

การปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล :
กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/2526-2529/2530



นาย สมจิตร เขียนกว้าง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-576-645-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Policy Implementation of Governmental Sharing System in the Sugar
and Sugarcane Industry : A case study of Kanchanaburi Province
during Production Year 2525/2526-2529/2530

Mister Somchit Kheanduang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirments
for the Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1984

ISBN 974-576-645-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30

โดย นายสมจิตร เขียนกว้าง

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ดาวร วัชรานัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทมม ทิมกร ณ อยุธยา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(นายเชikhพงษ์ สิริวิชัย)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ทศพร ศิริวิชัย)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



สมจักร์ เขียนค่าง : การปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อย
และน้ำตาล : กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/2526 - 2529/2530
(POLICY IMPLEMENTATION OF GOVERNMENTAL SHARING SYSTEM IN THE SUGAR
AND SUGARCANE INDUSTRY : A CASE STUDY OF KANCHANABURI PROVINCE
DURING PRODUCTION YEAR 2525/2526 - 2529/2530)

อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พิทยา นวรัตน์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : นายเจ็ดพงษ์ สิริวิชัย, 181 หน้า

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแบ่งปันผลประ-
โยชน์ 70 : 30 ไปปฏิบัติขององค์การที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างปีการผลิต 2525/
2526 ถึงปีการผลิต 2529/2530

การวิจัยพบว่ามีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ
1. นโยบายขาดความชัดเจนและขาดเอกภาพ 2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายหน่วยงาน
และต่างสังกัดกัน 3. ขาดการประสานงานและติดต่อสื่อสารในระบับปฏิบัติการ 4. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ
การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นในเรื่องนโยบายแตกต่างกัน และ 5. เกิดความขัดแย้งกันระ-
หว่างชาวไร่อ้อย ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบายและปัจจัยทางการเมืองเป็น
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด

การศึกษาค้นคว้านี้มีข้อเสนอแนะหลายประการคือ 1. ควรมีการปรับปรุง พรบ. อ้อยและ
น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 2. ควรมีการรับซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวาน 3. ควรมีการกระจาย
อำนาจในการบริหารในลักษณะหน่วยงานในระบับปฏิบัติการในจังหวัด และ 4. ควรกำหนดแผนการผลิต
อ้อยและน้ำตาลทรายในระบับจังหวัดขึ้น.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์.....
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2531.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SOMCHIT KHEANDUANG : POLICY IMPLEMENTATION OF GOVERNMENTAL SHARING SYSTEM IN THE SUGAR AND SUGARCANE INDUSTRY : A CASE STUDY OF KANCHANABURI PROVINCE DURING PRODUCTION YEAR 2525/2526-2529/2530. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. BIDHYA BOWORNWATHANA, PH.D. , CO-THESIS ADSISOR : MR.CHERDPONG SIRIVICH. 181 pp.

The objective of this thesis is to study the policy implementation processes of governmental sharing system in the sugar and sugarcane industry of Kanchanaburi province during production year 2525/2526 - 2529/2530.

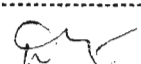
The major research findings indicate there are several factors which hinder implementation success. They are: 1) lack of policy clarity and unity; 2) the plurality of implementation agencies which belonged to different organizations posed serious coordination problems; 3) lack of coordination and adequate communication at the implementation level; 4) policy implementors have different opinions regarding the policy; 5) conflict and confrontation occurred several times among the sugarcane planters.

The research findings also indicate that the most critical factors accounting for implementation success are the nature of the policies and political factors.

Several recommendations are put forth. First, there should be a revision of sugarcane and sugar act of 2527 B.E.. Second, sugarcane trading should be based on the sweatness of the sugarcane. Third, administrative power should be decentralized to the implementors. Fourth, there should be an annual sugar and sugarcane production plan of the province.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของการวิจัยมาด้วยดีตลอด ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ คุณเชิภพงษ์ สิริวิเศษ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ อาจารย์ ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ทำให้การวิจัยสมบูรณ์และมีคุณค่า มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณอุไร เขียนกว้าง และคุณสมใจ เขียนกว้าง ที่ให้ความอุปการะ ในด้านการศึกษาแก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณ คุณวันชัย มีชาติ คุณเพียงใจ เลิศ- เกียรติศักดิ์ คุณพุ่มพวง สุวรรณเลิศ คุณเฉลียว ชนะกาญจน์ คุณณรงค์ สุทธิบุญ และคุณ ณัฐวราวรรณ สนิทใจ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา นอกจากนี้ผู้วิจัย ขอขอบคุณไปยังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือในการเก็บ รวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ที่ได้อบรมสั่งสอนให้ผู้วิจัยเป็นคนใฝ่รู้ และมีคุณธรรมเสมอมา ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าต่อการศึกษาของวงการอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลแล้ว ผู้วิจัยขออุทิศเป็นส่วนบุญส่วนกุศลให้กับคุณพ่อซึ่งไม่มีโอกาสชื่นชมความสำเร็จ ของผู้วิจัยได้

สมจิตร เขียนกว้าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ.....	ณ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของกรรวิจัย.....	5
กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	5
สมมุติฐาน.....	7
นิยามศัพท์.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
วิธีการวิจัย.....	8
ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
การนำเสนอวิทยานิพนธ์.....	10
2 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล.....	11
นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในยุคก่อนส่งเสริม	
การผลิต (ก่อนปี พ.ศ. 2480)	11
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยุคก่อนส่งเสริมการผลิต (พ.ศ.	
(พ.ศ. 2480-2504)	12
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้ พ.ร.บ.อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย	
พ.ศ. 2504 (พ.ศ. 2504-2511)	13
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้ พ.ร.บ.น้ำตาลทราย	
พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511-2526)	14

	อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยุคแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 (ปีการผลิต 2525/26-2529/30)	21
3	การจัดองค์การในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบาย แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30.....	29
	การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	29
	1. องค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล...	31
	2. องค์การในระดับปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	32
	การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	36
	1. องค์การในระดับนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	38
	2. องค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล..	41
4	สภาพแวดล้อมและองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี	45
	- สาเหตุที่เลือกจังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีศึกษา	45
	- สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	46
	1. สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์.....	46
	2. สภาพแวดล้อมทางสังคม.....	47
	3. สภาพแวดล้อมทางการเมือง.....	48
	4. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ.....	49
	- การเพาะปลูกอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี.....	50
	1. พื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตของจังหวัดกาญจนบุรี ...	50
	2. พันธุ์อ้อยที่ใช้เพาะปลูกในจังหวัดกาญจนบุรี.....	54
	3. วิธีการตลาดของอ้อย	54
	4. กำหนดราคาอ้อย.....	56
	5. การจ่ายเงินค่าอ้อย.....	57

6.	วิธีการรับซื้ออ้อย.....	57
6.1	การรับซื้ออ้อยโดยวิธีชั่งน้ำหนัก	57
6.2	การรับซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวาน.....	58
	ขั้นตอนในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ	
	ในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26-ปีการผลิต 2529/30.....	59
1.	ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	59
2.	ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงที่ประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	62
	องค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30	
	ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี.....	65
1.	องค์การในสังกัดราชการส่วนกลาง.....	65
2.	องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	66
3.	องค์การภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	67
5	วิเคราะห์การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ	
	ในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26-ปีการผลิต 2529/30.....	74
	เนื้อหาหรือสาระของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30	74
	ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ.....	82
	ทรัพยากร.....	90
	การสื่อสารข้อความ.....	93
	ทัศนคติของนักปฏิบัติ.....	97
	สภาพการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ	102
6	ผลจากการวิจัยและข้อเสนอแนะ	121
	บรรณานุกรม.....	130
	ภาคผนวก.....	135
	ประวัติผู้เขียน.....	181



ตารางที่		หน้า
1	ปริมาณและรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทราย	2
2	ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดกาญจนบุรี ภาคตะวันตกและของประเทศ.....	49
3	เปรียบเทียบพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัด กาญจนบุรีกับพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ.....	52-53
4	ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ต่ออ้อย 1 ตัน ในช่วง 5 ปีที่นำนโยบาย แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย.....	81
5	สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำ นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี..	114-120

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแนบภูมิ

แนบภูมิที่	หน้า
1 ภาพรวมของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30	27
2 องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	30
3 องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	37
4 วิธีการตลาดของอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี.....	56
5 ขั้นตอนการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัด กาญจนบุรีช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	61
6 ขั้นตอนการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ ในจังหวัดกาญจนบุรีช่วงประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.....	64
7 หน่วยงานระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26-2529/30	72
8 ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ.....	112



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการพัฒนาประเทศให้ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลต้องอาศัยทรัพยากรและเครื่องมือต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา นโยบายถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้ว่า รัฐบาลจะต้องตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมต่างๆ (Thomas R.Dye 1983:1) โดยผู้มีอำนาจหน้าที่จะเลือกนโยบายจากแนวทางต่างๆ ที่สามารถกระทำได้แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบาย ในกระบวนการนโยบายนั้น (Policy Process) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะว่าไม่ว่านโยบายจะกำหนดไว้สวยหรูเพียงใดก็ตาม ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ก็จะทำให้นโยบายนั้นล้มเหลว เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญดังกล่าว ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การที่รับผิดชอบตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในจังหวัดกาญจนบุรี

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย โดยการแปรรูปเป็นน้ำตาลและส่งออกเป็นสินค้าออก ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศ 1 ใน 4 ของผู้ส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของโลก และสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศได้หลายพันล้านบาท ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 1 ในหน้าต่อไป นอกจากนี้อ้อยยังเป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญในชนบทอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 แสดงปริมาณและรายได้จากการส่งออกน้ำคาลทรายไปจำหน่ายต่างประเทศ

ปีการผลิต	ปริมาณน้ำคาล (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2506/07	52,328	121.8
2507/08	48,750	211.1
2508/09	83,834	100.5
2509/10	54,858	81.6
2510/11	15,126	37.0
2511/12	-	-
2512/13	15,795	46.9
2513/14	52,294	107.3
2514/15	145,010	330.7
2515/16	426,808	1,252.0
2516/17	258,294	1,086.2
2517/18	420,241	3,533.5
2518/19	584,988	5,234.0
2519/20	1,081,627	6,414.8
2520/21	1,637,587	7,395.2
2521/22	1,002,641	3,844.0
2522/23	1,177,243	4,684.5
2523/24	446,349	2,914.8
2524/25	1,115,823	8,944.9
2525/26	1,968,550	12,849.9
2526/27	1,535,032	6,291.5
2527/28	1,206,008	5,010.3
2528/29	1,709,538	6,147.9
2529/30	1,965,838	7,321.2

ที่มา: ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำคาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำคาลทราย

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความสำคัญต่อ เศรษฐกิจของประเทศไทยมาก โดยสามารถ ทำเงินตราต่างประเทศให้กับไทยเป็นจำนวนปีละหลายพันล้านบาท แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้ กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จึงทำ ให้เกิดปัญหาในการกำหนดราคาอ้อยเสมอมา

การซื้อขายในอดีตก่อนที่จะนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการ กำหนดราคาอ้อย ตลาดอ้อยเป็นตลาดที่ผูกขาดโดยผู้ซื้อคือ โรงงานน้ำตาล ผลผลิตที่ได้เกือบ ทั้งหมดชาวไร่อ้อยจะต้องขายให้กับโรงงานน้ำตาลเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการแปรรูปเป็นน้ำตาล ทราย และลักษณะทางธรรมชาติของอ้อยเมื่อแก่แล้วจะต้องตัดเก็บไว้นานไม่ได้ เพราะจะทำให้ ความหวานเสื่อมถอยลง ประกอบกับชาวไร่อ้อยขาดอำนาจในการกำหนดราคาซื้อขายอ้อย ทำให้โรงงานน้ำตาลเป็นผู้กำหนดราคาอ้อยแต่เพียงผู้เดียว โดยทางโรงงานน้ำตาลจะ กำหนดราคารับซื้ออ้อย เมื่ออ้อยขนส่งมาถึงโรงงานแล้วเท่านั้น ซึ่งโรงงานน้ำตาลแต่ละโรง ก็กำหนดราคารับซื้ออ้อยไม่เท่ากันจึงทำให้มีความเหลื่อมล้ำของราคาซื้อขายอ้อยอย่างมาก ลักษณะดังกล่าวทำให้ชาวไร่อ้อยถูกเอารัดเอาเปรียบจากโรงงานน้ำตาลอยู่เสมอ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 ชาวไร่อ้อยได้รวมตัวกันครั้งแรก โดยชาวไร่อ้อยใน จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี และนครปฐมได้รวมตัวจัดตั้ง " กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 " ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนเป็น สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 " ในปี พ.ศ. 2514 และเริ่มเข้า มามีบทบาทในการต่อรองกำหนดราคาซื้อขายอ้อยกับทางโรงงานน้ำตาลตั้งแต่ปีการผลิต 2515/16 เป็นต้นมา (ฉัตร ชำของ 2527:107) แต่แม้ว่าชาวไร่อ้อยจะมีการรวมตัวเพื่อการต่อรอง ราคาอ้อยกับโรงงานน้ำตาลมากขึ้นก็ตาม การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามภาวะการตลาดทำให้เกิด ปัญหาหลายประการ คือ (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2526:16)

1. ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลา ตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก ทำให้ไม่สามารถควบคุมและคาดการณ์ราคาน้ำตาลล่วงหน้าได้ น้ำตาลจึงเป็นสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงมาก ผู้ซื้อและผู้ขายจึงไม่สามารถกำหนดราคาน้ำตาลตาม ความพอใจของตนได้
2. การค่าน้ำตาลในตลาดโลกในระยะที่น้ำตาลมีราคาสูงตลาดจะเป็นของผู้ขาย และถ้าวราคาน้ำตาลตกต่ำตลาดจะเป็นของผู้ซื้อ ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลและราคาซื้อขาย อ้อยภายในประเทศด้วย
3. ทางราชการไม่สามารถควบคุมดูแลจัดระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ให้ค่าเงินไปอย่างมีเสถียรภาพ และมีระเบียบแบบแผนที่ดี เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย

4. องค์การและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีจำนวนน้อย และกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ จึงทำให้การปฏิบัติงานขององค์การที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

5. องค์การฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลขาดความร่วมมือในการวางแผน และแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทำให้ทั้งสองฝ่ายผลักดันภาระต่างๆ ให้รัฐบาลช่วยเหลือตลอดเวลา

จากปัญหาทั้งกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจึงได้เสนอแนวความคิดในการจัดระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่า ภาวะผลผลิตอ้อยนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ถ้าหากมีการจัดระเบียบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่ดีแล้วจะทำให้ อุตสาหกรรมนี้ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำตาลในตลาดโลกซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและประเทศไทยก็ส่งน้ำตาลไปจำหน่ายในตลาดโลกเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 3 ใน 4 ของปริมาณน้ำตาลทั้งหมดที่ผลิตได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อให้ทราบปริมาณการผลิตที่แน่นอน หากเราไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายได้แล้ว อุตสาหกรรมนี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะโรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อย และประชาชนโดยตรง

จากสภาพปัญหาหรือแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดังกล่าวมาแล้ว ทำให้รัฐบาลหาทางออกในการแก้ไขปัญหา โดยการประกาศนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 เป็นระยะเวลา 5 ปี โดยชาวไร่อ้อยได้รับร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลได้รับร้อยละ 30 ของมูลค่าน้ำตาลทั้งหมดที่จำหน่ายร่วมกัน การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยจะทำให้การบริหารอุตสาหกรรมนี้มีเอกภาพและเสถียรภาพมากขึ้น โดยนโยบายนี้มีปรัชญาและแนวความคิดดังนี้ คือ (อำนาจ ปะติเส อ่างถึงในสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยครบรอบ 20 ปี 2526:48)

1. ยึดถือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านการผลิตระหว่างอ้อยกับน้ำตาลทราย และระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งจะต้องมีการจัดสรรปันส่วนกันอย่างยุติธรรม
2. ยึดถือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการจำหน่าย กล่าวคือ ในเมื่อน้ำตาลหรือผลพลอยได้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันจะต้องจัดจำหน่ายร่วมกัน โดยผ่านองค์การที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล

3. ความเป็นธรรมในการจัดแบ่งรายได้ โดยฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล จะต้องกำหนดสัดส่วนที่เป็นธรรมมาแบ่งปันผลประโยชน์โดยอาศัยสัดส่วนหลักของการลงทุน ซึ่งอัตราส่วนสาบลอยู่ระหว่าง 65:35 หรือ 70:30 แล้วแต่สภาพทางเศรษฐกิจ เทคนิคการลงทุนการผลิต และการลงทุนของแต่ละประเทศ

เนื่องจากปรัชญาและแนวความคิดของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แตกต่างจากระบบการชื้อขายอ้อยแบบเดิมมาก ซึ่งระบบใหม่นี้จำเป็นต้องมีองค์การที่เข้ามาดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย และแก้ปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายจะมีองค์การหลายองค์การทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาถึงองค์การที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไปปฏิบัติ ในจังหวัดกาญจนบุรี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงนโยบายและผลการดำเนินงานตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ขององค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ปีการผลิต 2528/26 ถึงปีการผลิต 2529/30
2. เพื่อศึกษาถึงขอบเขต วิธีการและแนวทางในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติขององค์การที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกาญจนบุรี
3. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติขององค์การที่เกี่ยวข้องว่ามีลักษณะอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร
4. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี โดยพิจารณาถึงความร่วมมือในการประสานงานขององค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายเป็นสำคัญ

กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายมีความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้บรรลุตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้หรือไม่เพียงไร (วรเดช จันทรศร 2527:335) ซึ่งในปัจจุบันการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจจากนักวิชาการอย่างแพร่หลาย

ทั้งนี้เพราะว่าผู้ปฏิบัติตามนโยบายแท้ที่จริงแล้วเป็นตัวแสดงที่สำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบาย (พิทยา บวรวัฒนา 2526:21) ซึ่งจะมีปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการวิจัยเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งบันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ผู้วิจัยจะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้กรอบแนวความคิดของ George C. Edwards (George C. Edwards quoted in Anne M. Gurnuck 1981: 365:366) และของ Van Horn and Van Meter (Van Horn and Van Meter อ้างในพิทยา บวรวัฒนา 2529:15-17) เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้คือ

1. เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย หมายถึง นโยบายนั้นต้องกำหนดมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความสมเหตุสมผล และมีการกำหนดภาระกิจให้หน่วยงานรับผิดชอบต่อนโยบายไว้ชัดเจน
2. ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน การประสานงานระหว่างองค์การฝ่ายปฏิบัติการ และบทบาทขององค์การฝ่ายปฏิบัติการที่แสดงในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบาย
3. ทรัพยากร หมายถึง จำนวนงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับจัดสรรสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากร เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. การสื่อสารความ หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เข้าใจถึงมาตรฐาน วัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ
5. สภาพการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ หมายถึง นโยบายนั้นได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ มติมหาชน และพรรคการเมืองหรือไม่
6. ทัศนคติของนักปฏิบัติ หมายถึง ความคิดเห็น ความเชื่อถือ ความคาดหวังของนักปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย และผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

สมมติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาล : กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานตามกรอบการมองดังกล่าวมาแล้ว ความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรีขึ้นอยู่กับ ปัจจัยที่สำคัญกล่าวคือ เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่าย ปฏิบัติการ ทรัพยากร การสื่อสารความ สภาพการ เมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ และทัศนคติ ของนักปฏิบัติเป็นสำคัญ

คำนิยามศัพท์

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชน ซึ่งมีผลต่อการส่งเสริมหรือชักชวนความพยายามของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย บางประการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (พิทยา บรรณานา 2529:29)
2. องค์การในระบับนโยบาย หมายถึง องค์การที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล คือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการที่ปรึกษาคำนวณนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
3. องค์การในระบับปฏิบัติการ หมายถึง องค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
4. อ้อย หมายถึง อ้อยที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย
5. น้ำตาลทราย หมายถึง น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และรวมถึงน้ำอ้อยที่เกี่ยวข้อง เป็นน้ำเชื่อม หรือผลผลิตในรูปแบบอื่นที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย
6. ผลพลอยได้ หมายถึง กากน้ำตาลและผลพลอยได้อื่นๆ ที่ได้จากการผลิต น้ำตาลทราย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยการปฏิบัติตามนโยบายขององค์การที่รับผิดชอบต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี โดยทำการวิจัยตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 เหตุผลที่เลือกจังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีศึกษาเพราะว่า จังหวัดกาญจนบุรีมีการเพาะปลูกอ้อยมากที่สุดของประเทศ และมีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ทั้งหมด 11 โรงงาน มีองค์การชาวไร่อ้อย คือ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีพลังในการต่อรองนโยบายกับรัฐบาลสูงมาก และจากการที่ลักษณะของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ที่กำหนดราคาอ้อยเหมือนกันทั่วประเทศ เมื่อสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ใช้ปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีก็ต้องเรียกร้องหรือต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยทั่วประเทศด้วย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย แต่เนื่องจากนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไม่ได้กำหนดราคาอ้อยในแต่ละปีการผลิตไว้เป็นการแน่ชัด แต่มีการกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นจากประมาณการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของแต่ละปีการผลิต ส่วนการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริงนั้นจะกระทำหลังสิ้นเดือนกันยายนของปีการผลิตนั้นๆ ดังนั้นตัวชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในเชิงปริมาณจึงไม่มี ผู้วิจัยจึงพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากความพึงพอใจต่อนโยบายของกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เป็นสำคัญ

วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้ คือ

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทั้งเอกสารงานวิจัย บทความ หนังสือที่เกี่ยวข้อง สรุปสถานการณ์การผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนประกาศและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

2. การศึกษาภาคสนาม ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกตการณ์ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ดังนี้คือ

1. เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
2. เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัด
3. เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
4. เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี
5. เจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัยอ้อยภาคกลาง
6. เจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตแผนกควบคุมที่ 6 จังหวัดกาญจนบุรี
7. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
8. เจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7
9. เจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรี
10. ชาวไร่อ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี
11. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกาญจนบุรี

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ช่วยให้ทราบถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดราคาข้าวรับซื้ออ้อยในอดีต และการรับซื้ออ้อยตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30
2. ช่วยให้ทราบหน้าที่ และบทบาทหน้าที่ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี
3. ช่วยให้ทราบถึงวิธีการ และขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ขององค์การที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกาญจนบุรี
4. ช่วยให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี
5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ให้สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย วิธีการวิจัย และ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่า รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการในการจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในแต่ละช่วงอย่างไร และจะกล่าวถึงนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในปัจจุบัน

บทที่ 3 การจัดองค์การในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง องค์การที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30 โดยผู้วิจัยแบ่งองค์การดังกล่าวเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

บทที่ 4 สภาพแวดล้อมและองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง สภาพแวดล้อมในการนำนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30 ของจังหวัดกาญจนบุรี คือ สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม และสภาพแวดล้อมทางการเมือง การเพาะปลูกอ้อย และองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี

บทที่ 5 วิเคราะห์การนำนโยบายแม่บทอันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึง เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ ทรัพยากร การสื่อข้อความ สภาพการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ และทัศนคติของนักปฏิบัติ

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ



นโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ในบทที่ 1 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลซึ่งเป็นกิจการที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากและทำรายได้ให้กับประเทศปีละนับหมื่นล้านบาท ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอดีตที่ผ่านมาแล้วพบว่า ประเทศไทยมีการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายมาเป็นเวลานานแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐและผู้ประกอบการมาโดยตลอด จนรัฐบาลต้องเข้ามากำหนดกติกาและกฎเกณฑ์ในการประกอบอุตสาหกรรมดังกล่าวในบทนี้ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตที่มีความเป็นมาอย่างไร ก่อนที่จะนำนโยบายแบบต้นผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ เพื่อให้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลอันจะทำให้การศึกษามีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกพิจารณานโยบายของรัฐบาลออกเป็นช่วงๆ ดังนี้คือ

นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในยุคก่อนส่งเสริมการผลิต (ก่อนปี พ.ศ. 2480)

คงเป็นที่ทราบกันแล้วว่าประเทศไทยมีการปลูกอ้อยและรู้จักใช้น้ำตาลมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี โดยมีแหล่งเพาะปลูกอ้อยที่สำคัญได้แก่ เมืองสุโขทัย พิษณุโลกและเมืองกำแพงเพชร การผลิตน้ำตาลในยุคนี้เป็นการผลิตเพื่อบริโภคกันเองภายในชุมชน การค้ายังไม่ขยายตัวจึงยังไม่มีปัญหาในทางการค้าแต่ประการใด รัฐไม่ได้เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงอุตสาหกรรมดังกล่าวแต่ประการใด ต่อมาในสมัยอยุธยาประเทศไทยเริ่มส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศครั้งแรก โดยส่งน้ำตาลทรายแดงไปขายยังประเทศญี่ปุ่น ในช่วงนี้รัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทในวงการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แต่บทบาทของรัฐก็เป็นไปในทางการค้ามากกว่าที่จะเข้ามาควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล การดำเนินการทางด้านการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายยังคงเป็นหน้าที่ของภาคเอกชนต่อไป

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยยังคงพัฒนาต่อมาประเทศไทยยังคงส่งน้ำตาลไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นจำนวนมากทุกปี จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 4 การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็ต้องชะงักลงเนื่องจากมีระบบการจักเก็บ

ภาชนะเป็นอุปสรรค กล่าวคือ มีการเก็บภาชนะซ้ำซ้อนกัน เช่น มีการเก็บภาชนะน้ำตาลทราย ภาชนะ น้ำตาลอ้อย ภาชนะน้ำตาลหม้อ และภาชนะเตาตาล (จุฬพล หนีพาศิษ 2529:49) ประกอบกับ ประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลในแถบยุโรปได้พัฒนาการผลิตน้ำตาลด้วยวิธีการสมัยใหม่ ทำให้ราคา น้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำส่งผลกระทบต่อให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ขณะกลางจนถึงปี พ.ศ. 2464 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจึงเริ่มฟื้นตัวอีกครั้งหนึ่งแต่ก็ยังไม่สามารถผลิตน้ำตาลได้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ ประเทศไทยจึงมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามาบริโภค

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในยุคนี้ยังไม่ ชัดเจน รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องในด้านการควบคุมทางการค้าเท่านั้น ส่วนด้านการผลิตรัฐบาล ปลดปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการของภาคเอกชน โดยรัฐบาลไม่ได้เข้ามาดำเนินการหรือควบคุมแต่ประการใด

นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยุคส่งเสริมการผลิต (พ.ศ. 2480-2504)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลขึ้นมาตามลำดับเพื่อลดการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลที่ จังหวัดลำปางในปี พ.ศ. 2480 และโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดอุตรดิตถ์ในปี พ.ศ. 2482 หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นอีกที่จังหวัดอุตรธานี อุบลราชธานี ลำปาง นครราชสีมา และชลบุรี ทำให้ในปี พ.ศ. 2491 มีโรงงานน้ำตาลทั้งหมด 22 โรง ซึ่งเป็นโรงงานน้ำตาล ของรัฐบาล 6 โรงและของเอกชน 16 โรง (สมภพ มานะรังสรรค์ และกนต์ศักดิ์ แก้วเทพ 2530:40)

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลร่วมมือกับโรงงานน้ำตาลของภาคเอกชนและชาวไร่อ้อย จัดตั้ง บริษัท น้ำตาลไทย จำกัด ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จำหน่ายน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภค ภายในประเทศ ส่งเสริมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศลดการนำเข้า และการส่งออกน้ำตาลทราย

ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการ ลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรมทำให้มีโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นเป็น 48 โรง การผลิตน้ำตาลทราย

ขยายตัวและก่อให้เกิดปริมาณน้ำทาลส่วนเกินขึ้นเป็นครั้งแรกในปีการผลิต 2502/03 กล่าวคือ ปริมาณน้ำทาลที่ผลิตได้ทั้งหมด 118,518 ตัน ในขณะที่ปริมาณการบริโภคในประเทศมีเพียง 96,000 ตันเท่านั้น แต่เนื่องจากราคาน้ำทาลภายในประเทศและในตลาดโลกยังคงตกต่ำอยู่ จึงทำให้โรงงานน้ำทาลต้องเลิกสัมกิจการไปหลายโรงงาน

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้มุ่งส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำทาลเพื่อลดการนำเข้ามากกว่าที่จะมีนโยบายในการวางแผนและควบคุมการผลิตในระยะยาว ลักษณะของนโยบายดังกล่าวนี้ได้อีกให้เกิดปัญหาปริมาณน้ำทาลล้นตลาดซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องแก้ไขในยุคต่อมา

นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำทาลภายใต้ พ.ร.บ. อุตสาหกรรมน้ำทาลทราย พ.ศ. 2504 (พ.ศ. 2504-2511)

ผลจากการที่รัฐบาลส่งเสริมการผลิตน้ำทาลเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศให้เพียงพอ ทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำทาลเป็นไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งน้ำทาลที่ผลิตได้เกินความต้องการ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาโดยการส่งน้ำทาลส่วนเกินไปจำหน่ายในตลาดโลกแต่ก็มีอุปสรรคเนื่องจากราคาน้ำทาลในตลาดโลกตกต่ำกว่าต้นทุนการผลิต วิธีการที่จะส่งน้ำทาลออกไปจำหน่ายยังตลาดโลกได้ต้องให้เงินอุดหนุนการส่งออก รัฐบาลจึงได้ตรา พ.ร.บ. อุตสาหกรรมน้ำทาลทราย พ.ศ. 2504 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ส่งเสริมการส่งออกน้ำทาลทรายไปจำหน่ายยังตลาดโลกและรัฐบาลยังได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำทาลทราย ทำหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินจากโรงงานน้ำทาลในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท เพื่อนำเงินมาใช้ในการส่งเสริมการทำไร่อ้อย การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำทาล และเป็นแหล่งเงินทุนอุดหนุนผู้ส่งออกน้ำทาล ดังนั้น เงินทุนดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจูงใจให้มีการผลิตน้ำทาลมากขึ้นกล่าวคือ หลังจากการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำทาลทรายแล้วการขยายตัวของการผลิตน้ำทาลมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งในปีการผลิต 2507/08 ได้เกิดภาวะน้ำทาลล้นตลาดขึ้นมาอีก เงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บได้ไม่เพียงพอต่อการระบายน้ำทาลไปยังตลาดโลกทำให้ราคาน้ำทาลทรายชาวภายในประเทศลดลงเหลือประมาณกิโลกรัมละ 2.54 บาท คณะรัฐมนตรีได้เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2508 ให้กระทรวงอุตสาหกรรมตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำทาลล้นตลาดขึ้นมากำหนดการตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2508 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม

พ.ศ. 2508 (อำนาจ ปะทีเส และหุ่มใจ อรรถจินดา 2530:135) และในปี พ.ศ. 2509 ราคาน้ำตาลยังคงตกต่ำอยู่ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมต้องรับซื้อน้ำตาลจากโรงงานจำนวน 25,500 ตัน และให้ทยอยนำน้ำตาลออกจำหน่ายในปี 2509/10 จึงทำให้สถานการณ์ต่างๆ คลี่คลายลงไป

จากการที่รัฐบาลส่งเสริมการปลูกอ้อยและการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นในยุค ส่งเสริมการผลิตทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดปัญหาราคาน้ำตาล ตกต่ำรัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงต่างๆ เช่น การประกันราคารับซื้ออ้อยและการกำหนดราคา รับซื้ออ้อยขั้นต่ำเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวรัฐบาลยังขาดการ วางแผนการผลิตและการจำหน่ายที่แน่นอน (ประยงค์ เนตยารักษ์ 2521:6) ดังนั้นเพื่อแก้ไข ปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะยาวคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508 ให้กระทรวงอุตสาหกรรม ค่าเนิการจำกัดปริมาณน้ำตาลให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและหาทางลดต้นทุน การผลิตน้ำตาลโดยใช้วิชาการแผนใหม่ ถ้าสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จะส่งเสริมให้เอกชน ส่งน้ำตาลไปจำหน่ายยังต่างประเทศต่อไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งศูนย์ ส่งเสริมน้ำตาลทราย เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการในด้านการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย (อำนาจ ปะทีเส และหุ่มใจ อรรถจินดา 2530:136-137) นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2510 รัฐบาลยังได้จัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลเพื่อรับซื้อน้ำตาลจากโรงงานเมื่อผลิต ได้เกินความต้องการและนำมาจำหน่ายเมื่อน้ำตาลขาดแคลน

นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้ พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511-2526)

ในช่วงปี พ.ศ. 2511 ถึง 2526 รัฐบาลกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายโดยกำหนดเป็น พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 นโยบายของรัฐตาม พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ทำหน้าที่ในการวางแผน การผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายและส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายรวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่
ปรึกษาคำนวณนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
และข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีและวางแผนเกี่ยวกับการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

จาก พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบาย
เกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไว้กว้างๆ โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการอ้อยและ
น้ำตาลทรายและคณะกรรมการที่ปรึกษาคำนวณนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทรายมาก

อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลตาม พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ไม่ได้ระบุถึง
มาตรการหรือวิธีการในการจัดระบบซื้อขายหรือวางรูปแบบการผลิตและค้าอ้อยและน้ำตาลทราย
ไว้แต่ประการใด ดังนั้นในแต่ละปีการผลิตรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายย่อยๆ ขึ้นตามสถานการณ์
เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งนโยบายในแต่ละปีสามารถพิจารณาได้โดยสรุปดังนี้

ในปี พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2513 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงผันผวนอยู่
ตลอดเวลา ประเทศไทยผลิตน้ำตาลได้เกินความต้องการอยู่มาก ทำให้รัฐบาลตัดสินใจเข้าเป็น
สมาชิกองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Organization :ISO.)
เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2512 เพื่อที่จะขอรับสิทธิในการส่งออกน้ำตาลไปจำหน่ายยัง
ประเทศที่เป็นสมาชิกของISO ทั้งนี้เพราะว่าISO มีบทบัญญัติว่าไม่ให้ประเทศที่เป็นสมาชิก
ซื้อหรือขายน้ำตาลกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ต่อมาในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2514 ประเทศ
ไทยได้ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกเพราะว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย
เกาหลีใต้ ศรีลังกาและประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ขาดแคลนน้ำตาลและได้ตัดข้อซื้อขายน้ำตาลจาก
ประเทศไทยโดยทำสัญญาซื้อขายระยะยาวแต่กลุ่มประเทศดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกของ ISO
ประเทศไทยจึงไม่สามารถขายน้ำตาลให้ได้ ประกอบกับประเทศไทยมีน้ำตาลส่วนเกินอยู่ประมาณ
100,000 ตัน รัฐบาลถูกบีบคั้นจากโรงงานน้ำตาลอย่างหนักในที่สุดรัฐบาลจึงต้องถอนตัวจากการ
เป็นสมาชิกISO (สุรารัตนพิทย พิสิษฐบัณฑิตย์ 2529:22)

ในปี พ.ศ. 2515 ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงขึ้นตั้งแต่ต้นปีเนื่องจากราคาน้ำตาล
ในตลาดโลกสูงขึ้น ทางราชการจึงอนุมัติให้ส่งน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบไปจำหน่าย
ต่างประเทศทำให้สต็อกน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศลดลงและราคาน้ำตาลทรายขาวเพิ่ม
ขึ้นอย่างรวดเร็ว จากราคาโลกมีละ 3.82 บาท เป็นกิโลกรัมละ 4.33 บาท ของปีเดียวกัน
ส่วนราคาขายปลีกกลางเดือนเมษายนสูงถึงกิโลกรัมละ 5.00 บาท ดังนั้นเพื่อความ
คุ้มครองแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรจึงได้ประกาศราคา

การจกจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในเขตกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2515 โดยกำหนดราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวไว้ไม่เกินกระสอบละ (100 ก.ก.) 400 บาท ส่วนราคาขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ 4.50 บาท แต่ในทางปฏิบัติราคาซื้อขายในท้องตลาดสูงกว่าราคาควบคุมมาก (บริษัทย่อยและน้ำตาลไทย จำกัด อัครดำเนา : 6) ต่อมาในเดือนตุลาคมน้ำตาลทรายขาวจากตลาดทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศผันผวนมากและมีการลักลอบส่งน้ำตาลไปจำหน่ายยังประเทศเพื่อนบ้าน

ในปี พ.ศ.2516 ราคาน้ำตาลภายในประเทศยิ่งสูงขึ้นอีก การลักลอบส่งน้ำตาลไปจำหน่ายยังประเทศใกล้เคียงมีมากขึ้น คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรจึงได้ประกาศห้ามขนส่งน้ำตาลทรายทางทะเล และให้แจ้งสถานที่เก็บน้ำตาลทรายต่อกระทรวงพาณิชย์

ในปี พ.ศ.2517 ราคาน้ำตาลในตลาดยังสูงกว่าราคาควบคุม ทำให้เกิดตลาดมืดทางราชการได้ร่วมมือกับโรงงานน้ำตาลจัดตั้งศูนย์กลางจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้น เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 เพื่อร่วมมือกับกรมการค้าภายในนำน้ำตาลที่อยู่ในครอบครองของโรงงานมาร่วมกันจำหน่ายให้กับพ่อค้า (ยี่ปั้ว) ประมาณวันละ 6,000-7,000 กระสอบตามราคาควบคุม แต่อย่างไรก็ตามราคาน้ำตาลทรายในท้องตลาดก็ยังสูงกว่าราคาควบคุม ทั้งนี้เพราะว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังสูงอยู่ กล่าวคือในเดือนพฤศจิกายน น้ำตาลในตลาดโลกราคาต่อกิโลกรัมละ 25.50 บาท และในเดือนธันวาคมราคาต่อกิโลกรัมละ 20.06 บาท (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2518 : 95) ดังนั้นเพื่อให้เกิดเอกภาพในการจำหน่ายน้ำตาลทรายและป้องกันการลักลอบนำน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2517 ให้จัดตั้งศูนย์ควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้นตามข้อเสนอของกระทรวงพาณิชย์ ศูนย์ดังกล่าวได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของโรงงานน้ำตาลทุกโรงงานให้มีเอกภาพ โดยศูนย์นี้จะเป็นผู้จัดสรรโควตาการจำหน่ายน้ำตาลทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดให้แก่พ่อค้าส่งในราคาควบคุมไม่เกินกระสอบละ (100 ก.ก.) 400 บาท แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังสูงกว่าราคาควบคุมมาก กล่าวคือ ในเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ พ.ศ.2518 น้ำตาลในตลาดโลกราคาต่อกิโลกรัมละ 17.10 บาท และ 15.15 บาท ตามลำดับ ทำให้มีการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังประเทศใกล้เคียงอยู่เสมอ ซึ่งศูนย์ควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวไม่สามารถปราบปรามการลักลอบนำน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับศูนย์ดังกล่าวประสบกับปัญหา

ในการบริหารงานหลายประการจึงได้หยุดดำเนินการเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 รวมเวลาที่เปิดดำเนินการได้เพียง 50 วันเท่านั้น (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2518: 42-43)

ในปีการผลิต 2519/20 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดลงแล้ว แต่ราคาน้ำตาลในประเทศยังสูงกว่าราคาคอมของทางราชการ ทางราชการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลในราคาเดิม ผลประโยชน์จะตกกับพ่อค้าและร้านค้าปลีก รัฐบาลจึงเอนเอินให้ขึ้นราคาคอมราคาน้ำตาลทรายขาวชายส่งและชายปลึกเป็นกิโลกรัมละ 5 บาทและ 6 บาทตามลำดับ นอกจากนี้ รัฐบาลยังกำหนดให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท แต่โรงงานไม่สามารถรับซื้ออ้อยในราคาประกันได้ภายใต้ราคาน้ำตาลทรายขาวชายส่งกิโลกรัมละ 5 บาท รัฐบาลจึงต้องนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 440 ล้านบาทมาจ่ายเป็นค่าอุดหนุนการผลิตน้ำตาลให้แก่โรงงานน้ำตาล (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2519 : 27)

ในปีการผลิต 2520/21 รัฐบาลได้ยกเลิกการให้เงินอุดหนุนแก่โรงงานน้ำตาลและได้กำหนดราคาคอมการจำหน่ายน้ำตาลให้สูงขึ้น โดยราคาชายส่งน้ำตาลทรายขาว ณ โรงงานน้ำตาลไม่เกินกระสอบละ 550 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกินกระสอบละ 600 บาท ทั้งนี้ โรงงานต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวที่ไซบริกภายในประเทศให้ครบจำนวน 550,000 ตัน (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2520: 47) ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้ลดภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายดิบเฉพาะปีการผลิต 2519/20 จากร้อยละ 7 เหลือร้อยละ 1.50 ของราคาชาย พร้อมกับรัฐบาลได้นำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาช่วยเหลือผู้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามสัญญาระยะยาว 640,000 ตัน ในอัตรากระสอบละ 20 บาท เฉพาะน้ำตาลทรายดิบที่ขายได้ราคาสุทธิไม่เกินกระสอบละ 480 บาท (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2520: 47) แต่แม้ว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดีขึ้นแต่อย่างใด

ในปีการผลิต 2521/22 ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งและได้รับสิทธิส่งออกน้ำตาลในปีการผลิตนี้ 1.02 ล้านตัน แต่การค่าน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังไม่ดีขึ้นเนื่องจากความล่าช้าในการให้สัตยาบันตามข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศนำเข้าน้ำตาลที่สำคัญของโลก และกรณีกลุ่มประเทศในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกพร้อมกับผู้นำตาลสู่ตลาดโลก ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ส่วนนโยบายของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2521 ให้ยกเลิกการเก็บภาษีน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบที่จะส่งออกในปี พ.ศ. 2522 และให้เงินอุดหนุนสำหรับน้ำตาลทรายส่งออกที่ขายได้ต่ำกว่ากระสอบละ 420 บาทในอัตราไม่เกินกระสอบละ 30 บาท สำหรับน้ำตาล

ทรายที่ขายได้สูงกว่ากระสอบละ 450 บาท รัฐบาลจะไม่ให้เงินอุดหนุน (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2522: 11)

ในปีการผลิต 2522/23 เนื่องจากภาวะฝนแล้งในปีการผลิตที่ผ่านมา อ้อยคอเสียขายมากส่งผลกระทบต่ออ้อยปลูกอ้อยใหม่กล่าวคือ ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อยล่าช้าออกไปและเกิดภาวะขาดแคลนพันธุ์อ้อย ปริมาณอ้อยเบื้องต้นที่คาดการณ์ไว้ประมาณ 16.12 ล้านตัน แต่ผลิตได้จริงเพียง 12.8 ล้านตันเท่านั้น (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2523:29) ทำให้ราคาอ้อยที่ทางราชการประกาศให้โรงงานรับซื้อในราคาคันละ 410 บาท เพิ่มขึ้นเป็นคันละ 480-500 บาท ส่วนราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2522 ให้เปลี่ยนแปลงราคาการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์จากกระสอบละ 550 บาทและ 600 บาทเป็นกระสอบละ 700 และ 750 บาทตามลำดับ ส่วนราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ รัฐบาลได้กำหนดราคาขายใหม่จากเดิมกิโลกรัมละ 6.00 บาทและ 6.50 บาทเป็น 7.50 บาทและ 8.00 บาทตามลำดับ (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2523 : 29) ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาสูงกว่าภายในประเทศมากและมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา ทำให้มีการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังประเทศใกล้เคียงอยู่เสมอ. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกประกาศห้ามขนถ่ายน้ำตาลทรายในจังหวัดชายทะเลเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2523 (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2523: 31)

ในปีการผลิต 2523/24 ภาวะดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยต่อการปลูกอ้อย ทำให้ปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นจากปีการผลิตที่ผ่านมาโดยสามารถผลิตอ้อยได้ถึง 18.6 ล้านตัน ในปีทางราชการประกาศให้โรงงานรับซื้ออ้อยในราคาคันละ 650 บาท แต่ปลายปีการผลิตราคาอ้อยได้เพิ่มขึ้นถึงคันละ 670-680 บาท (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2523: 13-14) ส่วนการค้ำชายน้ำตาลในปี พ.ศ.2523 นั้นได้รับผลกระทบจากภาวะฝนแล้งในปีการผลิต 2522/23 ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายที่ไซบริโกภายในประเทศ ทางราชการจึงกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายใหม่ดังนี้คือ ราคาน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากเดิมกิโลกรัมละ 7.50 บาทและ 8.00 บาทเป็นกิโลกรัมละ 12.00 บาทและ 13.00 บาทตามลำดับ (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2525: 13) แม้จะมีการปรับราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศแล้วก็ตามแต่ว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็ยังสูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศมาก กล่าวคือในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2523 ราคาน้ำตาลดิบเฉลี่ย 30.94 เซ็นต์คอปอนด์ (หรือ

13.58 บาทต่อกิโลกรัม) และราคาขายขั้วสูงสุกในเดือนตุลาคมของปีเดียวกันในราคาขั้วเฉลี่ยประมาณ 40.38 เซนต์ต่อปอนด์ (หรือ 20.04 บาทต่อกิโลกรัม) จึงทำให้มีการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2525:12) รัฐบาลแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการสั่งห้ามนำน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักรและให้นำน้ำตาลทรายคิบบที่มีอยู่ไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาว นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เห็นชอบให้มีการแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายคิบบที่ผลิตในปีการผลิต 2523/24 กับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของบริษัทต่างประเทศ 2 บริษัทคือ บริษัท Tate And Lyle International Co.Ltd. และบริษัท Kerry Trading Co.Ltd. โดยมีเงื่อนไขว่าบริษัท Tate And Lyle International Co.Ltd. ต้องส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จำนวน 48,600 ตัน ในเดือนสิงหาคมและกันยายน พ.ศ. 2523 แลกกับน้ำตาลทรายคิบบจำนวน 56,000 ตัน โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2524 เป็นต้นไป และบริษัท Kerry Trading Co.Ltd. จะมอบน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 33,000 ตัน แลกกับน้ำตาลทรายคิบบจำนวน 33,480 ตัน โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 เป็นต้นไป (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2525:31)

ในปีการผลิต 2524/25 เนื่องจากราคาอ้อยและน้ำตาลใน ช่วงสองปีที่ผ่านมาสูงมาก ทำให้เกษตรกรที่ไม่เคยปลูกอ้อยหันมาปลูกอ้อยมากขึ้นเพราะคาดว่าจะมีรายได้สูงกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น ประกอบกับคืนฟ้าอากาศเอื้ออำนวยต่อการปลูกอ้อยมาก ทำให้ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้มากเกินความต้องการ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2524 เตือนให้เกษตรกรที่ปลูกพืชอื่นไม่ควรเปลี่ยนมาปลูกอ้อยเพราะจะทำให้ราคาอ้อยตกต่ำแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลขึ้นมา โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายชาวไร่อ้อยและผู้แทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลร่วมเป็นอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่วางแผนและติดตามสถานการณ์การผลิตอ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทรายทุกชั้นตอน (สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:2) นอกจากนี้คณะกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย ได้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนโรงงานน้ำตาล ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยชั้นนำรวม 6 คณะ (สมาคมการเกษตรระยะของ 2528:13) ได้แก่

- คณะทำงานชุดที่หนึ่งทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผลและวางหลักเกณฑ์การจัดสรรปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายในปีการผลิต 2524/25

- คณะทำงานชุดที่สองทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปลูกอ้อย
- คณะทำงานชุดที่สามทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการผลิตน้ำตาล ค่าใช้จ่ายในการขายและการขนส่งน้ำตาล
- คณะทำงานชุดที่สี่ทำหน้าที่กำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อกำหนดราคาขายอ้อย
- คณะทำงานชุดที่ห้าทำหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน เพื่อใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีเสถียรภาพ
- คณะทำงานชุดที่หกทำหน้าที่จัดทำโครงการรับซื้ออ้อยตามความหวานให้เป็นไปอย่างยุติธรรม

ส่วนปริมาณผลผลิตอ้อยในปีการผลิต 2524/25 ปริมาณอ้อยเบื้องต้นที่คาดการณ์ไว้ 25.33 ล้านตัน รัฐบาลได้ประกาศให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 540 บาท แต่ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้จริงมีจำนวนถึง 30.264 ล้านตัน ทำให้ราคาขายอ้อยลดลงจาก 540 บาท เหลือตันละ 340 บาท, 300 บาท และ 250 บาทตามลำดับ รัฐบาลจึงต้องนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 780 ล้านบาทมาอุดหนุนให้แก่โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยให้หมดจากไร่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวไร้อ้อย (สมาคมการเกษตรของ 2528: 15)

สำหรับการผลิตน้ำตาลในปีการผลิต 2524/25 สามารถผลิตน้ำตาลได้ 2.4 ล้านตันในขณะที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศมีเพียง 0.6 ล้านตันเท่านั้น ทำให้มีปริมาณน้ำตาลส่วนเกินอยู่ประมาณ 1.8 ล้านตัน ประกอบกับในขณะนั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดลง แต่ราคาน้ำตาลภายในประเทศยังคงเดิม ดังนั้นเพื่อให้การผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศมีเสถียรภาพรัฐบาลจึงได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2524 ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมโรงงานน้ำตาลให้ผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ให้เป็นไปตามปริมาณและคุณภาพที่ทางการกำหนดไว้ในแต่ละปีการผลิต และวางระเบียบข้อบังคับการจัดสรรปริมาณการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ให้ราชอาณาจักร รวมทั้งจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ร่วมปฏิบัติงานในการควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในวันที่ 6 ตุลาคม 2524 คณะอนุกรรมการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดสรรปริมาณการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาว

ชาวบริษัทรชของโรงงานน้ำตาลทุกโรงให้แก่ผู้ซื้อ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ต่อมาในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2525 คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการค้าขาดโค้ออกประกาศ ฉบับที่ 54 พ.ศ.2525 ให้ยกเลิกประกาศ คำสั่งและระเบียบที่ออกตามประกาศของคณะกรรมการกลางฉบับนี้มีผลให้สำนักงานกลางจกจ่าหน้ายน้ำตาลทรายขาวถูกยกเลิกไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากสำนักงานดังกล่าวมีความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการค่าน้ำตาลทรายมาก กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานกลางจกจ่าหน้ายน้ำตาลทรายขาวขึ้น ใหม่ผลตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2525 เป็นต้นไป (ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการจัดตั้งสำนักงานกลางจกจ่าหน้ายน้ำตาลทรายขาว ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2526) จากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับดังกล่าวมีผลให้สำนักงานกลางจกจ่าหน้ายน้ำตาลทรายขาวดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป จนกระทั่งถึงการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในยุคแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ยังขาดความแน่นอนในแง่ปีการผลิต ทั้งนี้ก็เพราะสภาพการค่าน้ำตาลในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ในขณะที่ภาวะการค่าน้ำตาลของประเทศไทยขึ้นอยู่กับภาวะน้ำคาลของโลกด้วย ดังนั้นภาวะการค่าน้ำตาลของไทยจึงได้รับผลกระทบจากราคาน้ำตาลในตลาดโลก จึงทำให้เกิดปัญหาในการผลิตอ้อยและน้ำตาลเกือบทุกปีโดยเฉพาะปัญหาเรื่องราคารับซื้ออ้อยและราคาน้ำตาลทราย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลเสมอมา โดยรัฐบาลต้องเข้ามาบริหารในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแทบทุกปี ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้หลายฝ่ายพยายามหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเสนอให้มีการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้

นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยุคแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 (ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30)

เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งปัญหาในแต่ละปีแตกต่างกันออกไปทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขเพิ่มมากขึ้นทุกปี (จงเจริญ ต้นสุขเกษม 2524 : 8-9) นอกจากนี้การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาดทำให้เกิดปัญหาคือผู้ซื้อและผู้ขาย ไม่สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของคนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ในขณะที่เกี่ยวกับการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใน

ประเทศยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว กล่าวคือทางราชการไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดีได้ เพราะว่ององค์การและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมมีอยู่จำนวนจำกัดและกระจุกกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ อีกทั้งองค์การชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลขาดการวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทำให้ทั้งสองฝ่ายผลัดภาระให้รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย 2527: 16) นอกจากนี้รัฐบาลได้รับบทเรียนจากปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลในปีการผลิต 2523/24 และปีการผลิตปี 2524/25 ดังกล่าวไว้แล้วจึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มากำหนดราคารับซื้ออ้อย

จุดกำเนิดของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

แม้ว่าในช่วงนั้นนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะยังอยู่ภายใต้กรอบของ พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ก็ตาม แต่เนื่องจากมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้จึงมีความพยายามผลักดันให้นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ดังกล่าวมาจากกลุ่มผู้นำโรงงานน้ำตาลบางกลุ่ม และผู้นำชาวไร่อ้อยบางคนที่ไม่พอใจการซื้อขายอ้อยและน้ำตาลในขณะนั้น ประกอบกับความสามารถในการคาดการณ์ภาวะการค้าน้ำตาลทรายของผู้นำกลุ่มโรงงานน้ำตาลดังกล่าว ว่าการค้าน้ำตาลในช่วง 4-5 ปีข้างหน้า ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะตกต่ำและทางโรงงานน้ำตาลจะต้องประสบกับปัญหาทางการเงิน (เจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ทานหนึ่ง, สัมภาษณ์) จึงได้กำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จมาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฟิlippินส์ และอาฟริกาใต้มาใช้ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย เมื่อแนวความคิดนี้ได้เผยแพร่ไปยังกลุ่มชาวไร่อ้อย ชาวไร่อ้อยก็ให้การสนับสนุนทันทีที่ยังไม่ทราบรายละเอียด เพราะว่าชาวไร่อ้อยกำลังเบื่อบ้านห่วยต่อความไม่มีเสถียรภาพของราคาอ้อยในขณะนั้น (ไทยแลนด์ธุรกิจ 2527:92) ทางค่านกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมท่านหนึ่งในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้ให้ความเห็นชอบกับโครงสร้างของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 พร้อมกันนั้นก็ไปประสานแนวความคิดกับกลุ่มบุคคลดังกล่าว และผลักดันให้รัฐบาลประกาศ

ใช้เป็นนโยบายในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศ โดยกระทรวงอุตสาหกรรม
ได้นำความตักท้วงกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2525 และคณะรัฐมนตรี
ได้อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมดังนี้(สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่
สร.0202/18300 เรื่องนโยบายการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ในปีการผลิต 2525/26

1. รัฐบาลยืนยันรักษาเสถียรภาพราคาและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ
โดยทำการปรับปรุงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2 ให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดสรรปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายดิบให้แก่โรงงาน
น้ำตาลความกำลังการผลิตวันเฉลี่ยในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา จำนวน 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ
5 เป็นระยะเวลา 5 ปี มอบให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่กระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย
ให้รับไปจำหน่าย เพื่อประโยชน์ในการส่งออกและการคำนวณราคารับซื้ออ้อยในแต่ละปีการผลิต
ตามหลักเกณฑ์แบ่งปันผลประโยชน์

3 ให้มีการร่วมกันจัดตั้งบริษัทระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและกระทรวง
อุตสาหกรรม เพื่อจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 ตัน ตามข้อ 2

4 ให้มีการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อย
และโรงงานน้ำตาลจากรษรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวที่ไซบริโกภายในประเทศ
และน้ำตาลทรายที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศทั้งหมดในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย
และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 - 2529/30

5 ให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นเป็นผู้จัดสรรแหล่งเงินกู้ภายในประเทศหรือเงินกู้ต่างประเทศ
โดยธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเป็นผู้ดำเนินการจัดหา

6 รัฐบาลรับช่วงซื้อผลสัญญา เพื่อจัดการให้เป็นไปตามสัญญาที่บริษัทร่วมกันจัดตั้งขึ้น
ระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและกระทรวงอุตสาหกรรมทำไว้กับผู้ซื้อต่างประเทศ

7 ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสานงานกันรวมทั้ง
การใช้อำนาจตามกฎหมายและนโยบายของแต่ละส่วนราชการที่มีอยู่ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์
ของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

เพื่อให้มีกติกะรัฐมนตรีดังกล่าวบรรลุนิติภาวะแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกประกาศ เรื่อง การกักหนกปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข และราคา ในการรับซื้ออ้อย สำหรับปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องเดียวกัน ลงวันที่ 24 มกราคม 2526 เป็นนโยบายในการรับซื้ออ้อยในช่วง 5 ปี ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิตน้ำตาลทรายตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศในแต่ละปีการผลิต

2. น้ำตาลทรายที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้โรงงาน น้ำตาลผลิตในแต่ละปีการผลิตนั้นให้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

2.1 น้ำตาลทรายโควตา ก คือ น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ที่ใช้บริโภคภายในประเทศตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้มีประกาศกำหนด ปริมาณให้โรงงานน้ำตาลผลิตในแต่ละปีการผลิต โดยให้สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว รับนิคชอมในการจัดจำหน่าย

2.2 น้ำตาลทรายโควตา ข คือ น้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 ตัน ภาคน้อยร้อยละ 5 ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิต ในแต่ละปีการผลิตเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร โดยมอบหมายให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จัดกั รับนิคชอมในการจัดจำหน่าย

2.3 น้ำตาลทรายโควตา ค คือ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ และน้ำตาลทรายดิบที่เหลือจากปริมาณการจัดสรรน้ำตาลทรายโควตา ก และน้ำตาลทรายโควตา ข ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทเอกชน 3 บริษัท รับนิคชอมในการจัดจำหน่าย คือ บริษัทคามลผลิตน้ำตาล จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัทส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด

3. ให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อย โดยคำนวณราคาอ้อยตามหลักการ แบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศของแต่ละปี การผลิต ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ซึ่งคำนวณได้จากสูตร ดังนี้

$$P_c = \frac{0.70(R_1 + R_2)}{Q_c}$$



Pc คือ ราคาর্বซื้ออ้อย ณ โรงงานน้ำตาล

R1 คือ รายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ไซบริโศภายในประเทศ (น้ำตาลทรายโคเวต้า ก) โดยผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้นำมาคำนวณเพียงวันที่ 30 กันยายน ส่วนน้ำตาลที่ยังจำหน่ายไม่หมดในช่วงดังกล่าวให้นำมาคำนวณราคาตลาดในขณะนั้น ในการคำนวณ R1 ให้หักค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย

R2 คือ รายรับสุทธิจากการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในต่างประเทศทั้งหมด (น้ำตาลทรายโคเวต้า ข. และน้ำตาลทรายโคเวต้า ค.) ในการคำนวณราคาน้ำตาลดังกล่าวนี้ ให้ราคาเฉลี่ยมาตรฐานของน้ำตาลทรายโคเวต้า ข. เป็นราคามาตรฐานในการคำนวณราคาน้ำตาลทรายโคเวต้า ค. ในการคำนวณ R2 ให้หักค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย

Qc คือ ปริมาณอ้อยรวมทั้งทางโรงงานน้ำตาลทำการหีบในแต่ละปีการผลิต ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนด

4. การชำระราคาอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยให้ทางโรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้คือ

4.1 ให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยเบื้องต้นแก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันกำหนดในแต่ละปีการผลิต ซึ่งในการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นดังกล่าวกระทำโดยคำนวณจากประมาณการรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมดของแต่ละปีการผลิต ในอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของประมาณการดังกล่าว ตามสูตรในการคำนวณราคาอ้อยในข้อ 3 ดังได้กล่าวมาแล้ว

ในการจ่ายเงินค่าอ้อยขั้นต้นแก่ชาวไร่อ้อยให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินละ 2 งวด คือ อ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบโรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 1-15 ของเดือนใด โรงงานน้ำตาลต้องจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 22 ของเดือนนั้น และอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบโรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 16 ถึงสิ้นเดือน โรงงานน้ำตาลต้องจ่ายเงินแก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป การจ่ายเงินค่าอ้อยในแต่ละงวดโรงงานน้ำตาลจะต้องจ่ายเป็นเงินสดครึ่งหนึ่ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้ามีกำหนดไม่เกิน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระเงินในแต่ละงวด

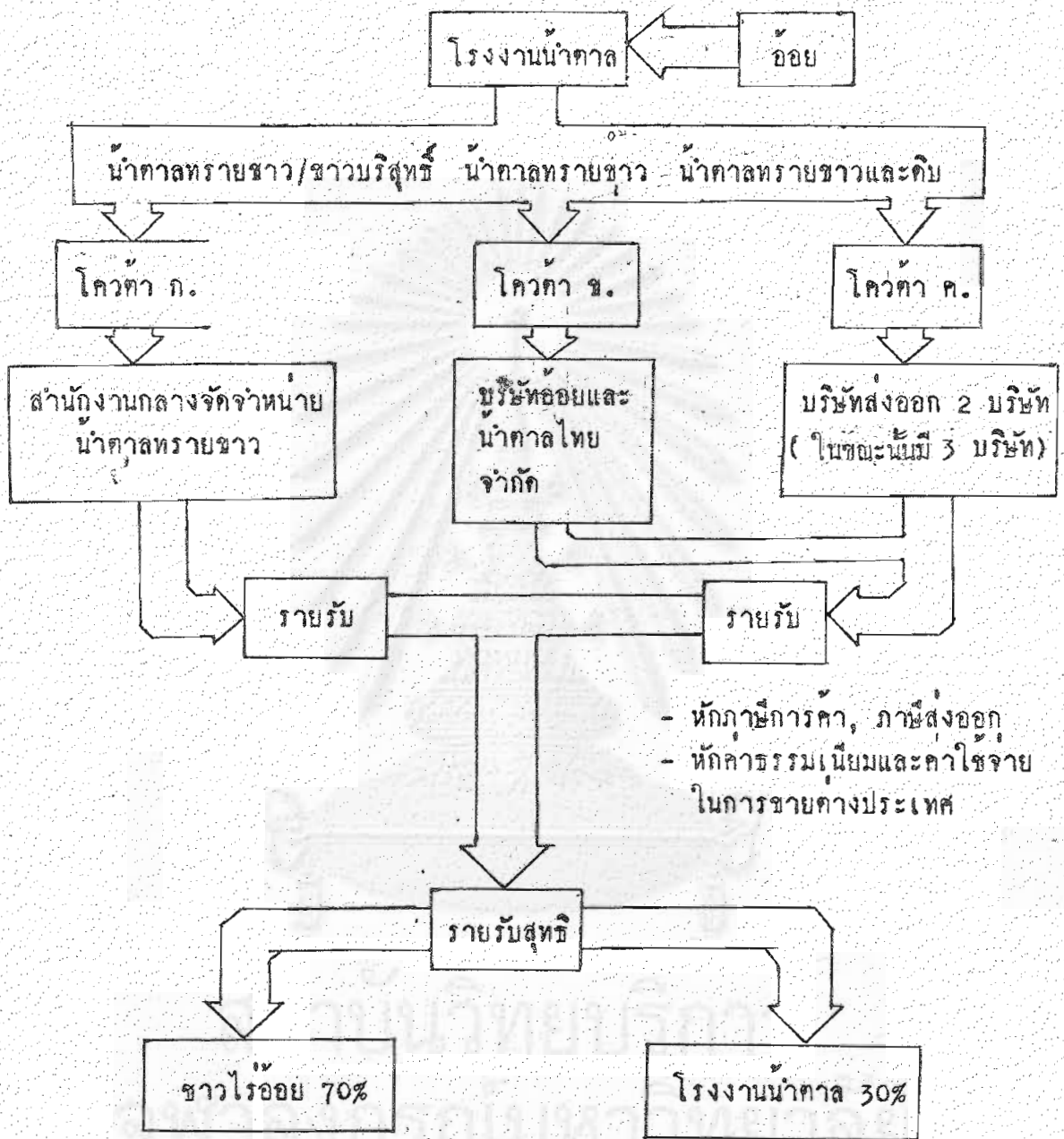
4.2 การกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันประกาศกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริงที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมด ตามสูตรคำนวณราคาอ้อยในข้อ 3 ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงสูงกว่าราคาอ้อย

ขั้นต้น ให้แก่โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยในส่วนที่ต่างกันนั้นเป็นเงินสดให้แก่ชาวไร่อ้อย ภายในวันที่ 15 ของเดือนตุลาคมของปีนั้น ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น เงิน ส่วนที่ต่างกันนั้นให้ถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้โรงงานน้ำตาล และให้โรงงานน้ำตาลหักเงินจำนวนดังกล่าวจากราคาอ้อยขั้นต้นของชาวไร่อ้อยในปีการผลิตถัดไป

จากการที่รัฐบาลประกาศนโยบาย 70:30 ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 นั้นสามารถที่จะพิจารณาการจัดโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 จากแผนภูมิในหน้าต่อไป

สถาบันวิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงภาพรวมของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30



ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาทราย

จากแผนภูมิดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ว่าการจัดโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญอะไรบ้าง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนี้จะมีองค์การต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับสายของค์การ โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงองค์การเหล่านั้นไว้ในบทที่ 3

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ทั้งหมด จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เข้ามากำหนดนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาเป็นเวลานานแล้ว แต่นโยบายของรัฐบาลไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในการบริหารอุตสาหกรรมนี้ไว้อย่างแน่ชัด อีกทั้งมีปัญหาค่าความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยกับโรงงานน้ำตาลเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 นี้มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย มีขั้นตอนในการปฏิบัติและมีองค์การภาครัฐบาลและภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในบทที่ 3 ต่อไป



บทที่ 3

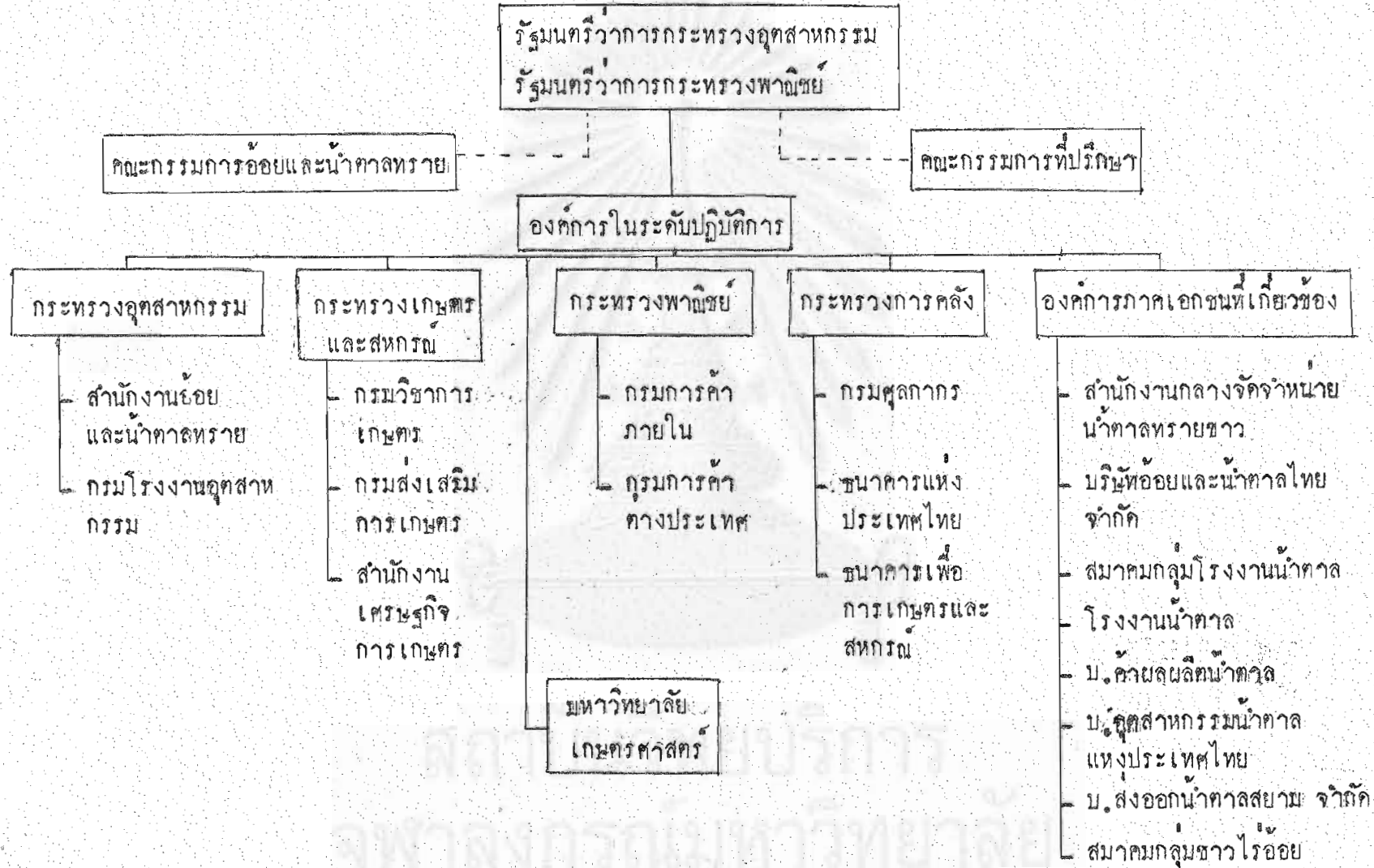
การจัดองค์การในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
ตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

จากการที่รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 เพื่อใช้ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ทำให้รูปแบบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นระบบครบวงจรตั้งแต่ขั้นต้นการปลูกอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย และการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อนำรายได้สุทธิจากการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายมาแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล จากการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ ทำให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่โดยมีองค์การต่างๆ ที่รับผิดชอบก่อนนโยบายหลายองค์การทั้งองค์การในระดับนโยบายและองค์การในระดับปฏิบัติการ ผู้วิจัยได้แบ่งองค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายออกเป็น 2 ช่วง คือ การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ดังรายละเอียดจะพิจารณาถึงต่อไป

การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นช่วง 2 ปีการผลิตแรกที่ประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 โดยยึดหลักการในการบริหารตาม พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และเมืองการที่รับผิดชอบก่อนนโยบายดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติช่วงแรก



จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นได้ว่าองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงแรกมีหลายองค์การ ผู้วิจัยได้แบ่งองค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์การในระดับนโยบายและองค์การในระดับปฏิบัติการ ดังรายละเอียดที่จะได้พิจารณาถึงต่อไป

1. องค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

องค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ องค์การที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การในระดับปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งองค์การในระดับดังกล่าว พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 กำหนดไว้มี 2 องค์การ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้คือ

1.1 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรียกโดยย่อว่า กอน. ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมกสิกรรม (กรมส่งเสริมการเกษตร) อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คนเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการช่วยกันหนึ่งคนเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการสองคน โดยให้หัวหน้าสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้ (มาตรา 5 พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511)

- ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบธุรกิจน้ำตาลทราย ในด้านวิชาการ เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายให้ถูกต้องตามหลักวิชาการสมัยใหม่
- จัดตั้งและดำเนินงานสถานทดลอง ห้องปฏิบัติการ และสถานปฏิบัติการเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทราย
- ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ในด้านการวิจัย และส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย



- ส่งเสริมการก่อสร้างและการดำเนินงานของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ช่วยเหลือพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่อยู่ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษาค่านโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย เรียกโดยย่อว่า กนร. ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์) ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้ (มาตรา 12 พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511)

- วางแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

- ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อพิจารณาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องกำหนดให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานน้ำตาลแจ้งวันเริ่มต้นและวันหยุดการผลิตน้ำตาลทรายประจำปี กำหนดห้องที่ส่งเสริมการปลูกอ้อย กำหนดปริมาณน้ำตาลทรายสูงสุดที่โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงผลิตและให้ผู้น้ำตาลทรายในครอบครองแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ กำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย กำหนดราคาน้ำตาลทรายตามประเภทและชนิดของน้ำตาล กำหนดการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติตาม พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

2. องค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

องค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ องค์การที่รับนโยบายจากองค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งองค์การในระดับดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

2.1 สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2514 ตาม พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยโอนกิจการของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายมารวมกับสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย มีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 งาน คือ งานเกษตรอ้อย งานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และงานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (มาตรา 9

พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511) นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ส่งเสริมการปลูกอ้อยควบคุมคุณภาพ การผลิตน้ำตาลของโรงงาน การตลาดน้ำตาล และการกำหนดราคาอ้อย (สหสมาคมชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:50)

2.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2511 และควบคุมตรวจสอบโรงงานน้ำตาลให้ผลิตน้ำตาลให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามที่ทางราชการต้องการ

2.3 กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่วิจัยโรคอ้อยและปรับปรุงส่งเสริมพันธุ์อ้อย

2.4 กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการปลูกอ้อยตามหลักวิชาการสมัยใหม่ การป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อยโดยมีหน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยทั่วประเทศ

2.5 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่กำหนดเขตเศรษฐกิจการปลูกอ้อยและจัดทำสถิติการปลูกอ้อยทั่วประเทศ

2.6 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นหน่วยงานทางวิชาการที่ให้การสนับสนุนแก่ชาวไร้อ้อยในด้านการวิจัย การบำรุงพันธุ์และการกำจัดศัตรูอ้อย

2.7 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่ชาวไร้อ้อยที่เป็นสมาชิกของธนาคารกุ่มมีในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ซื้อโควต้าอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลให้แก่ชาวไร้อ้อยรายเล็กที่เป็นลูกค้าของธนาคาร

2.8 ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง รับผิดชอบในการให้บริการทางการเงินแก่ชาวไร้อ้อยกุ่มมีในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และรับช่วงซื้อโควต้าสัญญาแก่ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย

2.9 สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้ (สมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 ครอบคลุม 20 ปี 2526:52-53)

- ควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามชนิด ปริมาณ และคุณภาพตามที่ทางราชการกำหนด

- จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (โควต้า ก.) ที่ใ้บริโภคภายในประเทศทั้งหมด

- รักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลภายในประเทศให้อยู่ในระดับราคาที่เหมาะสมและไม่ให้ขาดแคลน โดยดำเนินการให้โรงงานน้ำตาลจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วง

ต่างๆ ตามปริมาณที่ได้รับจัดสรรจากทางราชการ

- ควบคุมการผลิต การเก็บรักษา และการขนย้ายน้ำตาลทรายของ โรงงานน้ำตาลทุกโรงทั้งน้ำตาลทรายที่ไซบริโกภายในประเทศและน้ำตาลทรายสำหรับการ ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

2.10 กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคา และควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ไซบริโกภายในประเทศ ควบคุมการเคลื่อนย้ายน้ำตาล ของโรงงานและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.กำหนดราคาและป้องกันการผูกขาดสินค้า พ.ศ. 2522

2.11 กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ รับผิดชอบในการควบคุม การส่งออกน้ำตาลทราย และให้บริการแก่ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย

2.12 กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีส่งออก น้ำตาลทราย และให้บริการแก่ผู้ส่งออกน้ำตาลทราย

2.13 บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นบริษัทที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นระหว่าง ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 และได้จดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 มีทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ประกอบด้วยผู้ถือหุ้น 3 ฝ่ายคือ กระทรวงอุตสาหกรรม 66,668 หุ้น ชาวไร่อ้อย 66,666 หุ้น และโรงงานน้ำตาล 66,666 หุ้น บริษัทดังกล่าว รับผิดชอบในการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบ (โคเวต้า ช.) ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ จำนวน 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 โดยทำสัญญาขายล่วงหน้ากับบริษัทผู้ซื้อต่างประเทศ 3 บริษัท คือ บริษัท Tate And International Co. Ltd. บริษัท E.D. And F.Man (Far East) Ltd. และบริษัท Kerry Trading Co.Ltd. จำนวนปีละ 150,000 ตัน 300,000 ตัน และ 150,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นระยะเวลา 5 ปี ราคาเฉลี่ยมาตรฐานของน้ำตาลโคเวต้า ช. ใช้เป็น เกณฑ์ในการกำหนดราคาน้ำตาลโคเวต้า ค.

2.14 บริษัทเอกชนที่รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายน้ำตาลโคเวต้า ค. (น้ำตาล ทรายขาวบริสุทธิ์และน้ำตาลทรายดิบที่เหลือจากการจัดสรรปริมาณน้ำตาลโคเวต้า ก. และน้ำตาล โคเวต้า ช.) ไปจำหน่ายต่างประเทศ ในขณะนั้นมีบริษัทที่รับผิดชอบ 3 บริษัท คือ บริษัทค้า ผลิตน้ำตาล จำกัด ดำเนินการส่งออกน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลในสังกัดสมาคมการค้า ผู้ผลิตน้ำตาลไทย บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ดำเนินการส่งออกน้ำตาล

ของโรงงานรัฐวิสาหกิจและโรงงานกลุ่มอิสระ และบริษัทส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด ค่าเงิน การส่งออกน้ำตาลของโรงงานในสังกัดสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย

2.15 โรงงานน้ำตาลตาม พ.ร.บ.น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 กำหนดให้ โรงงานน้ำตาลปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศของทางราชการโดยต้องแจ้งวันเริ่มตันและวันหยุด ผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิตน้ำตาล ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายและ ผลพลอยได้ และปริมาณการจักจำหน่ายน้ำตาลทรายต่อทางราชการ

2.16 สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เกิดขึ้นจากการรวมตัวของชาวไร่อ้อยเพื่อ สร้างอำนาจต่อรองในการกำหนดราคาอ้อยกับโรงงานน้ำตาล โดยชาวไร่อ้อยได้รวมตัวกัน จัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 โดยใช้ชื่อว่า "กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" กลุ่ม คึงกล่าวได้พัฒนาตามลำดับจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2511 จึงได้จดทะเบียนเป็นสมาคมใช้ชื่อว่า "สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" มีพื้นที่รับผิดชอบ 4 จังหวัดคือ กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี และสุพรรณบุรี ต่อจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งกลุ่มชาวไร่อ้อยในพื้นที่ต่างๆ อีกหลายสมาคม (สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ครอบคลุม 20 ปี 2526:1-2) ในปัจจุบันมีองค์การชาวไร่อ้อย ในระดับชาติ 3 กลุ่ม คือ

- สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2516 ในขณะนั้นมีสมาชิกในสังกัด 6 สมาคม และสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ก็สังกัดอยู่ในกลุ่มนี้ ด้วย และมีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณร้อยละ 71.7 ของผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ

- ชุมนุสนสหกรณ์เกษตรกรชาวไร่อ้อย จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2519 ได้เข้าร่วมกลุ่มกับสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2526 ต่อมาได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหพันธ์ฯ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2527 เนื่องจาก ความขัดแย้งของผู้นำกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นมีปริมาณอ้อยอยู่ในความ รับผิดชอบประมาณร้อยละ 10 ของผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ

- สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2527 ในขณะนั้นมีสมาชิกในสังกัด 4 สมาคม และมีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ ร้อยละ 19 ของผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ

สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยมีบทบาทก่อนนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 คือ

- ควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงานโดยส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิต ไปควบคุมการผลิตน้ำตาลทุกขั้นตอนนี้ตั้งแต่การส่งอ้อยเข้าโรงงาน การแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาล

การบรรจุน้ำตาลใส่ภาชนะ การเก็บรักษาและการขนย้ายน้ำตาล

- จัดทำทะเบียนชาวไร่้อย โดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและสถิติชาวไร่้อย พื้นที่การเพาะปลูก้อย ค่าใช้จ่ายในการปลูก้อย และจัดทำสถิติอื่นๆ ให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

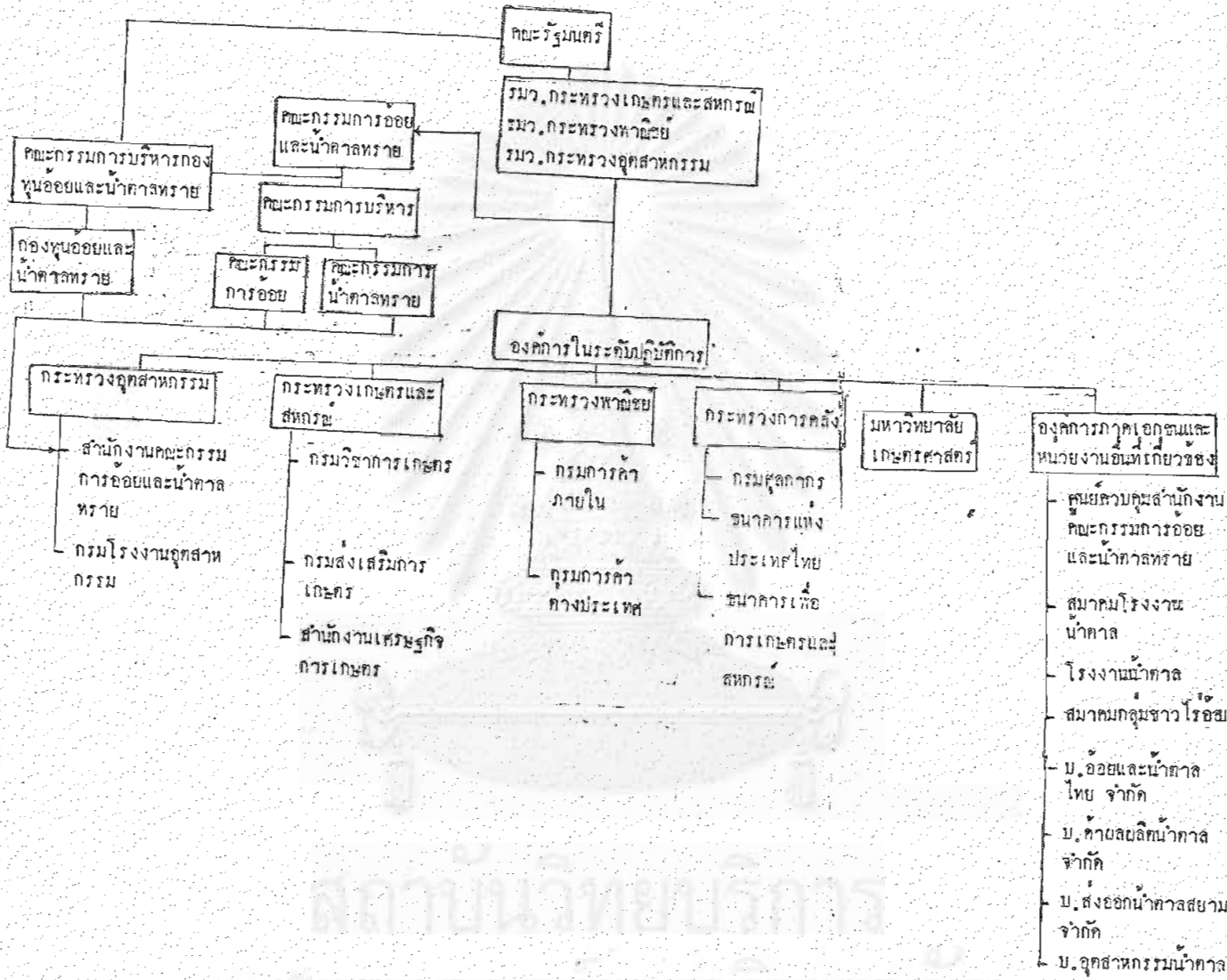
- ผู้แทนกลุ่มชาวไร่้อยเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนโรงงานน้ำตาลในเวทีคณะกรรมการชุกต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

2.17 สมาคมโรงงานน้ำตาล ในขณะนั้นมี 3 สมาคม คือ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย มีโรงงานน้ำตาลในสังกัด 13 โรงงาน สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย มีโรงงานน้ำตาลในสังกัด 25 โรงงาน และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล มีโรงงานน้ำตาลในสังกัด 7 โรงงาน สมาคมโรงงานน้ำตาลมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่โรงงานน้ำตาลที่เป็นสมาชิกในด้านวิชาการและเทคนิคการผลิต การติดต่อประสานงานกับส่วนราชการ ชาวไร่้อย โรงงานน้ำตาลและภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ส่งออกน้ำตาลโคคว้า ค. ของโรงงานน้ำตาลในสังกัด

การบริหารอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลในช่วงประกาศใช้ พ.ร.บ. ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

เนื่องจากการบริหารอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลทรายในช่วงแรกนั้น ได้ยึดหลักการในการบริหารตาม พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ไม่สอดคล้องกับการผลิตและการจำหน่าย ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับการซื้อขาย้อยตามนโยบายดังกล่าวมากขึ้น ผลจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรม้อยและน้ำตาลใหม่ โดยมีองค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายดังแนบุมที่ 3

แผนภูมิที่ 3 แสดงองค์การที่มีขีดระบในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในการผลิต 2527/28-2529/30



สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากแผนภูมิที่ 3 จะเห็นได้ว่าองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแม่งบนั้นผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงนั้นนั้น องค์การที่รับผิดชอบในระดับนโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงแรก ส่วนของกิจการในระดับปฏิบัติการโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์การเดิมที่รับผิดชอบก่อนนโยบายในช่วงแรก องค์การที่รับผิดชอบก่อนนโยบายในช่วงนี้ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์การในระดับนโยบาย และองค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทั้งรายละเอียดจะได้พิจารณาถึงต่อไป

1. องค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

องค์การในระดับนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 พ.ร.บ. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในระดับนโยบายถึง 5 ชุด มีอำนาจหน้าที่สทลกันไป โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

1.1 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบด้วย ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงหนึ่งคน ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวง 2 คน ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวง 2 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 9 คน ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 7 คน เป็นกรรมการ ให้กรรมการเลือกประธาน 1 คน รองประธาน 2 คน และให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้ (มาตรา 17 พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527)

- กำหนดข้อที่การปลูกอ้อย พันธุ์อ้อยที่เหมาะสม และกำหนดแผนการปลูกอ้อย และแผนการผลิตน้ำตาลทราย

- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจดทะเบียนและการดำเนินการเกี่ยวกับชาวไร่อ้อย สถานันชาวไร่อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

- กำหนดปริมาณการผลิตอ้อย การป้องกันและปราบปรามศัตรูอ้อย รวมทั้งการจัดสรรอ้อยให้แก่โรงงานและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

- กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดอ้อย การส่งอ้อยเข้าโรงงานและวันเปิดปิดหีบอ้อย รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าการหีบอ้อยปกติต่อวันของโรงงานน้ำตาล

- กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทรายตลอดจนการบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา และการขนย้ายน้ำตาลทราย

- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อย
และน้ำตาลทราย

- กำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ อ้อยกับโรงงานน้ำตาล
โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์
ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าน้ำตาลทราย

- กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล
ทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย รวมทั้งการกำหนดระเบียบว่าด้วย
การจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

- กำหนดหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.2 คณะกรรมการบริหาร แต่งตั้งโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ 1 คน ผู้แทน
กระทรวงอุตสาหกรรม 1 คน ผู้แทนชาวไร่ อ้อย 5 คน ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 4 คน และผู้
ทรงคุณวุฒิ 1 คน ให้กรรมการเลือกประธาน รองประธานกรรมการและเลขานุการตำแหน่งละ
1 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้ (มาตรา 21 พ.ร.บ. อ้อยและน้ำ
ตาลทราย พ.ศ. 2527)

- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย

- ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

- ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ

พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนด

- ในการดำเนินการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทรายนั้น คณะกรรมการบริหารมีสิทธิแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อเสนอ
ความเห็นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจ หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้น
ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

1.3 คณะกรรมการอ้อย แต่งตั้งโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2 คน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม 1 คน
ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ 1 คน ผู้แทนชาวไร่ อ้อย 6 คน และผู้แทนโรงงานน้ำตาล 4 คน เป็น
กรรมการ ให้กรรมการเลือกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการตำแหน่งละ
1 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้ (มาตรา 33 พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. 2527)

-ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

-การกำหนดแผนการปลูกอ้อย ท้องที่การปลูกอ้อยและพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม

-การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย สถาบันชาวไร่อ้อย และหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

-กำหนดปริมาณการปลูกอ้อย การป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย รวมทั้งการจักสรวอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาล และการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

-กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดอ้อย การส่งอ้อยเข้าโรงงาน วันเปิดปิดที่บ่ออ้อยของโรงงานรวมทั้งการกำหนดขีดจำกัดการหีบอ้อยปกติต่อวันของโรงงานน้ำตาล

-ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอ้อย

-ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด

-ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการอ้อย

และน้ำตาลทราย และ/หรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

1.4 คณะกรรมการน้ำตาลทราย แต่งตั้งโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ 1 คน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม 2 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 5 คน ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 5 คน เป็นกรรมการ ให้กรรมการเลือกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการตำแหน่งละ 1 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้ (มาตรา 42 พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527)

-ให้คำปรึกษา หรือขอเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดชนิด คุณภาพและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานน้ำตาลผลิต

-กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

-ควบคุมการจำหน่ายและการส่งออกน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

-จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศในกรณีน้ำตาลทรายขาดแคลน

-ปฏิบัติหน้าที่ให้เงินไปตามกฎหมาย และระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และ/หรือคณะกรรมการบริหารกำหนด

1.5 คณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ 1 คน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม 1 คน ผู้แทนสำนักงานประมง 1 คน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย 1 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 3 คน และผู้แทนโรงงานน้ำตาล 3 คน เป็นกรรมการ ให้กรรมการเลือกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละ 1 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้ (มาตรา 25 พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527)

-กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ในด้านการวิจัย พัฒนาและส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และราคาน้ำตาลทรายที่ไ้บริโภคภายในประเทศ

-กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

-ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด

-ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

-บริหารและควบคุมการปฏิบัติงานของกองทุนให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

2. องค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

องค์การในระดับปฏิบัติการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์การเดิมที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ในพื้นที่ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่และองค์การที่ถูกยุบหรือเปลี่ยนแปลงเท่านั้น องค์การดังกล่าวประกอบด้วย

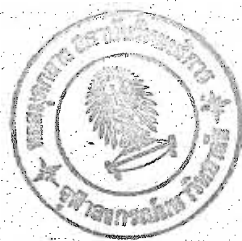
2.1 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยยกฐานะจากสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย มีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

- ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการชุกต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามมา พ.ร.บ. ฉบับนี้
- เก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- จัดทำแผนการผลิตอ้อย และแผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ และเพื่อการส่งออกเสอนต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- จัดทำและรับจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย
- วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย
- ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย องค์การต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

- กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะกรรมการชุกต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามมา พ.ร.บ. ฉบับนี้สั่งการหรือมอบหมาย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2527 หลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายอม วัชรินทร์) ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมให้ยกเลิกสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว สำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย มีหน้าที่จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ (โคเวต้า ก.) ควบคุมการผลิต การเก็บรักษา และการเคลื่อนย้ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย

2.3 ศูนย์ควบคุมการผลิต สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2528 หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทรายขัดแย้งกับ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยศูนย์ควบคุมการผลิตมีหน้าที่จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ (โคเวต้า ก.) ควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้ายและการส่งมอบน้ำตาลทรายให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อกำหนดและคำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการชุกอื่นๆ



2.4 ศูนย์ควบคุมการผลิต บริเวณอ้อยและน้ำตาลทราย จากัด จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2529 โดยการรับมอบงานจากศูนย์ควบคุมการผลิต สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมการผลิตนี้มีหน้าที่ จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ไซบริโกลภายในประเทศ (โควต้า ก.) ควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การบรรจุ การเก็บรักษา และการสำรวจ การขนย้ายและการส่งมอบน้ำตาลทรายให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบ ข้อกำหนดและคำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้

2.5 กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้ (มาตรา 23 พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527)

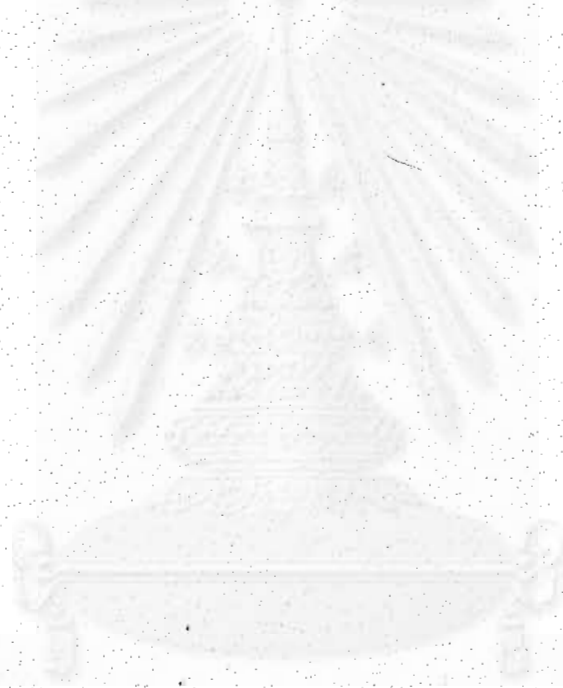
- ศึกษา วิจัย และพัฒนาการส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
- รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ไซบริโกลภายในประเทศ
- กระทำการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

2.6 โรงงานน้ำตาลตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลไว้โดยสรุปดังนี้ (มาตรา 44 พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527)

- ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด
- เปิด-ปิดหีบอ้อยตามวันเวลาที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด
- ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพและปริมาณตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด
- รายงานชนิด คุณภาพและปริมาณน้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลผลิตได้ต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้ง 2 ช่วงที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย มีองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายองค์การทั้งองค์การภาครัฐบาลและองค์การภาคเอกชน ซึ่งองค์การดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ในการปฏิบัติงานขององค์การ

คังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในภาพรวม และจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายคังกล่าวไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีด้วย เพราะว่าองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีเกือบจะทั้งหมดคเป็นองค์การย่อยขององค์การในระดับปฏิบัติการในส่วนกลาง และในการปฏิบัติงานขององค์การย่อยเหล่านั้นจะรับนโยบายจากองค์การในระดับนโยบายและองค์การในระดับปฏิบัติการในส่วนกลางไปปฏิบัติ คังรายละเอียดซึ่งผู้วิจัยจะไ้กล่าวถึงในเรื่อง สภาพแวดล้อมและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ในบทที่ 4 ต่อไป



สถาบันวิจัยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 4

สภาพแวดล้อมและองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแบ่งปัน

ผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี

ในบทที่ผ่านมาผู้วิจัยได้อธิบายถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล และองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นและช่วยให้เราเข้าใจถึงการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากขึ้นอันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยเรื่อง การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึง สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การเพาะปลูกอ้อยและการจัดโครงสร้างการบริหารขององค์การที่รับผิดชอบ ตลอดจนวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี ก่อนที่จะพิจารณาถึงรายละเอียดดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงสาเหตุที่เลือกวิจัยในจังหวัดกาญจนบุรี ดังนี้ คือ

สาเหตุที่เลือกจังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีศึกษา

จังหวัดกาญจนบุรีมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ก็เพราะว่า จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก และมีการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยที่มีความเข้มแข็งในการต่อรองนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล กับภาครัฐบาล ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติได้ขึ้น ผู้วิจัยสามารถสรุปสาเหตุที่เลือกจังหวัดกาญจนบุรีเป็นกรณีศึกษาได้ดังนี้

1. จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกอ้อยมากที่สุดของประเทศไทย ซึ่งจากตารางที่ 3 ในหน้า 52-53 จะเห็นได้ว่าในปีการผลิต 2529/30 ปริมาณอ้อยที่ปลูกในจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณอ้อยในประเทศแล้วพบว่า ปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดคิดเป็นร้อยละ 23.44 ของผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ และพื้นที่ปลูกอ้อยของจังหวัดคิดเป็นร้อยละ 22.30 ของพื้นที่ปลูกอ้อยทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาจากปริมาณผลผลิตและพื้นที่ปลูกอ้อยแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งปริมาณผลผลิตอ้อยและพื้นที่ปลูกอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีคิดเป็นประมาณ 1 ใน 4 ของปริมาณผลผลิต

และพื้นที่เพาะปลูกของประเทศ ดังนั้นการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี จึงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาก การวิจัยครั้งนี้จึงเลือกจังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีศึกษา

2. จังหวัดกาญจนบุรีมีการรวมกลุ่มสมาคมชาวไร่อ้อยที่เข้มแข็งเพื่อเข้ามาต่อรองกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย จะเห็นว่าทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกระบวนการในการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70: 30 ต่อรัฐบาลจะมีกลุ่มชาวไร่อ้อยจากจังหวัดกาญจนบุรีโดยเฉพาะสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นกำลังสำคัญในการเรียกร้อง และเข้ามาต่อรองในการกำหนดนโยบายทุกครั้ง ดังนั้นการวิจัยในจังหวัดกาญจนบุรีจึงช่วยให้เห็นภาพรวมของการดำเนินนโยบายของประเทศได้ชัดเจนมากขึ้น เพราะสภาพการเมืองในระดับจังหวัดกับในระดับประเทศมีความใกล้เคียงกัน หากการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีไม่มีการต่อต้านโอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จจึงมีมาก

จากเหตุผลทั้ง 2 ประการจึงกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเลือกจังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ เพราะสามารถสะท้อนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับประเทศได้ชัดเจน ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายใดๆ ไปปฏิบัติก็ค้ำสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมก็ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่มีความอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทั้งสิ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีก็เช่นเดียวกัน ซึ่งต่อไปผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี ได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์

จังหวัดกาญจนบุรีตั้งอยู่ทางภาคกลางด้านตะวันตกของประเทศ ที่ตั้งของจังหวัดห่างจากกรุงเทพมหานครตามเส้นทางสายเพชรเกษมประมาณ 129 กิโลเมตร หรือตามเส้นทางสายปิ่นเกล้า-นครชัยศรีประมาณ 125 กิโลเมตร มีเนื้อที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของประเทศรองจากจังหวัด เชียงใหม่และนครราชสีมา ลักษณะภูมิประเทศอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากร

เหมืองแร่และป่าไม้โดยสามารถแบ่งลักษณะภูมิประเทศออกเป็น 3 เขต คือ เขตป่าเขาคันทนน้ำ ลำธาร พื้นที่โดยส่วนใหญ่เป็นป่าสูงอยู่ทางทิศเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัด มีพื้นที่ประมาณ 7,408,563 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 58 ของพื้นที่ทั้งหมด เขตที่ราบสูง พื้นที่โดยส่วนใหญ่แห้งแล้งมีพื้นที่ประมาณ 4,907,961 ไร่ หรือ ประมาณร้อยละ 39 ของพื้นที่ทั้งหมด และเขตที่ลุ่มอุดมสมบูรณ์เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทาน มีพื้นที่ประมาณ 401,600 ไร่ หรือ ประมาณร้อยละ 3 ของพื้นที่ทั้งหมด (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:1-2) มีแม่น้ำที่สำคัญ 3 สายคือ แม่น้ำแควใหญ่ แควน้อยและแม่น้ำแม่กลอง มีเขื่อนทั้งหมด 4 เขื่อนคือ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนา เขื่อนเขาแหลม ซึ่งเป็นเขื่อนที่สร้างขึ้นตามโครงการผลิตกระแสไฟฟ้า และเขื่อนวชิราลงกรณ์เป็น เขื่อนที่สร้างขึ้นเพื่อการชลประทานสามารถส่งน้ำเพื่อการชลประทานเฉพาะในเขตอำเภอท่าม่วงและท่ามะกาเท่านั้น (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:5-6) จะเห็นได้ว่าแม้จังหวัดกาญจนบุรีจะมีเขื่อนถึง 4 เขื่อนก็ตามแต่มีเขื่อนวชิราลงกรณ์เพียงเขื่อนเดียวเท่านั้นที่สร้างขึ้นเพื่อการชลประทาน ดังนั้นการเพาะปลูกส่วนใหญ่ของจังหวัดจึงอาศัยน้ำฝนเป็นสำคัญ ในฤดูฝนจังหวัดกาญจนบุรีมีฝนตกค่อนข้างชุก ประมาณปีละ 1,200-2,000 มิลลิเมตร ทำให้พื้นที่ของจังหวัดเหมาะแก่การปลูกอ้อยและข้าว เพราะการปลูกอ้อยใช้น้ำฝนประมาณ 1,200 มิลลิเมตรต่อปี ส่วนการปลูกข้าวใช้น้ำฝนประมาณ 1,750 มิลลิเมตรต่อปี

2. สภาพแวดล้อมทางสังคม

จังหวัดกาญจนบุรีมีประชากรทั้งหมดประมาณ 607,171 คน เป็นชายประมาณ 308,628 คน และเป็นหญิงประมาณ 298,543 คน (สยามอัลมาแนค 2530:376) การตั้งถิ่นฐานของประชากรจะหนาแน่นเฉพาะในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น โดยทั้งถิ่นฐานกระจายตามอำเภอต่างๆ มากตามลำดับ คือ อำเภอเมือง ท่ามะกา ท่าม่วง พนมทวน มอพลอย เลาชวัญ ไทรโยค ทองผาภูมิ ศรีสวัสดิ์ และสังขละบุรี กลุ่มประชากรประกอบด้วยหลายเชื้อชาติ คือ กลุ่มคนไทยซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุด กลุ่มคนจีนเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยมีการตั้งฐานอยู่ตามตัวเมืองและชุมชนที่สำคัญของจังหวัด และชนกลุ่มน้อยได้แก่ประชากรเชื้อสายกะเหรี่ยง พม่า และมอญ ประชากรกลุ่มนี้ตั้งถิ่นฐานตามที่ราบในเขตภูเขาระหว่างพรมแดนไทย-พม่า (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม 2526 :26) ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ การคมนาคมติดต่อระหว่างชุมชนภายในจังหวัดกาญจนบุรีมี 3 ลักษณะ คือ การคมนาคมทางน้ำ โดยใช้แม่น้ำ 3 สายได้แก่ แม่น้ำแควน้อย แควใหญ่ และแม่น้ำแม่กลอง การคมนาคมทางรถยนต์มีบทบาทสำคัญมากในการติดต่อและการขนส่งสินค้าโดยเฉพาะการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานและการขนส่งน้ำตาลออกไปจำหน่าย และ

การคมนาคมทางรถไฟ มีรถไฟโดยสารวิ่งรับผู้โดยสารซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักท่องเที่ยวระหว่าง สถานีชนบุรี-น้ำตก

3. สภาพแวดล้อมทางการเมือง

จังหวัดกาญจนบุรีแบ่งเขตพื้นที่การปกครองออกเป็น 10 อำเภอ ดังนี้ คือ อำเภอเมือง ท่าม่วง ท่ามะกา ทองผาภูมิ ไทรโยค เดชชัย บ่อพลอย พนมทวน สังขละบุรี และศรีสวัสดิ์ มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี และเทศบาลตำบลท่าเรือ-พระแท่น ประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรีให้ความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองน้อย กังจะเห็นได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 42.73 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด ในขณะที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 46.60 และ 50.75 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดตามลำดับ (บุญชู วงศ์นารี 2529:230-253) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรีไปใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 54.05 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด ในขณะที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 57.61 และ 61.43 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดตามลำดับ (บุญชู วงศ์นารี 2529:395-400) ส่วนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรีก็ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยเช่นกัน กังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2523 และ พ.ศ. 2528 มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 31.51 และ 42.79 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดตามลำดับ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าเรือ-พระแท่น เมื่อ พ.ศ. 2529 มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 41.89 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเท่านั้น (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:8) สาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นน้อยเนื่องจาก ประชาชนเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศโดยเฉพาะในเขตอำเภอทางตอนเหนือของจังหวัดทิวทัศน์การทำให้ เกิดปัญหาในการติดต่อสื่อสาร เพื่อชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:8) ส่วนปัญหาทางการเมืองในจังหวัดนั้น แม้ว่า จังหวัดกาญจนบุรีมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มก็ตามแต่ก็ไม่ได้สร้างปัญหาทางการเมืองแต่อย่างใด ปัญหาทางการเมืองมีบ้างเป็นบางครั้งคราว ได้แก่ การชุมนุมประท้วงของชาวไร่ฮ้อย ในกรณีที่ไม่พอใจการกำหนดราคาฮ้อยเบื้องต้นของรัฐบาล และปัญหาที่เกิดจากการบริหารอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลเท่านั้นโดยมีสมาคมกลุ่มชาวไร่ฮ้อยเขต 7 เป็นแกนนำในการชุมนุมประท้วง

4. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจของจังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ การเกษตรกรรม มีประชากรร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทางเกษตรโดยปลูกพืชที่สำคัญตามลำดับคือ อ้อย ข้าว พริกเล็ก มันสำปะหลัง ข้าวโพก สับปะรด ฝ้าย นอกจากนั้นยังมีการเลี้ยงสัตว์ การประมงและการทำป่าไม้ ส่วนอุตสาหกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญรองจากเกษตรกรรม อุตสาหกรรมที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมน้ำตาลซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของจังหวัดมาก โดยมีความเกี่ยวข้องกับการจ้างงานในโรงงานน้ำตาลและในไร่อ้อย ปัจจุบันจังหวัดกาญจนบุรีมีโรงงานน้ำตาลทั้งหมด 11 โรง ตั้งอยู่ในเขตอำเภอท่าม่วงและท่ามะปรางมีกำลังผลิตรวม 114,000 ตันต่อวัน และมีเงินทุนจดทะเบียน 8,088 ล้านบาท (อุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์) นอกจากนั้นยังมี อุตสาหกรรมที่สำคัญรองลงมาคือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่

รายได้ของประชากร เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดกับของประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ตารางแสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดกาญจนบุรี ภาคตะวันตกและของประเทศ

รายการ	2518	2523	2528
ระดับประเทศ			
ผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ (ล้านบาท)	298,894.8	684,931.9	1,047,292.2
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อบุคคล (บาท)	7,221	14,744	20,262
ระดับภาค			
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตะวันตก (ล้านบาท)	30,491.7	61,711.4	102,089.3
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อบุคคล (บาท)	9,344	19,224	21,047
ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด			
กาญจนบุรี (ล้านบาท)	5,719.8	11,895.3	15,929.7
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อบุคคล (บาท)	14,299	23,508	26,373

ที่มา: สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี (บรรยายสรุปต่อราชการจังหวัดกาญจนบุรี 2530:21)

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในภาพรวมรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชากรในจังหวัดกาญจนบุรีสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในระดัประเทศ และระดัภาคตะวันตก ทั้งนี้ก็เพราะว่าจังหวัดกาญจนบุรี เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมในภาคตะวันตก รายได้ของจังหวัดที่นำมาเฉลี่ยจึงมีมากซึ่งรายได้เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ของผู้ประกอบการ ถ้าพิจารณาถึงการกระจายรายได้ของจังหวัดพบว่าประชากรในสาขาเกษตรกรรมซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ของประชากรในจังหวัดมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ารายได้ต่อบุคคลในระดัประเทศ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2523 ประชากรในสาขาเกษตรกรรมมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพียงปีละ 11,710 บาทเท่านั้น ในขณะที่ประชากรนอกสาขาเกษตรกรรมมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลปีละ 85,024 บาท (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:23) ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชากรที่ประกอบอาชีพในสาขาเกษตรกรรมและนอกสาขาเกษตรกรรมอย่างมาก

การเพาะปลูกอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีมีประชากรร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยมีการปลูกอ้อยเป็นอาชีพหลักที่สำคัญและทำรายได้เป็นอันดับหนึ่งของจังหวัด ถึงแม้ว่าในปัจจุบันราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง เนื่องจากปริมาณการผลิตน้ำตาลของโลกเกินความต้องการก็ตาม แต่อ้อยยังเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญที่สุดของจังหวัดกาญจนบุรี โดยการเพาะปลูกอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีมีมาตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เป็นการปลูกอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาลไว้บริโภคภายในครัวเรือนหรือแลกเปลี่ยนในท้องถิ่นมากกว่าการผลิตน้ำตาลเพื่อจำหน่าย (มณฑล กงแหวทอง 2529:38) ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลแห่งแรกขึ้นที่อำเภอท่ามะกา ทำให้มีการปลูกอ้อยกันอย่างแพร่หลายมากขึ้น (กรมพัฒนาชุมชน, สำนักวิจัย 2517:46) จนกระทั่งปัจจุบันจังหวัดกาญจนบุรีกลายเป็นแหล่งปลูกอ้อยที่สำคัญของประเทศและมีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ในเขตจังหวัดทั้งหมด 11 โรงงาน ซึ่งในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อย พันธุ์อ้อยที่ใช้เพาะปลูก วิธีการตลาดของอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การจ่ายเงินค่าอ้อยและวิธีการรับซื้ออ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี ดังรายละเอียดจะได้พิจารณาต่อไป

1. พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรี
จังหวัดกาญจนบุรีมีการเพาะปลูกอ้อยในท้องที่อำเภอต่างๆ ตามประกาศ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง การกำหนดเขตเศรษฐกิจสำหรับอ้อย ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ได้กำหนดเขตท้องที่เศรษฐกิจอ้อยเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกอ้อยในเขตจังหวัดกาญจนบุรีไว้ 7 อำเภอคือ อำเภอเมืองกาญจนบุรี ท่าม่วง ท่ามะกา ไทรโยค บ่อพลอย พนมทวน และเลาขวัญ โดยพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่สำคัญที่อยู่ทางตอนล่างของจังหวัดเพราะว่าเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำแควใหญ่ แควน้อย และแม่น้ำแม่กลอง พื้นที่เพาะปลูกอ้อยส่วนใหญ่จะกระจายอยู่นอกเขตชลประทาน แม้ว่าจังหวัดกาญจนบุรีจะมีเขื่อนถึง 4 เขื่อนก็ตามแต่มีเพียงเขื่อนวชิราลงกรณ์เขื่อนเดียวเท่านั้นที่สร้างขึ้นมาท่อน้ำเพื่อการเกษตรโดยสามารถจ่ายน้ำไปสู่พื้นที่เพาะปลูกของจังหวัดเพียง 2 อำเภอคือ อำเภอท่าม่วงและท่ามะกา (กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด 2530:5-6) ส่วนการเพาะปลูกอ้อยในท้องที่อำเภออื่นๆ นอกเหนือจาก 2 อำเภอกังกล่าวและพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองและอำเภอพนมทวนแล้ว การเพาะปลูกอ้อยต้องอาศัยน้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญคือ ปริมาณน้ำฝนที่ตกในแต่ละปีเป็นสำคัญ ถ้าปีใดฝนตกชุกก็จะสามารถผลิตอ้อยได้มากแต่ถ้าปีใดฝนตกน้อยจะทำให้ผลผลิตอ้อยได้น้อยกว่า

สำหรับปริมาณผลผลิตอ้อยและพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีนั้น สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 3 ซึ่งแสดงไว้ในหน้าถัดไป

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีกับพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยทั้งประเทศ

ปีการผลิต	จังหวัดกาญจนบุรี ¹			ทั้งประเทศ ²		
	พื้นที่ เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิต เฉลี่ย ก.ก./ไร่	พื้นที่ เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิต เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2505/06	19,014	91,537	-	344,982	1,694,533	4,910
2506/07	44,234	132,702	3,000	452,000	2,387,185	5,280
2507/08	47,180	141,324	3,000	532,000	3,912,788	7,350
2508/09	26,780	133,900	5,000	523,500	3,044,850	5,810
2509/10	51,835	186,110	5,000	361,379	2,534,660	7,010
2510/11	59,995	355,771	6,500	447,777	2,379,430	5,720
2511/12	120,271	962,168	8,000	646,243	4,399,067	6,810
2512/13	145,000	1,300,050	9,000	738,583	5,102,268	6,910
2513/14	216,794	1,734,352	8,000	861,806	6,585,861	7,690
2514/15	260,254	2,472,413	9,500	872,494	5,925,566	6,790
2515/16	325,032	3,904,305	12,150	1,133,439	9,512,794	8,390
2516/17	356,846	3,087,675	9,000	1,616,304	12,694,492	7,850
2517/18	558,610	4,705,401	8,680	1,935,253	13,413,422	6,930
2518/19	690,985	6,130,484	9,119	2,347,450	19,099,066	8,140
2519/20	725,580	6,309,269	8,695	3,118,689	26,094,453	8,370
2520/21	420,000	5,390,164	4,492	3,541,096	18,941,209	5,350
2521/22	785,000	5,428,275	6,915	3,132,834	20,244,328	6,460
2522/23	539,104	2,156,416	4,000	2,730,235	12,612,472	4,620
2523/24	748,790	5,103,418	6,816	3,093,895	18,651,651	6,030
2524/25	977,907	8,027,048	8,208	3,640,293	30,263,796	8,310

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบพื้นที่การเพาะปลูกและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรี
กับพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยทั้งประเทศ (ต่อ)

ปีการผลิต	จังหวัดกาญจนบุรี ¹			ทั้งประเทศ ²		
	พื้นที่ เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิต เฉลี่ย ก.ก./ไร่	พื้นที่ เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิต เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2525/26	647,250	4,841,751	7,480	4,082,367	23,916,343	5,860
2526/27	763,077	5,093,542	6,964	3,551,935	23,087,201	6,500
2527/28	776,942	5,560,003	7,246	3,804,687	25,053,107	6,584
2528/29	774,359	5,587,430	7,234	4,099,386	23,982,629	5,850
2529/30	751,279	5,648,116	7,721	3,369,566	24,093,173	7,150

- ที่มา: 1. มลหุด คงแฉวงทอง (เศรษฐกิจน้ำตาลทรายของจังหวัดกาญจนบุรี 2528:42-43)
และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะ-
ปลูก 2523/24 : 34-35, สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก
2525/26 : 34-35 และสถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก
2529/30 : 50-51)
2. ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก
2523/24 : 32-33, สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2525/26
: 50-51 และสถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2529/30 : 48-49)

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า ในปีการผลิต 2529/30 จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยคิดเป็นร้อยละ 22.30 ของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ และปริมาณผลผลิตอ้อยคิดเป็นร้อยละ 23.44 ของผลผลิตอ้อยทั่วประเทศ เมื่อเปรียบเทียบการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีกับของประเทศระหว่างปีการผลิต 2505/06 กับปีการผลิต 2529/30 แล้วพบว่า ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีมีการขยายตัวประมาณ 39.5 เท่าและ 61.7 เท่าตามลำดับ ในขณะที่พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยของประเทศมีการขยายตัวประมาณ 9.8 และ 14.21 เท่าตามลำดับ แสดงว่าการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยของจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงเวลา 25 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการขยายตัวสูงกว่าการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตอ้อยทั่วประเทศหลายเท่าตัว

ส่วนผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ นั้น เมื่อเปรียบเทียบผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ของจังหวัดกาญจนบุรีกับผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศ ตั้งแต่ปีการผลิต 2505/06-2529/30 แล้วจะพบว่า อัตราผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ของจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ระหว่าง 3,000 ถึง 12,150 กิโลกรัมต่อไร่ ในขณะที่ผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศอยู่ระหว่าง 4,620 ถึง 8,390 กิโลกรัมต่อไร่เท่านั้น

2. พันธุ์อ้อยที่ใช้เพาะปลูกในจังหวัดกาญจนบุรี

การเพาะปลูกอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี ชาวไร่อ้อยนิยมใช้พันธุ์ชนิดต่างๆ (เจ้าหน้าที่ศูนย์อ้อยภาคกลาง, สัมภาษณ์) คือ

2.1 พันธุ์เอฟ 140 เป็นพันธุ์ที่ผสมขึ้นในประเทศไต้หวัน มีลักษณะที่สำคัญคือ มีลำต้นค่อนข้างใหญ่สีเขียวแกมม่วง เจริญเติบโตเร็ว ทนต่อความแห้งแล้งได้ดีและให้ความหวานสูง อายุการเก็บเกี่ยวประมาณ 10-12 เดือน ชาวไร่อ้อยนิยมใช้พันธุ์นี้ประมาณร้อยละ 60 ของชาวไร่อ้อยทั้งหมด

2.2 พันธุ์คิว 83 เป็นพันธุ์ที่ผสมขึ้นในประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะที่สำคัญคือ มีลำต้นค่อนข้างใหญ่สีม่วงปนแดง ให้ผลผลิตและความหวานสูงสามารถไว้กอได้หลายรุ่น อายุการเก็บเกี่ยวประมาณ 10-12 เดือน ชาวไร่อ้อยนิยมใช้พันธุ์นี้ประมาณร้อยละ 35 ของชาวไร่อ้อยทั้งจังหวัด

3. วิธีการตลาดของอ้อย

โดยปกติการซื้อขายอ้อยจะมีการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างชาวไร่อ้อย

กับโรงงานน้ำตาล เพื่อลดความเสี่ยงของโรงงานน้ำตาลต่อปริมาณอ้อยที่จะเข้าที่บโคยทาง โรงงานน้ำตาลจะกำหนดปริมาณอ้อยขั้นต่ำที่จะทำสัญญาซื้อขายกับชาวไร้อ้อยไว้ ถ้าชาวไร้อ้อย รายใดสามารถผลิตอ้อยได้เกินปริมาณขั้นต่ำที่กำหนดไว้ทางโรงงานน้ำตาลจะทำสัญญาการซื้อ ขายอ้อย ส่วนชาวไร้อ้อยรายเล็กที่ไม่สามารถผลิตอ้อยได้ตามปริมาณขั้นต่ำที่ทางโรงงานน้ำตาล กำหนดไว้ก็ต้องขอเข้าร่วมโควต้ากับชาวไร้อ้อยรายใหญ่ จึงทำให้เกิดระบบหัวหน้าโควต้าขึ้นมา ซึ่งเป็นคนกลางในการรวบรวมอ้อยจากชาวไร้อ้อยรายเล็กนำส่งโรงงานน้ำตาล ในปัจจุบัน ชาวไร้อ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 3 กลุ่มคือ

3.1 กลุ่มชาวไร้อ้อยรายใหญ่ เป็นชาวไร้อ้อยที่มีปริมาณการผลิตอ้อยที่มากพอ ที่จะทำสัญญาซื้อขายอ้อยล่วงหน้ากับโรงงานน้ำตาลได้ ซึ่งการทำสัญญาซื้อขายอ้อยทำให้โรงงานมีหลัก ประกันทางด้านการผลิตว่ามีปริมาณอ้อยพอที่จะเปิดหีบได้ ส่วนชาวไร้อ้อยรายใหญ่ดังกล่าวมีผล ผลิตทางด้านการผลิตอ้อยและได้รับสินเชื่อซึ่งทางโรงงานน้ำตาลจ่ายให้เป็นทุนในการ เพาะปลูกและบำรุงรักษาอ้อย โดยปกติทางโรงงานน้ำตาลจะจ่ายในอัตรา 100-120 บาทต่อตัน โดยจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้าให้ชาวไร้อ้อยรายใหญ่เพื่อนำไปขายลกับธนาคารพาณิชย์ในอัตรา ดอกเบี้ยร้อยละ 13-15 ต่อปี

3.2 กลุ่มชาวไร้อ้อยคนกลาง หรือหัวหน้าโควต้า เป็นกลุ่มชาวไร้อ้อยที่มี กำลังการผลิตมากและสามารถทำสัญญาซื้อขายอ้อยล่วงหน้ากับโรงงานน้ำตาลได้โดยตรง และนำเงิน บำรุงไร (เงินเกี่ยว) ที่ได้รับจากโรงงานน้ำตาลมาใช้ในการบำรุงไรของคนส่วนหนึ่ง และอีก ส่วนหนึ่งจะนำไปปล่อยเป็นสินเชื่อในการเพาะปลูกอ้อยแก่ชาวไร้อ้อยรายเล็ก (ลูกไร) การจ่าย เงินบำรุงไรให้ชาวไร้อ้อยขนาดเล็กลนั้น โดยปกติหัวหน้าโควต้าจะไม่นิยมจ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด แต่จะให้ในรูปแบบของการบริการต่างๆ เช่นการให้การบริการรถไถ บัญ ยากำจัดศัตรูพืช การขนส่ง และการขายอ้อย โดยชาวไร้อ้อยกลุ่มนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลิตอ้อยของชาวไร้อ้อยรายเล็ก (ลูกไร) ส่งโรงงานน้ำตาลโดยคิดค่าบริการในการขาย (หัวตัน) ประมาณตันละ 10-30 บาท

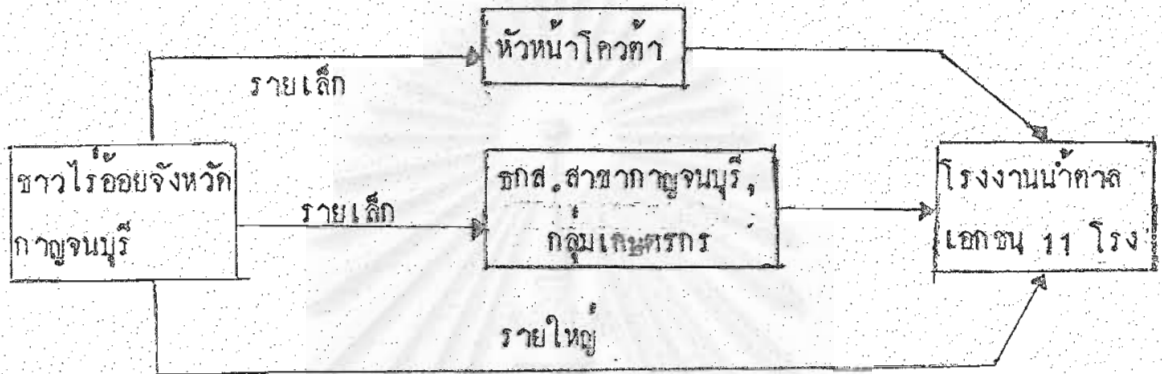
3.3 กลุ่มชาวไร้อ้อยที่มีปริมาณผลิตอ้อยไม่เพียงพอที่จะทำสัญญาซื้อขายได้ โดยตรงกับทางโรงงานน้ำตาล การขายอ้อยของชาวไร้อ้อยกลุ่มนี้จะผ่านทางสถาบันต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาจังหวัดกาญจนบุรี โดยสถาบันดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินกู้และเป็นตัวแทนฝ่ายขายของชาวไร้อ้อยที่เป็นสมาชิกในการเจรจาขอ โควต้ากับโรงงานน้ำตาลในปัจจุบันสถาบันดังกล่าวมีบทบาทน้อยมากในการให้สินเชื่อแก่ชาว ไร้อ้อย เพราะว่ามีวงเงินให้ชาวไร้อ้อยกู้ยืมได้น้อยกว่าหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อยคนกลางและ

ในการปล่อยสินเชื่อนี้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด

จากวิธีการตลาดของอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีจึงได้กลายมาแล้ว ผู้วิจัยสามารถสร้าง
 แผนภูมิแสดงถึงวิธีการตลาดของอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 4

แสดงวิธีการตลาดของอ้อยในจังหวัดกาญจนบุรี



ที่มา:ประมวลจากความคิดของผู้วิจัย

4. การกำหนดราคาอ้อย

ในการกำหนดราคาอ้อยตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 นั้นมีขั้นตอน

ในการกำหนดราคาอ้อย 2 ขั้นตอน คือ

4.1 การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้น คือ ราคาอ้อยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยเมื่อชาวไร่อ้อยส่งอ้อยเข้าโรงงาน ในการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นนั้นให้คำนวณจากประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการขายน้ำตาลทั้งหมดในปีการผลิตนั้น ในเรื่องนี้มีมาตรา 49 วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติว่า การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของประมาณการรายได้ในแต่ละปีการผลิต

4.2 ราคาอ้อยที่แท้จริงหรือราคาอ้อยขั้นสุดท้าย คือราคาอ้อยที่คำนวณจากผลประโยชน์ที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการบริหารจะกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนในการจำหน่ายภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ในการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริงนั้นตามมาตรา 56 แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติถึงการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริงไว้ 2 กรณี คือ (สมาคมการเกษตรระยะของ 2528:21)

- ในกรณีที่ราคาอ้อยที่แท้จริงสูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ให้โรงงาน

ชำระค่าอ้อยเพิ่มเติมให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยที่แท้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด

- ในกรณีที่ราคาอ้อยที่แท้จริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เงินชดเชยแก่โรงงานน้ำตาลเท่ากับส่วนต่างดังกล่าวโดยชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งเงินส่วนเกินที่ได้รับคืนแก่โรงงานน้ำตาล

แต่อย่างไรก็ตามในระยะ 5 ปีแรกที่ใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ตามบทเฉพาะกาล ในมาตรา 86 แห่ง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดให้การจ่ายเงินค่าอ้อยที่แท้จริงให้เป็นไปตามสูตรคำนวณราคาอ้อยตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข และราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ซึ่งกำหนดไว้ว่าในกรณีที่ราคาอ้อยที่แท้จริงสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ให้โรงงานน้ำตาลชำระราคาที่ต่างกันนั้นเป็นเงินสดให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 15 ตุลาคมของปีนั้น ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นราคาที่ต่างกันนั้นให้ถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นหนี้โรงงานน้ำตาล และให้โรงงานน้ำตาลหักหนี้จำนวนดังกล่าวจากราคาอ้อยขั้นต้นของชาวไร่อ้อยในปีการผลิตถัดไป

5. การจ่ายเงินค่าอ้อย

ก่อนทราชมราคาอ้อยที่แท้จริงซึ่งจะคำนวณเมื่อสิ้นปีการผลิต โรงงานน้ำตาลจะต้องจ่ายเงินค่าอ้อยขั้นต้นให้แก่ชาวไร่อ้อยโดยแบ่งออกเป็น 2 งวด คือ อ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบโรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 1-15 ของเดือนใด โรงงานน้ำตาลต้องชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 22 ของเดือนนั้น และอ้อยที่ส่งมอบโรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 16 ถึงสิ้นเดือนโรงงานน้ำตาลต้องชำระเงินค่าอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป การจ่ายเงินค่าอ้อยในแต่ละงวดโรงงานจะจ่ายเป็นเงินสดครึ่งหนึ่ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งจะจ่ายเป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้ามีกำหนด 60 วันนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระเงินในแต่ละงวด

6. วิธีการรับซื้ออ้อย

วิธีการรับซื้ออ้อยในปัจจุบันมีอยู่ 2 วิธี คือ

6.1 การรับซื้ออ้อยโดยวิธีการซึ่งนำหนัก เป็นวิธีการที่นิยมกันมาตั้งแต่ในอดีตในปัจจุบันแม้ว่าจะได้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยแล้วก็ตามแต่โรงงานน้ำตาลที่มีอยู่ทั้งหมดในจังหวัดกาญจนบุรียังรับซื้ออ้อยโดยวิธีนี้อยู่ ซึ่งทำให้เกิดผลเสียคือชาวไร่อ้อยที่ปลูกอ้อยมีคุณภาพดีมีความหวานสูงขายอ้อยได้ราคาเท่ากับชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยมีคุณภาพต่ำ การรับซื้ออ้อยโดยวิธีดังกล่าวนอกจากทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยที่

มีคุณภาพสูงแล้วยังไม่จูงใจให้ชาวไร่ช้อยปรับปรุงการผลิตช้อยให้มีคุณภาพสูงขึ้น ถือเป็นในอนาคต ถ้ายังใช้วิธีการช้อยช้อยแบบนี้อยู่จะทำให้ช้อยชาวไร่ช้อยในเขตพื้นที่ปลูกช้อยมีคุณภาพสูง เรียกร่องผลประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับตามคุณภาพช้อยและจะทำให้เกิดการแตกแยกในกลุ่ม ชาวไร่ช้อย

6.2 การช้อยช้อยตามคุณภาพความหวาน (Commercial Cane Sugar: CCS) เป็นระบบการรับช้อยโดยคำนึงถึงความหวานของช้อยเป็นเกณฑ์ โดยปกติจะมีการกำหนดค่า ความหวานของช้อยไว้ที่ CCS. เท่ากับ 10 เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดราคาช้อย ถ้า CCS. ต่ำกว่า 10 ชาวไร่ช้อยจะถูกหักเงินค่าช้อยในอัตรา CCS. ละ 20 บาทต่อตัน ถ้าช้อยมี CCS. สูงกว่า 10 ชาวไร่ช้อยจะได้รับเงินเพิ่มค่าช้อยในอัตรา CCS. ละ 20 บาท ต่อตัน (สมภพ มานะรังสรรค์และกนกศักดิ์ แก้วเทพ 2530:91). การช้อยช้อยโดยวิธีดังกล่าวทำให้ชาวไร่ช้อยที่ผลิตช้อยมีคุณภาพต่ำปรับปรุงการผลิตช้อยให้มีคุณภาพความหวานสูงกว่า เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ ในขณะที่ช้อยชาวไร่ช้อยที่มีคุณภาพความหวานสูงอยู่แล้ว พยายามรักษาคุณภาพความหวานไว้เพราะว่า ถ้าช้อยมีคุณภาพความหวานเพิ่มขึ้นจะได้รับเงินค่า ช้อยเพิ่มขึ้นด้วย การรับช้อยโดยวิธีนี้ทำให้เกิดผลดี คือ สร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวไร่ช้อย และจูงใจให้ชาวไร่ช้อยปรับปรุงการผลิตช้อยให้มีคุณภาพความหวานสูงขึ้น ส่วนผลเสียของการ รับช้อยโดยวิธีนี้ คือ ในการตรวจสอบคุณภาพความหวานของช้อยต้องผ่านกรรมวิธีทางเคมีที่ ซับซ้อนและทางโรงงานน้ำตาลต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการซื้อเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพช้อย จึงทำให้โรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่ไม่นิยมรับช้อยโดยวิธีการดังกล่าว (เจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์) มีเฉพาะโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจ 3 โรง คือ โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี ลำปาง และอุตรดิตถ์ และโรงงานน้ำตาลเอกชน 2 โรง คือ โรงงานน้ำตาลสิงห์บุรี และโรงงานน้ำตาลวิไลชัยมงคล (สุพรรณบุรี) เท่านั้นที่รับช้อย โดยวิธีนี้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ซึ่งกำหนดราคารับช้อยโดยวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ยังไม่ก่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ชาวไร่ช้อยอย่างแท้จริง เพราะว่าในช่วงดังกล่าวรับช้อยจากชาวไร่ช้อย โดยวิธีการซึ่งน้ำหนักโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพความหวานของช้อย ทำให้ชาวไร่ช้อยที่ผลิตช้อยมี คุณภาพความหวานสูงได้รับเงินค่าช้อยเท่ากับชาวไร่ช้อยที่ผลิตช้อยมีคุณภาพต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ทางราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทรายพยายามที่จะนำวิธีการรับช้อย ช้อยตามคุณภาพความหวาน แต่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจากทางโรงงานน้ำตาลแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นได้จากในปัจจุบันไม่มีโรงงานน้ำตาลโรงใดในจังหวัดกาญจนบุรีรับช้อยตามคุณภาพ ความหวาน

ขั้นตอนในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30

ในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีนั้น มีขั้นตอนในการดำเนินการหลายประการซึ่งสามารถแยกขั้นตอนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงปีการผลิต 2525/26-2526/27 และช่วง 2527/28-2529/30 ซึ่งจะแยกพิจารณาได้ คือ

1. ขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายในช่วง 2 ปีแรกก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในช่วงนี้การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังคงอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 จึงอาศัยมติคณะรัฐมนตรี และประกาศต่างๆ ของทางราชการเป็นหลัก การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีมีขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

1.1 การผลิตอ้อย ในขั้นตอนนี้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลิตอ้อย คือ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัด ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สาขา กาญจนบุรี สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และโรงงานน้ำตาล ส่งเจ้าหน้าที่ไปแนะนำและให้บริการแก่ชาวไร่อ้อยตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีอยู่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจพื้นที่และปริมาณการผลิตอ้อยเบื้องต้นของแต่ละปีการผลิต เพื่อจัดทำแผนการผลิตน้ำตาลทราย

1.2 การผลิตน้ำตาลทราย ในขั้นตอนนี้สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อยๆ ได้ดังนี้

- ก่อนเปิดหีบอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการที่ปรึกษากำหนดนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดนโยบายการผลิตน้ำตาลทรายในแต่ละปีการผลิต โดยให้เจ้าของโรงงานน้ำตาลแจ้งวัน เริ่มต้นและวันหยุดการผลิตน้ำตาลทราย กำหนดปริมาณน้ำตาลสูงสุดให้โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงผลิต กำหนดเงื่อนไขและราคาอ้อยเบื้องต้นเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือมติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- โรงงานน้ำตาลเปิดหีบอ้อยตามวันเวลาที่แจ้งไว้ ชาวไร่อ้อยส่งอ้อยเข้าโรงงาน ซึ่งนำหนักอ้อย รับเอกสารการซื้อขายอ้อยและรอรับเงินค่าอ้อยจากโรงงานน้ำตาล

- สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำตาล

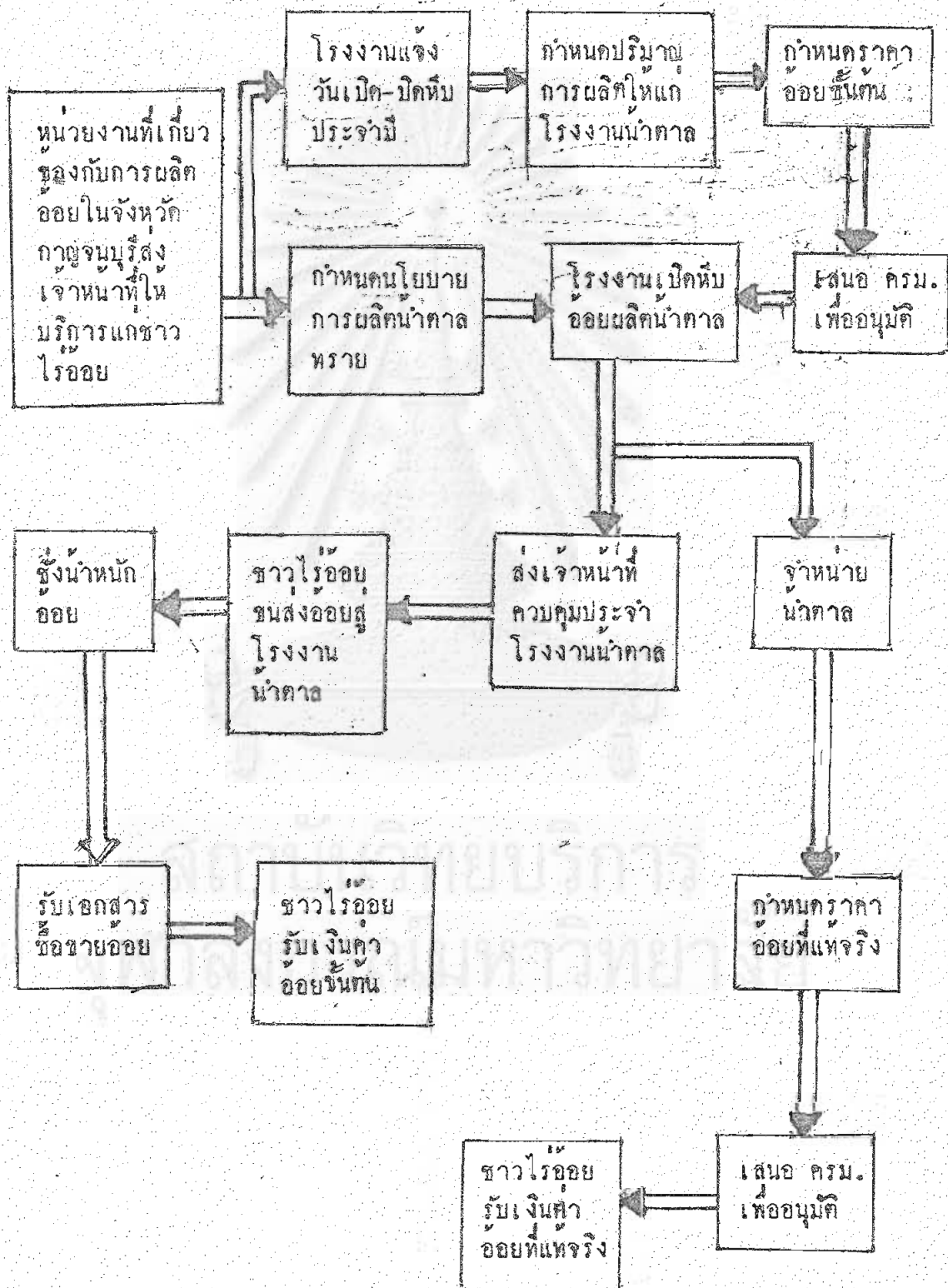
เพื่อความคุ้มครองปริมาณ คุณภาพและชนิดน้ำศาลให้เป็นไปตามประกาศของทางราชการ รวมทั้งควบคุม การขนย้ายน้ำศาลของโรงงานน้ำศาล และทางสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และสำนักงาน พาณิชยจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานน้ำศาล

1.3 การจำหน่ายน้ำศาล เมื่อโรงงานน้ำศาลเปิดหีบผลิตน้ำศาลแล้วทางสำนัก งานกลางจักจำหน่ายน้ำศาลทรายขาวจะเข้ามารับซื้อขอมในการจัดจำหน่ายน้ำศาลที่ใช้บริโภค ภายในประเทศทั้งหมด (น้ำศาลโคเวต้า ก) สำหรับน้ำศาลทรายที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศนั้น มีบริษัทที่รับซื้อขอม 4 บริษัท คือ บริษัทอ้อยและน้ำศาลไทย จำกัด รับซื้อขอมในการจัดจำหน่าย, น้ำศาลโคเวต้า ข บริษัทค้าผลผลิตน้ำศาล จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำศาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัทส่งออกน้ำศาลสยาม จำกัด รับซื้อขอมในการจัดจำหน่ายน้ำศาลโคเวต้า ค ของโรงงาน น้ำศาลในสังกัด

1.4 การกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง เมื่อสิ้นเดือนกันยายนคณะกรรมการที่ ปรีกษาคำนวณนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำศาลทรายคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริง จากราย รับจากการจำหน่ายน้ำศาลทรายทั้งหมดโดยหักค่าใช้จ่ายในการบริหารการจำหน่าย ค่าธรรมเนียม และค่าภาษีอากร และนำเงินดังกล่าวมาคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริง โดยชาวไร่อ้อยได้รับร้อยละ 70 หารด้วยปริมาณอ้อยที่เข้าหีบทั้งหมด และทางโรงงานน้ำศาลได้รับร้อยละ 30 หารด้วยปริมาณ น้ำศาลที่ผลิตได้ทั้งหมด จะเป็นผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำศาลทรายเฉลี่ยต่อกระสอบ ต่อจากนั้นนำ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

เพื่อให้เข้าใจถึงขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงแรก ได้ดียิ่งขึ้น อารพิจารณาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงนี้ได้จากแผนภูมิ ที่ 5 ซึ่งแสดงไว้ในหน้าต่อไป

แผนภูมิที่ 5 แสดงขั้นตอนการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527



ที่มา : ประมวลจากความคึกของผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงนี้มีหลายประการและแต่ละขั้นตอนจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่ได้นำ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาใช้ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

2. ขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายในช่วงที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ตั้งแต่ปีการผลิต 2527/28-2529/30 สำหรับในช่วงนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในช่วงก่อนๆ แม้ว่าเนื้อหาของนโยบายจะยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการบริหารอุตสาหกรรมในช่วงนี้เป็นไปตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงนี้ สรุปได้ดังนี้คือ

2.1 การผลิตอ้อย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลิตอ้อย คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานเกษตรจังหวัด ~~ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง~~ หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 2 โรงงานน้ำตาล สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ส่งเจ้าหน้าที่ไปแนะนำและให้บริการแก่ชาวไร่อ้อยในคานต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีอยู่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำรวจพื้นที่และปริมาณการผลิตอ้อยเบื้องต้นของแต่ละปีการผลิต เพื่อจัดทำแผนการผลิตน้ำตาล

2.2 การผลิตน้ำตาลทรายในขั้นตอนนี้สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อยๆ ได้ดังนี้ คือ

- ก่อนเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณการรายได้ขั้นต้นจากการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น และแจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานน้ำตาลทราบ และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อยและผู้แทนสมาคมโรงงานน้ำตาลเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อคัดค้าน (ถ้ามี) โดยทำหนังสือชี้แจงเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนมีการประชุม 10 วันแล้วนำเสนอคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อพิจารณาขอความเห็นชอบราคาอ้อยเบื้องต้น และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต้องกำหนดนโยบายในการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในแต่ละปีการผลิตเพื่อให้โรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม

- โรงงานน้ำตาลเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลตามวันเวลาที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้ ชาวไร้อ้อยส่งอ้อยเข้าโรงงาน ซึ่งนำหนักอ้อย รับเอกสารการชื้อขายอ้อย และรอรับเงินค่าอ้อยจากโรงงานน้ำตาล

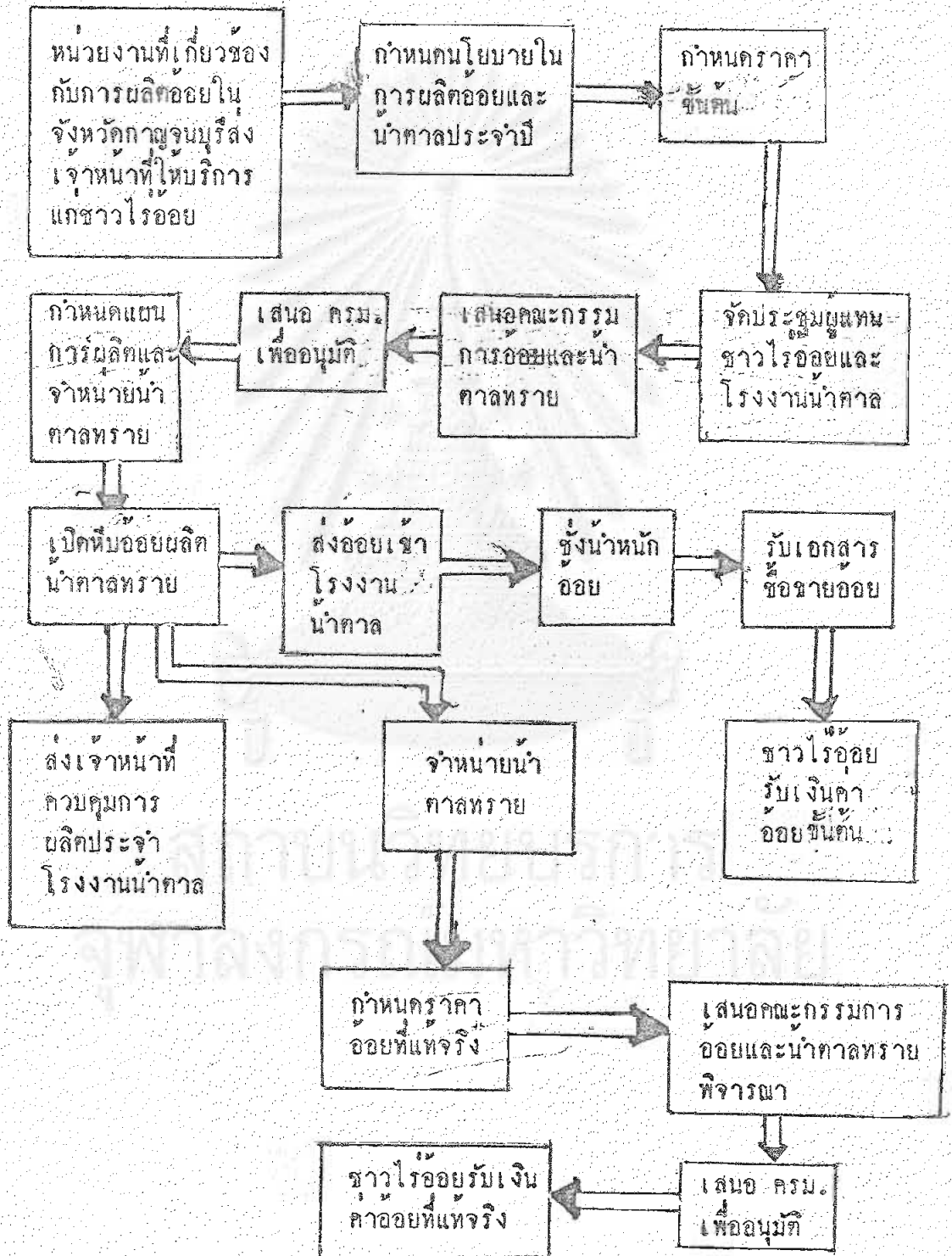
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำตาล (ในช่วงเฉพาะที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานกังวลว่ามีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ) เพื่อควบคุมชนิด ปริมาณ และคุณภาพของน้ำตาลที่กำหนดไว้ ทั้งควบคุมการขนย้ายน้ำตาลของโรงงาน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจโรงงานน้ำตาลในช่วงเปิดหีบเป็นครั้งคราว

2.3 การจำหน่ายน้ำตาลทราย ในการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ มีศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด รับผิดชอบในการจำหน่าย (ตามลำดับของแต่ละช่วงเวลาที่ยังมีอ้อยในอานาจ) ส่วนการส่งออกน้ำตาลทรายมีบริษัทที่รับผิดชอบในขณะนั้น 4 บริษัทคือ บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายน้ำตาลโคเวต้า ข. บริษัทการผลิตน้ำตาล จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัทส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด รับผิดชอบน้ำตาลโคเวต้า ค. ของโรงงานน้ำตาลในสังกัด

2.4 การกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปีคณะกรรมการบริหารจะคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมด หักด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดจำหน่าย ค่าธรรมเนียมและภาษี และนำเงินดังกล่าวมาคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริง โดยชาวไร้อ้อยได้รับร้อยละ 70 ทหารก้วยปริมาณอ้อยที่เข้าหีบทั้งหมด และโรงงานน้ำตาลได้รับร้อยละ 30 ทหารก้วยปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมด จะเป็นผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเฉลี่ยต่อกระสอบ นำเสนอคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ต่อจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาแล้วในช่วงนั้น สามารถพิจารณาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จากแผนภูมิที่ 6 ในหน้าต่อไป

แผนภูมิที่ 6 แสดงขั้นตอนในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ
ในจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล
ทราย พ.ศ.2527



ที่มา : ประมวลจากความคิดของผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่าแผนภาพข้างต้นช่วยให้เข้าใจถึงการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีได้ชัดเจน ซึ่งจะเห็นว่าหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 หลายองค์การซึ่งผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงในส่วนต่อไป

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ในการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในปีการผลิต 2525/26-2529/30 ของจังหวัดกาญจนบุรี มีองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทั้งองค์การภาครัฐบาลและเอกชน โดยผู้วิจัยได้แบ่งองค์การดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภทคือ องค์การในสังกัดราชการส่วนกลาง องค์การในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค องค์การภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเราจะได้พิจารณาได้ดังนี้คือ

1. องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง คือองค์การที่มาตั้งหน่วยงานหรือเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรีเป็นครั้งคราว มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้คือ

1.1 สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาล ควบคุมปริมาณและคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนดโดยมีฝ่ายเกษตรอ้อย ทำหน้าที่กำหนดแผนการเพาะปลูกอ้อยและในกรณีที่อ้อยผลิตน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายจะส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมปริมาณและคุณภาพในการผลิตน้ำตาล ไปประจำโรงงานน้ำตาลทุกโรงงาน ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 แล้วสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายได้ยกฐานะเป็น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

1.2 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการชุดต่างๆ เก็บข้อมูลและจัดทำแผนการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาล จัดหะเมียนข้าวไร่อ้อยและหัวหน้ำกลุ่มข้าวไร่อ้อย วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาล และ ทดสอบคุณภาพน้ำตาลให้เป็นไปตามประกาศที่ทางราชการกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำตาลในฤดูการ เบิกที่บอ้อย

๒.๓ ศูนย์เฝ้าระวังภัยภาคกลาง จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานทางวิชาการมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและวิจัยอ้อย การขยายพันธุ์และการบำรุงพันธุ์อ้อยทั้งในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน เพื่อให้ได้อ้อยที่มีความหวานสูงและปลอดโรค นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร้อ้อยในก้นวิชาการ

๒.๔ หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ ๒ จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดกองป้องกันและกำจัดศัตรูพืช กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

- กำหนดมาตรการและดำเนินการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อยทุกชนิดในเขตจังหวัด
- ศึกษาและจัดทำสถิติข้อมูล เกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย
- ศึกษาและวิเคราะห์การป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย
- จัดฝึกอบรม ประชุมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย สำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเกษตรกร
- ติดตามประสานงานกับสถาบันวิชาการ ในการค้นคว้าวิจัยในการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย
- รวบรวมและเผยแพร่วิชาการ ข่าวสารและสถานการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย
- ให้บริการและสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ทางการป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อยแก่เกษตรกร ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ติดตามประเมินผล การป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย

๒. องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ องค์การที่มาตั้งหน่วยงานในเขตจังหวัดกาญจนบุรี มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้คือ

๒.๑ หน่วยงานฝ่ายปกครองในจังหวัดกาญจนบุรี มีผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลนโยบายทุกนโยบายที่ปฏิบัติในเขตจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการและปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนปลัดจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในระบับจังหวัดและอำเภอ (ข้อ 50 ข้อ 51 และข้อ 53 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216) สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายในระบับอำเภอให้เป็นไปตามที่ที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนภูมิภาคในระบับอำเภอและมีปลัดอำเภอคอยช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายอำเภอ (ข้อ 58 และข้อ 60 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218)

2.2 สำนักงานเกษตรจังหวัดกาญจนบุรี สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเพาะปลูกอ้อยในเขตจังหวัดกาญจนบุรีให้เป็นไปตามหลักวิชาการแผนใหม่ มีเกษตรจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีเจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรอำเภอและเกษตรตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ออกไปแนะนำวิชาการเกษตรแผนใหม่แก่ชาวไร่อ้อย

2.3 สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการขนย้ายน้ำตาลของโรงงานน้ำตาล และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการค้าผูกขาด พ.ศ. 2522 มีพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในสำนักงาน

2.4 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ควบคุมโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2511 และควบคุมตรวจสอบโรงงานน้ำตาลให้ผลิตน้ำตาลให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามที่ทางราชการกำหนด มีอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในสำนักงาน

3. องค์การภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

องค์การภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ คือ องค์การที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลโดยตั้งหน่วยงานในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้คือ

3.1 คณะกรรมการควบคุมการหีบอ้อยจังหวัดกาญจนบุรี จัดตั้งขึ้นหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้มึคณะกรรมการควบคุมการหีบอ้อยประจำจังหวัด เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2526 คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เป็นรองประธาน อัยการจังหวัด ผู้กำกับตำรวจ

ภูธรจังหวัด นายอำเภอท้องที่มีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ ผู้แทนโรงงานน้ำตาล ผู้แทนชาวไร่อ้อย เกษตรจังหวัด พัฒนาการจังหวัด สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เป็นกรรมการ อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการควบคุมการห้ามอ้อยจังหวัดกาญจนบุรี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

- กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่อ้อยที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับโรงงานน้ำตาล และ/หรือชาวไร่อ้อยที่ไม่มีโควตาการส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ต้องเข้ามาร้องเรียนในส่วนกลาง

- ปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในเรื่องการชั่งน้ำหนักอ้อย การจัดคิวรถบรรทุกเข้าโรงงาน รวมทั้งการคัดราคาอ้อย

- ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและเจ้าหน้าที่สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการดูแลลิคน้ำตาลให้เป็นไปตามคำสั่งและประกาศของทางราชการ รวมทั้งดูแลความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย

- ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานหรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย จากกระทรวงอุตสาหกรรม

- ให้งานผลการปฏิบัติงานโดยตรงต่อกระทรวงอุตสาหกรรมและติดตาม สถานการณ์การผลิตน้ำตาลอย่างใกล้ชิด

หลังจากรัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้ว คณะอนุกรรมการควบคุมการห้ามอ้อยประจำจังหวัดกาญจนบุรีก็ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย ต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นเขต 4 ขึ้นมารับผิดชอบแทนคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งรายละเอียดจะได้พิจารณาถึงต่อไป

3.2 คณะอนุกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นเขต 4 แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการบริหารที่ 1/2528 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2528 และคำสั่งคณะกรรมการบริหารที่ 2/2528 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 มีพื้นที่รับผิดชอบ 3 จังหวัด คือ กาญจนบุรี นครปฐมและราชบุรี มีโรงงานน้ำตาลในความรับผิดชอบ 17 โรงงาน คณะอนุกรรมการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นเขต 4 ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี เป็นประธาน เกษตรจังหวัดกาญจนบุรี พาณิชยจังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 4 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 5 คน เป็นอนุกรรมการ และอุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่อ้อยที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับโรงงานน้ำตาล และ/หรือชาวไร่อ้อยที่ไม่มีโควตาการส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาล ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ต้องเข้ามาร้องเรียนในส่วนกลาง

- ปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ พิจารณาข้อพิพาทระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในเรื่อง การผลิตน้ำตาลทราย การชั่งน้ำหนักอ้อยและน้ำตาลทราย การจัดคิวรถเข้าโรงงานน้ำตาลรวมทั้งการตีราคาอ้อย

- ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของทางราชการและเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตน้ำตาลทรายที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนดรวมทั้งการดูแลความปลอดภัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย

- คณะอนุกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม

3.3 สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ (สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ครอบคลุม 20 ปี 2526:4)

- ช่วยเหลือหาทางพุงราคาอ้อยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและประชาชนผู้บริโภคน้ำตาล

- ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่อ้อยในค้ำสวนสวัสดิการ วิชาการและส่งเสริมการเพาะปลูกอ้อย

- เป็นตัวแทนติดต่อกับทางราชการและโรงงานน้ำตาล เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อย และไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในสังกัด

- พัฒนาเส้นทางคมนาคมในชนบทที่ใช้เป็นเส้นทางในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานและพัฒนาการชลประทาน

- ส่งเสริมการกุศล ศีลธรรมและสาธารณประโยชน์ต่างๆ

บทบาทของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ก่อนนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในปีการผลิต 2525/26 และปีการผลิต 2526/27 ซึ่งเป็นช่วง 2 ปีการผลิตแรกที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาการรับซื้ออ้อย สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ในฐานะที่เป็นตัวแทนกลุ่มชาวไร่อ้อยได้มีบทบาทในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล โดยจัดทำโครงการควบคุมการผลิตขึ้น และได้ส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำตาล เพื่อควบคุมการชั่งน้ำหนักอ้อย เข็มปริมาณน้ำตาลที่โรงงานผลิตได้จริงในแต่ละวัน ควบคุมปริมาณน้ำตาลเข้า-ออกโกกิ้ง และควบคุมการขนย้ายน้ำตาลออกนอกโรงงาน นอกจากนี้ในช่วง 5 ปีที่ใช้นโยบายดังกล่าวสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ได้เป็นแกนนำในการต่อรองนโยบายกับรัฐบาลตลอดมา

3.4 สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตามชนิด ปริมาณและคุณภาพที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์กำหนด ควบคุมการจำหน่ายและการเก็บสำรองน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรีทุกโรง

3.5 ศูนย์ควบคุมการผลิต สำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทรายมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายแทนสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวทั้งนี้ เพราะว่าการสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวได้ยุบเลิกและได้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2528

3.6 ศูนย์ควบคุมการผลิต แผนกควบคุมที่ 3 เขตควบคุมที่ 6 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จัดตั้งขึ้นหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่าการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้มีการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นมาและให้มีหน้าที่ ควบคุมดูแลการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้ายและการส่งมอบน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาล ซึ่งศูนย์ดังกล่าวได้ส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำตาลในเขตรับผิดชอบ 19 โรงงาน ใน 3 จังหวัดคือ กาญจนบุรี ราชบุรีและนครปฐม

3.7 ศูนย์ควบคุมการผลิต เขตควบคุมที่ 6 บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานในข้อ 3.6 โดยศูนย์ควบคุมดังกล่าวได้รับมอบหมายงานการควบคุมการผลิตจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2529

3.8 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาจังหวัดกาญจนบุรี มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่ชาวยุติที่เป็นลูกค้าผู้มั่งเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และทำหน้าที่ขอโควตาส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาลให้แก่ชาวไร่ชาวยุติรายเล็กที่เป็นลูกค้าของธนาคาร

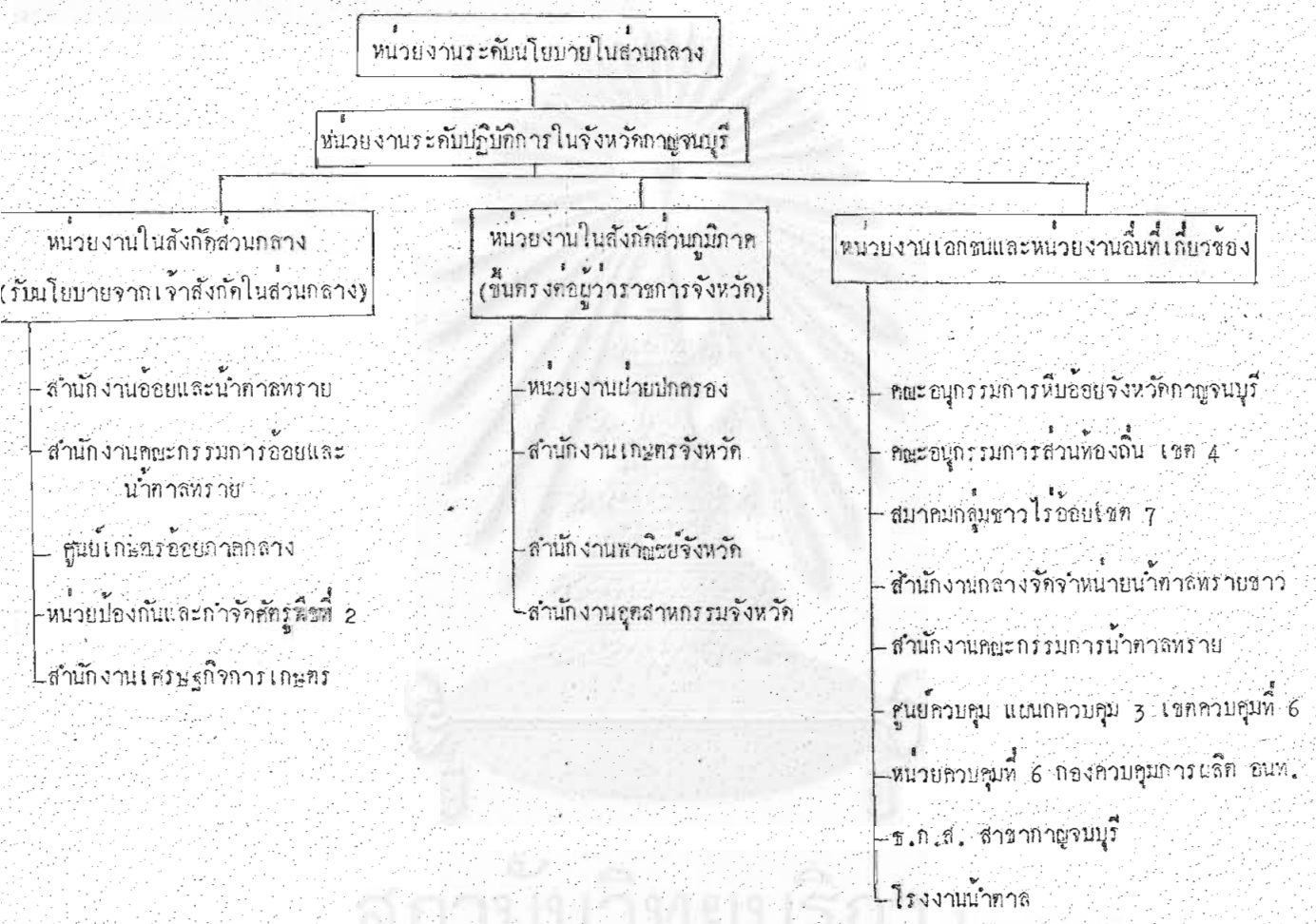
3.9 โรงงานน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรี ทำหน้าที่เปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด และปฏิบัติตามที่ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2511

จากหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น สามารถแสดงถึงโครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีได้ดังแผนภาพที่ 7 ในหน้าต่อไป

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนบรูปที่ 7

แสดงหน่วยงานระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรี
(ปีการคลัง 2525/26-2529/30)



สถาบันวิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากแผนภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์การในระดับปฏิบัติการแต่ละองค์การจะมี ลักษณะต่างคนต่างอยู่ กล่าวคือ ไม่ค่อยสัมพันธ์กันมากนักซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อผลการ นำนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงต่อไป

จากที่กล่าวมาในบทนี้ทั้งหมด ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของจังหวัดกาญจนบุรี ขึ้นก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนถึงองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีทั้งสิ้น ในบทต่อไปผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงการนำนโยบายแม่แบบไปปฏิบัติ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัด กาญจนบุรีต่อไป

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วิเคราะห์การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ

ในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 - 2529/30

ในบทที่ 2-3 และ 4 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทราย การรณรงค์การในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตาม นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 และ สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไป ปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป ปฏิบัติทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นนโยบายใด ก็ตามจะบรรลุผลสำเร็จได้จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ และปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ก็จะ สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจน บุรีก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ น้ำตาลทรายไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี โดยจะแยกพิจารณาถึงปัจจัยแต่ละปัจจัย ดังนี้ คือ

เนื้อหาหรือสาระของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายว่า มีความเหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานหรือไม่ ซึ่งนโยบายที่ดีจะต้องกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และมีความสมเหตุสมผล ดังนั้นเนื้อหาหรือสาระของนโยบายจึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว สำหรับลักษณะของนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำ นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีนั้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้คือ

1. ความชัดเจนของนโยบาย เมื่อพิจารณานโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แล้วพบว่า ลักษณะของนโยบายยังขาดความชัดเจนอยู่หลายประการกล่าวคือ นโยบายกำหนด แต่เพียงวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายว่า จะประกอบ

ด้วยหน่วยงานใดบ้าง และแต่ละหน่วยงานจะเข้ามารับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนใด (เจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งโรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อย และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเกิดความไม่แน่ใจและสับสนต่อนโยบายโดยเฉพาะในระยะเวลาที่เริ่มดำเนินการนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ใหม่ๆ นโยบายของรัฐไม่ได้วางแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมา ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องคอยแก้ไขอยู่ตลอดเวลา เช่น รัฐบาลต้องคอยกำหนดระเบียบเพื่อแก้ไขสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ดังนั้นความชัดเจนของนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

นอกจากการขาดความชัดเจนของนโยบายในด้านขององค์การที่รับผิดชอบและวิธีปฏิบัติแล้ว นโยบายของรัฐบาลยังขาดความชัดเจนในเรื่องขององค์ประกอบที่จะใช้ในการคำนวณหรือกำหนดผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล จะเห็นได้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในช่วงแรก (ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2526/27) ไม่ได้กำหนดว่าองค์ประกอบที่นำมาคำนวณผลตอบแทนจะประกอบด้วยอะไรบ้าง จะนำผลพลอยได้จากน้ำตาลและกากอ้อยมาใช้ในการคำนวณด้วยหรือไม่ และภาระค่าใช้จ่ายควรจะเป็นของใคร (แสง สงวนเรือง อ่างถึงในวารสารน้ำตาล 2527:2) การที่นโยบายของรัฐไม่ได้ระบุองค์ประกอบที่จะนำมาคำนวณผลตอบแทนของการผลิตอ้อยและน้ำตาลไว้อย่างชัดเจนนั้นทำให้เกิดความสับสนแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งรัฐบาลต้องคอยแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด จะเห็นได้จากการเดินขบวนเรียกร้องของกลุ่มชาวไร่อ้อยหรือโรงงานน้ำตาล และการขัดแย้งกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นการนำเอาผลพลอยได้จากน้ำตาลไปออก พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้กำหนดองค์ประกอบที่จะนำมาคำนวณผลตอบแทนของการผลิตอ้อยและน้ำตาลไว้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังมีบทเฉพาะกาลกำหนดไม่ให้นำผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลนำมาคำนวณในช่วงเวลาหนึ่ง (ถึงปีการผลิต 2529/30) ลักษณะนี้เป็นการหาทางเลือกที่ทุกฝ่ายยอมรับเป็นการเฉพาะหน้ามากกว่าจะแก้ปัญหาในระยะยาวเพราะว่า ผลผลิตที่นำมาคำนวณผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลชัดเจนขึ้น แต่การที่ยังไม่ให้นำผลพลอยได้จากน้ำตาลมาคำนวณ ทำให้โรงงานน้ำตาลยอมรับกติกานี้ได้ ขณะที่ชาวไร่อ้อยยังคงไม่ได้รับผลประโยชน์เพิ่มแต่ก็ยังยอมรับได้เพราะว่า หากกติกานี้ครบตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล ชาวไร่อ้อยก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการที่มีการนำเอาผลพลอยได้จากน้ำตาลมาคำนวณผลตอบแทนในการผลิตด้วย ดังนั้นบทเฉพาะกาล

ที่กำหนดไว้จึงเป็นเพียงการชลอปัญหามากกว่า และเมื่อข้อบังคับความบดเฉพาะกาลสิ้นสุดลง ก็ได้ออกให้เกิดปัญหาขึ้นมาอีก โดยมีการรวมตัวกันของกลุ่มชาวไร่อ้อยโดยเฉพาะกลุ่มชาวไร่ อ้อยจากเขต 7 มีการเดินขบวนประท้วงในเรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ รายจ่าย และ อัตราส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์จนเกิดความขัดแย้งระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย ซึ่งรัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไขตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือแนวทาง ไว้ไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว และปัญหาเหล่านี้จะส่ง ผลกระทบถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีมาก

2. นโยบายขาดเอกภาพ จะเห็นได้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีลักษณะหลายประการที่ขาดเอกภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของจังหวัดกาญจนบุรี ทำให้ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการขาดเอกภาพของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 พอสรุปได้ดังนี้คือ

2.1 นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์กำหนดให้มีรัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ไปถึง 3 คนคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม การที่มีรัฐมนตรี รักษาการตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้มีถึง 3 คน ทำให้การบริหารงานของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ ตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ขาดเอกภาพในการบริหารงาน และเกิดปัญหาใน การประสานงานขององค์การในระดับปฏิบัติการตามมาเพราะว่า รัฐมนตรีแต่ละท่านจะบริหาร งานและสั่งการตามแนวนโยบายของตนเองและพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งข้าราชการที่เข้า มาดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ก็จะปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของเจ้า กระทรวง ดังนั้นการวินิจฉัยปัญหาหรือวางแนวทางปฏิบัติของกรรมการแต่ละชุดจึงมีปัญหาการ ขาดเอกภาพและขาดความร่วมมือประสานงานกัน โดยเฉพาะในสภาพที่เกิดขึ้นในช่วงที่มี การใช้นโยบายที่ผ่านมามีพรรคการเมืองต่างกันเข้ามาบริหารงานของกระทรวงทั้ง 3 กระทรวง พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่เข้ามาบริหารงานก็พยายามที่จะกำหนดแนวนโยบายเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่กระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบ และเพื่อให้เกิดความนิยมแก่พรรคของตนมากที่สุด เพราะเรื่องอ้อยและน้ำตาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและเป็นฐานทางการเมือง ที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองต่างๆ รัฐมนตรีแต่ละคนจึงใช้นโยบายดังกล่าวเป็นเครื่องมือใน การสร้างความนิยมทางการเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้นโยบายที่กำหนดจากกระทรวง ต่างๆ ไม่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่าที่ควร รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงก็จะกำหนด

แนวนโยบายของคนให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติซึ่งข้าราชการในสังกัดกระทรวงต่างๆ ที่เข้าเป็นกรรมการในชุดต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ จึงปฏิบัติตามนโยบายของเจ้ากระทรวงของคนซึ่งแตกต่างกันออกไป (สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:23) การกำหนดนโยบายที่ออกมาจากกรรมการชุดต่างๆ จึงขาดเอกภาพ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติดังได้กล่าวมาแล้ว

2.2 การขาดเอกภาพของนโยบายอีกประการหนึ่งได้แก่ การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ คือ พ.ร.บ. เศรษฐกิจกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. กำหนดราคาและป้องกันการผูกขาดสินค้า พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. ส่งออกและนำเข้าซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2508 ระเบียบว่าด้วยการรับช่วงซื้อลดทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2524 พ.ร.บ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การที่การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมี พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับนี้ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสนในตัวนโยบาย อีกทั้งยังเป็นการยากที่จะประสานงานระหว่างองค์การทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพราะตามกฎหมายมีองค์การที่เกี่ยวข้องมากทั้งองค์การภาครัฐบาลและเอกชน องค์การแต่ละองค์การก็จะมีระเบียบวิธีปฏิบัติของตนเอง เมื่อองค์การเหล่านี้ต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันตามกฎหมายจึงเกิดปัญหาการขาดการประสานงานขึ้น (กรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) และปัญหาคงกล่าวนี้ทำให้นโยบายของรัฐบาลขาดเอกภาพดังได้กล่าวมาแล้ว

ลักษณะการขาดเอกภาพของผู้แทนส่วนราชการที่เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ คงจะเห็นได้จากการเลือกตั้งตำแหน่งประธานและตำแหน่งต่างๆ ตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีการยื่นเงื่อนไขกันระหว่างผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เช่น การเลือกตั้งตำแหน่งประธานคณะกรรมการอ้อย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยื่นเงื่อนไขขอตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และเลขานุการ หากไม่ได้ตำแหน่งดังกล่าวจะไม่ให้ความร่วมมือ ในทำนองเดียวกันในการเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ของคณะกรรมการน้ำตาลทราย ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ก็ยื่นเงื่อนไขดังกล่าวด้วย (สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:23) การกระทำดังกล่าวของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีระหว่างกันขึ้นของคณะกรรมการชุดต่างๆ เมื่อเกิดการเรียกร้องของผู้แทนส่วนราชการ ทำให้ผู้แทนส่วนราชการมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนมากกว่า ลักษณะเช่นนี้ทำให้นโยบายของคณะกรรมการแต่ละชุดขาดเอกภาพและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การที่นโยบายของ

รัฐบาลขาดเอกภาพในส่วนนี้ทำให้เห็นว่าผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมุ่งสร้างอำนาจและประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตนมากกว่าที่จะบริหารงานให้เกิดประโยชน์ตามนโยบายของรัฐบาล (สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:25) ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไม่สามารถบรรลุผลตามที่ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้อย่างเต็มที่

2.3 การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ซึ่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถึง 5 ชุด คณะกรรมการแต่ละชุดก็จะมีอำนาจหน้าที่ลดหล่นการลงไปและมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในแต่ละด้าน เช่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องอ้อยชุดหนึ่ง เรื่องน้ำตาลทรายชุดหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการก่อนหน้า สอดคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินของอุตสาหกรรมนี้ คณะกรรมการแต่ละชุดจะประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานน้ำตาลเป็นกรรมการ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในส่วนของคนที่ถูกหมายให้อำนาจไว้ เช่น เกี่ยวกับส่วนราชการ ลักษณะการมีคณะกรรมการหลายชุดและแต่ละชุดมีหน้าที่เฉพาะด้านเช่นนี้ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการแต่ละชุดมีลักษณะต่างคนต่างทำและขาดเอกภาพในการบริหารงาน โดยคณะกรรมการแต่ละชุดต่างก็กำหนดนโยบายของตนเองขึ้นมาเฉพาะในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น

3. นโยบายขาดความสมเหตุสมผลบางประการ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ตามมา และปัญหากล่าวนี้นำไปสู่ปัญหาทางการเมืองอีกด้วย ปัญหาการขาดความสมเหตุสมผลของนโยบายพอสรุปได้ดังนี้ คือ

3.1 การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยยังไม่มีการคำนวณต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย ว่าต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายและต้นทุนในการปลูกอ้อยมีอัตราส่วนเท่าไร ซึ่งอัตราส่วนนี้จะนำไปใช้ในการคำนวณอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และนำมาหักค่าใช้จ่ายก่อนที่จะนำรายได้สุทธิมาแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล เมื่อไม่มีการคำนวณต้นทุนและรายจ่ายที่แท้จริงแล้ว การกำหนดอัตราผลตอบแทนดังกล่าวจึงไม่เป็นที่ยอมรับของทั้ง 2 ฝ่าย เพราะว่าการกำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างการผลิตอ้อยและน้ำตาลไม่สอดคล้องกับการลงทุนที่แท้จริง จึงทำให้เกิดปัญหาในการแบ่งปันผลประโยชน์เกือบทุกปี

นอกจากนี้การคำนวณค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมักไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเห็นว่าเป็นความลับและมักจะแจ้งค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อยและน้ำตาลสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อเรียกร้องรายได้มากขึ้น โดยทั้งสองฝ่ายพยายามผลักดันให้รัฐบาลลดหย่อนภาษีเงินได้ ภาษีการค้าและให้รัฐบาลหาแหล่งเงินกู้ให้แก่อุตสาหกรรมนี้ (ชัยมาร์ สยามมาลา 2527: 130-131) ลักษณะที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์

3.2 การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง เพราะระบบการชื้อขายอ้อยยังเป็นการชื้อขายตามน้ำหนัก ไม่ได้ชื้อขายตามระบบความหวาน หรือระบบ CCS. (Commercial Cane sugar) การชื้อขายอ้อยตามน้ำหนักนี้ ทำให้ชาวไร่อ้อยที่ปลูกอ้อยคุณภาพดีเสียเปรียบชาวไร่อ้อยที่ปลูกอ้อยคุณภาพไม่ดี เพราะต้องรับส่วนแบ่งเท่ากัน ในขณะที่ปริมาณอ้อยคุณภาพดี 1 ตัน จะสามารถผลิตน้ำตาลได้มากกว่า เมื่อระบบการชื้ออ้อยเป็นเช่นนี้ทำให้อ้อยที่มีคุณภาพดีราคาเท่ากับอ้อยที่มีคุณภาพไม่ดี ซึ่งนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างชาวไร่อ้อยแล้วยังไม่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาคุณภาพในการผลิตอ้อยให้ดีขึ้นด้วย

4. นโยบายของรัฐบาลมีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในระดับปฏิบัติการ จะเห็นได้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีลักษณะการบริหารที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป อำนาจในการตัดสินใจและสั่งการหรือแก้ไขปัญหาค้างๆ จะกระทำที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการต่างๆ ในจังหวัด หรือ องค์การในระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรีจึงเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล และเสนอข้อมูลให้แก่ส่วนกลาง และคอยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหากมีการรวมกลุ่มกันเกินขอบเขตเรียกร้องของชาวไร่อ้อยเท่านั้น ลักษณะการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลโดยมุ่งเน้นการรวมอำนาจนี้ ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารอุตสาหกรรมนี้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

4.1 การรวมอำนาจทำให้องค์การในระดับปฏิบัติการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาค้างๆ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาคงค้างเป็นกรณีแก้ไขในระดับนโยบายหรือในส่วนกลาง ทำให้การรวมกลุ่มกันเกินขอบเขตเรียกร้องของชาวไร่อ้อยต้องกระทำในส่วนกลาง เพราะหน่วยงานในระดับจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้างๆ ได้เลยและก่อให้เกิดปัญหาแก่ส่วนกลางมากขึ้น

4.2 การรวมอำนาจทำให้การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบาย เช่น การตัดสินใจ และการแก้ปัญหาล่าช้า เพราะต้องส่งเข้ามายังส่วนกลาง เพื่อให้คณะกรรมการชุด

ต่างๆ วินิจฉัย ซึ่งต้องมีการนัดประชุมโดยใช้เวลาในการกลั่นกรองปัญหาต่างๆ ประมาณ 6-7 เดือน (จิราญ อิศรางกูร ณ อยุธยา 2527: 169) ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานและไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์

อย่างไรก็ตามแม้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 จะมีลักษณะหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดผลดีต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลหลายประการเช่นกัน ซึ่งผู้วิจัยพอสรุปได้ดังนี้

1. การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย เป็นการแบ่งเบาภาระในการกำหนดคนนโยบาย และลดแรงกดดันทางการเมืองให้แก่รัฐบาล ก็ยังเห็นได้จากหลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้ว มีผลให้จัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมา 5 ชุดคือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนชาวไร่อ้อย ผู้แทนโรงงานน้ำตาล และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่กลั่นกรองปัญหาต่างๆ และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็ให้รัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว (จิราญ อิศรางกูร ณ อยุธยา 2527: 168-169) ทำให้รัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ตกใจในใจกำหนดแนวทางต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคตามที่คณะกรรมการดังกล่าวเสนอมา และจากการที่คณะกรรมการชุดต่างๆ มีผู้แทนชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เมื่อรัฐบาลตกใจเลือกทางเลือกต่างๆ ตามที่คณะกรรมการนำเสนอ ถ้ามีปัญหาคต่างๆ เกิดขึ้นมา เช่นการเกินขอบวงประท้วงของชาวไร่อ้อย รัฐบาลก็จะอ้างถึงความเป็นธรรมที่ตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ได้กำหนดทางเลือกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคดังกล่าว

2. การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิต คือ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานน้ำตาลได้เข้ามามีส่วนร่วมแข่งขันในการกำหนดคนนโยบายในเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การกำหนดคนนโยบายสอดคล้องกับปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

3. มีการจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นระเบียบมากขึ้น ก็ยังเห็นได้จากนโยบายดังกล่าวได้กำหนดกติการในการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล โดยให้ทั้ง 2 ฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบในการผลิตตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตอ้อย การแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาล การจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย และการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนี้รัฐบาลพยายามที่จะให้องค์การของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอุตสาหกรรม

อ้อยและน้ำตาลปฏิบัติงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะว่าองค์การที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีหลายองค์การ ทั้งองค์การภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีเป้าหมายและแนวทางในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้เป็นการยากที่องค์การเหล่านั้นจะปฏิบัติงานร่วมกันให้เป็นไปตามความคาดหวังของรัฐบาล

4. การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ ทำให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและน้ำตาลสูงขึ้น กล่าวคือ หลังการประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แล้วปรากฏว่าผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยสูงขึ้น ทั้งนี้คือ

ตารางที่ 5 แสดงปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย 1 ตัน ในช่วง 5 ปีที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

ปีการผลิต	ผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ย (กิโลกรัม/อ้อย 1 ตัน)
2523/24	85.93
2524/25	88.49
2525/26	92.62
2526/27	95.96
2527/28	98.64
2528/29	103.60
2529/30	103.73

ที่มา: หน่วยงานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

5. การกำหนดราคาอ้อยตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ทำให้ราคาอ้อยมีเสถียรภาพมากขึ้นดังจะพิจารณาได้จาก เมื่อเปรียบเทียบสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน (Coefficient of Variation) ของราคาอ้อยในช่วงที่กำหนดราคาอ้อยโดยการต่อรอง (ปีการผลิต 2516/17 ถึงปีการผลิต 2524/25) กับการกำหนดราคาอ้อยในช่วงที่นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้นั้น พบว่า สัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของการกำหนดราคาอ้อยโดยการต่อรองราคามีค่าเท่ากับร้อยละ 39.42 ในขณะที่สัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาอ้อยที่ซื้ออ้อยตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีค่าเท่ากับร้อยละ 27.23

(ดูรูปทฤษฎี พิธีกรรม 2527:80) แสดงให้เห็นว่า การกำหนดราคาอ้อยค่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีเสถียรภาพสูงกว่าการกำหนดราคาอ้อยโดยการต่อราคา

ลักษณะโครงสร้างขององค์การของฝ่ายปฏิบัติการ

ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะของโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ การจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน การประสานงานระหว่างองค์การฝ่ายปฏิบัติการ สำหรับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีนั้น จากการศึกษาพบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติมี 3 ประเภท คือ

1. องค์การหรือหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรีเป็นครั้งคราว องค์การประเภทนี้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง องค์การประเภทนี้ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย) และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ส่วนองค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางอีกประเภทหนึ่งซึ่งมาตั้งหน่วยงานในจังหวัดกาญจนบุรี หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง และหน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี

2. องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย หน่วยงานฝ่ายปกครอง สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด องค์การในกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. องค์การเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการอ้อยประจำจังหวัดกาญจนบุรี คณะอนุกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นเขต 4 สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 โรงงานน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรี ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และหน่วยควบคุมที่ 6 ของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด

จากลักษณะขององค์การที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรี เราสามารถพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์การที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ได้ดังนี้

2.1 โครงสร้างขององค์การ จะเห็นได้ว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของ จังหวัดกาญจนบุรีมีทั้งองค์การภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังนั้นการจัดโครงสร้างขององค์การ ในระดับปฏิบัติการจึงมีทั้งรูปแบบโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการที่มีการรวมอำนาจ ไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก รูปแบบโครงสร้างขององค์การแบบคณะกรรมการหรือโครงสร้างขององค์การ แบบราบ (Flat Organization) และรูปแบบโครงสร้างขององค์การแบบบริษัทเอกชนซึ่ง เน้นความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารงาน ลักษณะดังกล่าวส่งผลกระทบบลสำเร็จ ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ คือ

1.1 การขาดเอกภาพระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การ จัดโครงสร้างองค์การมีหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบมากมายหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วย งานก็จะทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคำสั่งกักของตน เมื่อองค์การในระดับนโยบายขาด เอกภาพ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานและมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามนโยบาย ถึง 3 ท่าน ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องนโยบายของรัฐบาลในหน้า ๗๖-๗๘ เมื่อองค์การใน ระดับนโยบายขาดเอกภาพ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมากและแต่ละหน่วยงานก็สั่งการหรือ กำหนดแนวนโยบายให้แก่หน่วยงานในสังกัดของตนดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศ ทำให้องค์การ ในระดับปฏิบัติการขาดเอกภาพตามไปด้วยเพราะจะต้องสนองตอบต่อนโยบายของหน่วยงานเจ้า สังกัด

นอกจากนี้องค์การที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากทั้งองค์การภาครัฐบาล และเอกชนโดยมีการจัดโครงสร้างขององค์การแบบต่างๆ กันนั้น ทำให้นโยบายขาดเอกภาพเพราะ องค์การแต่ละองค์การจะทำหน้าที่ของตนโดยไม่ได้กำหนดแนวทางร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้การ ดำเนินการตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของจังหวัดกาญจนบุรีจึงมีลักษณะต่างคน ต่างทำและขาดเอกภาพ

การขาดเอกภาพขององค์การในระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรีอาจจะเห็นได้จาก การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่น เขต 4 ซึ่งตั้งขึ้นโดยคำสั่งของคณะกรรมการบริหารที่ 1/2528 ลงวันที่ 31 มกราคม 2528 และคำสั่งคณะกรรมการบริหารที่ 2/2528 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี เป็นประธาน เกษตรจังหวัดกาญจนบุรี พาณิชยจังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 4 คน ผู้แทนชาวไร่ อ้อย 5 คน เป็นกรรมการ ให้อุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการดังกล่าวสามารถที่จะกำหนดแผนการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรีได้ แล้วใช้แผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือควบคุมการดำเนินงานและปฏิบัติงานขององค์การที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการดังกล่าวไม่ได้กำหนดแผนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไว้ ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดทำงานอย่างเอกเทศ (เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์) โดยไม่คำนึงถึงการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การที่องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีการกำหนดแผนงานร่วมกันและทำงานอย่างเป็นเอกเทศนี้ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายขององค์การในระบอบปฏิบัติการขาดเอกภาพในการดำเนินการ

ลักษณะการขาดเอกภาพขององค์การในระบอบปฏิบัติการอีกประการหนึ่งก็จะเห็นได้จากกรณีที่ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่มีการนำนโยบายแม่แบบผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ไม่มีการกำหนดแผนการผลิตเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดทั้งที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นเรื่องที่สำคัญของจังหวัด ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า องค์การที่นำนโยบายแม่แบบผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติของจังหวัดกาญจนบุรีไม่ได้เป็นหน่วยงานในสังกัด 5 กระทรวงหลัก จึงไม่มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการในจังหวัดไว้ และนอกจากนี้ลักษณะการบริหารของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางจึงได้กล่าวมาแล้วในเรื่องนโยบายของรัฐบาลในหน้า 78-80 ทำให้้องค์การในระบอบปฏิบัติการในจังหวัดไม่ได้กำหนดแผนที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกันไว้ การที่ทางจังหวัดไม่มีการกำหนดแนวทางหรือแผนงานร่วมกัน ในทางปฏิบัติทำให้้องค์การที่เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำหน้าที่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้การปฏิบัติงานขององค์การในระบอบปฏิบัติการขาดเอกภาพ ซึ่งทำให้การนำนโยบายแม่แบบผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

1.2 การจัดโครงสร้างขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของนโยบายรัฐบาล ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้อย่างทันที่ เพราะหน่วยงานในระบอบปฏิบัติการจะต้องส่งเรื่องมายังส่วนกลางเพื่อตัดสินใจ องค์การในระบอบปฏิบัติการในจังหวัดจึงทำหน้าที่เพียงรวบรวมข้อมูลให้ส่วนกลางเท่านั้น ลักษณะการรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การ ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ล่าช้าและเกิดปัญหาทางการเมืองตามมา ซึ่งจะเห็นได้จากมีการเรียกร้องและเดินขบวนของ

ชาวไร่ไถ้อยมายังส่วนกลางเมื่อมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้น คณะอนุกรรมการและองค์การในระดับปฏิบัติการของจังหวัดเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะวางแผนและหาแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้ก้าวหน้าต่อไป

๑.3 การจัดโครงสร้างขององค์การที่รับผิดชอบในการควบคุมการผลิตของจังหวัดกาญจนบุรี มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานควบคุมการผลิตในส่วนกลาง กล่าวคือ ในช่วง 5 ปีที่นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของหน่วยงานควบคุมการผลิตในจังหวัดกาญจนบุรีถึง 4 ครั้ง โดยในช่วงปีการผลิต 2525/26-2526/27 ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวรับผิดชอบ ปีการผลิต 2527/28 ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทรายขาวรับผิดชอบ ปีการผลิต 2528/29 ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายขาวรับผิดชอบ และปีการผลิต 2529/30 ถึงปัจจุบัน หน่วยควบคุมที่ 6 บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด รับผิดชอบ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพของหน่วยงานดังกล่าวบ่อยครั้งทำให้หน่วยงานดังกล่าวขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ พนักงานควบคุมชาวชวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพราะว่า พนักงานชาวความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่

จะเห็นได้ว่าลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรียังคงมีปัญหาหลายประการที่ส่งผลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างขององค์การนี้จะเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลดังได้กล่าวมาแล้ว

2. สายการบังคับบัญชาและการประสานงานขององค์การในระดับปฏิบัติการ จากการศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่าการจัดสายการบังคับบัญชาขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ องค์การสังกัดในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีทั้งรูปแบบคณะกรรมการและส่วนราชการ องค์การประเภทนี้จะรับนโยบายจากส่วนกลางและปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางมอบหมาย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้หน่วยงานที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นเพียงผู้รวบรวมข้อมูลเสนอส่วนกลาง ลักษณะประเภทที่สองได้แก่องค์การสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และยังคงรับนโยบายจากทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานเจ้าสังกัดในส่วนกลางด้วย ลักษณะประเภทที่สามได้แก่องค์การภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตนเอง

จากสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ จะ เห็นได้ว่าหน่วยงานที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติมีสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ลักษณะขององค์การ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การนำนโยบาย ไปปฏิบัติขององค์การ ในระดับจังหวัดขาดการประสานงานกัน เพราะเมื่อองค์การในระดับนโยบายขาดการประสานงานกัน จึงได้กล่าวมาแล้วในส่วนของนโยบายของรัฐบาลในหน้า 76-78 ทำให้การสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบายเป็นไปในรูปแบบต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานกันด้วย ลักษณะการบังคับบัญชาดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร ซึ่งลักษณะการขาดการประสานงานนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับนโยบายของรัฐบาลและโครงสร้างขององค์การซึ่งได้วิจัยไว้แล้วในตอนต้นของหนังสือ

3. ระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งจากการศึกษาพบว่าขั้นตอนในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี มีอยู่ 2 ช่วงไต่แก ช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งในแต่ละช่วงมีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ การผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง เราสามารถพิจารณาระเบียบวิธีการ และขั้นตอนในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในแต่ละช่วงไต่แกดังนี้

3.1 ขั้นตอนในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้ คือ

- ขั้นตอนในการผลิตอ้อย องค์การที่เกี่ยวข้องในการผลิตอ้อย ไต่แกสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขากาญจนบุรี ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 2 สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 โรงงานน้ำตาลให้บริการแก่ชาวไร่อ้อยตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การมีอยู่ และเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ส่วนกลางจัดทำแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายประจำปี ในการปฏิบัติงานขององค์การเหล่านี้มีระเบียบและวิธีการในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ประกอบกับลักษณะโครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีมี 3 ประเภท คือ องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง องค์การในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์การภาคเอกชนและองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการปฏิบัติงานขององค์การดังกล่าวเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การของตน

เป็นสิ่งสำคัญ จึงทำให้การปฏิบัติงานขององค์การเหล่านั้นไม่มีการประสานกันเท่าที่ควร ลักษณะดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ขั้นตอนในการผลิตน้ำคาลทราย องค์การในระดับนโยบายจากส่วนกลางกำหนดแผนนโยบายในการผลิตและจำหน่ายน้ำคาลทรายในแต่ละปีการผลิต โดยกำหนดวันเวลาให้โรงงานน้ำคาลเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำคาลทราย เมื่อโรงงานเปิดหีบแล้วชาวไร้อ้อยส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำคาล และทางองค์การที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการผลิต ได้แก่ สำนักงานอ้อยและน้ำคาลทราย ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำคาลทรายชาวสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 ส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไปประจำโรงงานน้ำคาลเพื่อตรวจเช็คปริมาณอ้อย (ชั่งน้ำหนักอ้อย) ชนิด ปริมาณและคุณภาพน้ำคาลที่โรงงานผลิตให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนดไว้ พร้อมกันนี้ทางสำนักงานอ้อยและน้ำคาลทราย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานน้ำคาลและเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตดังกล่าวเป็นครั้งคราว จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากขั้นตอนหนึ่งของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ถ้าเจ้าหน้าที่ควบคุมการผลิตไม่สามารถตรวจสอบปริมาณอ้อยเข้าหีบและปริมาณน้ำคาลที่ผลิตได้อย่างถูกต้องแล้วจะทำให้ชาวไร้อ้อยทั้งประเทศสูญเสียผลประโยชน์จากการที่เมืองคการเข้ามารับผิดชอบในการควบคุมการผลิตถึง 3 หน่วยงานนั้นทำให้เกิดผลคือระบบ คือ สามารถควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องของปริมาณอ้อยที่เข้าหีบและปริมาณน้ำคาลที่ผลิตได้ตรงกับข้อเท็จจริง แต่ทำให้เกิดผลเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตสูง

- การจำหน่ายน้ำคาลทราย ในขั้นตอนนี้หลังจากโรงงานน้ำคาลในจังหวัดกาญจนบุรีผลิตน้ำคาลตามชนิด ปริมาณและคุณภาพตามที่ทางราชการกำหนดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายรับผิดชอบในการจัดจำหน่ายน้ำคาลทรายที่แต่ละโรงงานผลิตได้

- การกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง ในขั้นตอนนี้กระทำโดยหน่วยงานในระดับนโยบายจากส่วนกลางจะคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริงจากปริมาณน้ำคาลที่จำหน่ายได้ทั้งหมด (น้ำคาลโคเวต้า กที่จำหน่ายไม่หมดภายในวันที่ 30 กันยายนให้คำนวณราคาตามราคาตัวมราคาเฉลี่ยของเดือนกันยายน ส่วนราคาน้ำคาลโคเวต้า ค. ให้คำนวณตามราคาเฉลี่ยมาตรฐานของน้ำคาลโคเวต้า ข.) ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากเนื้อหาของสาระของนโยบายยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการคำนวณผลตอบแทน และภาระค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายน้ำคาลทรายว่าควรจะเป็นภาระของฝ่ายใด จึงผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในเรื่องเนื้อหาของสาระของนโยบาย จึงทำให้เกิดปัญหาในการคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริงเกือบทุกปี



3.2 ขั้นตอนที่ 2 ในการนำนโยบายแม่แบบผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังนี้คือ

ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงนั้นนั้น ไม่แตกต่างจากช่วงแรกซึ่งได้กล่าวมาแล้วมากนัก มีเฉพาะขั้นตอนในการผลิตน้ำตาลทรายเท่านั้นที่แตกต่างออกไป ดังรายละเอียดจะได้พิจารณา ดังนี้

- ขั้นตอนในการผลิตอ้อย มีองค์การที่รับผิดชอบเหมือนกับช่วงแรก และการปฏิบัติงานขององค์การที่เกี่ยวข้องมีปัญหา เหมือนกับช่วงแรกซึ่งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ในปีการผลิต 2528/29 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ประกาศให้ชาวไร่อ้อยจดทะเบียนชาวไร่อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยเพื่อเก็บข้อมูลในการจัดทำแผนการผลิตอ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทราย แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวไปจัดทำแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายแต่อย่างใด (กรรมการบริหารท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) จึงทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีแผนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลรวมกัน

- ขั้นตอนในการผลิตน้ำตาลทรายในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ

- การเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ขั้นตอนนี้มีองค์การในระดับนโยบายจากส่วนกลาง คือคณะกรรมการบริหารจัดการประมาณการรายได้เบื้องต้นจากการจำหน่ายน้ำตาลทราย และราคาอ้อยขั้นต้น โดยแจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยทราบเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อคัดค้าน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในขั้นตอนนี้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติในด้านการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้น กล่าวคือ ในการกำหนดประมาณการรายได้และราคาอ้อยขั้นต้นยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณราคาอ้อยที่แน่ชัดว่าจะประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง และการคาดการณ์เกี่ยวกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแน่ชัด จึงทำให้การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นค่า ชาวไร่อ้อยจึงไม่พอใจต่อการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นดังกล่าว และได้มีการเรียกร้องให้ทางรัฐบาลปรับราคาอ้อยขั้นต้นให้สูงขึ้นแทบทุกปี (กรรมการอ้อยท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์)

- โรงงานเปิดที่บ่ออ้อยตามวันเวลาที่กำหนดไว้ ชาวไร่อ้อยส่งอ้อยเข้าโรงงาน และองค์การที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการผลิตส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำโรงงานน้ำตาล องค์การเหล่านั้นได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย (ปีการผลิต 2527/28) ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ปีการผลิต 2528/29) และศูนย์ควบคุมการผลิตของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อควบคุมการผลิตในโรงงานน้ำตาล โดยทำการตรวจเช็คปริมาณอ้อยเข้าหีบ ชนิด ปริมาณและคุณภาพของน้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลผลิตได้ให้เป็นไปตามประกาศของทางราชการ พร้อมกันนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัดและสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานน้ำตาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นครั้งคราว จะเห็นได้ว่าในชั้นตอนนี้จะมีองค์การทำหน้าที่ควบคุมการผลิตที่ไปประจำโรงงานน้ำตาลมีเพียง 2 องค์การคือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และศูนย์ควบคุมการผลิตที่รับผิดชอบในแต่ละปีการผลิต ทำให้การบริหารงานควบคุมการผลิตเกิดเอกภาพ และลดภาระค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตลง พร้อมกับได้ปรับปรุงระบบการควบคุมการผลิตให้รัดกุมขึ้น แต่จากการเปลี่ยนแปลงสภาพของหน่วยงานควบคุมบ่อยครั้งทำให้การปฏิบัติงานของศูนย์ดังกล่าวขาดความต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อทัศนคติของพนักงาน ทั้งผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงในเรื่องทัศนคติของนักปฏิบัติต่อไป

- ชั้นตอนการจำหน่ายน้ำตาลทราย ในชั้นตอนนี้ไม่แตกต่างไปจากช่วงแรก แต่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (น้ำตาลโคเวต้า ก) จากสำนักงานกลางจำหน่ายน้ำตาลทรายชวามาเป็นศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และศูนย์ควบคุมการผลิตของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ในปีการผลิต 2527/28, 2528/29 และ 2529/30 ตามลำดับ

- ชั้นตอนการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง ในชั้นตอนนี้คณะกรรมการบริหาร จัดหารายได้ทั้งหมดที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายและนำมาคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริง เพื่อนำเสนอคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในชั้นตอนนี้จะมีปัญหาเหมือนกับช่วงแรก กล่าวคือ ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจะไม่ยอมรับราคาอ้อยที่แท้จริง เนื่องจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณผลตอบแทนในการผลิตอ้อยและน้ำตาล

ไว้อย่างแน่ชัด (วิชาญ ชาวโพรงศ์ อ้างถึงในพระราชชาติธุรกิจ 2532:12)

ทรัพย์สิน

ทรัพย์สิน เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการขาดแคลนทรัพย์สิน เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพย์สินหมายถึง งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ในปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 พบว่าลักษณะของทรัพย์สินที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน คือ

3.1 งบประมาณ หากพิจารณาลักษณะการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี จะเห็นว่างบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณด้านการบริหารและงบประมาณในด้านการวิจัย เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ เครื่องใช้สำนักงาน ค่าพาหนะ ค่าใช้จ่ายในการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์อ้อย ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่มีปัญหาทั้งกล่าวแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของทางราชการ ซึ่งมีหน่วยงานอยู่ในจังหวัดอยู่แล้ว การที่นำนโยบายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่ และองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานราชการทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก ค่าใช้จ่ายขององค์กรดังกล่าวใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งไม่มีปัญหาการขาดแคลนงบประมาณแต่ประการใด เพราะงบประมาณที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณด้านการบริหารซึ่งเมื่อนำนโยบายรัฐบาลให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว งบประมาณด้านเงินเดือน เครื่องใช้สำนักงาน พาหนะ ซึ่งมีอยู่แล้วไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเหล่านี้เพิ่มขึ้น และถ้าหากปีใดงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลไม่เพียงพอหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถขอความช่วยเหลือจากสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และโรงงานน้ำตาลได้ (เจ้าหน้าที่เกษตรตำบลท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) อีกทั้งในช่วงปีการผลิต 2527/28 ถึงปีการผลิต 2529/30 ซึ่งเป็นช่วงที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้น ดังนั้นหากหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณก็สามารถขออนุมัติเงินอุดหนุนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ คณะกรรมการบริหารกองทุน

อ้อยและน้ำตาลทราย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการต่างๆ ที่ขอมา โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและผลประโยชน์ที่ได้รับจากงบประมาณดังกล่าว (เจ้าหน้าที่ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์)

สำหรับหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีนั้น ในช่วงก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หน่วยงานเหล่านี้จะใช้งบประมาณของตนเอง ซึ่งงบประมาณดังกล่าวได้จากการเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เช่น สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว มีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ รายได้ดังกล่าวนี้สำนักงานจะนำมาใช้ในการดำเนินงานตามนโยบาย ส่วนโรงงานน้ำตาลก็จะใช้งบประมาณของโรงงานมาดำเนินการดำเนินงานตามนโยบาย จึงทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องงบประมาณแต่ประการใด และหลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมการผลิตตั้งแต่ปีการผลิต 2527/28 ถึงปีการผลิต 2529/30 มี 3 หน่วยงานตามลำดับคือ ศูนย์ควบคุมการผลิตของสำนักงานคณะกรรมการน้ำตาลทราย แผนกควบคุมที่ 3 เขตควบคุมที่ 2 ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หน่วยควบคุมที่ 6 ของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับงบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานในแต่ละปีจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ปัญหาในการขาดแคลนงบประมาณในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวจึงยังไม่มีแต่ประการใด (เจ้าหน้าที่หน่วยควบคุมที่ 6 จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์)

เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีแล้วจะเห็นว่า ไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีให้ประสบความสำเร็จ

2. ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เครื่องใช้สำนักงานและยานพาหนะ จากการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีพบว่า ไม่มีปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้แต่ประการใด ทั้งนี้เพราะว่า องค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วเป็นหน่วยงานราชการที่มีที่ตั้งในจังหวัดกาญจนบุรีและต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ในจังหวัดกาญจนบุรีอยู่แล้ว เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และฝ่ายปกครองในจังหวัด ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับอนุมัติเครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นปัญหาในการปฏิบัติงานที่เกิดจากการขาดทรัพยากรด้านเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์

ตลอดจนยานพาหนะที่ใช้ในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติจึงไม่ประสบปัญหาแต่ประการใด (เจ้าหน้าที่ เกษตรตำบลในอำเภอท่าม่วงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านทรัพยากรที่ เกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติงานจึงเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการนำ นโยบายแม่ข่ายไปผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

3. จำนวนเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแม่ข่ายไปผล ประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาบางประการซึ่ง อาจจะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

3.1 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของขาดความชัดเจน ดังเป็นเหตุมา กันแล้วว่าในช่วงปีการผลิต 2525/26 และปีการผลิต 2527/28 นโยบายของรัฐบาลไม่ได้ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อให้ ใ้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่กำหนดไว้ (เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์) ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องเนื้อหาหรือสาระของนโยบาย การกำหนดหน้าที่ไม่ชัดเจนนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กับการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสนและไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติ ตามนโยบาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่สามารถทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ อย่างเต็มที่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภาระที่นโยบายของรัฐบาลกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีอยู่แล้วในจังหวัดกาญจนบุรี เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น หน่วยงานในสังกัดสำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ศูนย์ป้องกันและกำจัด ศัตรูพืชที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานเหล่านี้มีจำนวนไม่มากนัก ขณะเดียวกันก็ มีงานประจำที่ต้องทำมากอยู่แล้ว เช่น ต้องรับผิดชอบในเรื่องพืชเศรษฐกิจทั้งหมดภายใน จังหวัดซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการปฏิบัติตามนโยบายแม่ข่ายไปผล ประโยชน์ 70:30 ได้อย่างเต็มที่ (เจ้าหน้าที่เกษตรตำบลในอำเภอท่ามะกาท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ลักษณะดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง หรือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ตามนโยบายไม่เพียงพอ กล่าวคือ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีน้อย ทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ตามนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของชาวไร่อ้อยได้

เช่น ในเรื่องอ้อยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง ซึ่งมีขอบเขต รับผิดชอบงานการวิจัยอ้อย และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยในเขตภาคกลาง ทั้งหมด ในทางปฏิบัติอัตรากำลังของศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางมีข้าราชการและลูกจ้างเพียง 17 คนเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยได้อย่างทั่วถึง อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ทั้งหมดก็ต้องรับผิดชอบในด้านการวิจัยอ้อยแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น (เจ้าหน้าที่ศูนย์เกษตรอ้อยท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการแก่ชาวไร่อ้อย และจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

สำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในค้ำน้ำตาลทรายนั้น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางค้ำน้ำตาลทราย ไปประจำโรงงานน้ำตาลในช่วงที่โรงงานน้ำตาลเปิดตีบ เพื่อสุ่มตัวอย่างน้ำตาลว่าโรงงานผลิตได้ตามที่ทางราชการกำหนดไว้หรือไม่ จึงไม่มีปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในค้ำน้ำ แต่ประการใด

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาในภาพรวมในเรื่องทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ฉบับนี้ ผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรีพบว่า ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้บรรลุผล เพราะไม่มีปัญหาการขาดแคลน ทรัพยากรแต่ประการใด โดยเฉพาะในค้ำนงบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติตาม นโยบาย มีเพียงในเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีปัญหาอยู่บ้าง

การสื่อสารความ

การสื่อสารความ เป็นตัวแปรอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบาย ฉบับนี้ ผล ประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งการสื่อสารความ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายเข้าใจถึงมาตรฐาน วัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุ มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การสื่อสารความยังรวมไปถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติกับประชาชนผู้มาติดต่อหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย สำหรับการติดต่อสื่อสารที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี สามารถพิจารณาได้ดังนี้

๑. การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การในระดับนโยบายกับองค์การในระดับปฏิบัติการ ในจังหวัดกาญจนบุรี การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การทั้งสองระดับโดยใช้หนังสือสั่งการจาก องค์การในระดับนโยบาย ไปยังองค์การระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด โดยยึดตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 ข้อ 7 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสานงานกัน และใช้อำนาจตามกฎหมายและนโยบายของแต่ละ ส่วนราชการที่มีอยู่ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ ในปีการ ผลิต 2525/26 และปีการผลิต 2526/27 การติดต่อสื่อสารจึงมีลักษณะแบบทิศทางเดียว ซึ่ง จะเห็นได้จากการที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือสั่งการมายังหน่วย งานในสังกัดในจังหวัดกาญจนบุรีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้ปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐบาลในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ สำหรับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบใน การปลูกอ้อยก็มีหนังสือสั่งการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยอ้างถึง มติคณะรัฐมนตรีคัง กล่าวสั่งการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในจังหวัดกาญจนบุรีที่เกี่ยวข้อง กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปัน ผลประโยชน์ให้บรรลุผล จะเห็นได้ว่าการสั่งการให้นำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงนี้นั้น หนังสือ สั่งการไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม นโยบายโดยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและแนวนโยบายของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งลักษณะ ดังกล่าวนี้นับเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลตั้งที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องของนโยบาย รัฐบาล การสั่งการในลักษณะต่างคนต่างสั่งการและให้แต่ละองค์การปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบาย ของหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ เช่น ปัญหา การขาดเอกภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การในระดับปฏิบัติการ ปัญหาการทำงาน ล้าช้า ปัญหาการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามที่ลักษณะดังกล่าว นี้ไม่ได้เกิดจากรูปแบบการสั่งการ แต่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลมากกว่า

สำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การระดับนโยบายกับองค์การระดับปฏิบัติการ ในช่วงปีการผลิต 2527/28 ถึงปีการผลิต 2529/30 ซึ่งเป็นช่วงที่การบริหารอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การติดต่อสื่อสารยังคง เป็นไปในรูปแบบเดิม คือ ใช้หนังสือสั่งการไปยังองค์การที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในช่วงนี้การสั่งการมิได้อยู่ในรูปของกระทรวงต่างๆ แล้ว ทั้งนี้ก็เพราะการบริหารอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลอยู่ในรูปของคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ซึ่งมีตัวแทนของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลรวมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งเป็นโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น เมื่อคณะกรรมการชุดต่างๆ ประชุมและมีมติออกมาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายในฐานะที่เป็นฝ่ายตุลาการก็จะทำหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ทราบถึงนโยบายและถือปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้การติดต่อสื่อสารในช่วงนี้ยังกระทำผ่านตัวแทนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่เป็นกรรมการในชุดต่างๆ ไปแจ้งผลการประชุมให้หน่วยงานในสังกัดของตนทราบ

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การระดับนโยบายกับองค์การในระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรี ไม่มีปัญหาต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีผลเสียก็เพียงการติดต่อสื่อสารมีกระบวนการมากอาจต้องใช้เวลาดำเนินการติดต่อสื่อสารล่าช้าไปซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่บ้าง

2. การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การในระดับปฏิบัติการที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี จากการศึกษาพบว่าการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดมีไม่มากนักหรืออาจกล่าวได้ว่าเกือบจะไม่มีเลย ทั้งนี้ก็เพราะลักษณะของนโยบายมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และนโยบายขาดเอกภาพทำให้การสั่งการของแต่ละกระทรวงเป็นไปในลักษณะที่เป็นเอกเทศ คือต่างคนต่างสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดของตน ซึ่งหน่วยงานในระดับปฏิบัติการจะยึดถือปฏิบัติตามที่กระทรวงเจ้าสังกัดสั่งการทำให้การติดต่อสื่อสารและการประสานงานขององค์การในระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรี ไม่มีการติดต่อสื่อสารหรือประสานงานกัน ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การในระดับปฏิบัติการขาดเอกภาพอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งผู้วิจัยเคยกล่าวถึงมาแล้ว

อย่างไรก็ดีหลังจากที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้วในจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่น เขต 4 ขึ้นมา แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ได้มีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับปฏิบัติการแก่ประการใด คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่เพียงการติดต่อสื่อสารกับองค์การระดับนโยบายในส่วนกลางโดยทำบันทึกชี้แจงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายเสนอคณะกรรมการบริหาร เพื่อชี้แจงให้ทางส่วนกลางรับทราบอีกทีหนึ่งต่อไป

จะเห็นได้ว่า การประสานงานและการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ในช่วงนี้ไม่มีปัญหาในเรื่องการประสานงานมากนัก

3. การศึกษาคือสื่อสารและการประสานงานระหว่างองค์กรที่นำนโยบายแม่งบ
 ผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติกับชาวไร่อ้อย ซึ่งเป็นการชี้แจงให้ชาวไร่อ้อยเข้าใจถึงนโยบาย
 ของรัฐบาลและเข้าใจบทบาทของตนเองในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวซึ่งจากการศึกษาการ
 นำนโยบายแม่งบผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีพบว่า องค์กรที่เกี่ยวข้อง
 กับการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีจะติดต่อและประสานงานกับชาวไร่อ้อยโดยใช้
 การประชุมชี้แจงให้ชาวไร่อ้อยได้ทราบถึงนโยบายของแต่ละหน่วยงาน โดยผ่านทางกำนัน
 และผู้ใหญ่บ้าน และส่งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงแนวนโยบายให้ชาวไร่อ้อย
 ทราบเป็นครั้งคราวในการประชุมสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 (เจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่
 อ้อยเขต 7, สัมภาษณ์) บทบาทของหน่วยงานของทางราชการในการศึกษาคือสื่อสารและประสานงาน
 งานกับชาวไร่อ้อยจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะหน้าที่ จำนวนเจ้าหน้าที่และที่ตั้งขององค์
 กร หากองค์กรตั้งอยู่ในเขตที่ปลูกอ้อยมากก็จะมีชาวไร่อ้อยเข้ามาติดต่อขอรับบริการมาก
 และในทางตรงข้ามหากหน่วยงานอยู่ในตัวเมืองและไม่เกี่ยวข้องกับการปลูกอ้อยโดยตรงก็จะ
 มีชาวไร่อ้อยมาติดต่อขอรับบริการน้อย เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัดและสำนักงานอุตสาหกรรม
 จังหวัด (ชาวไร่อ้อยในเขตอำเภอท่ามะกา, สัมภาษณ์) จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีบทบาท
 ในการให้บริการแก่ชาวไร่อ้อย และติดต่อประสานงานกับชาวไร่อ้อยโดยส่งเจ้าหน้าที่ไปชี้แจง
 แนวนโยบายและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยสม่ำเสมอ (ประมวลจากความเห็น
 ของชาวไร่อ้อยในเขตอำเภอท่าม่วง) ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งจะชี้แจงแนวนโยบายของ
 ทางราชการผ่านกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำไปชี้แจงแก่ลูกบ้านอีกทอดหนึ่ง หน่วยงานในสังกัด
 สำนักงานเกษตรจังหวัดซึ่งจะมีเกษตรตำบลเป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อยุ่ประสานงานกับชาวไร่อ้อย โดย
 ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่จะมาติดต่อขอรับบริการต่างๆ จากเกษตรตำบล และหน่วยป้องกันและกำจัด
 ศัตรูพืชที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรีจะส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำแก่ชาวไร่อ้อยในด้านการป้องกันและ
 กำจัดศัตรูอ้อยโดยผ่านทางสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7

นอกจากนี้การศึกษาคือสื่อสารและการประสานงานกับชาวไร่อ้อยโดยใช้การประชุมชี้แจง
 และส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำแก่ชาวไร่อ้อยแล้ว ทางสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ยังประ
 สานงานกับชาวไร่อ้อยโดยจัดทำวารสารสัมพันธ์ชาวไร่อ้อยเขต 7 ชาวชาวอ้อย เพื่อใช้เป็นสื่อ
 ในการติดต่อระหว่างสมาคมกับชาวไร่อ้อย ซึ่งเนื้อหาสาระของวารสารและข่าวดังกล่าวจะเกี่ยว
 ข้องกับนโยบายของรัฐบาล การเคลื่อนไหวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยวารสารและ
 ข่าวนั้นจะส่งให้แก่ชาวไร่อ้อยในสังกัดถึงที่อยู่ ทำให้ชาวไร่อ้อยรับทราบและเข้าใจถึงนโยบาย
 ของรัฐบาลและสถานการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้มาก (ชาวไร่อ้อยในเขต

อำเภอท่ามะกา, สัมภาษณ์) นอกจากนี้สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ยังได้จัดทำบอร์ดข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและการเคลื่อนไหวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศไว้ที่สมาคม เพื่อให้สมาชิกที่มาติดต่อกับสมาคมได้รับทราบ อีกทั้งยังมีการจัดทำโครงการวิทยุสื่อสาร เพื่อติดต่อระหว่างชาวไร่อ้อยกับสมาคม

จะเห็นได้ว่าการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและชาวไร่อ้อยมีการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกันมาก ลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยให้ชาวไร่อ้อยเข้าใจนโยบายของรัฐบาลและสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ดีซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการติดต่อสื่อสารและการประสานงานมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะการประสานงานระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับชาวไร่อ้อย ปัญหาในเรื่องการประสานงานที่เกิดขึ้นได้แก่การประสานงานระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีด้วยกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขแต่ประการใด

ทัศนคติของนักปฏิบัติ

ทัศนคติของนักปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทัศนคติของนักปฏิบัติ หมายถึง ความคิดเห็น ความเชื่อถือและความคาดหวังของนักปฏิบัติที่มีต่อนโยบายและผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรและผลประโยชน์ส่วนตัวของนักปฏิบัติ

ในการศึกษาเรื่องทัศนคติของนักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มประชากรที่ศึกษาเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กลุ่มเจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการผลิต และเจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และนำมาประมวลความคิดเห็น ซึ่งรายละเอียดจะได้พิจารณาต่อไป

1. ทัศนคติของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี จากการศึกษาทัศนคติของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า

1.1 ทัศนคติต่อวันนโยบาย ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 โดยหลักการแล้วเป็นนโยบายที่ดี เพราะว่

นโยบายดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ผลิต คือ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานน้ำตาล เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำให้การกำหนด

นโยบายสามารถสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี และนโยบายดังกล่าวได้จัดระเบียบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้เป็นระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนในการผลิตอ้อย การแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาล การร่วมกันจัดจำหน่ายน้ำตาล และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล แต่นโยบายดังกล่าวมีปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้กับองค์กรในระดับนโยบายในส่วนกลางมากเกินไป ทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติการในจังหวัดไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหา หน่วยงานในระดับปฏิบัติการในจังหวัดจึงทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองข้อมูลในการแก้ไขปัญหาก็แก่ส่วนกลางเท่านั้น นอกจากนี้กลุ่มข้าราชการยังมีความเห็นว่าระบบแบ่งปันผลประโยชน์ยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยที่แท้จริง เพราะว่าชาวไร่อ้อยที่ปลูกอ้อยมีคุณภาพก็ได้รับค่าตอบแทน (ราคา) เท่ากับชาวไร่อ้อยที่ปลูกอ้อยมีคุณภาพต่ำซึ่งจะทำให้ชาวไร่อ้อยไม่พยายามปรับปรุงการผลิตอ้อยให้มีคุณภาพสูงขึ้น

1.2 หัตถคดีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของฝ่ายปฏิบัติการ กลุ่มข้าราชการมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวมีหลายหน่วยงานและต่างสังกัดกัน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีเป้าหมายและแนวทางในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไปดังนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะยึดถือเป้าหมายและแนวนโยบายของผู้บังคับบัญชาของตนเป็นหลัก เพราะ ผู้บังคับบัญชาสามารถให้ดุลหรือให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการเหล่านั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานขององค์การต่างๆ ในระดับจังหวัดขาดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

1.3 หัตถคดีต่อผลของนโยบายที่เกิดขึ้นกับองค์กรและบุคลากรส่วนตัวของนักปฏิบัติ กลุ่มข้าราชการมีความเห็นว่า การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนักทั้งนี้ เพราะว่า การที่รัฐบาลได้ผนวคนโยบายดังกล่าวกับหน่วยงานของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลโดยมีหนังสือสั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรีประสานงานกันและยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและแนวนโยบายของแต่ละส่วนราชการมีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไว้ จึงทำให้ข้าราชการเข้าใจว่าการปฏิบัติงาน

ตามนโยบายดังกล่าว คือการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว

ส่วนผลของนโยบายที่เกิดขึ้นกับส่วนต้นักปฏิบัตินั้น ข้าราชการมีความเห็นว่า จาก การที่นำนโยบายดังกล่าวมาใช้พวกเขาจึงปฏิบัติงานเช่นเดิม โดยปฏิบัติงานไปตามเป้าหมาย และแนวทางของแต่ละส่วนราชการตามที่ระเบียบ กฎหมายและแนวนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ในด้านผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติงานยังเหมือนเดิม กล่าวคือ ในการปฏิบัติราชการนอก สถานที่จะได้รับเบี้ยเลี้ยงจากทางราชการเท่าเดิม และมีเพียงบางครั้งที่เจ้าหน้าที่ข้าราชการ ไป ปฏิบัติงานจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พวกเขาจะได้รับค่าตอบแทนกรณี พิเศษ ได้แก่ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าพาหนะในการเดินทางไปปฏิบัติงาน

2. ทศนคติของเจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และผู้นำชาวไร่อ้อยต่อการนำ นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ

จากการศึกษาทศนคติของเจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และผู้นำชาวไร่ อ้อยต่อการนำนโยบายดังกล่าว ไปปฏิบัติพบว่า

2.1 ทศนคติต่อวันนโยบายเจ้าหน้าที่สมาคมและผู้นำชาวไร่อ้อยมีความเห็นว่า นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ที่นำมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยนั้นก่อให้เกิดความเป็น ธรรมแก่ชาวไร่อ้อย และเปิดโอกาสให้ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานน้ำตาลเข้ามามีส่วน ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดนโยบายในเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น ตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งการกำหนดนโยบายในการผลิตอ้อยและ น้ำตาลของแต่ละปีการผลิตสอดคล้องกับความต้องการของผู้ผลิตมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามนโยบาย ดังกล่าวยังมีจุดอ่อนบางประการ เช่นการกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณ ผลตอบแทนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลว่าจะประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง ผลพลอยได้จากการ ผลิตน้ำตาลทรายควร เป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลแต่ในทาง ปฏิบัติผลพลอยได้ยังเป็นของโรงงานฝ่ายเดียว จากกรณีดังกล่าวกลุ่มชาวไร่อ้อยจึงต้องต่อสู้ และเรียกร้องเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อย

2.2 ทศนคติต่อการจัดโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้มีความเห็นว่าในการบริหารงานของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย คือ ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ของผู้แทนส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องยังขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทัศนใจแก่ ไขปัญหาที่แน่ชัด จึงจะเห็นได้จาก ในการพิจารณาปัญหาต่างๆ นั้น ผู้แทนฝ่ายชาวไร่อ้อยจะพิจารณาและทัศนใจอยู่บนพื้นฐานผล

ประโยชน์ของชาวไร่อ้อย ผู้แทนของโรงงานน้ำตาลจะพิจารณาและตัดสินใจปัญหาอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของโรงงานน้ำตาล และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ประนีประนอมปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น จึงทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทางออกที่ถูกต้องผู้แทนส่วนราชการต้องวางตัวเป็นกลางและตัดสินใจแก้ไขปัญหายุ่งบนพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

2.3 ทศนคติต่อผลของนโยบายที่เกิดขึ้นกับองค์การและผลประโยชน์ส่วนบุคคล
เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ทำให้ทางสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 มีผู้แทนของกลุ่มได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และสมาคมได้มีบทบาทในการควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงาน ทำให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยสูงกว่าช่วงก่อนหน้าที่จะนำนโยบายนี้มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยซึ่งจะส่งผลให้ชาวไร่อ้อยได้รับเงินค่าอ้อยสูงขึ้น

3. กลุ่มพนักงานควบคุมการผลิตส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นนักปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ เพราะว่าในการกำหนดราคาอ้อยตามนโยบายดังกล่าวราคาอ้อยจะสูงค่าเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ การควบคุมการบริหาร ประสิทธิภาพการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ประสิทธิภาพการควบคุมการผลิตของโรงงานน้ำตาลและการปราบปรามน้ำตาลทรายเถื่อนที่ผลิตขึ้นโดยไม่ลงบัญชีการผลิต และปริมาณอ้อยที่เข้าหีบในแต่ละปีการผลิต (สุนทร สีหิวน 2529:148) ดังนั้นชาวไร่อ้อยจะได้รับราคาอ้อยสูงค่าเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ ประสิทธิภาพในการควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลปริมาณอ้อยเข้าโรงงาน ข้อมูลการเคลื่อนย้ายน้ำตาล และการผลิตน้ำตาลให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของพนักงานควบคุมส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จากการศึกษาทศนคติของพนักงานควบคุมส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า

3.1 ทศนคติต่อตัวนโยบายหรือเนื้อหาสาระของนโยบาย พนักงานกลุ่มนี้มีความเห็นว่า นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้อย่างแท้จริง แต่นโยบายดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในการจัดโครงสร้างการบริหารการควบคุมการผลิต จึงทำให้สถานการณ์ของหน่วยงานควบคุมการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามสภาวะการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วง จึงจะเห็นได้จากในช่วง 5 ปี ที่ใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 หน่วยงานควบคุมการผลิตมีการเปลี่ยนแปลง

สถานภาพถึง 4 ครั้ง คือ ในปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2526/27 สำนักงานกลาง
จัดเจ้าหน้าที่นำศาลทรายขาวเป็นผู้รับผิดชอบ ปีการผลิต 2527/28 สำนักงานคณะกรรมการ
นำศาลทรายขาวเป็นผู้รับผิดชอบ ปีการผลิต 2528/29 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
เป็นผู้รับผิดชอบ และปีการผลิต 2529/30 บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบ
ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารงานควบคุมและทัศนคติของพนักงานควบคุม

3.2 ทัศนคติต่อผลของนโยบายที่เกิดขึ้นกับองค์การและผลประโยชน์ส่วนบุคคล
พนักงานกลุ่มนี้มีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของหน่วยงานควบคุมดังกล่าวทำให้
การควบคุมการผลิตขาดความต่อเนื่อง และพนักงานขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพราะ
พนักงานขาดความมั่นคงในตำแหน่งและได้รับค่าตอบแทนรวมทั้งสวัสดิการต่างๆ ลดลงในบางครั้ง

4. ทัศนคติของเจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลต่อนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

จากการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลต่อนโยบายดังกล่าว พบว่า

4.1 ทัศนคติต่อตัวนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ทางเจ้าหน้าที่โรงงาน
น้ำตาลมีความเห็นว่า การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา
นั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย และทำให้ปัญหา
ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลลดลงมากกว่าช่วงก่อนหน้าที่จะนำนโยบายนี้
มาใช้ แต่นโยบายยังขาดความแน่ชัดในการจัดการเกี่ยวกับผลตอบแทนการผลิตระหว่างอ้อยกับ
น้ำตาลว่าจะประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง ภาระค่าใช้จ่ายตามระบบฝ่ายใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ
ประเด็นดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลเกือบทุกปีการผลิต

4.2 ทัศนคติต่อผลของนโยบายที่เกิดขึ้นกับโรงงานน้ำตาล ทางฝ่ายโรงงาน
น้ำตาลมีความเห็นว่า การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยนั้นมีระ เบบียบและขึ้น
ขึ้นตอนต่างๆ มากมายจนทำให้โรงงานน้ำตาลขาดความคล่องตัวในการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่า
ในการประกอบกิจการทางการค่านั้นต้องอาศัยความคล่องตัวพอสมควร การมีระเบียบต่างๆ มาก
ทำให้การค้าขายน้ำตาลไม่สามารถสนองตอบต่อภาวะการขึ้นทางการค้าได้ทันที่

จากการศึกษาทัศนคติของนักปฏิบัติทั้ง 4 กลุ่ม จะเห็นได้ว่า แต่ละกลุ่มมีความเห็นว่า
การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยนั้น โดยหลักการแล้ว
เป็นนโยบายที่ดี และแต่ละกลุ่มได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาจากการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนั้น
อาจสรุปได้ว่า ทัศนคติของนักปฏิบัติเป็นปัจจัยสนับสนุนในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์
70:30 ไปปฏิบัติ

สภาพการ เมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ

สภาพการ เมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นถ้าสภาพการ เมืองเอื้ออำนวยจะทำให้ให้นโยบายนั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง ในทางตรงกันข้ามถ้าปัจจัยทางการ เมืองไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว โอกาสที่นโยบายนั้น จะประสบความสำเร็จก็น้อย เช่นเดียวกัน ซึ่งสภาพการ เมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ ในที่นี้ หมายถึง การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ มติมหาชน และพรรคการเมืองหรือไม่

ในการศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 จะมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางการ เมืองอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ก็เพราะว่า อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลหลายกลุ่มหลายฝ่าย ตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้บริโภค กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พรรคการเมืองและรัฐบาล นอกจากนี้อุตสาหกรรมดังกล่าวยังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ และทำเงินตราต่างประเทศให้กับไทยมีหลายพันล้านบาท ดังนั้นในการศึกษารั้งนี้จะพิจารณาถึงสภาพการ เมืองว่าเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีหรือไม่

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ก็เพราะว่าอุตสาหกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม ประกอบกับอุตสาหกรรมนี้มีกลุ่มผลประโยชน์ คือ สมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อย ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแข็งแกร่งและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 และได้พัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่ากลุ่มชาวไร้อ้อยเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีการจัดโครงสร้างของกลุ่มเป็นปึกแผ่นและมีอิทธิพลในการต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลมากที่สุด ซึ่งในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลในแต่ละครั้งจะมีสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยโดยเฉพาะสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี เป็นแกนนำของกลุ่มชาวไร้อ้อยกลุ่มอื่นๆ ทั่วประเทศ และจากการที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 เป็นนโยบายในการกำหนดราคาอ้อย ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 โดยกำหนดราคาอ้อยเหมือนกันทั่วประเทศ เมื่อรัฐบาลกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้น ราคาอ้อยที่แท้จริง หรือนโยบายในการผลิตอ้อยและน้ำตาลในแต่ละปีการผลิต

ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวไร่อ้อยแล้วจะมีกลุ่มชาวไร่อ้อยจากจังหวัดกาญจนบุรี โดยเฉพาะสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นกำลังสำคัญในการเจรจาต่อรองหรือเรียกร้องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายทุกครั้ง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สภาพการเมืองในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในระดับจังหวัดกับระดับประเทศมีความใกล้เคียงกัน หากสภาพการเมืองในระดับประเทศเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติแล้ว การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีมีโอกาสรประสบความสำเร็จจึงมีมาก ดังนั้นผู้วิจัยจะพิจารณาถึงประเด็นทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี โดยผู้วิจัยจะไต่พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ตามลำดับดังนี้ คือ การสนับสนุนหรือคัดค้านของกลุ่มต่างๆ ที่มีค่อนนโยบาย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และผลจากปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติซึ่งรายละเอียดสามารถพิจารณา ได้ดังนี้

1. การสนับสนุนหรือคัดค้านของกลุ่มต่างๆ ที่มีค่อนนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้พบว่า จะมีทั้งกลุ่มสนับสนุนและคัดค้านนโยบาย โดยกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จะให้การสนับสนุน ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์จะคัดค้านนโยบายดังกล่าว ซึ่งเราสามารถพิจารณาถึงกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้ดังนี้ คือ

1.1 สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ทางสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี เห็นด้วยกับการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย ทั้งนี้ก็เพราะว่าชาวไร่อ้อยรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการซื้อขายอ้อยโดยวิธีการ เจรจาต่อรองราคาแบบซึ่งหน้าหนัก ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลแทบทุกปี เมื่อชาวไร่อ้อยทราบข่าวว่ารัฐบาลจะนำวิธีการกำหนดราคาอ้อยโดยการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดราคาอ้อย กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ก็ให้การสนับสนุนทันทีทั้งๆ ที่ยังไม่ทราบหลักการที่แน่ชัดของระบบว่าเป็นอย่างไร (เจ้าหน้าที่ระดับสูงสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 , สัมภาษณ์)

จากการที่ชาวไร่อ้อยให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าวทั้งที่ยังไม่ทราบหลักการของนโยบายที่ชัดเจน ทำให้ในช่วงที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติแล้ว ชาวไร่อ้อยได้เรียกร้องในเรื่องความเป็นธรรมของการแบ่งปันผลประโยชน์ กล่าวคือ ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลนั้นนโยบายดังกล่าวกำหนดให้เป็นผลประโยชน์ของโรงงานน้ำตาลเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สำคัญอื่นๆ

ซึ่งนโยบายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างแน่ชัด กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการคำนวณผลตอบแทนในการผลิตระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลนั้นควรประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง ทำให้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ควรจะเป็นภาระของฝ่ายใด และการกำหนดอัตราส่วนต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงระหว่างอ้อยกับน้ำตาลว่ามีอัตราส่วนเช่นไร จึงทำให้ชาวไร่อ้อยมีการเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เมื่อชาวไร่อ้อยทราบว่ารัฐบาลจะออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว ชาวไร่อ้อยจึงให้การสนับสนุนทันที เพราะมีความหวังว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่จะให้ความคุ้มครองถึงเรื่องดังกล่าวด้วย (กรรมการบริหารท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) แต่หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แล้ว (พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527) เรื่องดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติแต่อย่างใด เพราะกติกายังอยู่ที่บทเฉพาะกาลตามมาตรา 86 ของ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวซึ่งไม่ให้นำผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลมาคำนวณผลตอบแทนในการผลิตจนถึงปีการผลิต 2529/30 ส่วนเรื่องการกำหนดอัตราส่วนต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงและผลตอบแทนในการผลิตนั้น แม้ว่า พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในช่วงที่นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้แต่อย่างใด จึงทำให้ชาวไร่อ้อยมีการเคลื่อนไหวในเรื่องดังกล่าวอยู่เสมอ กังจะเห็นได้จากชาวไร่อ้อยไม่พอใจต่อการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปีการผลิต จึงได้มีการรวมกลุ่มเดินขบวนหรือเรียกร้องเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลเกือบทุกปี ลักษณะดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ

1.2 กลุ่มโรงงานน้ำตาล จากการที่รัฐบาลประกาศนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 เพื่อใช้ในการกำหนดราคาอ้อย โรงงานน้ำตาลในจังหวัดกาญจนบุรีในขณะนั้นได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยและกลุ่มที่คัดค้านนโยบาย (ไทยแลนด์ธุรกิจ 2527: 92) กลุ่มที่เห็นด้วยคือกลุ่มโรงงานน้ำตาลกลุ่มใหญ่ในจังหวัด สาเหตุที่กลุ่มนี้เห็นด้วยเพราะว่ามีเจ้าหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลกลุ่มนี้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวด้วย และโรงงานน้ำตาลกลุ่มนี้เกิดความเบื่อหน่ายในการซื้อขายอ้อยโดยการต่อรองราคา ประกอบกับผู้บริหารโรงงานน้ำตาลเป็นคนที่มีการศึกษาดีและมีความพร้อมที่จะปรับปรุงโรงงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีความเชื่อว่าถ้าหากมีการจัดการโรงงานที่ดีแล้วนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 จะมีผลดีมากกว่าผลเสีย และกลุ่มโรงงานน้ำตาลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวถึงกับประกาศขายโรงงาน สาเหตุที่กลุ่มนี้คัดค้านนโยบายดังกล่าว เพราะว่าการซื้อการค้า

ชายแบบเลี้ยงและไม่มีความผูกพันมากเกินไป ในด้านการบริหารโรงงานน้ำตาลของกลุ่มนี้จะใช้วิธีการบริหารแบบครอบครัวและโรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่ในที่สุดแล้วโรงงานน้ำตาลกลุ่มนี้ก็เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว เพราะว่าชาวไร่อ้อยได้ร่วมพลังต่อต้านกระแสคัดค้านดังกล่าว

จากกรณีศึกษากลุ่มโรงงานน้ำตาลแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยและกลุ่มที่คัดค้านนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ซึ่งในเวลาต่อมากลุ่มโรงงานน้ำตาลทั้ง 2 กลุ่มก็ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เพราะวอนโยบายดังกล่าวได้กำหนดให้ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทรายให้ตกเป็นของโรงงานแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ถึงแม้ว่าโรงงานจะยอมสูญเสียผลประโยชน์จากการเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายแต่โรงงานก็ได้รับผลประโยชน์จากผลพลอยได้ในการผลิตน้ำตาลทราย ในที่สุดแล้วโรงงานก็พอที่จะยอมรับนโยบายดังกล่าวได้

1.3 กลุ่มผู้นำทางการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งกลุ่มนี้ให้การสนับสนุนก่อนนโยบาย จึงจะเห็นได้จากในช่วงหลังที่ประกาศนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แล้วทางฝ่ายผู้นำชาวไร่อ้อยและผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พยายามผลักดัน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ เพื่อใช้รองรับนโยบายดังกล่าวให้มีความมั่นคงในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยทางฝ่ายผู้แทนสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยจำนวนหนึ่งนำโดยประธานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยในขณะนั้น ได้เข้าพบข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นเพื่อยื่นหนังสือขอให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวสนับสนุนร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ ซึ่งในการเข้าพบข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้นำทางการเมืองของผู้แทนชาวไร่อ้อยได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายด้วยดี (สุนทร ลิขิตทวน 2530: 166)

1.4 พรรคการเมืองในขณะนั้น ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างใกล้ชิด หากพรรคการเมืองใดกำหนดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไว้อย่างชัดเจนแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะสามารถสร้างคะแนนนิยมจากกลุ่มชาวไร่อ้อยได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นนี้พบว่า หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แล้ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้นโยบายมีความมั่นคงในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นโดยการตรา พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ขึ้นมารองรับนโยบายดังกล่าว ท่าทีของพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นก็ได้พยายามเสนอร่าง พ.ร.บ. ในนามของพรรคของตนขึ้นมา เพื่อต้องการหาเสียงกับกลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ในการเสนอร่าง พ.ร.บ. นี้

ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการประกาศใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าว¹ ในที่สุดสมาชิกพรรคการเมืองต่างๆ ก็สามารถประนีประนอมกันได้และได้นำเสนอร่าง พ.ร.บ. ของพรรคการเมืองแต่ละพรรคเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2526 และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย โดยยึดถือร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2526 พร้อมกับมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแปรรูปจากพรรคการเมือง 43 คน และมีผู้แทนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเข้าร่วมเป็นกรรมการแปรรูปคดีด้วย คณะกรรมการแปรรูปคดีเสร็จเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2527 และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะพบกับความจริงประการหนึ่งเหมือนกับสังคมทั่วๆ ไปคือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการที่จะทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สูญเสียผลประโยชน์จะมีกระแสคัดค้าน ดังจะเห็นได้จาก มติสภาผู้แทนราษฎรของบางพรรคที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายเพราะทำให้บุคคลดังกล่าวสูญเสียผลประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามภาพรวมของพรรคการเมืองทั้งหมด จะให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้จนทำให้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาฯ และสามารถประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติได้อย่างรวดเร็วทั้งนี้เป็นเพราะว่า พรรคการเมืองต่างๆ ต้องการหาเสียงกับชาวไร่อ้อย ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลต้องการให้มีการจัดรูปแบบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้เป็นระบบที่แน่นอน จากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ทำให้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีความมั่นคงในทางปฏิบัติมากขึ้น เพราะวาระรัฐบาลใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง

1. รายละเอียดโปรดดู. ไทยแลนด์ธุรกิจ, อ้อยการปฏิวัติที่จมก. ไทยแลนด์ธุรกิจครบรอบ 1 ปี กรุงเทพมหานคร: หุ่ยส์การ์พิมพ์ 2527, 87-103. และรวมประชาชาติ, พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลคลอกลกฟลิกโณมวงกรน้ำตาลไทย. 29 เมษายน 2529: 8, พิเศษ ข, ค, ง.

เกี่ยวข้องกับปฏิบัตินี้ และในที่สุดแล้วกลุ่มต่างๆ พอดีที่จะยอมรับนโยบายได้ แต่หลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้ว เงื่อนไขบางประการที่ พ.ร.บ. คังกล่าว ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไว้ เช่น ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทรายยังคงเป็นผลประโยชน์ของโรงงานน้ำตาลแต่เพียงฝ่ายเดียวไปจนถึงปีการผลิต 2529/30 (มาตรา 86 ของ พ.ร.บ. คังกล่าว) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้สร้างความไม่พอใจให้กับชาวไร่อ้อยเป็นอย่างมาก ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณผลตอบแทนในการผลิต และการกำหนดสัดส่วนต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงนั้น พ.ร.บ. คังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อนโยบายดังกล่าวดำเนินมาถึงสิ้นปีการผลิต 2529/30 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เป็นที่แน่ชัดแก่ประการใด (วิชาญ ชาโณพงศ์ อ้างถึงในพระราชกฤษฎีกา 2532:12) จึงทำให้เกิดปัญหาในการคำนวณราคาอ้อยเบื้องต้น และราคาอ้อยที่แท้จริงเกือบทุกปี และนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองให้รัฐบาลคอยแก้ไขอยู่เสมอ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ

2. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่นำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ ความขัดแย้งในช่วงนี้จะแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำชาวไร่อ้อย ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลและความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีทั้งสิ้น ดังรายละเอียดที่ผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป

2.1 ความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำชาวไร่อ้อย ความขัดแย้งในกลุ่มนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้นำกลุ่มชาวไร่อ้อยกลุ่มอื่นๆ พยายามแสวงหาบารมี อำนาจ และผลประโยชน์เพื่อจะนำตัวเองไปสู่การเป็นผู้นำ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำชาวไร่อ้อยตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จาก ในช่วงประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 องค์การชาวไร่อ้อยในระดับชาติมีอยู่เพียงองค์การเดียว คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย แต่การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยในขณะนั้นเป็นเพียงการประสานผลประโยชน์ในการต่อรองราคาอ้อยเท่านั้น (สุนทร ลิขิตวน 2530:178) หลังจากทีรัฐบาลประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว องค์การชาวไร่อ้อยเริ่มเกิดความขัดแย้ง การช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยด้วยกันเพื่อจะนำตัวเองไปสู่การเป็นผู้นำชาวไร่อ้อยในระดับชาติ ในที่สุดหลังจากประกาศใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 2 ปีแล้ว ได้มีการแตกแยกขององค์การชาวไร่อ้อยในระดับชาติเป็น 3 องค์การ คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อย

แห่งประเทศไทย สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ได้แยกตัวเป็นอิสระ เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2527 ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด ได้แยกตัวเป็นอิสระ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2527 (ไทยแลนด์ธุรกิจ 2527:98-99)

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันองค์การชาวไร่อ้อยในระดับชาติมีทั้งหมด 3 องค์การ คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด สาเหตุของการแตกแยกของกลุ่มนี้เนื่องจากการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ของผู้นำกลุ่มชาวไร่อ้อย กรณีการแตกแยกของกลุ่มชาวไร่อ้อยดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ เพราะว่า ตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมนี้ใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ทั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานน้ำตาลเข้าไปมีส่วนร่วมในการแข่งขันกำหนดนโยบายร่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นถึง 5 ชุด ดังนั้นทิศทางหรือแนวโน้มของนโยบายที่กำหนดออกมาจะสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มใดมากที่สุดขึ้นอยู่กับพลังในการต่อรองของกลุ่มเป็นสำคัญ ถ้ากลุ่มใดมีพลังในการต่อรองสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่งมีทิศทางหรือแนวโน้มของนโยบายที่กำหนดมาจะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มที่มีพลังในการต่อรองสูงกว่า จากการศึกษาองค์การชาวไร่อ้อยภาคเอกชนและองค์การชาวไร่อ้อยบางองค์การถูกครอบงำหรือควบคุมจากโรงงานน้ำตาลจึงทำให้เป้าหมายแนวทาง และผลประโยชน์ของกลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ละกลุ่มแตกต่างกันออกไป เมื่อผู้แทนกลุ่มชาวไร่อ้อยแต่ละกลุ่มเข้าร่วมเป็นกรรมการในเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น จะทำให้กรรมการในส่วนของชาวไร่อ้อยภาคเอกชนในการแข่งขันกำหนดนโยบาย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ทิศทางหรือแนวโน้มของนโยบายที่กำหนดมาจากเวทีคณะกรรมการชุดต่างๆ ไม่สอดคล้องหรือสนองตอบต่อความต้องการของชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ได้ ทำให้แนวโน้มนโยบายที่กำหนดมาในบางครั้งจะสนองตอบต่อความต้องการหรือรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยเพียงบางกลุ่มเท่านั้น (กรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์)

2.2 ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล แม้ว่ารัฐบาลนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนหน้าที่จะนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ก็ตาม แต่ปัญหาความขัดแย้งของทั้งสองกลุ่มในช่วงนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ เนื่องจากนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ยังขาดความชัดเจนบางประการที่ผู้วิจัยได้เคยกล่าวถึงมาแล้ว ในส่วนของเนื้อหาหรือสาระของนโยบาย คือ นโยบายดังกล่าวนี้กำหนดให้ผลพลอยได้

จากการผลิตน้ำตาลเป็นของโรงงานแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งที่ปรัชญาหรือแนวความคิดของระบบ แบ่งปันผลประโยชน์กำหนดให้นำผลผลิตยักดักกล่าวนั้นมาคำนวณค่าตอบแทนในการผลิตอ้อยและ น้ำตาลด้วย ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทางกลุ่มชาวไร่อ้อยพยายามเรียกร้องผลประโยชน์ จากโรงงานน้ำตาลอยู่เสมอ นอกจากนั้นนโยบายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคำนวณผลตอบแทนในการผลิต และการกำหนดอัตราส่วนของต้นทุนในการผลิตที่แท้จริง ระหว่างอ้อยกับน้ำตาล ซึ่งปัจจัยดังกล่าวล้วนแต่เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง เมื่อเกิดปัญหา ต่างๆ ขึ้นมาทั้งสองกลุ่มจะผลักดันให้รัฐบาลคอยแก้ไขอยู่เสมอคงจะเห็นได้จากในช่วง 5 ปี ที่ผ่านนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 รัฐบาลได้ลดภาษีอ้อยและภาษีการค่าน้ำตาลให้แก่ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทุกปี

2.3 ความขัดแย้งในกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ

ตาล ซึ่งได้แก่ความขัดแย้งในกลุ่มผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ความขัดแย้งของกลุ่มนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการช่วงชิงอำนาจและ ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้แทนแต่ละกระทรวง (เขียว-ขาว 2527:20) ซึ่งความขัดแย้งของกลุ่มนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงมาแล้วในเรื่อง เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย การขัดแย้งของกลุ่มนี้จะเห็นได้ จากกรณี การเลือกตั้งตำแหน่งประธานและตำแหน่งต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล ทราย พ.ศ. 2527 โดยได้มีการยื่นเงื่อนไขกันระหว่างผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขึ้นในการ เลือกตั้งประธานและเลขานุการของคณะกรรมการอ้อย ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยื่นเงื่อนไขขอตำแหน่งประธาน และเลขานุการ ถ้าไม่ได้ตำแหน่งที่ขอจึงกล่าวจะไม่ให้ความ ร่วมมือ ทำนองเดียวกันในการเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆของคณะกรรมการน้ำตาลทราย ผู้แทนของ กระทรวงพาณิชย์ก็ยื่นเงื่อนไขดังกล่าวด้วย (สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 2528:23) การกระทำดังกล่าวของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิด ความพหุนานที่ไม่ดีระหว่างกันขึ้น ของคณะกรรมการในชุดต่างๆ ทำให้แนวนโยบายของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่กำหนดออก มา มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของส่วนราชการของตนมากกว่าจะบริหารงานให้เกิดประโยชน์ตาม นโยบายของรัฐบาล

3. การแทรกแซงจากการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าวงการเมืองเข้ามาแทรกแซงโดย การกำหนดนโยบายของอุตสาหกรรมนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความ สัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิดทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองต่างๆที่เข้ามา

รับผิดชอบในการบริหารอุตสาหกรรมนี้พยายามสร้างความนิยมให้แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้ โดยการกำหนดแผนนโยบายของตนเองหรือตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ในทางปฏิบัติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นเกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ ถึง 3 กระทรวง การที่แนวทางในการกำหนดนโยบายของอุตสาหกรรมนี้มีลักษณะดังกล่าว ทำให้แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการในสังกัดกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงแตกต่างกันไป และจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในเรื่องเนื้อหาหรือสาระของนโยบาย

ส่วนกรณีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การในระดับปฏิบัติการก็คือ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมท่านหนึ่งได้ประกาศยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวด้วยเหตุผลทางการเมือง เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2527 ต่อมาหน่วยงานดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพการเมืองอีก 3 ครั้ง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานควบคุมและทัศนคติของนักปฏิบัติในหน่วยงานดังกล่าวเป็นอย่างมาก

4. ผลจากปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

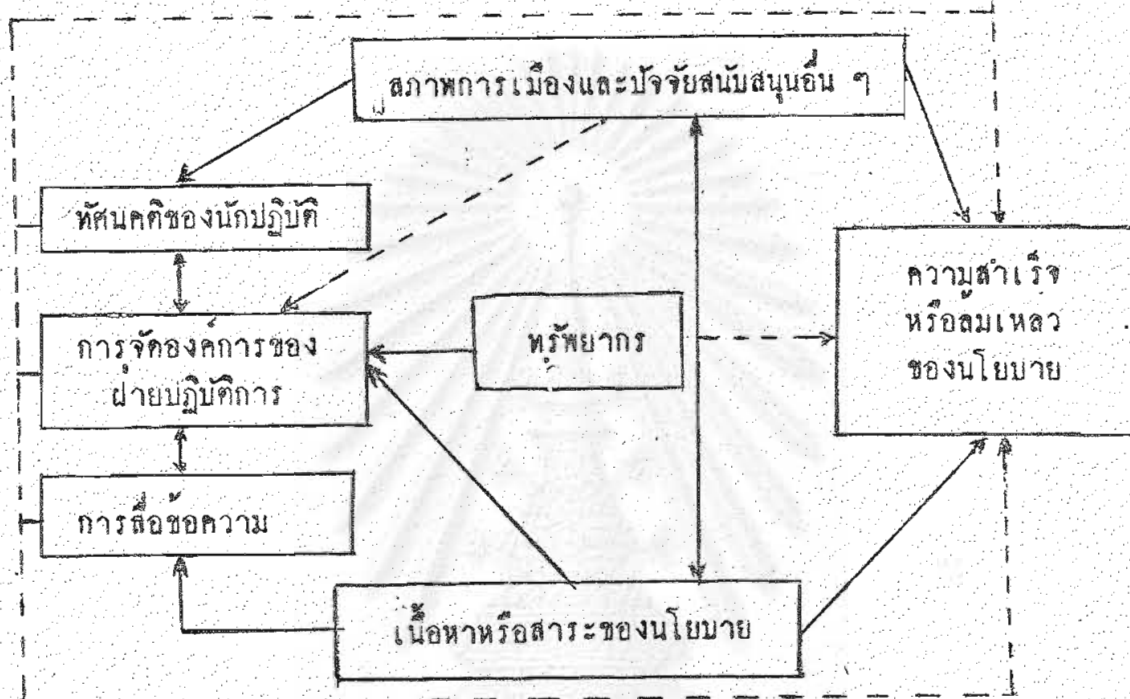
ดังได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นว่า สภาพการเมืองในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในระดับประเทศกับระดับจังหวัดมีความใกล้เคียงกันมาก และส่งผลกระทบต่อกันและกันตลอดเวลา ทั้งนี้ก็เพราะว่าจากกำเนิดหรือข้อเรียกร้องในการต่อรองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยกับรัฐบาลและโรงงานน้ำตาลนั้น ผู้การก็ตัวจากกลุ่มชาวไร่อ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีแทบทุกครั้งโดยมีสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นแกนนำในการเรียกร้อง ประกอบกับนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ที่นำไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีก็คือตัวนโยบายเกี่ยวกับนโยบายที่นำไปปฏิบัติในท้องที่อื่นๆ ที่มี การเพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ ดังนั้นผู้วิจัยอาจสรุปได้ว่า ถ้าสภาพทางการเมืองในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติในระดับประเทศเอื้ออำนวยแล้ว การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีก็มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงด้วย

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและการคัดค้านของกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ถ้ากลุ่มต่างๆ ไม่ให้การสนับสนุนหรือร่วมมือแล้ว โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็จะมีน้อย เช่นกันเพราะว่า นโยบายดังกล่าวจะถูกต่อต้านหรือคัดค้านในที่สุดแล้วนโยบายดังกล่าวจะเกิดความล้มเหลวในทางปฏิบัติได้ แต่กรณี

ของนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ถ้าพิจารณาในภาพรวมของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มต่างๆ เหล่านี้ให้การสนับสนุนนโยบายด้วยดี และกรณีของกลุ่มผู้นำทางการเมือง กลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และพรรคการเมืองต่างๆ ในขณะนั้นให้การสนับสนุนนโยบายจึงทำให้ นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์มีความมั่นคงในทางปฏิบัติมากขึ้นโดยมีการตรา พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มารองรับนโยบาย สำหรับประเด็นการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายนั้นจะส่งผลกระทบต่อการณ์นโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การขัดแย้งในกลุ่มผู้นำชาวไร่อ้อยก็ดี การขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลก็ดี และการขัดแย้งระหว่างผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุกต่างๆ ก็ดี และกรณีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองก็ดี ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายขาดเอกภาพ และส่งผลกระทบต่อการณ์นโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ขาดเอกภาพด้วย เพราะว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีนั้นจะรับนโยบาย จากส่วนกลาง คือ คณะกรรมการชุกต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และองค์การต้นสังกัดในส่วนกลางด้วย จึงทำให้แนวทางที่องค์การต้นสังกัดมอบหมายแนว นโยบายให้ส่วนราชการในสังกัดไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีแตกต่างกันออกไป ซึ่งสภาพการเมือง ดังกล่าวมาแล้วนั้นล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการณ์นโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีทั้งสิ้น

จากการศึกษาการณ์นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 พบว่า ปัจจัยทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาข้างต้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งผลจากการ ศึกษาวิจัยสามารถสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 6 ประการและสรุปผลการวิจัยได้ ดังแผนภาพที่ 8

แผนภาพที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายแบบปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติ ในจังหวัดกาญจนบุรี



ที่มา: ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

จากแผนภาพที่ 8 จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้ง 6 ประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และปัจจัยแต่ละปัจจัยจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ปัจจัยสภาพทางการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ และปัจจัยเนื้อหาหรือสาระของนโยบายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายแบบปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรีมากที่สุด ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้จะส่งผลกระทบต่ออีกอย่างใกล้ชิด หากสภาพการเมืองเปลี่ยนแปลงไปก็จะทำให้นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในทำนองเดียวกันหากเนื้อหาหรือสาระของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ชาวไร่อ้อยก็จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวจนรัฐบาลต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายใหม่ ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้จะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับปัจจัย

อื่นๆ อย่างใกล้ชิดอีกด้วย กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลจะเป็นตัวแปรที่กำหนดการจกโครงการสร้างองค์การของฝ่ายปฏิบัติการและกำหนดรูปแบบการสื่อสารความหรือการติดต่อประสานงาน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลมีลักษณะรวมอำนาจและขาดเอกภาพทำให้ลักษณะการสื่อสารความเป็นแบบทิศทางเดียว และก่อให้เกิดการจกโครงการสร้างองค์การที่ขาดการประสานงานกัน การทำงานเป็นแบบต่างคนต่างทำมากกว่าและลักษณะของนโยบายดังกล่าวนี้ยังก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ล่าช้าและสร้างปัญหาให้แก่ส่วนกลางตามมาอีกด้วย ขณะที่สภาพการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ จะเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของนักปฏิบัติและกำหนดการจกโครงการสร้างองค์การของฝ่ายปฏิบัติการ และนอกจากความสัมพันธ์ที่กล่าวมาแล้ว ทัศนคติของนักปฏิบัติ ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการและการสื่อสารยังมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ โครงสร้างองค์การจะกำหนดระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งโครงสร้างองค์การนี้จะถูกกำหนดจากนโยบายของรัฐบาลและสภาพทางการเมืองอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อทัศนคติของนักปฏิบัติอีกต่อหนึ่งด้วย ในทางตรงกันข้ามทัศนคติของนักปฏิบัติก็อาจมีผลกระทบต่อการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างองค์การในระดับปฏิบัติการได้เช่นกัน

สำหรับทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นไม่มากนัก แต่จะสัมพันธ์กับโครงสร้างองค์การของฝ่ายปฏิบัติการมากกว่าตัวแปรอื่นๆ

จะเห็นว่าตัวแปรหรือปัจจัยทั้ง 6 ประการเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก และปัจจัยดังกล่าวล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งจากผลการศึกษานี้วิจัยได้สรุปถึงลักษณะของปัจจัยทั้ง 6 ประการที่มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังตารางที่ 6 ซึ่งแสดงไว้ในหน้าต่อไป

ตารางที่ ๕ สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแมงมัน
ผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบายไป ปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
1. เนื้อหาหรือสาระ ของนโยบาย	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดราคาอ้อยโดย เท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ของอ้อยในแต่ละท้องถิ่น และต้นทุนในการผลิต ระหว่างอ้อยกับน้ำตาล 2. ขาดความแน่ชัดในการ คำนวณผลประโยชน์ว่า จะครอบคลุมด้วยปัจจัย ใดบ้าง ค่าใช้จ่ายจะ เป็นภาระของฝ่ายใด ผลพลอยได้จะนำมารวม ด้วยหรือไม่ 3. ขาดความแน่ชัดว่าจะให้ หน่วยงานใดบ้างรับผิดชอบ โดยครงก่อนนโยบาย 4. การบริหารอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 มีคณะ กรรมการหลายชุด และ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นการจัดรูปแบบใน การบริหารอุตสาหกรรม ให้มีระเบียบ หลักเกณฑ์ มากขึ้น 2. เปิดโอกาสให้ผู้แทน ฝ่ายชาวไร้อ้อยและ โรงงานน้ำตาลเข้า มาต่อรองในการกำหนด นโยบายในคณะกรรมการ ชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น ตาม พ.ร.บ. อ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีผู้แทนส่วนราชการเป็น คนกลางประสานผลประโยชน์ ของทั้งสองฝ่าย 3. แบ่งเบาระยะของรัฐบาล เมื่อมีปัญหารัฐบาลจะ ผลักดันให้ระบบ รับผิดชอบ

ตารางที่ 5. สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแมงป่องไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
<p>2. การจัดโครงสร้างองค์การของฝ่ายปฏิบัติการ</p>	<p>มีการรวมอำนาจไว้ที่คณะกรรมการ นอกจากนี้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีอำนาจกว้างขวาง</p> <p>5. รัฐมนตรีที่รักษาการตามพรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ไม่ได้กำหนดแผนนโยบายในการบริหารร่วมกัน รัฐมนตรีแต่ละท่านจะดำเนินการตามนโยบายของตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด</p> <p>1. มุ่งองค์การในระดับปฏิบัติการรับผิดชอบหลายหน่วยงานและอยู่ต่างสังกัดกัน ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน</p> <p>2. การปฏิบัติงานของแต่ละองค์การเป็นไปตาม</p>	<p>1. ใช้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายและมีความพร้อมในการปฏิบัติงานสูง</p> <p>2. องค์การที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใกล้ชิดแหล่งเพาะปลูกอ้อย สามารถให้</p>

ตารางที่ 5 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแมงป่อง
ผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
	<p>ระเบียบกฎหมายที่ให้ อำนาจไว้ และเป็น ไปตามแผนนโยบาย ของเจ้าสังกัด</p> <p>3. หน่วยงานที่ปฏิบัติงาน ในจังหวัดไม่ไ้ร่วมกัน กำหนดแผนการผลิต และการจำหน่าย และน้ำคาสทรายเพื่อ เป็นแนวทางในการ ปฏิบัติงานร่วมกัน</p> <p>4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองจะมีการ เปลี่ยนแปลงสถานภาพ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการควบคุมการผลิต บ่อยครั้ง</p> <p>5. คณะอนุกรรมการบริหาร ส่วนท้องถิ่นเขต 4 ไม่มี อำนาจในการวินิจฉัยปัญหา และวางแผนการผลิต และน้ำคาสของจังหวัด</p>	<p>บริการแก่ชาวไร่ อ้อยได้ทั่วถึง</p>



ตารางที่ 5 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ทรัพยากร	<ol style="list-style-type: none">1. ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง ราชอัครก่าลัง2. เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้เต็มที่นักเพราะต้องรับผิดชอบคอกพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ค่าย จึงไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับเรื่องอ้อยและน้ำตาลเพียงอย่างเดียวได้	<ol style="list-style-type: none">1. หน่วยงานของทางราชการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลและใช้บุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้จากหน่วยงาน ซึ่งเป็นการประหยัด2. กรณีขาดแคลนงบประมาณ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องสามารถขอความช่วยเหลือจากสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 โรงงานน้ำตาล และกองทุนอ้อยและน้ำตาลได้
4. การสื่อสารความ	<ol style="list-style-type: none">1. ไม่มีการชักชวนทำความเข้าใจในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน2. ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการ	<ol style="list-style-type: none">1. สื่อข้อความโดยผ่านทางผู้แทนของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และผู้แทนส่วนราชการที่เป็นคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น

ตารางที่ 5 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแม่งบิน
ผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
<p>5. สภาพการเมือง และปัจจัย สนับสนุนอื่น ๆ</p> <p>6. ทักษะคิของนัก ปฏิบัติ</p> <p>6.1 กลุ่มข้าราชการ</p>	<p>1. สื่อข้อความต่าง ๆ อย่างแท้จริง</p> <p>1. เกิดความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มต่าง ๆ เนื่องจาก จุดอ่อนของนโยบาย</p> <p>1. มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมาก</p>	<p>ตาม พรบ. ไปชี้แจง แนวนโยบายแก่หน่วย งานในสังกัด</p> <p>3. ชี้แจงแนวนโยบายโดย ใช้กลไกของรัฐบาล คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ในพื้นที่ เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน</p> <p>4. มีการจัดทำสื่อสารในรูปแบบ ของจดหมายข่าวชี้แจง แนวนโยบายให้ชาวไร่ อ้อยได้ทราบ</p> <p>1. เปิดโอกาสให้กลุ่มผล ประโยชน์เข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย ทำให้นโยบาย ที่กำหนดมาตรงกับความ ต้องการของแต่ละกลุ่ม</p> <p>1. เห็นด้วยกับนโยบายว่า</p>

ตารางที่ ๕ สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแมงป่อง
ผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

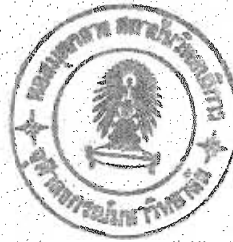
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
6.2 กลุ่มผู้นำของ สมาคมชาว ไร่อ้อยเขต 7	<p>ทำให้ยากในการประสานงาน</p> <p>2. ก่อให้เกิดความสับสนระหว่าง งานนโยบายกับงานประจำที่ ต้องปฏิบัติ</p> <p>1. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ทรายไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 17 ครบถ้วน ทำให้ เกิดปัญหาในการบริหาร</p> <p>2. แนวทางในการตัดสินใจของ ผู้แทนส่วนราชการมุ่งประสาน ผลประโยชน์มากกว่าจะพิจารณา ถึงขั้นแตกหัก จึงทำให้ได้รับการ การวิพากษ์วิจารณ์จากชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล</p>	<p>1. เป็นรูปแบบในการจัด การอุตสาหกรรมอ้อย ที่ดี</p> <p>1. นโยบายสามารถสร้าง ความเป็นธรรมในการ กำหนดราคาอ้อยใน ระดับหนึ่ง</p> <p>2. เปิดโอกาสให้ผู้แทน ชาวไร่อ้อยเข้าไปมี ส่วนร่วมในการบริหาร และกำหนดนโยบาย รักษาผลประโยชน์ ของชาวไร่อ้อย</p>
6.3 กลุ่มพนักงาน ควบคุมการผลิต ในโรงงาน น้ำตาล	<p>1. การเมืองเข้ามาแทรกแซง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง สถานภาพของหน่วยงานควบคุม บ่อยครั้ง และทำให้ พนักงานขาดความมั่นคงใน ตำแหน่ง</p>	<p>1. เห็นว่าเป็นนโยบาย ที่มีการจัดรูปแบบใน การบริหารชัดเจน ขึ้นมาพอสมควร</p>

ตารางที่ 5 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบาย
แบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	ลักษณะที่เอื้ออำนวย ต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
6.4 กลุ่มเจ้าหน้าที่ โรงงานน้ำตาล	<ol style="list-style-type: none"> 1. นโยบายขาดความ แน่ชัดในการจัดการ เกี่ยวกับผลตอบแทน ในการผลิตระหว่าง อ้อยกับน้ำตาล 2. มีระเบียบและขั้นตอน ต่างๆ มากมาย ทำให้ ขาดความคล่องตัวใน การบริหารและขาดความ คล่องตัวในการค่าน้ำตาล 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย 2. ลดความขัดแย้งระหว่าง ชาวไร่ อ้อยกับโรงงาน น้ำตาลลงมากกว่าช่วง ก่อนหน้านำนโยบายนี้ มาใช้ในการกำหนด ราคาอ้อย

ที่มา: ประมวลจากการศึกษาของผู้วิจัย

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของ
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี ยังคงมีปัญหาลายประการ ซึ่งปัญหา
เหล่านี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถบรรลุได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นในบทต่อไปผู้วิจัย
จะพิจารณาถึงแนวทางในการปรับปรุงนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรม
อ้อยและน้ำตาลเพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลมากยิ่งขึ้น



บทที่ 6

ผลจากการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยที่มีต่อคุณค่าของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

จากผลการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยที่มีต่อคุณค่าการศึกษาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ได้ 2 ประการ คือ

1. ในด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาล จะเห็นได้ว่าในช่วงแรกๆ
อุตสาหกรรมนี้เกิดขึ้นมาแบบปราศจากการวางแผนและการควบคุมจากรัฐบาล ทั้งที่อุตสาหกรรมนี้
มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงเฉพาะในการกำหนดราคาอ้อย
โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาต่อรองราคาระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล
หรือเข้ามากำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ และการประกันราคาอ้อยในแต่ละปีการผลิตเท่านั้น จึงทำให้
โรงงานน้ำตาลมีบทบาทในการกำหนดราคาอ้อยแต่เพียงผู้เดียว จากกรณีดังกล่าวชาวไร้อ้อยได้
มีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองราคาอ้อย และกรณีที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่แน่ชัดในการกำหนดราคา
อ้อยจึงทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองให้รัฐบาลคอยแก้ไขตลอดเวลา หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศ
ใช้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26
ถึงปีการผลิต 2529/30 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงนี้มีการจัดระเบียบในการบริหาร
ที่เป็นระบบและมีความชัดเจนมากขึ้น แต่การบริหารอุตสาหกรรมนี้ยังมีปัญหาตลอดเวลา เนื่อง
จากปัจจัยภายนอกที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ คือ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำเป็น
ประวัติการณ์และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศอย่างมาก
เพราะว่าน้ำตาลประมาณ 3 ใน 4 ของประเทศผลิตเพื่อการส่งออก ในขณะที่ปริมาณการปลูก
อ้อยรัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้หากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิต
อ้อยและน้ำตาลทรายได้แล้วจะเป็นปัญหาที่สำคัญต่อไป ส่วนปัจจัยภายใน คือ การบริหาร
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์นั้น นโยบายของรัฐยังขาดความ
ชัดเจนบางประการดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงมาแล้ว ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ยังเป็นปัญหาที่สำคัญของ
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

2. ในด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ประการ คือ เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย ลักษณะโครงสร้างขององค์การฝ่ายปฏิบัติการ ทรัพยากร การสื่อสารข้อมูล สภาพการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ และทัศนคติของนักปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่สุดและส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นๆ คือ ปัจจัยการเมืองและปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ และเนื้อหาหรือสาระของนโยบาย ซึ่งปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้จะส่งผลกระทบต่ออีกอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ หากสภาพการเมืองเปลี่ยนแปลงไปจะมีผลให้แนวนโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในทำนองเดียวกัน หากเนื้อหาหรือสาระของนโยบายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชาวไร่ชาวยกก็จะก่อให้เกิดมีการเดินขบวนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดเนื้อหาหรือสาระของนโยบายใหม่ เมื่อนำผลการวิจัยนี้เปรียบเทียบกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Horn และ Van Meter ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยดังกล่าว 3 ประการ คือ กระบวนการในการสื่อสารข้อมูล สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือในการสนับสนุนของนักปฏิบัติ (วรเชษฐนครและอุทัย เสาหะวิเชียร 2526 : 64) จะเห็นได้ว่าผลการวิจัยนี้แตกต่างจากทฤษฎีของ Van Horn และ Van Meter.

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการศึกษาการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี จะเห็นได้ว่า แม้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 จะเป็นนโยบายที่ทำให้มีการจัดระเบียบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้เป็นระบบมากขึ้น และสามารถแก้ปัญหาในกาซื้อขายอ้อยแบบเก็บ ตลอดจนการลดปัญหาทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้นจากกาเดินขบวนเรียกร้องของชาวไร่ชาวยกก็ตาม แต่จากการศึกษา การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ยังมีปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลพอสรุปได้ ดังนี้

1. คำแนะนำของนโยบาย จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีลักษณะขาดเอกภาพหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงนโยบายดังกล่าว ดังนี้

1.1- ควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยให้มีผู้รับผิดชอบหรือรักษาการตามพระราชบัญญัติเพียงคนเดียว ทั้งนี้เพราะว่า การมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติถึง 3 คนดังเช่นที่เป็นอยู่นั้น ทำให้นโยบายขาดเอกภาพและเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำซึ่งขาดการประสานงานกันทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ สาเหตุที่จะคงให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติก็เพราะว่า เรื่องอ้อยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ ถึง 3 กระทรวงด้วยกัน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม หากให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ก็จะไม่สามารถสั่งการหรือบังคับให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอื่นปฏิบัติตามนโยบายได้ การที่จะให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอื่นปฏิบัติตามนโยบายก็จะกระทำโดยการขอความร่วมมือ ในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะส่วนราชการมักจะไม่ยอมปฏิบัติตามที่ขอความร่วมมือหรือหากปฏิบัติตามก็จะกระทำ得不เต็มที่ เพราะงานที่ขอความร่วมมือจะเป็นงานจริงและไม่มีการประเมินผลความดีความชอบของข้าราชการเหล่านั้น ประกอบกับส่วนราชการต่างๆ มักจะมีงานประจำที่ต้องทำตามหน้าที่มากอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อมีงานฝากหรืองานที่ขอความร่วมมือมา ส่วนราชการต่างๆ มักไม่ยอมปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามอย่างไม่เต็มที่ (อย่างเสียไม่ได้) ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวงแต่ละกระทรวงมักจะมาจากพรรคการเมืองที่ต่างกััน การให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงที่พรรคการเมืองหนึ่งคุมอยู่ไปช่วยเหลืองานที่รัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งซึ่งอยู่คนละพรรคเป็นเรื่องที่ทำได้ยากโดยเฉพาะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความนิยมทางการเมือง เช่น เรื่องอ้อยและน้ำตาล ดังนั้นจึงสมควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เพราะสามารถสั่งการและบังคับบัญชากระทรวงทั้ง 3 กระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องอ้อยและน้ำตาลได้ในฐานะผู้นำรัฐบาลซึ่งจะก่อให้เกิดการประสานงานกันขององค์การในระบอบนโยบายมากขึ้น การให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจึงสามารถทำให้

นโยบายมีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น อย่างไรก็ตามการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแทนก็ได้

1.2 ควรพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เสียใหม่ เพราะโครงสร้างของคณะกรรมการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีถึง 5 ชุด การมีคณะกรรมการหลายชุดนี้เป็นเพราะรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้คำปรึกษาแก่ผู้แทนกลุ่มต่างๆ ได้เข้าไปเป็นตัวแทนในคณะกรรมการแต่ละชุดที่จัดตั้งขึ้น เพื่อลดแรงกดดันและการต่อต้านที่เกิดจากการนำนโยบายมาใช้ในช่วงแรก คณะกรรมการในแต่ละชุดที่จัดตั้งขึ้นมาจะรับผิดชอบงานเฉพาะด้านไป ซึ่งทำให้นโยบายที่กำหนดจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ค่อนข้างที่จะเป็นอิสระ ทำให้นโยบายที่กำหนดจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ขาดเอกภาพ และส่งผลกระทบต่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดเอกภาพและขาดการประสานงานกัน จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้เกิดเอกภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพียง 2 ชุด คือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งหมดอยู่แล้ว และคณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบทางการเงินของระบบอุตสาหกรรมนี้ โดยให้สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายทำหน้าที่ในด้านการบริหารและเป็นเลขานุการของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งนี้หากคณะกรรมการดังกล่าวมีปัญหาหรือต้องการจะศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเรื่องก็กระทำได้โดยตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งอยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถกระทำได้และจะก่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการประสานงานขององค์การในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการมากขึ้น อย่างไรก็ตามในกรณีหากรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการชุดต่างๆ คือไปที่นั่นจะเปลี่ยนคณะกรรมการชุดอื่นๆ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารกองทุน เป็นคณะอนุกรรมการขึ้นตรงต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้สามารถพิจารณาถึงโครงสร้าง สายการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์เชิงลำดับชั้นของคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ได้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ประธานคณะอนุกรรมการแต่ละชุดอาจเป็นกรรมการท่านใดท่านหนึ่งในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายด้วยก็ได้ ลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมามีเอกภาพและสามารถประสานงานกันได้มากยิ่งขึ้น

2. ควรมีการปรับปรุงการชื้อขายอ้อยโดยนำระบบการชื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานหรือระบบ CCS. (Commercial Cane Sugar) มาใช้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากที่สุดทั้งนี้ เพราะระบบการชื้อขายอ้อยตามน้ำหนักคง เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยอย่างแท้จริง เนื่องจากจังหวัดที่ปลูกอ้อยคุณภาพดีกว่าก็จะขายอ้อยได้ในราคาเท่ากับจังหวัดอื่นๆ ทั้งๆ ที่สามารถผลิตน้ำตาลได้มากกว่าในปริมาณอ้อยที่เท่ากัน ทำให้ชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยคุณภาพดีเสียเปรียบชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยคุณภาพต่ำ ดังนั้นจึงควรนำระบบการชื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานมาใช้ในการรับชื้ออ้อย เพราะจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น กล่าวคือ ชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยคุณภาพดีจะได้รับราคาสูงกว่าชาวไร่อ้อยที่ผลิตอ้อยคุณภาพต่ำ ซึ่งทำให้มูลค่าของรายได้ที่จะนำมาคำนวณการแบ่งปันผลประโยชน์สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้การนำระบบ CCS. มาใช้ในการรับชื้ออ้อยจะทำให้ชาวไร่อ้อยพยายามปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการผลิตอ้อย ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจะเกิดผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยิ่งขึ้นไปอีก

3. ควรให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการในส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่น้อยลงและเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ทะลักเข้าสู่ส่วนกลางโดยไม่จำเป็นอย่างเช่นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีการรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางเกือบทั้งหมด คณะกรรมการและหน่วยงานในระดับปฏิบัติการในจังหวัดกาญจนบุรี ทำหน้าที่เพียงรวบรวมข้อมูลข่าวสารและเสนอให้แก่คณะกรรมการระดับนโยบายในส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานและองค์การในระดับปฏิบัติการไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้แต่ประการใด นอกจากนี้เมื่อชาวไร่อ้อยในจังหวัดกาญจนบุรีต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงนโยบายไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม ชาวไร่อ้อยก็จะเข้ามาเรียกร้องยังส่วนกลางเพราะทางจังหวัดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ซึ่งจะเกิดปัญหาแก่ทางรัฐบาลมาก เมื่อเป็นเช่นนี้หากมีการจัดระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นระบบมากขึ้นแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการในระดับปฏิบัติการทั้งองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ และส่วนราชการต่างๆ ให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากขึ้น และสามารถจัดซื้อจัดจ้างและปัญหาการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในจังหวัดได้อย่างทันท่วงที โดยเฉพาะหากมีการจัดระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไว้อย่างดีแล้ว การกระจายอำนาจจะช่วยให้การบริหารงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลที่แท้จริง โดยให้คณะทำงานดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย ผู้แทนโรงงานน้ำตาล และนักวิชาการที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เลือกขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อยของชาวไร่อ้อย และต้นทุนในการผลิตน้ำตาลของโรงงาน ซึ่งเท่าที่ผ่านมาในการดำเนินการศึกษาค้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างจริงจังและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองกลุ่มได้ ซึ่งทำให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าอัตราส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์จากความสมเหตุสมผล ทั้งนี้เพราะว่าไม่ได้คำนวณต้นทุนในการผลิตของทั้งสองฝ่ายไว้ เมื่อไม่มีการคำนวณค่าใช้จ่ายที่แท้จริงทำให้ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลแจ้งค่าใช้จ่ายของตนเองที่จะนำมาใช้ในการหักค่าใช้จ่ายตามระบบสูงกว่าความเป็นจริงและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลตลอดเวลา ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ได้ผลักดันการต่างๆ ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลดเวลา ดังนั้นการตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาถึงต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาค้นทุนในการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายขึ้น โดยมีองค์ประกอบดังกล่าวมาแล้ว คณะทำงานชุดนี้จะมีหน้าที่ในการศึกษาค้นทุนที่แท้จริงในการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย โดยมีอำนาจในการขอข้อมูล เอกสารของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนการผลิตได้ และให้คณะทำงานดังกล่าวมีอำนาจเรียกให้ชาวไร่อ้อยหรือโรงงานน้ำตาลมาให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ หากชาวไร่อ้อยหรือโรงงานน้ำตาลไม่มาให้ข้อมูลตามที่คณะทำงานเรียกให้ถือว่ามีความผิด และรัฐบาลควรถ้าหนักโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ด้วย เมื่อคณะทำงานกำหนดต้นทุนการผลิตและอัตราส่วนของต้นทุนการผลิตที่แท้จริงแล้ว ฝ่ายใดเห็นว่าไม่ถูกต้องให้สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้เพื่อชี้ขาด ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นเค็ชขาด

สำหรับต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลนั้นอาจนำต้นทุนที่คำนวณได้เทียบเคียงกับต้นทุนการผลิตของประเทศที่มีเทคนิคในการผลิต กำลังการผลิตและมีผลผลิตอ้อยและน้ำตาลใกล้เคียงกับประเทศไทยด้วย เพื่อให้ตัวเลขที่คำนวณได้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

อนึ่งการคำนวณต้นทุนของคณะทำงานนี้เมื่อคณะทำงานคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายเสร็จแล้วให้คณะทำงานสลายตัวไปโดยปริยาย และรัฐบาลควรถ้าหนักให้มีการคำนวณต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในทุกๆ 5 ปี เมื่อครบ 5 ปีแล้วให้มีการตั้งคณะทำงานชุดใหม่ขึ้นมา

เพื่อศึกษาค้นทุนการผลิตย่อยและน้ำคาลที่แท้จริงใหม่ เพื่อนำมากำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนและใช้คำนวณอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ย่อยและโรงงานน้ำคาลใหม่ สาเหตุที่มีการคำนวณต้นทุนในการผลิตย่อยและน้ำคาลใหม่ทุก 5 ปี เพราะในระหว่างที่ใช้อัตราส่วนผลตอบแทนอยู่ในช่วง 5 ปี อาจมีการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต ทำให้ต้นทุนในการผลิตย่อยและน้ำคาลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจึงควรมีการคำนวณต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงกันใหม่

การที่มีการคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตย่อยและน้ำคาลนี้ ทำให้การนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในอุตสาหกรรมย่อยและน้ำคาลมีความสมบูรณ์และถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ย่อยและโรงงานน้ำคาลได้อย่างเป็นธรรมและสามารถหักค่าใช้จ่ายของชาวไร่ย่อยและโรงงานน้ำคาลที่นำมาหักจากรายได้จากการจำหน่ายน้ำคาลได้ดียิ่งขึ้นอันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบบการบริหารอุตสาหกรรมย่อยและน้ำคาลต่อไป

5. รัฐบาลควรกำหนดองค์ประกอบที่จะนำมาคำนวณหรือนำมาใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์ว่าจะประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง เช่น ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำคาลควรจะนำมาคำนวณด้วยหรือไม่ เพราะหากรัฐบาลไม่ได้กำหนดองค์ประกอบดังกล่าวไว้ จะทำให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ขาดความแน่ใจและสับสนต่อตัวนโยบาย ทั้งนี้รัฐบาลจึงควรกำหนดองค์ประกอบที่จะนำมาคำนวณให้ชัดเจน และควรกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะนำมาหักจากรายได้ทั้งหมดที่ได้จากการจำหน่ายน้ำคาลทราบว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนไหนเท่าไร การกำหนดองค์ประกอบที่จะนำมาใช้ในการคำนวณผลตอบแทนในการผลิตระหว่างชาวไร่ย่อยกับโรงงานน้ำคาลนั้นควรจะนำผลที่ได้จากการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการผลิตย่อยและน้ำคาลดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4 มาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายด้วย

นอกจากการกำหนดองค์ประกอบที่จะนำมาคำนวณผลตอบแทนการผลิตระหว่างชาวไร่ย่อยกับโรงงานน้ำคาล และภาระค่าใช้จ่าย รัฐบาลควรกำหนดหน่วยงานหรือองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจนว่า องค์การใดรับผิดชอบในการนำนโยบายส่วนใดไปปฏิบัติ และมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น

6. เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกาญจนบุรีมีเอกภาพและมีการประสานงานกัน ควรให้มีการจัดทำแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในระดับจังหวัดขึ้นมา โดยให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลัก และให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าวด้วย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยใช้แผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ในจังหวัดกาญจนบุรี

จะเห็นได้ว่านโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการแก้ไขข้อบกพร่องและข้อบกพร่องที่กล่าวไว้ทั้งหมดนี้จะช่วยให้การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นระบบมากขึ้นและลดปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นลงได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากขึ้นอีกด้วย

ประเด็นการศึกษาวิจัยที่ควรจะทำต่อไป

1. ควรมีการวิจัยการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ไปปฏิบัติในทั่วประเทศทั้งหมด เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายขององค์กรที่รับผิดชอบก่อนนโยบายทั้งหมด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทั้งนี้เพราะว่าองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการบริหารอุตสาหกรรมนี้มากซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข. ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และราคาเฉลี่ยน้ำตาลโคเวต้า ข. เป็นราคามาตรฐานในการกำหนดราคาน้ำตาลโคเวต้า ค. ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติของบริษัทดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะทำให้การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

2. ควรทำการวิจัยการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ไปปฏิบัติในช่วงหลังปีการผลิต 2529/30 เพื่อศึกษาถึง ปัญหา อุปสรรค วิธีการและแนวทางในการดำเนินการขององค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ขององค์การต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะว่าหลังจากการนำนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาใช้ในการกำหนดคราคาอ้อย ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 นั้น ระเบียบวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นระบบมากขึ้นกว่าช่วงแรกพอสมควร

3. ควรทำการวิจัยการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การในระดับนโยบาย ได้แก่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย เพื่อศึกษาถึงการจัดโครงสร้างในการบริหาร บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สถาบันวิจัยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- ฉัตร ข้าของ. อุตสาหกรรมน้ำคาลไทย. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิชาการอ้อย
และน้ำคาลแห่งประเทศไทย, 2527.
- ประยงค์ เนศยารักษ์. ผลกระทบของชาวไร่อ้อยจากการเข้าตลาดน้ำคาลโลก. กรุงเทพ
มหานคร : กวางมถการพิมพ์, 2521.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1976-ปัจจุบัน)
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- _____ . รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวทางการศึกษา (1976-ปัจจุบัน).
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- มนุชญ์ วัฒนโกเมร. ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบัน : พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง
2522-2529. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529
- มณฑล คงแถวทอง. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำคาลในจังหวัดกาญจนบุรี. กาญจนบุรี : เอก-
สารวิจัยเสนอกรมการฝึกหัดครู, 2528.
- สยามอัลมาแนต. รายงานสถิติประเทศไทยปี 2530. กรุงเทพมหานคร, 2530.
- สมภพ มานะรังสรรค์และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. รายงานผลการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำคาล
ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2530.
- อำนวยการ ปะติเส และรุ่งใจ อรรถจินดา. สี่สิบสองปีของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำคาลไทย
(พ.ศ. 2470-2511). ในอนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ. ยงศิลป์ เรืองสุข
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุณรัตน์, 2530.

บทความ

- เชียว-ขาว. "บทวิเคราะห์อุตสาหกรรม-พาณิชย์-เกษตรฯ ความร่วมมือบนผลประโยชน์
ของประเทศชาติ" เชียว-ขาว. 4 (พฤศจิกายน 2527) : 17-19.
- ไทยแลนด์ธุรกิจ. "อ้อยการปฏิวัติที่จมทิ้ง" ไทยแลนด์ธุรกิจครบรอบ 1 ปี กรุงเทพมหานคร.
หลุยส์การพิมพ์, 2527 :87-103.
- รวมประชาชาติ. "พ.ร.บ.อ้อยและน้ำคาลตลอดพลัดไฉวมวงการณ์น้ำคาลไทย" รวมประชาชาติ
ธุรกิจ (29 เมษายน 2529) :8,พิเศษ ๗ และ ๘.



หนังสือภาษาไทย

ฉัตร ชำชอง. อุศาสหกรรมน้ำศาลไทย. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิชาการอ้อย
และน้ำศาลแห่งประเทศไทย, 2527.

ประยงค์ เนคยารักษ์. ผลกระทบของชาวไร่อ้อยจากการเข้าภาคีน้ำตาลโลก. กรุงเทพ
มหานคร : กวางมถการพิมพ์, 2521.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1976-ปัจจุบัน)
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

..... รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางในการศึกษา (ค.ศ. 1976 - ปัจจุบัน).
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

มนูญ วัฒนโกเบร. ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบัน : พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง
2522-2529. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529

มณฑล คงแถวทอง. อุศาสหกรรมอ้อยและน้ำศาลในจังหวัดกาญจนบุรี. กาญจนบุรี : เอก-
สารวิจัยเสนาอกรรมการฝึกหัดครู, 2528.

สยามอัลมาแนต. รายงานสถิติประเทศไทยปี 2530. กรุงเทพมหานคร, 2530.

สมภพ มานะรังสรรค์และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. รายงานผลการวิจัยอุศาสหกรรมอ้อยและน้ำศาล
ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2530.

อำนวย ปะทีเส และซุมใจ อรรถจินดา. สี่สิบสองปีของอุศาสหกรรมอ้อยและน้ำศาลไทย
(พ.ศ. 2470-2511). ในอนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ. ยงศิลป์ เรืองสุข
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุรัตน์, 2530.

บทความ

เชียว-ขาว. "บทวิเคราะห์อุศาสหกรรม-พาณิชย์-เกษตรฯ ความร่วมมือบนผลประโยชน์
ของประชาชาติ" เชียว-ขาว. 4 (พฤศจิกายน 2527) : 17-19.

ไทยแลนด์ธุรกิจ. "อ้อยการปฏิวัติที่หมกมิด" ไทยแลนด์ธุรกิจครบรอบ 1 ปี กรุงเทพมหานคร.
หุยนต์การพิมพ์, 2527 : 87-103.

รวมประชาชาติ. "พ.ร.บ. อ้อยและน้ำศาลตลอดพลัดไฉฉวการน้ำตาลไทย" รวมประชาชาติ
ธุรกิจ (29 เมษายน 2527) : 8, พิเศษ ๗ และ ๘.

- วิชาญ ชาโณพงค์. "การบันดลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นไปได้หรือไม่"
ประชาชาติธุรกิจ. (15-19 ตุลาคม 2531) : 12.
- วรงค์ จันทรร. "การนำนโยบายไม่ปฏิบัติ : ตัวอย่างและคุณค่า" วารสารพัฒนาบริหาร
ศาสตร์. 24 (ตุลาคม 2527) : 335-554.
- แสง สงวนเรือง. "70 : 30 จะไปทางไหน" วารสารน้ำตาล (กรกฎาคม-กันยายน)
 2527 : 1-7.
- อัมมวาร์ สยามวาลา. "รัฐกับนโยบายอ้อยและน้ำตาล" ในกัณฑ์แสดงปาฐกถาพิเศษ "ป่วย
ยังภากรณ์" ครั้งที่ 1 บรรณาธิการโดย นิพนธ์ พัวพงสกร. 27 (กุมภาพันธ์ 2527) :
 130-131.
- อำนาจ ปะทีเส. "การกำหนดราคาอ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30" วารสาร
สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ครบรอบ 20 ปี. (2526).

เอกสารอื่น ๆ

- การเกษตรระยะอง, สมาคม. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล. กรุงเทพมหานคร, 2528.
- กาญจนบุรี, สำนักงานจังหวัด. บรรยายสรุปข้าราชการจังหวัดกาญจนบุรี. กาญจนบุรี :
 สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี, 2530.
- กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7, สมาคม. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ครบรอบ 20 ปี. กรุงเทพ
 มหานคร, 2526.
- จงเจริญ คันสุขเกษม. "ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาล" รายงาน
การสัมมนาแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย. (5-6 มิถุนายน
 2524) : 6-17.
- จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา. "บรรยายพิเศษ เรื่องก้าวต่อไปของอุตสาหกรรมอ้อยและ
 น้ำตาลไทย" วารสารสมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย.
 2527 : 166-184.
- จุมพล หนิมพาณิชย์. "ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการนำนโยบาย : กรณีศึกษาการผลิตและ
 จำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2522-2525" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรบัณฑิต สาขา
 รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2530.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
ของจังหวัดกาญจนบุรี. กรุงเทพมหานคร : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. 2526.

ชาวไร้อพยพประเทศไทย. สหสมาคม. บันทึกอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้ระบบ
แบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30. (28 เมษายน), 2528.

พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511. ราชกิจจานุเบกษา. 15 (119) 24 ธันวาคม
2511) : 960.

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527. ราชกิจจานุเบกษา. 103 (101)
(8 สิงหาคม 2527) : 1-40.



พัฒนาชุมชน. กรม. รายงานสภาพชุมชนจังหวัดกาญจนบุรี. กรุงเทพมหานคร, 2523.

วราเชษฐ์ จันทรรักษ์ และ อุทัย เลหาวิเชียร. "การบริหารการพัฒนา : การเปลี่ยนแปลง
และทิศทาง". เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการบริหารการพัฒนา.
จักโขย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ 26-27 ธันวาคม 2526.

สุนทร ลีสีหวน. "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาสหพันธ์
ชาวไร้อ้อย". วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2530.

สุจาริทิพย์ พิเศษบุญคุ้ม. "ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและ
น้ำตาล : กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบกำหนดราคาอ้อย". วิทยานิพนธ์ปริญญา
เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิตวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด, บริษัท. รายงานประจำปีระหออ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด.
กรุงเทพมหานคร, 2526.

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. (อค์สำเนา) ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่พิมพ์.

อ้อยและน้ำตาล. สำนักงาน. สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2517/18.
กรุงเทพมหานคร, 2518.

สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2518/19.
กรุงเทพมหานคร, 2519.

สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2519/20.
กรุงเทพมหานคร, 2520.

สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูกาลผลิต 2520/21.
กรุงเทพมหานคร, 2521.

สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2521/22.
กรุงเทพมหานคร, 2522.

- สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2522/23.
กรุงเทพมหานคร, 2523.
- สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2523/24.
กรุงเทพมหานคร, 2524.
- สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2524/25.
กรุงเทพมหานคร, 2525.
- สรุปสถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยปีการผลิต 2525/26.
กรุงเทพมหานคร, 2526.

อำนาจ ปะทีเส. "การจึกระเบียบการผลิตอ้อยและน้ำตาล". รายงานการสัมมนาแนวทาง
ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล. (5-6 มิถุนายน 2524) : 19-22.

สัมภาษณ์

- เจ้าหน้าที่ระดับสูงบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายบริษัทหนึ่ง. สัมภาษณ์ 20 ตุลาคม 2530.
- เจ้าหน้าที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2531.
- กรรมการอ้อยท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2531.
- เจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลทรายในจังหวัดกาญจนบุรีท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 23 กุมภาพันธ์ 2531.
- เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดกาญจนบุรีท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2531.
- ผู้แทนชาวไร่อ้อยในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2531.
- เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดกาญจนบุรีท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 14 มิถุนายน 2531.
- เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรีท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 14 มิถุนายน 2531.
- กรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 15 มิถุนายน 2531.
- เจ้าหน้าที่ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 15 มิถุนายน 2531.
- เกษตรตำบลในอำเภอท่ามะกาท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 16 มิถุนายน 2531.
- กรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 9 สิงหาคม 2531.
- เจ้าหน้าที่ระดับสูงสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 9 สิงหาคม 2531.
- เจ้าหน้าที่เกษตรตำบลท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2531.
- เจ้าหน้าที่ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2531.
- ชาวไร่อ้อยเขต 7 อำเภอท่ามะกา, สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2531.

เจ้าหน้าที่หน่วยควบคุมที่ 6 จังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 11 สิงหาคม 2531.

กรมการบริหรทาานหนึ่ง, สัมภาษณ์ 11 สิงหาคม 2531.

อุคสาทรรมจังหวัดกาญจนบุรี, สัมภาษณ์ 11 สิงหาคม 2531.

เอกสารราชการ

ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันกาบูกซาก ฉบับที่ 54 พ.ศ. 2525

เรื่องให้ยกเลิกประกาศ คำสั่ง และระเบียบที่ออกตามประกาศของคณะกรรมการกลาง ลงวันที่ 25 มกราคม 2525

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการจกตั้งสำนักงานกลางจกจำหน่ายน้ำคาลทรายขาว ลงวันที่ 26 มกราคม 2525

เสชาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงาน. หนังสือที่ สร. 0202/18300 เรื่องนโยบายการผลิต และจำหน่ายน้ำคาลทราย ในตุกฎการเลค 2525/26 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2525

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดปริมาณการผลิตน้ำคาลทราย และเงื่อนไซ และราคา ในการรับซื้อออยสำหรับตุกฎการเลค 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดปริมาณการผลิตน้ำคาลทราย และเงื่อนไซ และราคา ในการรับซื้อออยสำหรับตุกฎการเลค 2525/26 ถึงปีการผลิต 2529/30 ลงวันที่ 24 มกราคม 2526

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดเขตเศรษฐกิจสำหรับออย ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2528

ภาษาอังกฤษ

Edwards, George C. Implementing Public Policy. quoted in Anne M. Gurnuck and Sharon S. Harty. "The Emergency of Policy Implementation Analysis : The Wyatt V. Stickney Decision." International Journal of Public Administration. 9(4) 1980: pp.365.

R. Dye, Thomas. Understanding Public Policy. 3 rd, Alabama : The University of Alabama Press, 1983.

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2511

เป็นปีที่ 28 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในทางวิชาการและเศรษฐกิจ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"อ้อย" หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย

"น้ำตาลทราย" หมายความว่า น้ำตาลซึ่งผลิตจากอ้อย เช่น น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายแดง น้ำตาลทรายสีร่ำ น้ำตาลทรายดิบ และหมายความรวมถึงน้ำอ้อย ซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายด้วย

"โรงงาน" หมายความว่า โรงงานผลิตน้ำตาลทราย

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราช
พระราชบัญญัติ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้มีกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย" เรียกโดยย่อว่า "กอน." ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการศึกกรม อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ อธิบดีกรมส่งเสริมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนว่านังงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กับผู้ซึ่งรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาการ หรือกิจการเกี่ยวกับไร้อ้อยหรืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นกรรมการและเลขาธิการ

มาตรา 5 ให้ กอน. มีอำนาจหน้าที่ในค้ำนวิชาการและส่งเสริมกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการแก่ผู้ทำไร้อ้อยและประกอบกิจการโรงงาน
- (2) ศึกษา วิจัยและทดลอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากวัตถุพลอยได้ของอ้อยและน้ำตาลทราย
- (3) ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกันและปราบปรามโรคและแมลงศัตรูพืช ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการที่ทันสมัย
- (4) สำรวจและวางแผนปรับปรุงการทำไร้อ้อยและโรงงาน
- (5) จัดตั้งและดำเนินงานสถานีทดลอง ห้องปฏิบัติการและสถานีปฏิบัติการ
- (6) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นตามสมควร ทั้งหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนที่เกี่ยวกับการวิจัย และส่งเสริมในกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย
- (7) ส่งเสริมการก่อตั้งและการดำเนินงานของสมาคมผู้ทำไร้อ้อยและสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
- (8) รวบรวม จัดพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย
- (9) ส่งเสริมให้มีและให้ทุนการศึกษา ทุนการวิจัย เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทราย
- (10) ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับวิชาการอ้อยและน้ำตาลทรายตามสมควร
- (11) ส่งเสริมกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในค้ำนเศรษฐกิจ
- (12) กำหนดแผนงาน โครงการและงบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เสนอรัฐมนตรี

(13) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้มีหน้าที่ช่วยเหลือทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของ กอน.

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(14) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

มาตรา 7 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 6 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นบุคคลล้มละลาย

(5) ได้รับความผิดอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการแทน และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งคนแทน

มาตรา 8 การประชุมของ กอน. ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการ ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 9 ให้จัดตั้งสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของ กอน. และปฏิบัติงานธุรการอื่น

มาตรา 10 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ลูกจ้างและเงินงบประมาณ โครงการศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายที่ตั้งไว้ในงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา 11 ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ปรึกษาคำนโยบาย และรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย" เรียกโดยย่อว่า "กนร." ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตร ผู้แทนกระทรวงเศรษฐกิจ ผู้แทนสำนักงานประมง ผู้แทนสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 12 ให้ กนร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอรัฐมนตรี
- (2) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา 14

และมาตรา 15

มาตรา 13 การประชุม กนร. ให้นำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 14 เมื่อ กนร. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณาและมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมหรือวางแผนการผลิตน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงาน แจ้งวันเริ่มและวันหยุดผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิต ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายและผลพลอยได้และปริมาณที่จำหน่าย

(2) กำหนดท้องที่ซึ่งส่งเสริมให้มีการทำไร่อ้อย

(3) กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทราย ซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาล

(4) กำหนดให้ผู้มีน้ำตาลทรายในครอบครองแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ

(5) กำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย

(6) กำหนดราคาตามประเภทและชนิดของน้ำตาลทราย

(7) กำหนดการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 เมื่อ กนร. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณาและมีอำนาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลดำเนินการซื้อและขายน้ำตาลทรายเพื่อรักษาระดับน้ำตาลทรายให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

มาตรา 16 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ กอนร. และ กนร. มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดที่มีเหตุควรเชื่อว่าอาจให้ข้อเท็จจริงใดเกี่ยวแก่การที่จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้มาให้ถ้อยคำ ให้ส่งหรือแสดงเอกสารหรือสิ่งของเพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา 17 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในไร้อ้อยหรือสถานที่ดำเนินงานของผู้ทำไร้อ้อยโรงงานหรือสถานที่ทำการของผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สถานที่เก็บหรือทำการค้ำน้ำตาลทรายในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือหลักฐานต่างๆ ในเมื่อมีเหตุอันควร เชื่อว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัว ความแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 18 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของ กอน. หรือ กนร. ตามมาตรา 16 หรือชักขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตาม มาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 19 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 20 ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 14 ทั้งสองครั้งขึ้นไปภายในระยะเวลาสองปีต่อเนื่องกัน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งระงับการผลิตน้ำตาลทรายไว้ชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี

มาตรา 21 ผู้ใดผลิตน้ำตาลทรายฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรี ซึ่งสั่งตามมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 22 ความผิดตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานสอบสวนกำหนดภายในสิบห้าวัน คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

มาตรา 23 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายมีราคาต้นทุนสูง จึงสมควรดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยมี การวางแผนและจัดให้มีการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในกิจการอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย



สถาบันวิจัยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ สร.0202/18300

สำนัก เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

1 ตุลาคม 2525

เรื่อง นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2525-2526

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

อ้างถึง หนังสือที่ อก. 0206/5244 ลงวันที่ 27 กันยายน 2525

ตามที่ เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2525-2526 รวม 7 ข้อนั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 ลงมติว่า

1. ยืนยันนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ เช่นเดียวกับปีที่แล้ว ควบคู่การปรับปรุงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงขึ้น

2. ให้โรงงานผู้ผลิตน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายดิบรวมกันทั้งสิ้นปีละ 600,000 เมตริกตัน เล็กน้อยร้อยละ 5 เป็นเวลา 5 ปีโดยจัดสรรน้ำตาลจำนวนดังกล่าวให้แก่โรงงานน้ำตาลตามสัดส่วนของผลผลิตน้ำตาลดิบเฉลี่ยในระยะ 3 ฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาและมอบให้กระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่กระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายตามข้อ 3 รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคาน้ำตาลที่ส่งออกเพื่อนำมาใช้ในการคำนวณราคารับซื้ออ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิตตามหลักเกณฑ์ในข้อ 4 โดยจะใช้ราคาที่กำหนดได้จากการซื้อขายน้ำตาลดังกล่าวนี้เป็นหลักในการคำนวณรายรับจากการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักร

3. เพื่อสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการซื้อขายน้ำตาลตามข้อ 2 และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยประจำปีในระยะเวลา 5 ปี ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 4 รวมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการดูแลความเสี่ยงของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ให้จัดตั้งบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อรับมือน้ำตาลทรายดิบจำนวนปีละ 600,000 ตัน เป็นเวลา 5 ปี ตามข้อ 2 จากกระทรวงอุตสาหกรรมไปดำเนินการจัดจำหน่ายและส่งออกนอกราชอาณาจักร บริษัทดังกล่าวนี้ให้ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมถือหุ้นในอัตราส่วนเท่าๆ กัน โดยมีทุนจดทะเบียนเบื้องต้น 20 ล้านบาท ในระหว่างที่โรงงานน้ำตาลไม่พร้อมที่จะเข้าถือหุ้นนี้ให้ชาวไร่อ้อยถือหุ้นดังกล่าวแทนไปพลางก่อนภายใน 3 ปี ให้บริษัทดังกล่าวปรับปรุงโครงสร้างให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น

สำหรับเงินที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวนั้น อนุมัติให้ใช้เงินหมุนเวียนของสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นประมาณ 20 ล้านบาท ไปดำเนินการได้

4. อนุมัตินโยบายเกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้ออ้อยให้เป็นระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศโดยอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล เป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2525-2526 ถึงปี 2529-2530

5. ให้บริษัทร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามข้อ 1 ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. แสวงหาแหล่งกู้เงินภายในประเทศ และหรือเงินกู้จากต่างประเทศโดยมีธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเป็นผู้ดำเนินการจัดหา ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขทางการเงินต่างๆ ที่ทัดเทียม หรือดีกว่าที่ได้จากผลการเจรจาเกี่ยวกับสัญญาระยะยาว หรือ

ข. ถ้าไม่สามารถดำเนินการตามข้อ 5 ก. ได้ก็ให้ทำสัญญาระยะยาว 600,000 ตันต่อปี เป็นระยะเวลา 5 ปีตามข้อเสนอที่ดีที่สุดขณะทำงานชุดที่ 4 ได้เจรจาไว้แล้ว หรือในเงื่อนไขซึ่งจะสามารถเจรจาได้ดีขึ้น โดยมีการค้ำประกันจากธนาคารพาณิชย์

ถ้าหากบริษัทร่วมดังกล่าวไม่พร้อมที่จะเข้าเป็นคู่สัญญาดำเนินการจัดจำหน่ายน้ำตาลจำนวนดังกล่าวและสัญญาเงินกู้ บริษัทร่วมดังกล่าวอาจจะมอบหมายบริษัทผู้ส่งออกที่มีอยู่ในปัจจุบันบริษัทหนึ่งหรือสองบริษัทดำเนินการจำหน่ายและเข้าทำสัญญาแทนก็ได้

6. ในรัฐบาลสามารถออก Letter of comfort ที่จะจัดการให้มีการปฏิบัติตามสัญญาที่บริษัทร่วมชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม หรือบริษัทผู้ได้รับมอบหมายได้กระทำกับผู้ซื้อต่างประเทศได้

7. ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องประสานงานซึ่งกันและกัน รวมทั้งให้ใช้อำนาจทางกฎหมาย และนโยบายแต่ละหน่วยราชการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นอย่างเต็มที่

จึงเรียนยืนยันมา ได้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2812220

ภาคผนวก ค.

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์

เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข และราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับ

ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายให้เหมาะสม
กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในฤดูกาลผลิต ปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 อาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงออกประกาศดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ใช้ประกาศนี้สำหรับฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2525/2526 ถึงปี พ.ศ. 2529/
2530

ข้อ 2 ให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิตน้ำตาลทราย ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม
และกระทรวงพาณิชย์จะ ได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต

ข้อ 3 น้ำตาลทรายที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตตามข้อ 2 นั้น ให้แบ่งออกเป็น
3 ส่วนดังนี้

(1) น้ำตาลทรายโควตา ก. คือ น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศตามจำนวนที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวง
พาณิชย์จะ ได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต และในกรณีที่มีเหตุสมควร กระทรวงอุตสาหกรรม
และกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดให้ส่งออก ไปจำหน่ายต่างประเทศก็ได้

(2) น้ำตาลทรายโควตา ข. คือ น้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 เมตริกตัน
อย่างน้อยร้อยละ 5 ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักร ปรากฏตามบัญชีจัดสรร
ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายดิบท้ายประกาศนี้

(3) น้ำตาลทรายโควตา ค. คือ น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
และหรือน้ำตาลทรายดิบที่นอกเหนือจากที่กล่าวในข้อ 3 (1) และ (2) ตามจำนวนที่กระทรวง
อุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะ ได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิตเพื่อการส่งออกนอก
ราชอาณาจักร และในกรณีที่มีเหตุสมควร กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะกำหนด
ให้จำหน่ายในประเทศก็ได้

ข้อ 4 ในแต่ละฤดูกาลผลิต ให้โรงงานน้ำตาลทำการผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ก. และน้ำตาลทรายคิบตามโควตา ข. เป็นอันดับแรกครบจำนวนตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะกำหนด จึงจะมีสิทธิทำการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ได้ เว้นแต่โรงงานน้ำตาลจะมีหลักฐานแสดงเป็นที่พอใจต่อกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ว่าสามารถผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ก. และโควตา ข. ได้ครบก็ให้ทำการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ได้ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เห็นสมควร

ข้อ 5 ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในเงื่อนไขและราคาที่กำหนดดังกล่าวในข้อ 6 หรือ ข้อ 9 แบบใดแบบหนึ่ง ตามที่โรงงานน้ำตาลได้แจ้งให้แก่สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรมทราบ ซึ่งเมื่อโรงงานน้ำตาลเลือกแบบใดแล้วก็ต้องปฏิบัติตามแบบนั้น ตลอดฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

ข้อ 6 ให้โรงงานน้ำตาลชำระราคาอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยที่มอบอ้อยแก่โรงงานน้ำตาล เป็นน้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลผลิตได้ โดยให้เป็นของโรงงานน้ำตาลในอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนที่ผลิตได้ทั้งหมด หักด้วยคอกเบี้ยที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ จะได้ประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิตของจำนวนอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาล ในแต่ละฤดูกาลผลิตในราคาอ้อยเบื้องต้นตามที่กล่าวในข้อ 11 เป็นระยะเวลา 6 เดือน และให้เป็นของชาวไร่อ้อยในอัตราส่วนร้อยละ 70 ของจำนวนน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมด บวกด้วยคอกเบี้ยที่หักจากโรงงานน้ำตาลดังกล่าว

น้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลผลิตได้นั้นให้คำนวณจากน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั่วประเทศ หักด้วยอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาลทั่วประเทศคูณด้วยอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้ส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาลเป็นน้ำตาลทรายที่แท้จริงที่โรงงานน้ำตาลผลิตได้

ให้โรงงานน้ำตาลชำระคอกเบี้ยทั้งหมดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ภายในเดือนกรกฎาคม ของแต่ละปี และทำการส่งมอบน้ำตาลทรายส่วนของชาวไร่อ้อยแก่ชาวไร่อ้อย ผ่านบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 เป็นผู้รับมอบ ซึ่งผู้รับมอบจะได้ชำระเป็นตัวแทนชาวไร่อ้อย และเงื่อนไขในราคาเช่นเดียวกับที่กล่าวในข้อ 9

ข้อ 7 การส่งมอบน้ำตาลทรายส่วนของชาวไร่อ้อยดังกล่าวในข้อ 6 ให้โรงงานน้ำตาล ปฏิบัติดังนี้

(1) ก่อนที่จะทราบจำนวนน้ำตาลทรายที่แท้จริง ให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายเบื้องต้นให้แก่ผู้รับมอบ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต ในการกำหนดจำนวนน้ำตาลทรายเบื้องต้นนั้นให้กระทำโดยคำนวณจากจำนวนน้ำตาลทรายถั่วเฉลี่ยที่โรงงานน้ำตาลทั่วประเทศผลิตได้จากอ้อย 1 ตัน ใน 3 ฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา (2522-23 ถึง 2524-25) แต่ไม่เกินโควตาที่กำหนดในข้อ 3

(2) ภายในเดือนพฤษภาคมของทุกปี กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศกำหนดจำนวนน้ำตาลทรายที่แท้จริงที่โรงงานน้ำตาลต้องส่งมอบในแต่ละฤดูกาลผลิต ถ้าจำนวนน้ำตาลที่จริงสูงกว่าจำนวนน้ำตาลทรายเบื้องต้น ให้โรงงานน้ำตาลทรายส่งมอบจำนวนน้ำตาลทรายที่ต่างกันนั้นให้แก่ผู้รับมอบตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน ของปีนั้นเป็นต้นไป ถ้าจำนวนน้ำตาลทรายที่แท้จริงต่ำกว่าน้ำตาลทรายเบื้องต้น ส่วนที่ต่างกันนั้นถ้าผู้รับมอบได้รับมอบน้ำตาลทรายไปแล้ว ก็ให้ผู้รับมอบส่งคืนแก่โรงงานน้ำตาลภายในวันที่ 15 มิถุนายนของปีนั้น ถ้าผู้รับมอบยังไม่ได้รับมอบก็ให้หักจากจำนวนน้ำตาลทรายเบื้องต้น

ข้อ 8 น้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลต้องส่งมอบดังกล่าวในข้อ 6 และข้อ 7 นั้นให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้

(1) น้ำตาลทรายขาว (Plantation White Sugar) ที่ส่งมอบต้องมีคุณภาพดังนี้

- ก. โพลาริเซชัน (Polarization) ไม่น้อยกว่า 99.50
- ข. ความชื้น (Moisture) ไม่มากกว่าร้อยละ 0.10
- ค. ค่าสี (Colour Value) ไม่มากกว่า 400 หน่วย

(2) น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (Raw Sugar) ที่ส่งมอบต้องมีคุณภาพดังนี้

- ก. โพลาริเซชัน (Polarization) ไม่น้อยกว่า 99.70
- ข. ความชื้น (Moisture) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.10
- ค. ค่าสี (Colour Value) ไม่มากกว่า 60 หน่วย

(3) น้ำตาลทรายดิบ (Raw Sugar) ที่ส่งมอบต้องมีคุณภาพดังนี้

- ก. โพลาริเซชัน (Polarization) ไม่น้อยกว่า 97.00
- ข. ความชื้น (Moisture) ไม่มากกว่าร้อยละ 0.60
- ค. ค่าสี (Colour Value) ไม่มากกว่า 5,000 หน่วย

(4) น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ต้องบรรจุกระสอบที่ไม่เคยใช้งานมาก่อน และถุงพลาสติกสองชั้นในอีกชั้นหนึ่ง โดยมีเนื้อน้ำตาลสุทธิกระสอบละ 100 กิโลกรัม

- (5) น้ำตาลทรายดิบต้องบรรจุกระสอบที่ไม่เคยใช้งานมาก่อน โดยมีเนื้อน้ำตาลสุทธิกระสอบละ 100 กิโลกรัม หรือส่งมอบด้วยวิธีเทกอง สุกแต่ผู้รับมอบจะกำหนด
- (6) น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ให้ส่งมอบ ณ โรงงานน้ำตาลโดยโรงงานน้ำตาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ขนส่งไปยังยานพาหนะ
- (7) น้ำตาลทรายดิบให้ส่งมอบ ณ สถานที่ ผู้รับมอบกำหนดในแต่ละครั้ง ภายในกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดสมุทรปราการ โดยให้ผู้รับมอบชำระค่าขนส่งแก่โรงงานน้ำตาลบัญชีรายชื่อโรงงานน้ำตาลที่ได้รับค่าขนส่งท้ายประกาศนี้ โดยใช้ชำระค่าขนส่งเฉพาะน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานน้ำตาลผลิตเอง คัดค้านำหนักเนื้อน้ำตาลสุทธิ 100 กิโลกรัม ที่ได้ส่งมอบในอัตราที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต ซึ่งผู้รับมอบจะต้องชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบแต่ละครั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว
- (8) ให้ทำการส่งมอบน้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในแต่ละครั้งตามจำนวนและตามวันที่ผู้รับมอบแจ้งให้ทราบ
- (9) ให้ทำการส่งมอบน้ำตาลทรายดิบในแต่ละครั้ง ตามจำนวนที่ผู้รับมอบแจ้งให้ทราบให้เสร็จเรียบร้อยภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งผู้รับมอบจะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า มีกำหนด 7 วัน
- (10) ให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ในแต่ละฤดูกาลผลิตแยกส่วนของโรงงานน้ำตาล ส่วนของชาวไร่ร้อยละ 30 และแบบที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศต่อไป
- (11) ให้โรงงานน้ำตาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและในความสูญหายหรือความเสียหายของน้ำตาลทรายส่วนมอบจนกว่าจะไ้มีการส่งมอบเสร็จ ทั้งนี้ไม่เกิน 15 วันก่อนวันเปิดหีบของโรงงานน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตถัดไป โดยให้ผู้รับมอบตรวจสอบและดูแลน้ำตาลทรายที่จะได้รับมอบได้
- ข้อ 9 ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ร้อยละ 70 ในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทราย ทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิต ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ตามสูตรการคำนวณอ้อยแบบท้ายประกาศนี้
- ข้อ 10 การกำหนดราคาอ้อยตามข้อ 6 หรือข้อ 9 นอกจากน้ำตาลทรายแล้ว ผลพลอยได้ทุกชนิดจากการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย ให้ตกเป็นของโรงงาน โดยไม่นำมาคำนวณราคาอ้อย

ข้อ 11 การชำระราคาอ้อยตามที่กล่าวในข้อ 9 ให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้

(1) ก่อนที่จะทราบราคาอ้อยที่แท้จริง ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยดังกล่าว ในข้อ 9 ให้โรงงานน้ำตาลชำระเงินค่าอ้อยเบื้องต้นแก่ชาวไร่ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต ในการกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้น นั้น ให้กระทำโดยการประมาณารายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและต่างประเทศ แล้วคำนวณสูตรการคำนวณราคาอ้อยในข้อ 9 ผลจากสูตรคำนวณดังกล่าว ร้อยละ 8 ให้ถือเป็นราคาอ้อยเบื้องต้น

ให้โรงงานน้ำตาลในระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 15 ของเดือนใด ให้ชำระภายใน วันที่ 22 ของเดือนและอ้อยที่ชาวไร่ส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 16 ของเดือน ถึงสิ้นเดือน ให้ชำระภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป การชำระค่าอ้อยเบื้องต้นในแต่ละงวดนั้น ให้โรงงานน้ำตาลชำระเป็นเงินสดครึ่งหนึ่ง และอีกครึ่งหนึ่งชำระเป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้ามีกำหนดไม่เกิน 60 วัน นับแต่ตั้งวันที่ครบกำหนดชำระในแต่ละงวด

(2) เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยที่แท้จริง ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยดังกล่าวในข้อ 9 ที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ ร่วมกันประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงสูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ให้โรงงานน้ำตาลชำระราคาที่ต่างกันนั้นเป็นเงินสดให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 15 ของเดือน ตุลาคมของทุกปีนั้น ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงต่ำกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ส่วนที่ต่างกันนั้นให้ถือว่า ชาวไร่เป็นลูกหนี้ ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะได้หักเงินจำนวนดังกล่าวจากราคาอ้อยเบื้องต้นของฤดูกาลผลิตในปีถัดไป

(3) ราคาน้ำตาลดิบโควต้า ข. ในแต่ละฤดูกาลผลิตนั้น ให้ถือเป็นราคาน้ำตาลทราย มาตรฐานที่ส่งออก ฉะนั้น น้ำตาลทรายโควต้า ค. นั้น ไม่ว่าโรงงานน้ำตาลจะจำหน่ายได้ราคา มากน้อยเพียงใด โรงงานน้ำตาลจะต้องรับผิดชอบในราคาที่ขายดังกล่าวแต่ฝ่ายเดียว แต่ในการ คำนวณราคาน้ำตาลทรายโควต้า ค. เพื่อชำระเป็นค่าอ้อยนั้น ให้ถือเอาราคาน้ำตาลทราย มาตรฐานที่ส่งออกในโควต้า ข. เป็นราคาของน้ำน้ำตาลทรายโควต้า ค.

ประกาศ ณ วันที่ 29 ตุลาคม 2525

นาวาอากาศตรี

พลตรี

(บุญมี บุญศรี)

(ชาติชาย ชุณหะวัณ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

บัญชีจักรวรรการผลิคน้ำตาลในโควตา ข.

หน่วย:ตัน

ที่	โรงงานน้ำตาล	โควตา ข.
1	โรงงานน้ำตาลลำปาง สำนักงานกลางโรงงานน้ำตาล กรมโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรม	4,700
2	โรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์ กรมโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรม	6,720
3	โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี กรมโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรม	15,960
4	บริษัท น้ำตาลเชียงใหม่ จำกัด	300
5	บริษัท น้ำตาลวนชัยอุตสาหกรรม จำกัด	1,080
6	บริษัท น้ำตาลไทยเอกสิทธิ์ จำกัด	18,840
7	บริษัท น้ำตาลกำแพงเพชร จำกัด	7,980
8	บริษัท น้ำตาลมิตรสยาม จำกัด	24,720
9	บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด	10,980
10	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี จำกัด	16,440
11	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด	29,760
12	บริษัท น้ำตาลกรุงไทย จำกัด	4,380
13	บริษัท ร่วมกำลัง จำกัด	7,980
14	บริษัท ไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม จำกัด	15,240
15	บริษัท น้ำตาลธนราช จำกัด	15,060
16	บริษัท ประจวบอุตสาหกรรม จำกัด	19,620
17	บริษัท น้ำตาลนิวกุงไทย จำกัด	15,780
18	บริษัท น้ำตาลท่ามะกา จำกัด	20,340
19	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด	20,340
20	บริษัท น้ำตาลบ้านโป่ง จำกัด	23,160
21	บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษม จำกัด	22,440
22	บริษัท โรงงานน้ำตาลไทย จำกัด	22,980

ที่	โรงงานน้ำตาล	โควตา ข
23	บริษัท ราชบุรีอุตสาหกรรม จำกัด	20,700
24	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลนครปฐม จำกัด	10,080
25	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลมหาคุณ จำกัด	25,920
26	บริษัท ไทยอุตสาหกรรม จำกัด	22,440
27	บริษัท น้ำตาลเพชรบุรี จำกัด	1,440
28	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลปรางบุรี จำกัด	6,900
29	บริษัท โรงงานน้ำตาลประจวบ จำกัด	18,980
30	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	12,780
31	บริษัท สหการน้ำตาลชลบุรี จำกัด	9,240
32	บริษัท น้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด	7,260
33	บริษัท น้ำตาลไทยร่วมเจริญ จำกัด	6,300
34	บริษัท น้ำตาลนิวกว่างสู่นที จำกัด	5,640
35	บริษัท อุตสาหกรรมอ่าวเวียง จำกัด	11,460
36	บริษัท อุตสาหกรรมหนองใหญ่ จำกัด	28,680
37	บริษัท น้ำตาลตะวันออก จำกัด	15,180
38	บริษัท น้ำตาลระยอง จำกัด	6,000
39	บริษัท น้ำตาลสหไทยรุ่งเรือง จำกัด	4,080
40	บริษัท สหเรือง จำกัด	1,920
41	บริษัท โรงงานน้ำตาลเริ่มอุดม จำกัด	6,180
42	บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด	29,040
43	บริษัท น้ำตาลกุมภวาปี จำกัด	26,940
รวม		600,000

รายชื่อโรงงานน้ำตาล
ที่จะได้รับการชดเชยค่าขนส่ง

ภาคเหนือ

1. ร.ง. เชียงใหม่
2. ร.ง. ลำปาง
3. ร.ง. วนชัย
4. ร.ง. อุดรคิติก
5. ร.ง. ไทยเอกสิทธิ์
6. ร.ง. กำแพงเพชร
7. ร.ง. มิตรสยาม
8. ร.ง. รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. ร.ง. สหไทยรุ่งเรือง
2. ร.ง. สหเรือง
3. ร.ง. เริ่มอุดม
4. ร.ง. กุณวาทย์
5. ร.ง. ขอนแก่น

สูตรการคำนวณราคาซื้อขาย ห้ายประกาศ

ราคาซื้อขายในแต่ละฤดูกาลผลิต ให้คำนวณขึ้นจากสูตรดังต่อไปนี้.-

$$P_c = \frac{0.07(R_1 + R_2)}{Q_c}$$

P_c ราคารับซื้ออ้อย ณ โรงงานน้ำตาล

R_1 รายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ
หมายความว่ารวมถึง

(1) รายรับจากการซื้อน้ำตาลทรายขาว เพื่อการบริโภคภายในประเทศที่จำหน่าย
ผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เพียงวันที่ 30 กันยายน

(2) รายรับจากการซื้อขายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อการบริโภคภายในประเทศ ที่จำหน่ายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเพียงวันที่ 30 กันยายน โดยหักเป็นส่วนหนึ่งของโรงงานน้ำตาล ในเนื้อน้ำตาลบริสุทธิ์ 100 กิโลกรัม ตามอัตราที่กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์จะได้ประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิตตามคุณภาพของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของแต่ละโรงงานน้ำตาล

(3) รายรับโดยประมาณของน้ำตาลทรายขาว และหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อการบริโภคภายในประเทศคงเหลือคำนวณตามราคาคาลาคในขณะนั้น

หัก คุ้ม ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย

R2 รายรับสุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายไปต่างประเทศ คำนวณโดยการคูณราคาน้ำตาลทรายมาตรฐานที่ส่งออกด้วยจำนวนน้ำตาลทรายที่ส่งออก ตามปริมาณที่กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงพาณิชย์กำหนดขึ้นในแต่ละฤดูกาลผลิต หัก คุ้ม ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการส่งออก

Qc ปริมาณอ้อยรวมที่โรงงานน้ำตาลทำการหีบในแต่ละฤดูกาลผลิต ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงพาณิชย์กำหนด

หมายเหตุ อ้อยส่วนเกินจากปริมาณที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ กำหนดให้คำนวณตามความเป็นจริง

สถาบันวิจัยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง.

กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์

เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และ เองไซ และราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับ
ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายให้เหมาะสม
กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในฤดูกาลผลิต ปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 อาศัยอำนาจ
ความความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงออกประกาศดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ใช้ประกาศนี้สำหรับฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2525/2526 ถึงปี พ.ศ. 2529/
2530

ข้อ 2 ให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิตน้ำตาลทราย ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม
และกระทรวงพาณิชย์จะได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต

ข้อ 3 น้ำตาลทรายที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตตามข้อ 2 นั้น ให้แบ่งออกเป็น
3 ส่วนดังนี้

(1) น้ำตาลทรายโควตา ก. คือ น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศตามจำนวนที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวง
พาณิชย์จะได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต และในกรณีที่มีเหตุสมควร กระทรวงอุตสาหกรรม
และกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดให้ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศก็ได้

(2) น้ำตาลทรายโควตา ข. คือ น้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 เมตริกตัน
มากน้อยร้อยละ 5 ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักร ปรากฏตามบัญชีจัดสรร
ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายดิบท้ายประกาศนี้

(3) น้ำตาลทรายโควตา ค. คือ น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
และหรือน้ำตาลทรายดิบที่นอกเหนือจากที่กล่าวในข้อ 3 (1) และ (2) ตามจำนวนที่กระทรวง
อุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะได้มีประกาศกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิตเพื่อการส่งออกนอกร
าชอาณาจักร และในกรณีที่มีเหตุสมควร กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะกำหนด
ให้จำหน่ายในประเทศก็ได้

ข้อ 4 ในแต่ละฤดูกาลผลิตให้โรงงานน้ำตาลทำการผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ก. และน้ำตาลทรายดิบตามโควตา ข. เป็นอันดับแรกจนครบจำนวนตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะกำหนด จึงจะมีสิทธิทำการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ได้ เว้นแต่โรงงานน้ำตาลจะมีหลักฐานแสดงเป็นที่พอใจต่อกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ว่าสามารถผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ก. และโควตา ข. ได้ครบ ก็ให้ทำการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ได้ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์เห็นสมควร

ข้อ 5 ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในเงื่อนไขและราคาที่กำหนดตามประกาศนี้ ตลอดฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

ข้อ 6 ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อย โดยการคำนวณราคาอ้อยในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทราย ทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิตในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่ ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยแนบท้ายประกาศนี้

ข้อ 7 เพื่อประโยชน์ในการคำนวณรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิต ให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้.-

(1) ทำการส่งมอบน้ำตาลทรายโควตา ข. แก่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อยโรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 เป็นผู้รับมอบ เพื่อจำหน่ายไปยังต่างประเทศ ซึ่งน้ำตาลทรายดิบที่ส่งมอบต้องมีคุณภาพดังนี้

ก. โพลาริเซชัน (Polarization) ไม่น้อยกว่า 97.00

ข. ความชื้น (Moisture) ไม่มากกว่าร้อยละ 0.60

ค. ค่าสี (Colour Value) ไม่มากกว่า 5,000 หน่วย

(2) ทำการขายน้ำตาลทรายภายในประเทศผ่านสำนักงานกลางจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ถ้าโรงงานน้ำตาลใดไม่ขายน้ำตาลทรายภายในประเทศผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวโรงงานน้ำตาลนั้นนอกจากต้องชำระราคาอ้อยตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยท้ายประกาศนี้แล้ว ยังต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มเติมแก่ชาวไร่อ้อยอีกร้อยละ 50 ของราคาอ้อยที่แท้จริงที่คำนวณได้จากสูตรดังกล่าวด้วย

ข้อ 8 การกำหนดราคาอ้อยตามประกาศนี้ นอกจากน้ำตาลทรายแล้วผลพลอยได้ทุกชนิดจากการทึบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายให้ตกเป็นของโรงงานน้ำตาล โดยไม่นำมาคำนวณราคาอ้อย

ข้อ 9 การชำระราคาอ้อยตามประกาศนี้ ให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้.-

(1) ก่อนที่จะทราบราคาอ้อยที่แท้จริง ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยดังกล่าว ในข้อ 6 ให้โรงงานน้ำตาลชำระเงินค่าอ้อยเบื้องต้นแก่ชาวไร่อ้อย ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันประกาศกำหนดในแต่ละฤดูการผลิต ในการกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้นนั้น ให้กระทำโดยการประมาณารายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ แล้วคำนวณตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยในข้อ 6 ผลจากการคำนวณดังกล่าวในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ให้ถือเป็นราคาอ้อยเบื้องต้น

ให้โรงงานน้ำตาลชำระราคาอ้อยเบื้องต้นเดือนละ 2 งวด นับแต่วันเปิดหีบคือ อ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาลในระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 15 ของเดือนใด ให้ชำระภายในวันที่ 22 ของเดือนนั้นและอ้อยที่ชาวไร่อ้อยส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาลระหว่างวันที่ 16 ของเดือนจนถึงสิ้นเดือน ให้ชำระภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป การชำระค่าอ้อยเบื้องต้นในแต่ละงวดนี้ให้โรงงานน้ำตาลชำระเป็นเงินสดครึ่งหนึ่ง และอีกครึ่งหนึ่งชำระเป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้ามีกำหนดไม่เกิน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระในแต่ละงวด

(2) เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยที่แท้จริงตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยดังกล่าวในข้อ 6 ที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันประกาศกำหนดในแต่ละฤดูการผลิต ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงสูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ให้โรงงานน้ำตาลชำระราคาที่ต่างกันนั้นเป็นเงินสดให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 15 ของเดือนตุลาคมของปีนั้น ถ้าราคาอ้อยที่แท้จริงต่ำกว่าราคาอ้อยเบื้องต้นส่วนที่ต่างกันนั้นให้ถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้ และให้โรงงานน้ำตาลหักเงินจำนวนที่ถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้นั้นจากราคาอ้อยเบื้องต้นของฤดูการผลิตในปีถัดไป

(3) ราคาน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ข. ในแต่ละฤดูการผลิตนั้น ให้ถือเป็นราคาน้ำตาลทรายมาตรฐานที่ส่งออก ฉะนั้นน้ำตาลทรายโคเวตา ค. นั้น ไม่ว่าโรงงานน้ำตาลจะจำหน่ายได้ในราคามากน้อยเพียงใด โรงงานน้ำตาลจะต้องรับผิดชอบในราคาที่ขายดังกล่าวแก่ฝ่ายเดียว แต่ในการคำนวณราคาน้ำตาลทรายโคเวตา ค. เพื่อชำระเป็นค่าอ้อยนั้น ให้ถือเอาราคาน้ำตาลทรายมาตรฐานที่ส่งออกในโคเวตา ข. เป็นราคาของจำนวนน้ำตาลทรายโคเวตา ค.

ประกาศ ณ วันที่ 24 มกราคม 2526

ลงชื่อ นาวาอากาศตรี ปุณมี ปุณศรี
(ปุณมี ปุณศรี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ลงชื่อ จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา
(นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รักษาการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ.

พระราชบัญญัติ
อ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. 2527



ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2527
เป็นปีที่ 39 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยน้ำตาลทราย
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.
2527"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511
บรรดามบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วใน
พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
"อ้อย" หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย
"น้ำตาลทราย" หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และหมายความรวมถึง
น้ำอ้อยซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือบรู๊นเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายและในกรณีที่มีสารนำผล
พลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ให้หมาย
ความรวมถึงพลอยได้ด้วย

"ผลพลอยได้" หมายความว่า ถากน้ำศาลและหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใด
ที่ได้จากการผลิตน้ำศาลทราย

"นำเข้า" หมายความว่า นำเข้ามาในราชอาณาจักร

"ส่งออก" หมายความว่า จำหน่ายออกไปนอกราชอาณาจักร

"จำหน่าย" หมายความว่า ให้นิยมและจำหน่ายด้วย

"ชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงาน

"หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งรับมอบอ้อยของชาวไร่อ้อย
อื่นเพื่อส่งให้แก่โรงงาน

"ผู้แทนชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของ
ชาวไร่อ้อย

"สถาบันชาวไร่อ้อย" หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย
ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่
คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่อ้อยเป็นผู้ถือ
หุ้นหรือหุ้นส่วน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

"โรงงาน" หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำศาลทราย
เว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำศาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง
และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการ โรงงานผลิตน้ำศาลทรายด้วย

"ผู้แทนโรงงาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงงานที่ได้รับการเสนอเป็น
ผู้แทนโรงงาน

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนอ้อยและน้ำศาลทราย

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำศาลทราย

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำศาลทราย

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำศาลทราย

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการพระราช

บัญญัติ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
พาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจ

แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา 6 เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษา
ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงาน
และผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ให้ถือว่าบรรดากรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงิน
กองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
มีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการหรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบให้รัฐมนตรี
ผู้สั่งแต่งตั้ง สำหรับกรณีของกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
สำหรับกรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย
ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดำเนินการต่อไป
ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน
วงราชการ

มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 24 วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ
ต่างๆ หรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่เดียวกันเกินสองคณะไม่ได้

หมวด 2

คณะกรรมการ

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย"

ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก่าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้กรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้เลขานุการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา 10 ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามมาตรา 9 ต้องไม่เป็นชาวไร่อ้อย กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน

มาตรา 11 ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ

สำหรับความผิดที่ไต่กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุโทษ

- (4) ไม่เคยเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 7 วรรคสอง
- (5) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง
- (6) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน

ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงานและต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี.

มาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งคึกต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 13 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) ซากคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11

แล้วแต่กรณี

(6) รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ออก

(7) ถูกถอดถอนตามมาตรา 11 วรรคสี่

มาตรา 14 ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทน แล้วแต่กรณี โดยไม่ชักช้าและให้ผู้นั้นเป็นกรรมการแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในวาระที่ยังไม่มีการเสนอกรรมการแทนดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกรรมการแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 เป็นกรรมการ

เมื่อมีกรรมการแทนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 15 ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ

ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 16 ในกรณีที่ประธานกรรมการ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานทั้งสองคนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เลขานุการ เรียกประชุมเพื่อที่จะประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้อำนวยการแทนประธานกรรมการ

มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำคาลทราย
- (2) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย
- (3) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยใน

ท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (2)

(4) กำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ วิชาการ และเงื่อนไขของการจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย

(5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิชาการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา

(8) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน

(9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อยรวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย

- (10) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย
- (11) กำหนดวันเริ่มต้นการทึบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายอัตราการผลิตอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการทึบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย
- (12) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (13) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต
- (14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7) หรือ (13)
- (15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (16) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนถ่าย การส่งมอบ น้ำตาลทราย และผลพลอยได้
- (18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว
- (19) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น
- (20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว
- (21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย
- (23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน

โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและการส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อย

(25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

(27) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(28) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(29) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(30) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) (4) (5) (6) (14) (15) (16) (18)

(19) (20) (21) (22) (23) (25) (26) (28) และ (30) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (8) (10) (11) (12) (13) (17)

(24) และ (27) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11)

(12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25)

(26) และ (30) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย น้ำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใดๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้

เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานใดกระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบ

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการได้รับค่าตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 3

คณะกรรมการบริหาร

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริหาร" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสีคน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขาธิการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา มาตรา 18 นอกจาก (28) และ (29)

(2) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20

มาตรา 22 ในการกระทำตามมาตรา 21 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหาร

จะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดยฝ่ายระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติคณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร

หมวด 4

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

มาตรา 23 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่าย อ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ขายทั่วโลกในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน อ้อยและน้ำตาลทราย

ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา 24 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริหารกองทุน" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานประมาทหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

กรรมการคามวรัคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการ

ในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 25 คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา 23 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (5) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราช

บัญญัตินี้

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 24

มาตรา 26 ในการกระทำตามมาตรา 25 กับบุคคลภายนอกให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 27 กองทุนประกอบด้วย

- (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) เบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25)
- (3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57
- (4) ดอกผลของกองทุน
- (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

มาตรา 28 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแถมคืน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 29 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตามมาตรา 57 ส่งเข้ากองทุนส่งเสริมเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนส่งเสริมเกษตรกรรม

ในกรณีจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้จัดสรรเงินตามวรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว และลดอัตราการจัดสรรลงให้ต่ำกว่าร้อยละสิบก็ได้

มาตรา 30 เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อกำเนิการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 31 ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำบัญชีแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี

ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศบัญชีและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 5

อ้อย

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอ้อย" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคน ผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการอ้อยเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 33 คณะกรรมการอัยยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร ตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10)

(2) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนการเลิกอัยย

(3) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการอัยยจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการอัยย ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อัยย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 32

มาตรา 34 ในการกระทำตามมาตรา 33 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการอัยยเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการอัยย และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 35 ผู้ใดปลุกอัยยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อัยย การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 36 ชาวไร่อัยยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(2) รายงานปริมาณอัยยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อัยยหรือโรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอัยยกำหนดมา

มาตรา 37 ชาวไร่อัยยต้องปลุกอัยยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่การปลุกอัยยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือมิได้ทำการปลุกอัยยตามที่แจ้งไว้ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อัยยต้องจดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อัยย การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการจดทะเบียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 39 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

มาตรา 40 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องส่งอ้อยให้แก่โรงงานตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำมาตรา 37 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด 6

น้ำตาลทราย

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการน้ำตาลทราย

มาตรา 41 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการน้ำตาลทราย" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคนเป็นกรรมการ

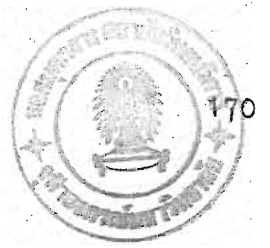
ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 32 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 42 คณะกรรมการน้ำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำปรึกษาหรือขอเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย

(2) ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย

(3) จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตาม



ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

- (4) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือ

คณะกรรมการบริหารมอบหมาย

(6) คำเนิการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตาม มาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการนำศาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการนำศาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทน ชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 41

มาตรา 43 ในการกระทำตามมาตรา 42 กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการนำศาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการนำศาลทราย และให้นำมาตรา 42 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ 2

โรงงาน

มาตรา 44 โรงงานต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะทึบอ้อยตามเวลาที่ คณะกรรมการกำหนดตาม มาตรา 17 (11)
- (3) รับอ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือสั่งในกรณีที่โรงงานผลิตน้ำศาลทรายเพิ่มตามมาตรา 45
- (4) ผลิตน้ำศาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการ กำหนด
- (5) ไม่เปิดการทึบอ้อย หรือปิดการทึบอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการ กำหนด หรือหยุดการทึบอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (6) เก็บรักษาน้ำศาลทรายที่ผลิตได้ ๗ ที่ที่ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการบริหาร

(7) ไม่ขนย้ายน้ำศาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณโรงงาน นอกจาก
ขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(8) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำศาลทรายที่ผลิต เก็บรักษา
ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือเป็นรายเดือน

(9) นำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 57

มาตรา 45 ในกรณีที่มีความจำเป็นคณะกรรมการบริหารอาจสั่งให้โรงงานผลิต
น้ำศาลทรายเพิ่มได้ ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานผลิตน้ำศาลทรายตามที่คณะกรรมการบริหาร
กำหนด น้ำศาลทรายส่วนที่ผลิตเพิ่มนี้ให้จัดการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 46 โรงงานต้องจัดเจ้าหน้าที่นำน้ำศาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราช
อาณาจักร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหาร
ดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น

ส่วนที่ 3

การนำเข้าและส่งออกน้ำศาลทราย

มาตรา 47 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำศาลทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 48 ผู้ใดจะส่งออกน้ำศาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้อง
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการ
ส่งออกด้วยก็ได้

การส่งออกน้ำศาลทราย ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วย
กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

หมวด 7

ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำศาลทราย

มาตรา 49 ก่อนเริ่มฤดูกาลผลิตน้ำศาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณ
การรายได้จากการจำหน่ายน้ำศาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบ
แทนการผลิตและจำหน่ายน้ำศาลทรายขั้นต้น

การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

มาตรา 50 เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว ให้แจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราย และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนสมาคมโรงงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นในข้อคัดค้าน ถ้ามี โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันประชุม การทำคำคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานก่อนวันเรียกประชุมดังกล่าว

มาตรา 51 ให้สำนักงานเสนอประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและผลการประชุมตามมาตรา 50 ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

มาตรา 52 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น พร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่คัดค้านแล้วให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรา 53 เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นตามมาตรา 52 แล้ว ให้สำนักงานประกาศราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษา

ให้โรงงานชำระราคาอ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 54 เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต

ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม

มาตรา 55 ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อย
ขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์
ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54
- (2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย
- (3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย
- (4) ราคาอ้อยขั้นต้น
- (5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น
- (6) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย
เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อ
คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 56 ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำ
ตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย
ขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร้อ้อยไม่ต้อง
ส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น
ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร้อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 57 ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิ
ตามมาตรา 54 และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย รวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย
ขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 8

การควบคุมและการอุทธรณ์

มาตรา 58 ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย
หรือโรงงานกระทำการอันใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบที่ออกตาม
พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการให้ชาวไร้อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย
เจ้าของโรงงาน ผู้จัดการโรงงาน หรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการ

ของโรงงานกระทำการหรือกเว้นการกระทำนั้นได้

ผู้ใดรับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาให้เกินสามสิบวันมิได้

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดตามวรรคสี่ ให้ยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือวันครบกำหนดตามวรรคสี่ แล้วแต่กรณี

การอุทธรณ์ตามวรรคสามหรือการยื่นคำร้องตามวรรคห้าไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหาร เว้นแต่คณะกรรมการหรือศาล แล้วแต่กรณี จะสั่งการเป็นอย่างอื่น

มาตรา 59 รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินของคณะกรรมการ ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงาน ตลอดจนสั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรีและสั่งให้รายงานข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินของคณะกรรมการได้

มาตรา 60 ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติในเรื่องใดของคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการปฏิบัติในเรื่องนั้นก็ได้

เมื่อคณะกรรมการได้รับแจ้งจากรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการระงับ การปฏิบัติในเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว และพิจารณาทบทวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะกรรมการยืนยันตามความเห็นเดิม ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ให้รัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ให้รัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่ยุติ

หมวด 9

สำนักงาน

มาตรา 61 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และจำหน่ายน้ำตาลทราย
- (3) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย แผนการผลิตน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออก เสนอคณะกรรมการ
- (4) รับผิดชอบเขียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (5) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย
- (6) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย
- (7) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย
- (8) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (9) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย
- (10) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ
- (11) ปรึกษาหารืออย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา 17

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

มาตรา 62 ให้มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน
ให้เลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

หมวด 10
พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 63 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เข้าไปไขไร้อ้อย เคหสถาน ยานพาหนะ โรงงาน สถานที่เก็บอ้อย น้ำตาลทราย หรือผลพลอยได้ หรือสถานที่ทำการค้ำน้ำตาลทรายในเวลากลางวัน ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) นำตัวอย่างอ้อย น้ำตาลทราย และผลพลอยได้ในปริมาณที่สมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือทดสอบ
- (3) ยึด อายัดสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานอื่นเมื่อมีเหตุอันสมควร เชื่อว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 64 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ถืออยู่ซึ่งเกี่ยวข้องกับ และให้บุคคลดังกล่าวอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร

หมวด 11
บทกำหนดโทษ

มาตรา 65 ชาวไร้อ้อยผู้ใดหรือโรงงานใด ไม่ชำระค่าธรรมเนียม ตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 66 ผู้ใดปลุกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร้อ้อยตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 67 ชาวไร้อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 (1) หรือไม่รายงานปริมาณอ้อย หรือจงใจรายงานให้ผิดไปตามมาตรา 36 (2) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 68 ผู้ใดมิได้จดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือถูกเพิกถอนทะเบียนการเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วส่งอ้อยที่มีได้ผลิตให้แก่โรงงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 69 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 70 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (8) หรือรายงานตามมาตรา 44 (8) อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 71 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (7) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำคาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 72 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 73 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 74 โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนนับแต่วันที่ถึงกำหนดส่งหรือชำระ

การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือนเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย

มาตรา 75 ผู้ใดชักชวนหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 76 ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

บทเฉพาะกาล

มาตรา 77 ผู้ใดปลุกอ้อย หรือส่งอ้อยให้แก่โรงงานในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย แล้งแต่กรณีตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 78 ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าชาวไร่อ้อยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 66 หรือมาตรา 67 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำ ตักเตือน สั่งให้แก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันสมควรก่อน หากชาวไร่อ้อยเพิกเฉย ละเลย ชักช้าหรือไม่ปฏิบัติตามจึงให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย

มาตรา 79 บรรดาน้ำตาลทรายที่โรงงานมีอยู่ในครอบครองก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 80 ให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานเสนอผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอผู้แทนตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีผู้แทนชาวไร่อ้อย หรือผู้แทนโรงงานเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งปลุกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือขายโดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณีซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนของโรงงาน แล้วแต่กรณี ในการติดต่อกับทางราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงาน แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 14 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 81 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย และสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 82 ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างประจำของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งมีลักษณะงานเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ในไม่น้อยกว่าสองปีก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีคุณสมบัติตามมาตรา 24

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และเป็นผู้ซึ่งได้รับโอนมาตาม มาตรา 81 ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคสอง

การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างประจำตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งระดับใดและชั้นใด ให้เป็นไปตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานงบประมาณจะได้ออกตกลงกัน

มาตรา 83 ให้ถือว่าพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 82 ถูกสั่งให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และมีสิทธิได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา 84 ให้โอนบรรดาอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย และสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 85 การชำระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2525/2526 ตามสัญญากู้เงินที่ทำ ณ กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 23 ธันวาคม 2525 ให้จ่ายจากกองทุนได้ค้ำย

มาตรา 86 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข และราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูการผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไขราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูการผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 ฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 ลงวันที่ 25 มกราคม 2526 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวให้ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะสิ้นระยะเวลาการใช้บังคับประกาศนั้น หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 87 บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ศิริสุลลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควรจัดระบบและความคุ้มครองผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อยโดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมารเสรีภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประวัติผู้เขียน

นายสมจิตร เซียนกว้าง เกิดเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2504 ที่อำเภอปากพ่อง
จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัย
รามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2526 เข้าศึกษาต่อ ณ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เมื่อปีการศึกษา 2527



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย