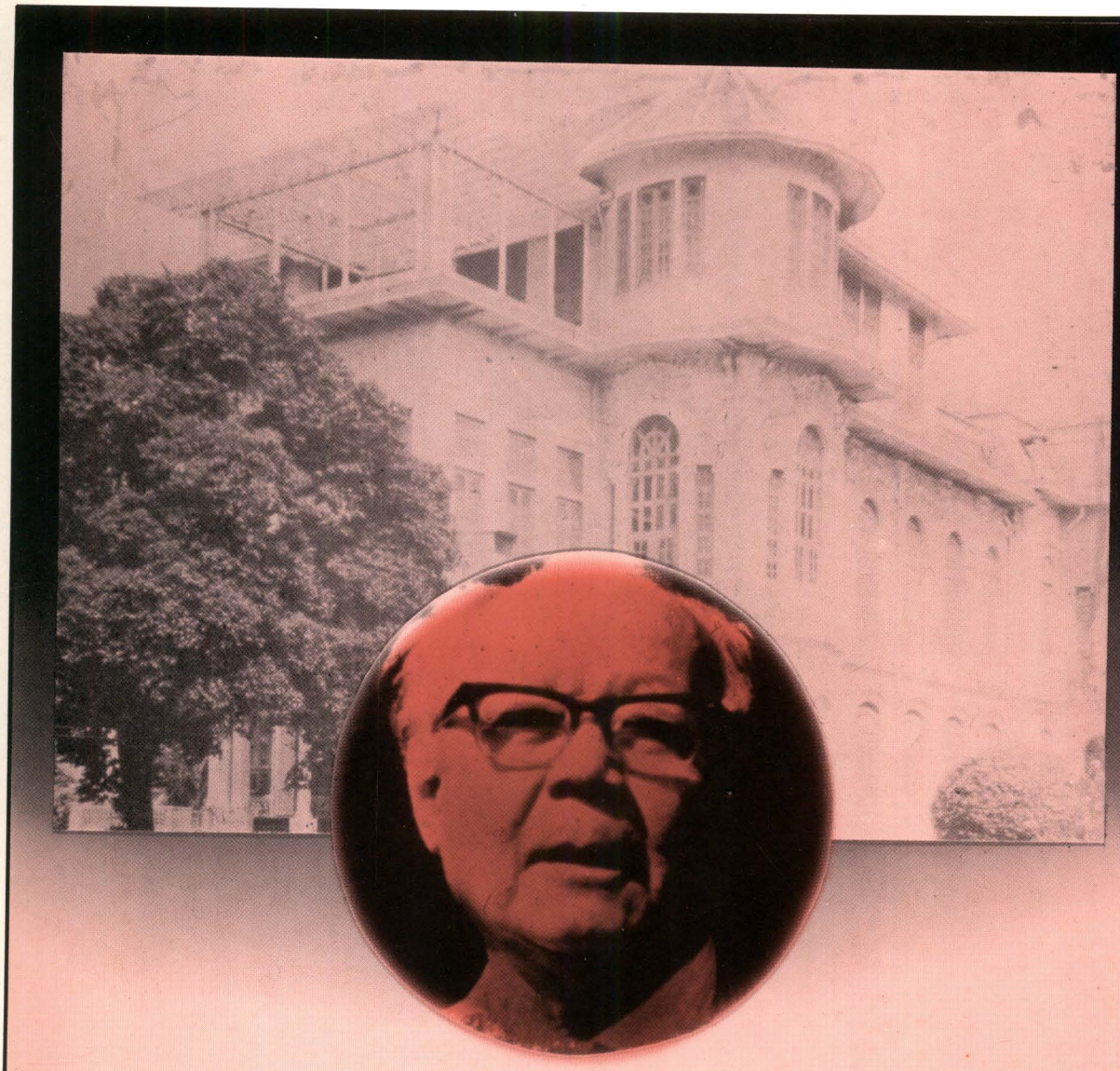
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

ขอร่วมสนับสนุนการจัดงานสัมมนาทางวิชาการ
เนื่องในโอกาสครบรอบอายุ 72 ปี
ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

นายเฉลียว วัชรพุกก์

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ภาพพิมพ์
187/25 ซอยสุวิชานต์ารี ถนนกรุงธนบุรีนทร์ แขวงบางยี่ขัน
บางกอกน้อย กรุงเทพ ฯ 10700 โทร. 4330026-7



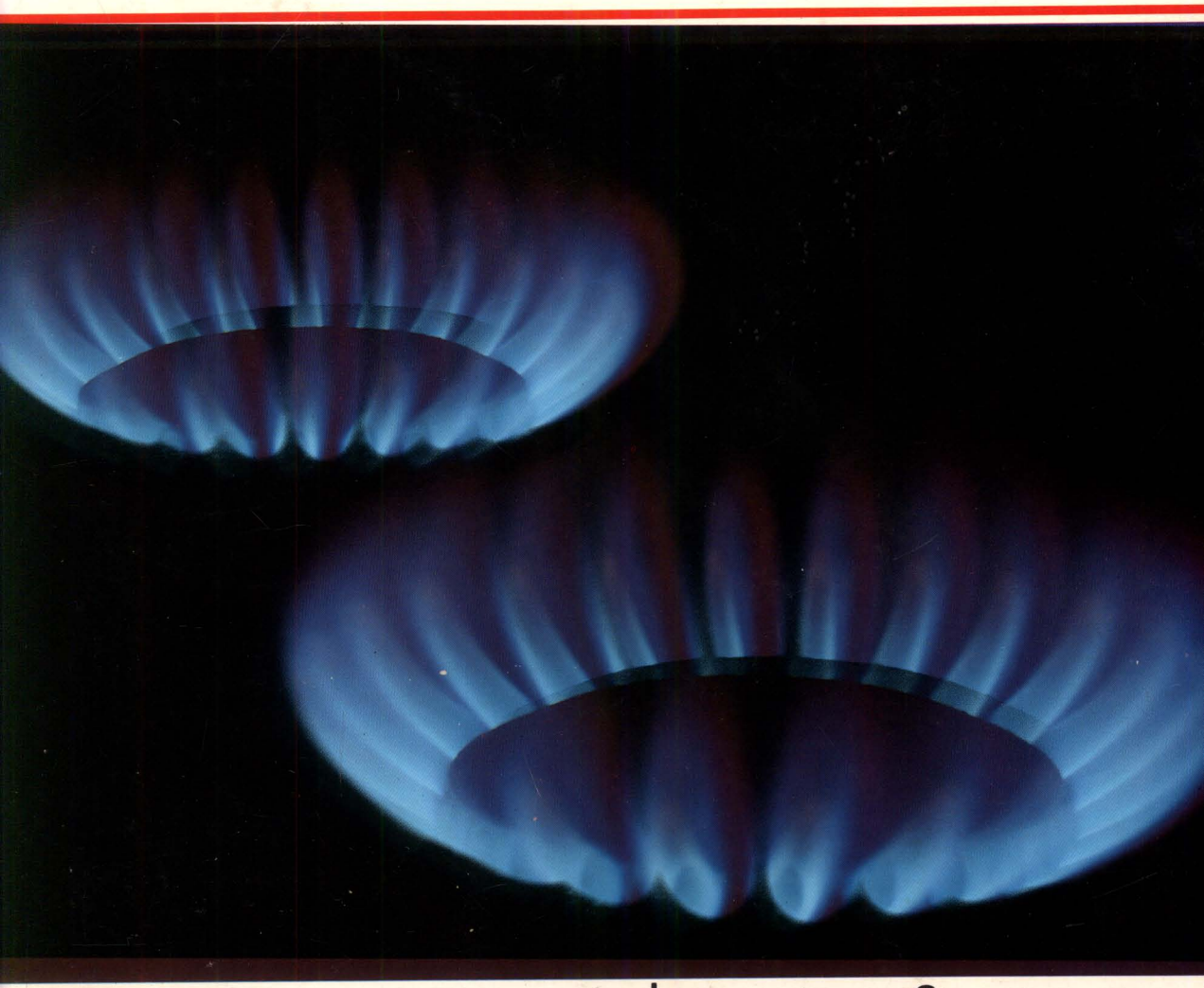
"จะปกปิดความคิด ความรู้นะหรือ ปกปิดแสงเดือนแสงตะวันเสียจะง่ายกว่า วิชาความรู้นั่นแหละเป็นแสงอันเลิศ กระจ่างจ้าไปทั่วจักรวาล"

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ขอร่วมน้อมรำลึกถึงวันครบรอบ 72 ปี ศจ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด

ถึงเวลาหรือยัง...



ที่จะมีก๊าซหุงต้มใช้ อย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ถึงเวลาแล้ว ที่ชาวไทยผู้เป็นเจ้าของแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย แม้จะอยู่ในถิ่นห่างไกลจะมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานนี้อย่างเท่าเทียมกัน

หนึ่งในความสำเร็จของโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติที่ ปตท.ภูมิใจยิ่ง คือการผลิตก๊าซหุงต้มให้ชาวไทยในทุกท้องถิ่นได้ใช้อย่างทั่วถึง และในราคาที่ถูกลงใกล้เคียงกัน โดยกระจายผ่านคลังก๊าซ 6 แห่งที่จัดตั้งขึ้นแล้วทั่วประเทศ

ปตท. ยังคงมุ่งมั่นพัฒนาพลังงานต่อไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของไทยทั้งชาติ และด้วยจุดหมายให้ไทยเราพึ่งตนเองได้มากที่สุดในอนาคต

พลังไทย เพื่อไทย | **ปตท.**

คนคน PTT COR-2-86