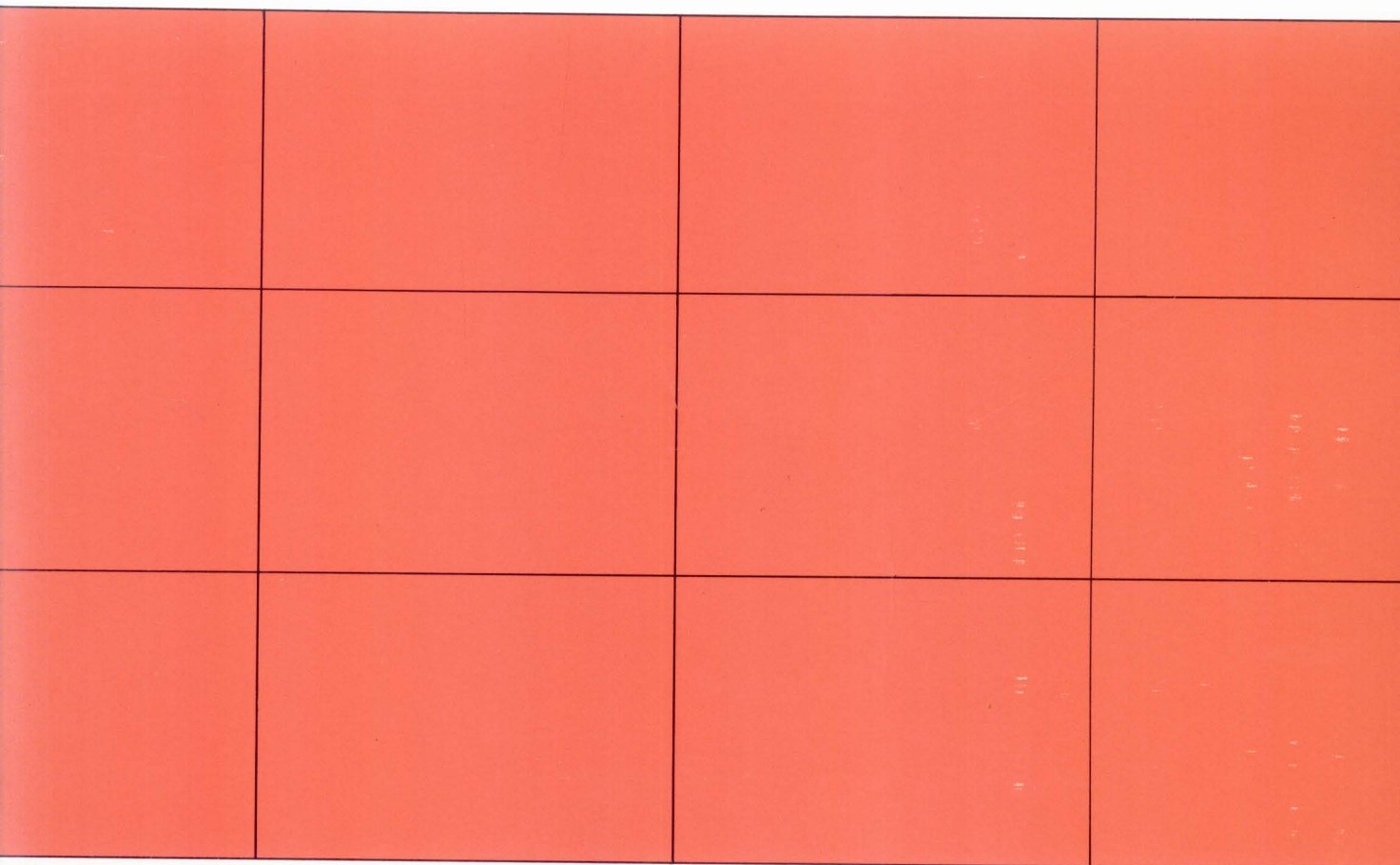


โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย : สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก

เล่มที่ 1 รายงานหลัก



โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย: สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก

เล่มที่ 1 รายงานหลัก

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2543

รายนามคณะผู้วิจัย

ดร. อัมมาร	สยามวาลา	ผู้อำนวยการโครงการวิจัยฯ
ดร. นิพนธ์	พัพพงศ์กร	ผู้จัดการโครงการและผู้เชี่ยวชาญ
ดร. วิโรจน์	ณ ระนอง	ผู้เชี่ยวชาญ
รศ. สมพร	อิศวิลานนท์	ผู้เชี่ยวชาญ
Mr. David	Pearce	ผู้เชี่ยวชาญ
นางสาวสุวรรณา	ตุลยวคินพงศ์	นักวิจัย
นางสาวจารุวรรณ	จันใส	นักวิจัย
นางสาวอังคณา	สุปรียศิลป์	นักวิจัย
นางสาวเยาวรัตน์	ศรีวรานนท์	นักวิจัย
นายอุกฤษฏ์	อุปราสิทธิ์	นักวิจัย
นายประชา	เกียรติเฟื่องฟู	นักวิจัย
นายทสมัย	เพื่อนปฐม	นักวิจัย

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง	v
สารบัญรูป	vi
คำนำ	vii
Executive Summary	xi
บทที่ 1 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	1
1.1 ปัญหาพื้นฐานและความเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย	1
1.2 ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย	6
1.3 การกำหนดราคาและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์	10
1.4 เส้นทางขยายตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	16
1.5 สรุปข้อเสนอแนะจากการศึกษา	18
1.6 สรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะในด้านการปรับองค์กร	20
บทที่ 2 นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อย.....	23
2.1 คำนำ.....	23
2.2 ปัญหาโรคอ้อยและเขตกรรมของชาวไร่.....	25
2.3 การวิจัย	35
2.4 น้ำชลประทาน.....	46
2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตอ้อย: ผลการศึกษภาคสนาม	50
2.6 ข้อเสนอแนะระบบการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อย	53
2.7 ประสิทธิภาพการผลิตและกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล	55
2.8 สินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	57
บทที่ 3 ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและ การแบ่งปันผลประโยชน์.....	59
3.1 ระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน.....	59
3.2 แนวทางในการแทรกแซงในตลาดอ้อยและน้ำตาล: การกำหนดราคาในประเทศ.....	61
3.3 ปัญหาของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบัน.....	68
3.4 ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์.....	75
3.5 การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต	82

บทที่ 4 แนวทางการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาล และสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาล	87
4.1 ลักษณะพิเศษของอุตสาหกรรมน้ำตาลและตลาดน้ำตาลระหว่างประเทศ	87
4.2 ผลกระทบจากการเปิดตลาดน้ำตาลโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย	89
4.3 ผลกระทบจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย	93
4.4 เป้าหมายและยุทธวิธีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย	105
4.5 สู่ทางในการขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทย	107
บทที่ 5 การปรับองค์กรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	115
5.1 ความจำเป็นในการสถาปนาองค์กรใหม่ในด้านการวิจัยและพัฒนา	115
5.2 การปรับโครงสร้างองค์กรในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์และการกำหนดราคาน้ำตาล	116
บรรณานุกรม	119
ภาคผนวก	123
ภาคผนวก ก. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) กับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	125
ภาคผนวก ข. ตัวอย่างการคำนวณผลกระทบของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทราย และการเพิ่มความหวานของอ้อยที่มีต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน	131
ภาคผนวก ค. การคำนวณวิธีแบ่งปันผลประโยชน์น้ำตาลทรายขาวส่งออก	137
ภาคผนวก ง. การคำนวณผลกระทบของการดำเนินนโยบายของรัฐต่อราคาอ้อย	139
เอกสารแนบ	147
บันทึกข้อคิดเห็นแนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ของกระทรวงอุตสาหกรรม	149

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	ตัวอย่างข้อเสนอสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ	15
ตารางที่ 2.1	สรุปโรคอ้วนและการระบาดในปัจจุบัน	27
ตารางที่ 2.2	สมการผลผลิตอ้อยเฉลี่ย	28
ตารางที่ 2.3	จำนวนพันธุ์ที่ชาวไร่ปลูกในปีเพาะปลูก 2540/41	34
ตารางที่ 2.4	ดัชนีวัดการกระจุกตัวของพันธุ์อ้อยในภาคเหนือระหว่างปีการผลิต 2531/32 ถึง 2541/42	36
ตารางที่ 2.5	พันธุ์อ้อยใหม่ของไทยที่ได้รับการรับรอง	38
ตารางที่ 2.6	งบประมาณวิจัยรายปี (ราคาปัจจุบัน)	39
ตารางที่ 2.7	รายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จากค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย	42
ตารางที่ 2.8	จำนวนนักวิจัยพืชอ้อยประจำปี 2542 จำแนกตามวุฒิการศึกษา	42
ตารางที่ 2.9	จำนวนนักวิจัยพืชอ้อยประจำปี 2542 จำแนกตามอายุ	43
ตารางที่ 2.10	เนื้อที่ปลูกอ้อยและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ในเขตและนอกเขตชลประทาน	47
ตารางที่ 2.11	รายรับรวมในรูปมูลค่าปัจจุบันจากการลงทุนในชลประทานเพื่อปลูกอ้อย	48
ตารางที่ 2.12	สมการผลผลิตต่อไร่ประมาณการจากข้อมูลการสำรวจภาคสนาม	51
ตารางที่ 2.13	ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยฯ	54
ตารางที่ 2.14	ธกส. กับสินเชื่ออ้อย	58
ตารางที่ 3.1	ตัวอย่างข้อเสนอสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ	85
ตารางที่ 4.1	โควตานำเข้า ปริมาณนำเข้าจริง อัตราภาษีนำเข้าในและนอกโควตาสำหรับน้ำตาลทรายที่ไทยต้องเปิดตลาดในระหว่างปี 2538-2547 ตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก	94
ตารางที่ 4.2	ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปประเทศกลุ่มอาเซียนในระหว่างปี 2535-2542	102
ตารางที่ 4.3	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของน้ำตาล	109
ตารางที่ 4.4	สถิติการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก	111
ตารางที่ 4.5	ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โควตา ก.) ตั้งแต่ปี 2526-2541	112

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1	กำลังการผลิตที่ตรวจพบทั่วประเทศระหว่างปี 2525/26-2541/42.....	2
รูปที่ 1.2	ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก ปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรม	5
รูปที่ 2.1 (ก)	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ (ทั้งประเทศ).....	24
รูปที่ 2.1 (ข)	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ (รายภาค).....	24
รูปที่ 2.2	กำลังการผลิตจริงของโรงงานน้ำตาล (หน่วย : ตันอ้อย/วัน).....	24
รูปที่ 2.3 (ก)	ผลผลิตต่อไร่ในกาญจนบุรี : ค่าจริง ค่าพยากรณ์ และค่าความคลาดเคลื่อน	30
รูปที่ 2.3 (ข)	ผลผลิตต่อไร่ในสุพรรณบุรี : ค่าจริง ค่าพยากรณ์ และค่าความคลาดเคลื่อน	30
รูปที่ 2.4 (ก)	การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคเหนือ	32
รูปที่ 2.4 (ข)	การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคอีสาน	32
รูปที่ 2.4 (ค)	การเปลี่ยนพันธุ์ในภาคกลาง	33
รูปที่ 2.4 (ง)	การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคตะวันออก	33
รูปที่ 2.5	งบประมาณวิจัยแท้จริง (ณ ราคาปี 2531) ต่อมูลค่าผลผลิต.....	40
รูปที่ 2.6	งบประมาณวิจัยแท้จริง (ณ ราคาปี 2531) ต่อพื้นที่ปลูก.....	41
รูปที่ 3.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาผู้บริโภคราคาอ้อย ณ ระดับราคาสลัดโลกต่างๆ กันในปี 2543 กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบัน	64
รูปที่ 3.2 ก	Distribution ของราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก ปีพ.ศ. 2524-2540	65
รูปที่ 3.2 ข	Distribution ของราคาอ้อย กรณีราคาน้ำตาลทราย = 13.50 บาทต่อกิโลกรัม ค่าความเบี่ยงเบน มาตรฐานเท่ากับ 127.94	65
รูปที่ 3.2 ค	Distribution ของราคาอ้อย กรณีราคาน้ำตาลทราย = 15 บาทต่อกิโลกรัม ค่าความเบี่ยงเบน มาตรฐานเท่ากับ 129.23	65
รูปที่ 3.3	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลผู้บริโภคราคาอ้อย ณ ระดับราคาสลัดโลกต่างๆ กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบัน ในปี 2548.....	66
รูปที่ 3.4	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกและราคาอ้อยในประเทศในปี 2543 กรณีไทยเปิดเสรีตลาดน้ำตาลฝ่ายเดียว.....	67
รูปที่ 3.5	Distribution ของราคาอ้อย กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาในระบบเสรีแต่ฝ่ายเดียว ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 200.....	67

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดำเนินการศึกษาในโครงการวิจัย “อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล: เส้นทางขยายการผลิตเพื่อการส่งออก” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

1. ศึกษาถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านรายได้ การส่งออก และการจ้างงาน และวิเคราะห์ศักยภาพและโอกาสที่จะขยายการผลิตและการส่งออก น้ำตาล
2. ศึกษาโอกาสและเส้นทางในการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่จะให้ไทยมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นในตลาดน้ำตาลของโลก โดยจะศึกษาทั้งในด้านการ ปรับโครงสร้างการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศ เพื่อจูงใจให้มีการเพิ่มผลผลิตอ้อยและน้ำตาล และในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาล ซึ่งจะพิจารณาทั้ง ปัจจัยทางกายภาพ (เช่น พื้นที่เพาะปลูก น้ำ) การจัดการ (เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาขนาดฟาร์มของเกษตรกร ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้นำเครื่องทุ่นแรงมาใช้ และการใช้ทรัพยากรในการสนับสนุนการวิจัยปรับปรุงพันธุ์อ้อย) และปัจจัยทางชีวภาพ (เช่น เป้าหมายการปรับปรุงพันธุ์ อ้อย)
3. ศึกษาผลกระทบของการเปิดตลาดน้ำตาลทรายให้เป็นตลาดเสรีตามข้อตกลงของ WTO, AFTA และ APEC ที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. ศึกษากระบวนการกำหนดราคาและการแบ่งผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยจะ วิเคราะห์ข้อดี และปัญหาของระบบปัจจุบัน และข้อเสนอแนะต่าง ๆ
5. จัดทำข้อเสนอแนะในรูปของ policy package เพื่อเสนอให้แก่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

วิธีการศึกษาและลำดับความ

การศึกษานี้ครอบคลุมประเด็นหลัก ๆ ตามวัตถุประสงค์ ประเด็นแรกคือการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ การผลิต ซึ่งการศึกษานี้เน้นที่การหาสาเหตุที่ผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ การศึกษาเริ่มต้น จากการคาดคะเนสาเหตุต่างๆ (hypothesis) การระบุสาเหตุที่สำคัญได้มาจากการศึกษางานวิจัยในอดีตและการ ประชุมร่วมกับฝ่ายชาวไร่และผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล ปัจจัยที่ศึกษา ได้แก่ การขาดแคลนน้ำ ปัญหาพันธุ์ อ้อย ศัตรูอ้อย การใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน การใช้ปุ๋ย ปัญหาเรื่องสินเชื่อ เป็นต้น แนวทางการศึกษามี 3 วิธี วิธีแรก เป็นการวิเคราะห์ภาพรวมระดับประเทศเกี่ยวกับสาเหตุต่างๆ โดยการศึกษาพฤติกรรม การตอบสนอง

ของอุปทาน การผลิตอ้อย ซึ่งประกอบด้วยการประมาณการสมการพื้นที่การปลูกอ้อยและสมการผลผลิตต่อไร่ รายละเอียดของวิธีการประมาณการทางเศรษฐมิติปรากฏอยู่ในรายงานของสมพร อิศวิลานนท์ ซึ่งเป็นรายงานย่อยของโครงการวิจัยครั้งนี้ (ดูรายงานเล่มที่สอง)

วิธีที่สอง คือ การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกร โดยการสำรวจข้อมูลการผลิตของเกษตรกรจำนวน 388 ครัวเรือนใน 7 จังหวัด (ดูวิธีการศึกษาในรายงานย่อยของวิโรจน์ ณ ระนอง และ อังคณา สุปรียศิลป์ ในรายงานเล่มที่สอง และในบทที่ 2)

วิธีที่สาม คือ การวิเคราะห์ปัจจัยที่เชื่อกันว่าจะมีอิทธิพลสำคัญต่อผลผลิตอ้อยต่อไร่ ได้แก่ เรื่องน้ำชลประทาน (ดูรายงานย่อยของประชา คุณธรรมดี) เรื่องการวิจัยพันธุ์อ้อยและศัตรูอ้อย (ดูรายงานของจากรุวรรณ จันใส และบทที่ 2) เรื่องการใช้เครื่องจักรในไร่อ้อย (ดูรายงานของวีรพัฒน์ เกียรติเฟื่องฟู) นอกจากนี้นักวิจัยยังได้สัมภาษณ์ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยเกี่ยวกับประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การขนส่งอ้อยสู่โรงงาน การวัดความหวานของอ้อยและวิธีการซื้อขายอ้อย ปัญหาการเผาอ้อย ฯลฯ

การที่ต้องศึกษาทั้งสามระดับก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้นักวิจัยสามารถจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ การศึกษาข้อมูลระดับประเทศมีข้อจำกัดเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรบางตัว ทำให้ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับตัวแปรเหล่านั้นในระดับเกษตรกร เช่น ตัวแปรเกี่ยวกับสินเชื่อ ประสบการณ์ของชาวไร่ และการใช้แรงงานและเครื่องจักร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญบางปัจจัยในเชิงลึก เพื่อให้เข้าใจถึงประเด็นเชิงสถาบันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะเชิงนโยบาย

หัวข้อการวิจัยประเด็นที่สอง ได้แก่ เรื่องระบบการกำหนดราคาและแบ่งผลประโยชน์ วิธีศึกษาจะวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของระบบ 70:30 ในปัจจุบันรวมทั้งผลกระทบของข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงระบบแบ่งผลประโยชน์ นอกจากนั้น ก็ได้สร้างแบบจำลองง่ายๆเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการเพิ่มราคาขายปลีกน้ำตาลภายในประเทศภายใต้ระบบการกำหนดราคาอ้อยในปัจจุบัน รวมทั้งผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศไทย โดยศึกษาผลกระทบที่มีต่อราคาอ้อยและต่อเสถียรภาพ (หรือความแปรปรวน) ของราคาอ้อยในประเทศ

การศึกษาประเด็นที่สาม เป็นเรื่องสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทั้งในและต่างประเทศ และการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาล การศึกษาในหัวข้อแรกเน้นเรื่องการขยายตลาดภายในประเทศ ส่วนเรื่องตลาดต่างประเทศเป็นเรื่องที่ภาครัฐจะมีบทบาทค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นเรื่องผลประโยชน์โดยตรงของภาคเอกชนและกลุ่มชาวไร่ ซึ่งมีข่าวสารข้อมูลและมีศักยภาพด้านการค้าเหนือภาครัฐ การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล ส่วนการศึกษาเรื่องการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาลใช้วิธีการศึกษาจากแบบจำลองน้ำตาลในตลาดโลก (GSM Model) ซึ่งสร้างขึ้นโดย Centre for International Economics ในออสเตรเลีย รายละเอียดของแบบจำลองและผลการศึกษาปรากฏอยู่ในรายงาน 2 ฉบับของ CIE ได้แก่ รายงานเรื่อง Reductions in Sugar Protection: The US and Western Europe และ รายงานเรื่อง Sugar : The Taste of APEC เนื้อหาโดยสรุปของรายงานทั้งสองปรากฏอยู่ในบทที่ 4 ของรายงานหลักฉบับนี้

ช่วงเวลาของการเก็บข้อมูลในการศึกษา คือ ระหว่างเดือนพฤษภาคม-พฤศจิกายน 2541 โดยเริ่มต้นจากการส่งแบบสอบถามหัวหน้าโคเวต้าและเกษตรกรที่มีโคเวต้าส่งอ้อยให้โรงงานต่าง ๆ ในช่วงกลางเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม 2541 และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา 4,700 ชุด ระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม 2541 มีการสำรวจเรื่องการผลิอ้อยโดยการออกแบบสอบถามเกษตรกรใน 7 จังหวัด ได้รับแบบสอบถามทั้งสิ้น 388 แบบ (ดูรายงานย่อยเรื่องการสำรวจภาคสนามเกษตรกรโดยวิโรจน์ ณ ระนอง และอังคณา สุปรียศิลป์ ในรายงานเล่มที่สอง) ส่วนการศึกษาเรื่องการตอบสนองของอุปทานอ้อยใช้ข้อมูลรายจังหวัด 43 จังหวัด ระหว่างปี 2514-2539 (ดูรายละเอียดในรายงานของสมพร อิศวิลานนท์ ในรายงานเล่มที่สอง) สำหรับแบบจำลองที่ใช้กำหนดแนวทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น มีการจัดทำ simulation ต่าง ๆ เพื่อประมาณการผลกระทบของแนวทางการเจรจาแบบต่าง ๆ ภายใต้ข้อสมมุติ 5 ข้อ ช่วงเวลาที่ศึกษาผลกระทบ คือ 10 ปีข้างหน้าในระหว่างปี 2543-2552 (ดูรายละเอียดในรายงานของ CIE เรื่อง Reductions in Sugar Protection ในรายงานเล่มที่สอง และในบทที่ 4)

เค้าโครงของรายงานหลักและเอกสารวิจัย

รายงานหลักฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 5 บทดังต่อไปนี้

บทที่ 1: สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2: นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาล

บทที่ 3: ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งผลประโยชน์

บทที่ 4: แนวทางการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาล และสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาล

บทที่ 5: แนวทางการปรับองค์กรในการบริหารและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

นอกจากรายงานหลักแล้ว ยังมีเอกสารรายงานการวิจัยดังต่อไปนี้

- การศึกษาด้านประสิทธิภาพการผลิต มีรายงาน 7 เรื่อง ได้แก่
 - การวิเคราะห์การตอบสนองของอุปทานอ้อย โดย สมพร อิศวิลานนท์
 - รายงานการสำรวจภาคสนามเกษตรกร โดย วิโรจน์ ณ ระนอง และ อังคณา สุปรียศิลป์
 - พันธุ์อ้อยและการวิจัยด้านการปรับปรุงพันธุ์ โดย จารุวรรณ จันใส
 - การจัดสรรน้ำสำหรับอ้อย โดย ประชา คุณธรรมดี
 - การเก็บเกี่ยวอ้อยด้วยเครื่องจักรและแรงงานคน โดย วีรพัฒน์ เกียรติเฟื่องฟู
 - การศึกษาด้านโรงงานน้ำตาลและสินเชื่้ออ้อย โดย วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณา ตูลยวคินพงศ์
 - การศึกษาเรื่องโรคอ้อยและนโยบายการวิจัยและส่งเสริมด้านการผลิอ้อย โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และ ทสมัย เผื่อนปฐม*

* รายงานวิจัยที่มีเครื่องหมาย * เป็นรายงานที่ปรากฏทั้งฉบับในรายงานหลัก ส่วนรายงานวิจัยฉบับอื่น ๆ รวมอยู่ในรายงานเล่มที่สอง

- การศึกษาเรื่องระบบการกำหนดราคาอ้อย และระบบแบ่งผลประโยชน์ 3 ฉบับคือ
 - การแทรกแซงในตลาดอ้อยและน้ำตาล โดย อัมมาร สยามวาลา และ สุวรรณ ตุลยวคินพงศ์*
 - ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งผลประโยชน์ โดย วิโรจน์ ณ ระนอง*
 - ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) กับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดย วิโรจน์ ณ ระนอง*
- เส้นทางขยายตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ มีรายงานวิจัย 4 ฉบับ ได้แก่
 - Reductions in Sugar Protection โดย CIE
 - Sugar : The Taste Test of APEC โดย CIE
 - การเปิดตลาดน้ำตาลและแนวทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดย วิโรจน์ ณ ระนอง*
(รายงานฉบับนี้ได้สรุปสาระสำคัญของรายงาน 2 ฉบับของ CIE เอาไว้ด้วย)
 - เส้นทางในการขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทย โดย วิโรจน์ ณ ระนอง*

The Thai Sugar Industry: Crisis and Opportunities

*Viroj NaRanong
Nipon Poapongsakorn and
Ammar Siamwalla**

Executive Summary

The past few years have witnessed a downturn of the Thai cane and sugar industry. This has come as a shock to many observers as the Thai sugar industry was once dubbed one of the country's most promising industries. Thailand's export of sugar had been growing in the past two decades and by 1996 the country became the world's second largest exporter. The confidence was strengthened when the Thai Baht was floated in mid-1997 and it looked like the industry stood to gain from a weaker Baht because of its massive export. Many believed that the industry had entered an era of prosperity. From late 1997 up until early 1998 the value of the Baht depreciated by as much as 50 percent. The export price (in Baht), having been substantially below the domestic price for almost 20 years, suddenly became higher and resulted in a shortage of sugar in the domestic market. Both growers and millers felt that the regulated system once designed to protect them had become an obstacle against their attempt to raise the domestic price. They then geared toward liberalization. Many insiders also vowed that they would make Thailand number one exporter within the next few years.

However, the euphoria did not last very long. As the crisis spread to other Asian countries and some Latin American countries, especially Brazil, the world's number-one sugar exporter, the world sugar price (in US dollars) fell dramatically by two thirds within a year. Meanwhile, many Thai sugar mills that were used to obtaining all the credit they wanted and had rather high debt-equity ratios, were flooded by their huge foreign debts, especially after the rapid currency depreciation. Many failed to repay their scheduled debt obligations and could not secure credit line to pre-finance the growers. Some mills also failed to pay the growers who had already delivered cane to them. Growers in those areas then staged demonstrations and shut down the mills. Other growers also demanded that the government either raise the domestic sugar price or implement a price guarantee scheme for sugarcane. Many industry insiders who had high hopes just one year ago made an about-turn to cry out loud that the collapse of the sugarcane industry was imminent and asked the government to adjust the domestic sugarcane price as well as offer the industry other forms of support.

* Thailand Development Research Institute (TDRI). This executive summary draws from Chapter 1 of the Thai-language Main Report of the research project "The Thai Sugarcane and Sugar Industry: An Opportunity of Production and Export Expansion" commissioned by the Office of Cane and Sugar Board, Ministry of Industry. The authors thank Tosamai Puenpatom and Siddarth Ratnaswamy for their assistance.

1. Fundamental Problems in and Changes Faced by the Thai Sugarcane Industry

Virtually every cane and sugar issue in the news has to do with sugar and cane prices. Price has almost been the only dimension that every party involved is concerned with. Since the government acts as the mediator according to the Cane and Sugar Act 1984, it always becomes the target of all sorts of demands from the parties involved. In the last few years, both pre-season and post-season cane price announcements have become a highly political issue, even though the rules have already been set forth in the law. Since the private parties involved in the price-formulating system do not include consumers or sugar-users, there are tendencies that the private parties ask for price hike, since this would only benefit them. However, it becomes increasingly clear that a price hike is no longer sustainable or viable.

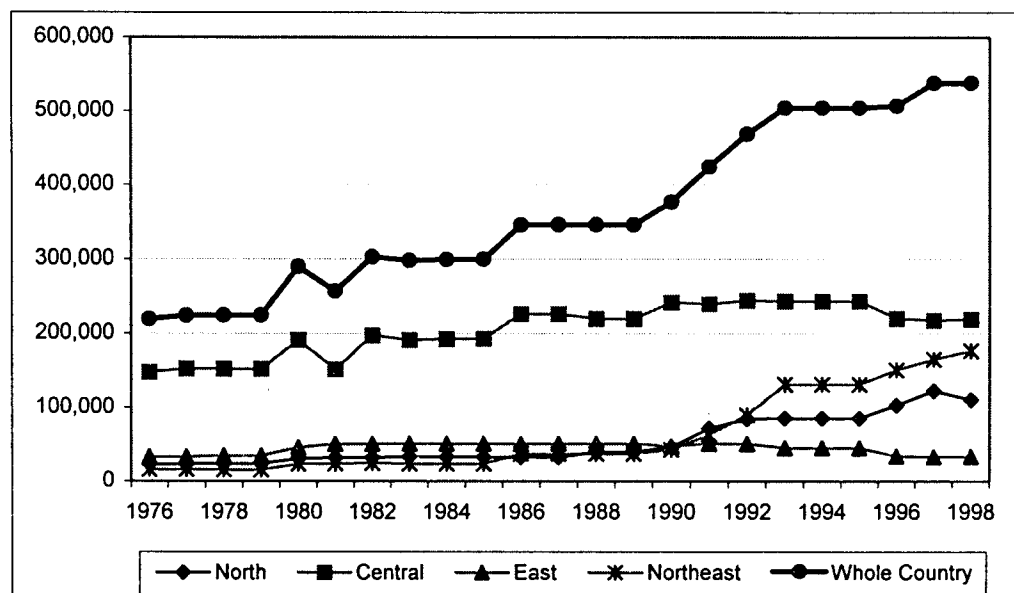
First, although the two-price policy that fixed the domestic price above the world price has facilitated the growth of the Thai sugar industry to become one of the top exporters, it fails to maintain adequate domestic supply of sugar whenever the world price is higher than the domestic one. This resulted in shortages of domestic sugar in late 1997 and early 1998 as well as in the early 1980s.

Second, price hikes would engender and intensify conflict between the cane and sugar industry on one side and consumers and industries that use sugar as a raw material on the other side. This is not only because the two-price system makes the latter pay a higher price for sugar, but because it also provides each sugar mill with an incentive to expand its production capacity to secure a larger share of the lucrative domestic quota. Consequently, total mill capacity more than doubled in just two decades (Figure 1). The increased capacity created huge demand for cane and led the mills to persuade more farmers to switch from other crops to cane by providing them pre-season credit.

Not only did the capacity drive lead to the doubling of the cane area, it also led to the setting up of many new mills even in areas with inadequate water supply. This has become one major cause of even more fluctuations in the sugarcane output. More importantly, the two-price policy—in which the fixed domestic price was employed as an income-stabilizing mechanism—has gradually become less effective as the increased production and export make more and more sugar subject to the volatile export price.

Although price issues have received the most attention politically, there are other main issues and challenges that are considerably more important for the industry's future or survival. Some of these issues are very different from what the industry has faced in the past. It is therefore imperative that they are understood in their proper context and the parties concerned are prepared to deal with them.

Figure 1
Installed Capacity of Sugar Mills in Thailand, by Region 1976/77–1998/99
(tons of cane per day)



Source: Compiled from raw data from the Office of Cane and Sugar Board.

(a) Agricultural Trade Liberalization

Since the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), agricultural trade liberalization has become a very important issue. As a major agricultural exporting country, Thailand stands to gain from agricultural liberalization, since most of the Thai agricultural products can compete in the world market with little or no subsidy. Even in the case of sugar where the two-price policy could be considered a certain kind of subsidy scheme, the rate of subsidy as such is relatively low, compared to the agricultural subsidies received by farmers in the European Union (EU), the USA and Japan. Therefore, if all export subsidies and trade barrier measures are removed, the Thai sugar industry, one of the three major exporters in the free-trade market, will certainly benefit from such a liberalization.

Although some interest groups in the sugar industry want to postpone trade liberalization in order to retain the protection as long as possible, the Thai government will not be able to keep imposing subsidies or protecting the industry indefinitely. This is because, in the long run, all the World Trade Organization (WTO) member countries must follow their commitments for freer trade. After liberalization, only the fittest will survive and benefit while non-competitive entities are likely to collapse and exit the market. To maintain their competitiveness, some major sugar exporting countries such as Australia and Brazil have reformed their sugar industry. Australia is a good example of successful reforms. It has extensively reformed its system throughout the past decade and is confident of proceeding successfully.

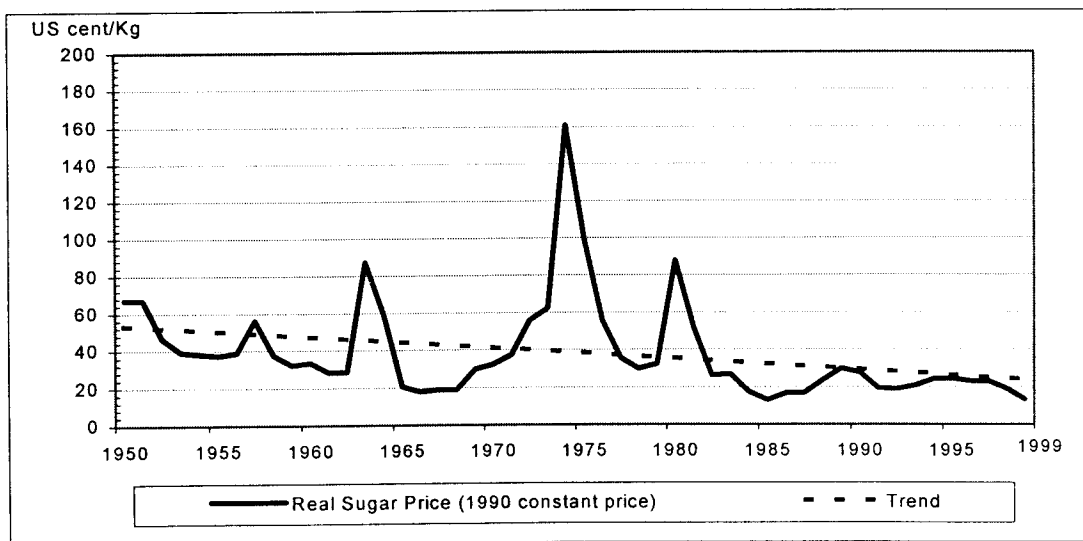
As for the Thai cane and sugar industry, proper reform and restructuring are needed should it want to retain a leading position in the world market. Improving production efficiency will be very essential for future competition. The industry also needs to be prepared to face the fact that domestic subsidy is going to be eliminated eventually.

(b) Competitiveness

Thailand's competitiveness in agriculture has thus far been based on cheap labor and a relatively abundant land resource, acquired through deforestation. These two factors are no longer Thailand's strength. Even though the existing resources would keep Thailand as one of the major food exporters for a long time, further large-scale expansion of arable land is no longer feasible. Moreover, the unskilled wage rate that decreased slightly in the wake of the recent economic crisis is likely to return to its normal trend in the medium and long term.

Another factor that would affect Thailand's competitiveness is the world sugar price. Like most agricultural products, real sugar price shows a declining tendency in the long run (Figure 2). Among other things, the deterioration of the real prices of agricultural products results from productivity and efficiency improvements taking place in both exporting and importing countries, and in the case of sugar, both in cane fields and in sugar mills. Therefore, if the Thai cane growers were to compete in the world market while facing higher labor and other input prices, the only way out would be to increase their farm productivity.

Figure 2
World Price of Raw Sugar, 1950-1999 Deflated
by Manufactures Unit Value Index (1990=100)



Source: World Bank.

(c) Production Efficiency

Efficiency of production is still a major problem of the industry, although the nature of the problem faced is different for the farmers and the millers. For the farmers, the problem manifests in lower yield and lower sucrose content of the cane than in other competing countries. More important is the fluctuation in annual cane output, mainly because most cane areas are rain-fed. All these factors collectively affect income stability of the growers as well as the efficiency in utilizing mill capacity.

There are also problems that arise from improper cane harvesting and transportation, for example, cane burning and long queues and waiting periods during cane delivery. In addition, an improper collection as well as trading routines employed by cane traders sometimes causes further deterioration in sugarcane quality.

Several other problems also hamper production efficiency. These include, the lack of good cane varieties, cane diseases and meager research and development. However, some problems are structural and not easy to solve. For example, low sugarcane yield is due to the fact that a large part of the sugarcane area is located in the Northeastern region where water is scarce. Certain other problems such as cane burning, are probably caused by an improperly designed incentive system. With only a small premium for fresh-cut cane, most farmers and cutters find it more profitable to burn cane before harvesting rather cutting it fresh, even though cane burning presumably deteriorates the quality of sugarcane.

As for sugar mills, production efficiency should not be a serious problem since most mills are relatively new compared to those in competing countries. The problem is the extensive capacity expansion that has brought factories to excessive capacity and indebtedness. This is particularly the case of new mills that were equipped with state-of-the-art technology. However, after internalizing the interest cost, the average cost of producing sugar from these new mills is substantially higher than that from older and obsolete ones.

(d) Indebtedness

Until recently, sugar mills had easy access to credit. For that very reason, sugar mills also acted as intermediaries by obtaining loans from commercial banks to provide pre-season credit to growers. Capital account deregulation in the early 1990s made it even easier to acquire cheap credit from abroad, thus fueling rapid mill expansion. Some of these loans were also used to invest in other businesses, including real estate. When the crisis hit in 1997 and the Baht lost its value by one-half in early 1998, the amount of foreign debts doubled and many mills failed to repay their debts on schedule. The commercial banks then stopped providing loans to the mills, which, in turn, were unable to provide the growers with pre-season credit. The government then asked the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) to provide pre-season credit to the growers for the 1998/99 season. The BAAC later agreed to the government's subsequent requests to provide pre-season credit for the 1999/2000 and 2000/01 seasons.

Besides having the BAAC provide the farmers with pre-season credit, the Cane and Sugar Fund borrowed an additional amount of 10,300 million Baht from the BAAC to pay growers extra 100 Baht per ton cane for the 1998/99 and 1999/2000 crop years to fulfill the government's promise.

The Fund will have to repay the BAAC in five years. At present, it uses the extra revenue from recent sugar price hike to repay this debt. However, this revenue alone will not be sufficient to service the outstanding debts and the Fund will have to obtain more money, possibly from the revenue-sharing system.

2. Production Efficiency of the Thai Sugar Industry

Among the problems mentioned above, production efficiency is likely to be the most crucial issue determining the success and survival of the industry. The major findings of this study on production efficiency can be summarized as follows.

(1) Low sugarcane yield and high variation in output have been the major concerns of the Thai sugar industry. The main reason is that most of the mills are located in rain-fed areas. Moreover, the percentage of rain-fed cane area has increased substantially in the past decade, partly because most mill expansions were done through relocation to the Northeastern region. Sugarcane diseases are also a crucial factor contributing to yield fluctuations. Other factors found to affect yield include sugarcane price, R&D, share of irrigated cane area, amount of labor and machinery used in the planting area, and not least, farmers' own experience.

(2) Water is one of the most important factors that affect cane yield and output variation. At present, most of the sugarcane area is located in rain-fed area while only 10 percent is in irrigated zones. Moreover, some irrigated areas do not receive adequate water supply year-round. Most growers realized the importance of water and were paying to drill their own artesian wells in the areas where ground water tables are not very deep. However, most farmers in irrigated areas often use the water wastefully by using the "furrow" system, since it is the cheapest way to use the water.

Water shortages and water allocation problems lie beyond the control of the sugar industry and the agricultural sector. The government, however, could assist the industry in a number of ways in overcoming some of these problems. First, in an irrigated area without a farm-level water delivery system, the government should encourage millers and farmers to collectively build the water delivery system. The government could coordinate and provide technical assistance in the process. Second, The BAAC should provide medium- or long-term credit for water source development such as drilling artesian wells in geographically suitable areas. Third, the government agencies should emphasize research on inexpensive water-saving technologies. The government also has a reason to subsidize application of such technology since it can make scarce water resources available to a larger number of farmers.

(3) The epidemic of cane diseases is partially due to improper culture practices. Moreover, the use of only a few sugarcane varieties constitutes a high risk of severely widespread diseases. The current practices also make wasteful use of new cane varieties. Often, when a new variety becomes popular, it is used extensively in the area. It is then subject to infection, and when that happens, the farmers will change to another variety within two to four years. This sort of behavior not only contributes to output variation, but also produces long-term adverse impacts for sugarcane farmers, as each new variety would only have a very short life.

Destroying all infected cane and then cleaning up the area or temporarily switching to another crop would solve the problem. However, to make eradication effective, coordination is needed so that all the infected areas are cleaned up simultaneously. This is difficult and may require the setting up of a fund to provide compensation to affected farmers.

(4) Although returns from research and development in agriculture—particularly in plant breeding—are consistently high, there is not much progress in sugarcane research and development in Thailand, compared to other crops. This failure encompasses two major weak points. First, the investment level is fairly low and has a declining trend. Second, though the breeding program has been administered for more than 25 years, successes are rare. About a dozen varieties have been introduced and only a few have been used extensively by the growers.

At present, there are three sugarcane-breeding programs undertaken by different government agencies, viz., the Office of Cane and Sugar Board, the Field Crops Research Institute, and the Kasetsart University. The annual research budgets for sugarcane are generally lower than those for other crops. The proportion of sugarcane research budget, compared with the value of output, has also been decreasing since 1994. Furthermore, the shortage of researchers has become more pernicious. Almost 30 percent of the current researchers will be retiring within the next five to 10 years, without new researchers to replace them.

The lack of success in the breeding programs is partly due to a lack of cultivars as well as a poor database on history of each cultivar or hybrid. Other obstacles include not having a good photo-period laboratory, limited cultivar/variety information exchange with researchers in other countries. More importantly, there is too little coordination or collaboration among researchers from different ministries.

(5) Cane loaders are used extensively in the Northern region and the Central Plains, as their costs are lower than or at least comparable to manual labor. Cane harvesters are however not very popular among the farmers, since using them in small and unleveled-terrain plots usually costs more than paying manual workers. Indeed, most of the cane harvesters being used belong to sugar mills that rent them out at a low charge to help them procure cane.

Research and development on machinery (such as cane harvesters) is costly and time consuming, and has high rates of failure. Lack of knowledgeable engineers in this field is another problem. However, there are private companies that have an incentive to develop agricultural machinery, especially for use during periods of labor shortage—which may return in the near future when the economy improves. To promote research and development, the government may reinforce petty patents to protect inventions that constitute small modifications of old machines, and act as a coordinator in developing machinery research by supporting collaboration between research institutions and private companies.

(6) Because many Thai sugar mills have expanded their production capacity continually during the past 20 years, they tend to have the most up-to-date machinery and technology compared to sugar mills abroad. However, production efficiency of Thai sugar mills is still lower than the best managed and highly efficient mills from countries like Australia, mainly because of the problem of cane quality, exacerbated by cane burning and poor logistics. Changing the trade rules (e.g.,

employing a full CCS system and/or increasing the fresh cane premium) would help improve cane quality.

The race to expand sugar mill capacity has been a constant problem in the past two decades. Even though expansion helps to reduce the average cost of sugar production through economies of scale, the total economic loss may be greater than the benefit each factory might have gained. The economic loss can be of two types. The first type of loss is caused by over-capacity of production and investment. The rate of capacity utilization is currently at 65-89 percent of the installed capacity industry-wide. The second type of loss emerges from the need of the expanded mills to procure more cane. In this process, the mills usually provide a large sum of credit to lure farmers to switch from other crops to sugarcane. This inevitably causes an expansion of sugarcane into unsuitable area and has resulted in the problem of bad debt for several mills.

Although the race to expand is a classic case of rent dissipation, attempts to curb it have failed most of the time. This is partly because of the incentive system under the two-price policy, which allocates the domestic quota based on the actual production of each mill. The problem is now somewhat mitigated because of the mills' debt problem and low cane prices in recent years. However, the system remains in place. In the unlikely event that the domestic sugar price is increased substantially, the expansion race can well return and begin the vicious cycle all over again.

(7) The debt problem has made it impossible for sugar mills to act as loan intermediaries as they used to do in the past. As a consequence, growers who were used to obtaining pre-season credit through the mills had their credit cut off. The government then asked the BAAC to provide pre-season credit instead. However, in the past two seasons, the amounts lent by the BAAC have been much lower than expected. This is partly because the BAAC now provides the credit in a more careful fashion after a prudent examination of the farmers' collateral—which is required for loans larger than one million Baht. The second reason is that the interest rates the BAAC charges cane growers are comparable to the rates it normally charges its regular customers, but higher than the special rates cane growers used to get from the mills in the past.

3. The Revenue-Sharing System

The revenue-sharing system has been in place since 1982, shortly before the enactment of the 1984 Cane and Sugar Act. The law empowers the government to act as both the regulator and mediator who sets up rules for negotiation between cane growers and sugar mills. The government has been also responsible for maintaining a high domestic price of refined sugar—at 13 Baht/kg—for almost 15 years, which was substantially higher than the export prices, except for a brief period in late 1997 and early 1998.[†] The fixed domestic price, therefore, not only raised growers' and millers' income, but also worked as income stabilizer. For almost 15 years, the revenue-sharing system has been very successful in solving conflicts between growers and millers and has contributed to the industry's success and expansion in the 1990s.

[†] During that period, the major factor that made the export prices higher than the domestic wholesale price was the severe depreciation of the Baht.

Although the system has been beneficial for both growers and millers, neither side is satisfied with it. At times, negotiations between growers and millers or within each group were very intense and all sorts of tactics were dug up to use against each other, including walkouts during negotiations, resigning en masse, or even shutting down the mills. Occasionally all parties involved, including some government representatives in the Cane and Sugar Board, would come out with a claim that the industry was treated unfairly under the existing system and demand price hikes, both when the export prices were unusually high and when they were unusually low.

Fundamentally, there are two related problems that make the existing revenue system ineffective at times. First, the system always loses its effectiveness when the export price is higher than the domestic wholesale price, as sugar disappears from the domestic market. Second, as the Thai sugar industry grows, the share of production that needs to be exported grows along with it, making the system's revenue fluctuate more widely and decreasing the average sugar cane price. This is because under the revenue-sharing system, cane price is derived from a weighted-average of the domestic sugar price and the export price, which is lower than the domestic one.

There is also a conflict of interest within the revenue-sharing system. Typically, cane growers' most important objective is to get the highest cane price. Under the existing revenue-sharing system, this is achieved by limiting the supply of cane, since producing an extra ton of cane will result in more sugar that will be exported at a lower price. The millers, on the other hand, would like to make use of their already-invested mill capacity as much as they can, and therefore call for more cane production.

Besides, the present system has some practical problems, including the following.

- Sugar mills compete for their share of domestic quota—which is allocated based on actual production. As a result, they have an incentive to expand milling capacity. Also, they have been competing to procure cane and many pay higher price to secure more cane. Often, such competition results in unnecessary cane transportation back and forth from one area to another (where the grower gets a better price), an activity that simply causes rent dissipation.
- Since the domestic sugar price is normally higher than the export price, there is an incentive to sell sugar supposedly destined for export illegally in the domestic market, especially during the period of very low export prices. The opposite was also true when export prices were substantially higher than the domestic price.
- Several exporting industries that use sugar as a raw material have to pay higher price for sugar than their competitors abroad and thus lose their competitive edge because of this government-sponsored system.

There are also technical problems in the revenue-sharing system:

- Some grower associations call for output-sharing system to replace the revenue-sharing system. This demand became more pronounced after many sugar mills were unable to provide them with pre-season credit.

- There has been conflict on which products and/or by-products should be included in revenue sharing. While millers propose that revenue sharing should end with raw sugar and molasses, some farmers want to extend the revenue-sharing system to other by-products including particle boards.
- There have been arguments on whether actual figures or figures that were previously-agreed upon when the system was set up ought to be used in calculating revenues and costs of the industry. Among these are the cost of cane production, price of molasses, cost of refining, and transportation cost.
- After Thailand changed the foreign exchange regime from fixed exchange rates to a managed float, the exchange rate became an important variable in the calculation of the system's revenue. At present, the method employed makes it look like a bet rather than a risk-sharing system.
- The problem of applying zoning in the revenue-sharing system.
- The problem of establishing a cane buying system based on quality (e.g., based on a full CCS, providing premium for fresh and clean cane, etc.)

Despite these problems and shortcomings, in the short-run, the current system is the most promising one compared with other alternatives. Essentially, the current system helps the growers and millers by increasing both price and income stability, both of which are important in an industry where prices are highly volatile. All the parties involved are also well acquainted with the system. The study therefore recommends that the sugar industry attempt to modify the current system rather than abandoning it for a new one. The modifications needed are recommended in Section 5, below.

4. Market Expansion and International Trade Negotiation

Since two-thirds of the sugar produced is exported, there are always suggestions that the Thai sugar industry would be better off if it could rely more on domestic use of sugar and on increasing value-added at home rather than exporting raw or refined sugar. Two frequently-asked questions by those who are interested in the industry are: whether there are opportunities to increase domestic use of sugar substantially, and whether there are opportunities to increase Thailand's export market or export price substantially.

(1) For the domestic market, there are two types of principal users: consumers and industrial users. Up until the crisis, total domestic consumption of sugar increased gradually every year, approximately at the same rate as the GDP growth. Domestic demand for sugar increases slightly with income.[‡] As for industrial demand, it consists of two parts: domestic indirect consumption and export demand of food and confectionery industries.

[‡] Previous studies found that when income increases by 1 percent, domestic demand for sugar increases about 0.3-0.4 percent.

Since domestic demand for sugar consumption is inelastic and is unlikely to increase in the wake of the crisis, increasing domestic use would have to be done through the export industry. At present, the export industry uses only about 2 percent of the total production. There has also been conflict between the export industry and the sugar industry regarding the sugar price. Since the enactment of the 1984 Cane and Sugar Act that became an instrument that lifted the domestic price above the world price, the government has persuaded the sugar industry to provide rebate to the export industry. Up until 1997, the effective price of refined sugar that the export industry paid was between 8 and 10 Baht per kilogram, which was between the export price and the domestic wholesale price. Since early 1998, the sugar industry stopped providing the rebate. The justification was that the export price then was already higher than the domestic wholesale price. Shortly after that, the world price of sugar fell substantially. However, the sugar industry still refuses to provide the rebate on the grounds that the sugar industry itself is in trouble financially and is therefore not in the position to “help out” any other industries.

Although providing a rebate would hurt the sugar industry’s revenue in the short run, there are at least two reasons against the sugar industry’s decision to abandon the rebate scheme. First, since the export industry has to buy sugar at a high price because of the government’s act, the government has an obligation to correct such a distortion that affects another industry adversely. Therefore, the sugar industry should not be the one that makes the sole decision on this matter. Second, the discounted prices at which sugar is sold to the export industry were generally higher than the export prices. Thus, if giving out rebate results in more sugar being used domestically, then the sugar industry would also be a benefactor from such a policy in the long run.

(2) Another alternative being proposed to increase value-addition is promoting product differentiation, such as selling new types of sugar or with new packaging. Although such specialties are sold in supermarkets at premium prices, they have low growth potential. Even though brown sugar has gained more popularity recently among health conscious consumers, its current market size remains at about 1 percent of the total domestic consumption. Other specialties have even less market share. Only one sugar group has been active in the specialty market, possibly to enhance its image rather than because of profit motive.

(3) Thai sugar exporters do not have problems selling their entire products at the world prices. Therefore, the industry does not need government assistance in locating new markets or the government-to-government or barter trade to help sell Thai sugar. The more relevant issues that need to be addressed by the Thai government are trade barriers and export subsidies in developed countries. Not only do both these measures affect the world price adversely, they probably also contribute to price fluctuation. This is because the high levels of protection and subsidy have made the world sugar market a thin, and therefore volatile, market. Furthermore, the sugar market with its two major importers—the USA and the EU—are preferential markets that allocate import quotas based on political and historical reasons. Therefore, there is room for the Thai government and the Cairns Group to negotiate for an abolishment of such preferential treatment or to reduce out-of-quota import tariffs, in the coming round of the WTO negotiations.

5. Policy Recommendations

This study provides recommendations in four areas, namely, (a) production efficiency, (b) pricing policies and the revenue-sharing system, (c) marketing and trade negotiation, and (d) organizational reform. The first three areas are highlighted in this section and the last area will be treated in greater details in Section 6 below.

Production Efficiency

- Define roles of each party on research, development and extension, based on their respective comparative advantages. For example,
 - ☐ Research on cane breeding/varieties improvements: the government
 - ☐ Research and development on farm mechanization: the private sector (with technical support from the academics and relevant government agencies)
 - ☐ Research and development on sugar production: sugar mills
 - ☐ Disease prevention and control: the government and growers
 - ☐ Cultural practices and field extension: growers, millers, and the government (especially on the research side).
- Set new directions for research, development and extension and a researcher development plan.
- Establish sugarcane cultivars/variety collection centers and an information bank.
- Develop a permanent funding system for research and development programs by setting up a Sugarcane and Sugar Industry Development Fund. The Cane and Sugar Board should allocate 1 to 2 percent of the revenue from the revenue-sharing system and the government should contribute a matching amount to the Fund. The Fund's management must be autonomous and free from political interference from the Cane and Sugar Board. (See Section 6 below for more details).
- Set up aggressive policy and action plan on disease prevention and control.
- Improve the information system and construct an efficient evaluation system for the Office of the Cane and Sugar Board.

Pricing Policies and Revenue-sharing System

- The current system has an advantage over immediate unilateral liberalization, especially in the short run. However, liberalization is necessary and unavoidable in the long run. Therefore, all involving parties must prepare themselves for eventual liberalization by improving their efficiencies. Plans should be designed accordingly, and the necessary steps taken to make the transition least painful for every party. (An example is provided in the main report of the study).

- The Cane and Sugar Board should be reorganized in such a way that it would include substantial representation from consumer groups, sugar-using industries, and academics. This would ensure that the Board's decisions—especially on sugar and cane prices—would take into account interests and concerns of parties outside the industry. It will also enhance the credibility of the Board's resolutions when they are proposed to the cabinet for approval.
- The policy on capacity restriction of sugar mills must be formed and enforced seriously. A sugar mill that moves to another area should not be allowed to increase its capacity, unless it is merged with another mill. Such a merger must be done in such a way that the total capacity does not increase.
- Set up a sugarcane pricing system that is based on cane quality. Cane price should be based on sucrose content (or fully on CCS rather than employing an arbitrary rule as is the case now in which cane price is based 60 percent on CCS and 40 percent on cane weight). The system should also provide an economically reasonable premium for fresh and clean cane based on its marginal productivity.
- With rare exceptions, the revenue-sharing rules are zero-summed in nature. It is therefore likely that while one party may benefit from a proposed change, other parties could be hurt by it. Rule-changes that affect only the sugar industry should be put on the negotiating table and all involving parties be encouraged to work them out by themselves. The government should act mainly as the mediator and regulator. However, the government needs to strengthen its knowledge on the issues and step in to end any the stalemate that would affect the industry adversely.
- Although the government, particularly through the Office of Cane and Sugar Board, is to facilitate development of the sugar industry, its main roles should be mediation, regulation, and technical assistance. Its promoting role should focus on facilitation and coordination rather than becoming a speaker or lobbyist for the vested interest of the sugar industry.

Marketing and Trade Negotiation

- As long as the net export prices of refined and white sugars are higher than the net domestic wholesale prices, rebate to food and confectionery exporting industries should be provided on fairness grounds, since the higher domestic sugar price is in fact a consequence of the government's enactment of the sugar law of 1984. A workable solution that would be beneficial to both parties in the long run would be to devise a forward contract in which the prices are fixed annually.
- Thailand should rely on multilateral trade negotiation to deal with agricultural trade protection in general, and as it applies to sugar, in particular. The Thai government should maintain its alliance with the Cairns Group and with other major food exporting countries in the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).

- Thailand's main objectives in the WTO's coming round of negotiations should be focused on abolishing export subsidies and on reduction of out-of-quota import tariff rates for all agricultural products. Thailand and the Cairns Group should also propose that countries with high out-of-quota tariff rates be required to reduce their tariffs to a greater proportion than the countries with low tariff rates. A process needs to be developed that would bring the Ministry of Agriculture and Cooperatives, the Ministry of Industry, the Ministry of Commerce, and the private sector, together to form the national agenda for trade negotiations that would help formulate Thailand's stand on tariff reduction.
- Since multilateral trade negotiations would focus not only on agricultural trade but also on all goods and services, Thailand needs to be prepared to yield some reciprocal benefits to the major trade partners (e.g., the USA and the EU in case of sugar). One possible item that Thailand could offer in exchange is willingness to liberalize the government procurement system, an action that would also bring about more transparency in the process and would therefore be beneficial for Thailand, as well.

6. Organizational Reform

The present organizational structure of the sugar industry is an outcome of the establishment of the revenue-sharing system and the enactment of the 1984 Cane and Sugar Act. During the last two decades, the system has been successful in mitigating serious conflicts (which used to be violent in the past) between growers and sugar mills by bringing them to the negotiating table. The present system has established rules and regulations for a systematic and official negotiation process, with the government acting as a mediator and regulator. However, while the current organizational structure can facilitate negotiation effectively, it has not created an environment that would support research, development, or productivity improvement—elements crucial to the preservation of Thailand's competitiveness in the future.

Another problem with the current structure of the Cane and Sugar Board is that it includes only two vested interest groups—growers and millers—in negotiations, with the government acting as the mediator. Consumers and other interest groups outside the industry are not included and have to rely only on the cabinet to act on their behalf.

The proposal on organizational reform addresses these two problems. The recommended reforms remain compatible with the present revenue-sharing system. Two major changes proposed are: (a) establish an independent organization that is responsible for research and development, namely the Cane and Sugar Development Board and (b) restructure the Cane and Sugar Board so that representatives of consumer and other relevant groups are included in the board.

The proposal includes:

- Set up the Cane and Sugar Development Board and the Cane and Sugar Development Fund, which will be used solely for research, development, and training. The 1984 Cane and Sugar Act should be amended to support the foundation of the new institutions, define their functions, and sources of funding, etc.

- The Cane and Sugar Development Board, which would act as the governing body of the Cane and Sugar Development Fund should consist of 11 members. Three members are to be appointed by the Cane and Sugar Board. Other eight members are to be selected through a nomination and selection process. Growers and millers may nominate a list of people to the selection committee that will select two representatives for each group from the list. The government would provide another list of qualified nominees, from which the selection committee will appoint the remaining four representatives, including at least one representing the Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- The Cane and Sugar Board should be restructured so that representatives from consumer and other groups concerned (such as the food and confectionery industry and cane and sugar experts) are included on the board. The combination should be such that there is an equal number of representatives from these four groups, viz., growers, millers, the government, and others.
- Any resolution of the Cane and Sugar Board on domestic sugar price or formulae/methods used in determining the price must gain approval votes from at least three-fourth of the committee members.
- Any resolution of the Cane and Sugar Board would be valid only if at least one-third of the government representatives vote for or against it.
- The 1984 Cane and Sugar Act must be amended accordingly to support the proposed changes in the organizational structure.

In the long run, the organization should be modified to support liberalization. When the industry is fully liberalized, various organizations under the Cane and Sugar Board can be dismantled. The only organization that will still be important is the Cane and Sugar Development Board/Fund.



บทที่ 1

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1.1 ปัญหาพื้นฐานและความเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

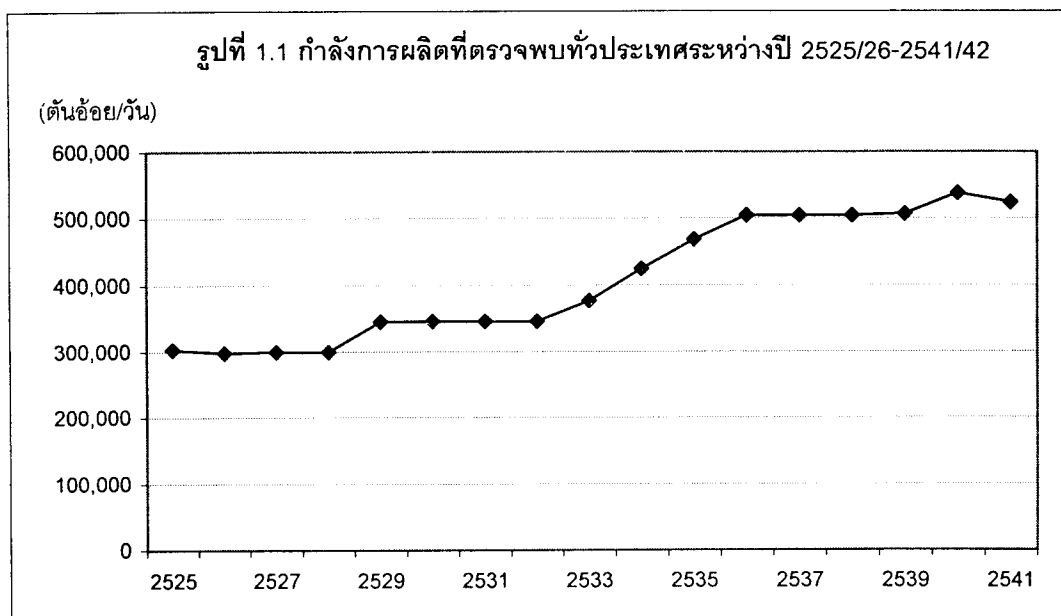
สองปีที่ผ่านมาถือได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์อีกครั้งหนึ่งของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่นาน อุตสาหกรรมนี้ดูเหมือนจะเป็นอุตสาหกรรมที่รุ่งโรจน์ โดยในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้เลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับสองของโลก แข่งหน้ายักษ์ใหญ่อ้อยอย่างออสเตรเลีย คิวบา และสหภาพยุโรป หลังจากรัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อกลางปี 2540 หลายฝ่ายก็เชื่อกันว่ากำลังเข้าสู่ยุคทองของอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่งออก ในปลายปี 2540 และต้นปี 2541 ราคาน้ำตาลส่งออกที่เคยต่ำกว่าราคาภายในประเทศมาเป็นเวลาเกือบสี่ปีก็กลับมาสูงกว่าราคาภายใน จนทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาดภายในประเทศ ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างก็เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลและปล่อยให้ราคาขึ้นลงตามกลไกตลาด หลังจากที่เคยต้องให้ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลเป็นผู้อุดหนุนมาเป็นเวลายาวนานถึง 16 ปี ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมบางรายประกาศเป้าหมายที่จะขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลกในต้นสหัสวรรษนี้

แต่หลังจากนั้นไม่นาน ก็เป็นที่ประจักษ์ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสบปัญหาที่รุนแรง โรงงานน้ำตาลสองในสามมีปัญหานี้สินซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นหลังจากการลอยตัวเงินบาท ทำให้ไม่สามารถหาสินเชื่อ (ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “เงินเขียว”) มาให้เกษตรกรเหมือนในยามปกติ โรงงานบางโรงมีปัญหาค้างชำระค่าอ้อย ราคาน้ำตาลในตลาดโลกดิ่งลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงหนึ่งในสามในช่วงระยะเวลาเพียงปีเศษ ชาวไร่ประท้วงปิดโรงงานและขอให้รัฐบาลขึ้นราคาน้ำตาลหรือประกันราคาอ้อย ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลหลายรายเริ่มหันกลับมาพูดถึงความล่มสลายของอุตสาหกรรม และมีกระแสขอให้ปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศหรือขอความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นจากรัฐบาลเพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอยู่รอด

ปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเรียกร้องของฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมักจะรวมศูนย์อยู่ที่ประเด็นเรื่องราคา และมักจะพุ่งเป้าไปที่รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กระบวนการตัดสินใจในด้านราคาน้ำตาลกลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งหาข้อยุติได้ยาก และสะท้อนปัญหาสำคัญเกี่ยวกับระบบการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก แม้ว่าระบบน้ำตาสองราคา¹ จะมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเติบโตขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลในอันดับต้นๆ ของโลก แต่ทุกครั้งที่ราคตลาดโลกสูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศ ระบบนี้จะสูญเสียประสิทธิภาพไปในทันที เพราะจะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลขึ้นภายในประเทศ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540-41 แม้ว่าสถานการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นไม่บ่อยนักก็ตาม

ปัญหาประการที่สองเป็นปัญหาพื้นฐานที่จะส่งผลให้ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกับผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลเป็นวัตถุดิบทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ปัญหานี้เกิดจากการที่ระบบน้ำตาสองราคาสร้างแรงจูงใจให้โรงงานน้ำตาลแข่งขันกันขยายกำลังการผลิต เนื่องจากโรงงานที่ผลิตน้ำตาลได้มากจะได้ส่วนแบ่งการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศเพิ่มมากขึ้น (โควตา ก.) ดังนั้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โรงงานน้ำตาลต่างก็แข่งขันกันขยายกำลังการผลิต (ดูรูปที่ 1.1) ผลที่ตามมาคือโรงงานพยายามส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย โดยการให้สินเชื่อแก่ชาวนไร่ โดยการแย่งซื้ออ้อย และโดยการตั้งโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ใหม่ๆ ที่มีความเหมาะสมในการปลูกอ้อยน้อยลง โดยเฉพาะในเรื่องน้ำ เช่น ในพื้นที่หลายแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งต้องพึ่งน้ำฝนแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ผลผลิตอ้อยของไทยมีความแปรปรวนมากขึ้นกว่าในอดีต และที่สำคัญก็คือ ระบบน้ำตาสองราคา ซึ่งใช้ราคาภายในประเทศเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพรายได้นั้น ได้ค่อยๆ สูญเสียประสิทธิภาพไป เนื่องจากสัดส่วนน้ำตาลที่ส่งออกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยมากขึ้นกว่าในอดีต



ที่มา: สถิติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

¹ ระบบนี้กำหนดราคาน้ำตาลในประเทศไว้คงที่ โดยให้ผู้บริโภคในประเทศซื้อน้ำตาลในราคา 13.50 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเมื่อทอนมาเป็นราคาขายส่งที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มจะสูงกว่าราคาส่งออก (ยกเว้นในช่วงสั้นๆ บางช่วง) เพื่อให้ราคาน้ำตาลอยู่ในระดับที่รัฐกำหนดมาตรการจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (เรียกว่าโควตา ก.) และจำกัดการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย

แม้ว่าปัญหาการกำหนดราคาจะเป็นปัญหาที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด และเป็นปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งที่มีส่วนมากกำหนดโครงสร้างและกระบวนการดำเนินการของฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แต่ปัญหาที่ทำให้ความอยู่รอดและอนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้น มีหลายปัญหาที่น่าจะสำคัญกว่า ปัญหาการกำหนดราคาน้ำตาลและกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม ปัญหาบางประการมีแรงผลักดันมาจากความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในเวทีโลกในขณะที่ปัญหาบางประการเป็นปัญหายภายในของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเอง แต่ปัญหาและแนวโน้มสำคัญๆ ที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและใช้แนวทางแก้ไขปัญหาที่ต่างออกไปจากในอดีต

(ก) กระแสโลกาภิวัตน์ และการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร

ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นทศวรรษที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้รับความสนใจจากแทบทุกฝ่าย ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งก็คือการเปิดตลาดและการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรซึ่งสืบเนื่องมาจากการเจรจาของแกตต์ (GATT) ในรอบอุรุกวัยและการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ในระยะต่อมา ทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่ากระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าเป็นกระแสหลักที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลกได้มีส่วนผลักดันกระแสดังกล่าวในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศต่างๆ มาโดยตลอด ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อกันว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ของไทยจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตรของโลก เพราะสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ของไทยนั้นสามารถแข่งขันในตลาดโลกโดยไม่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐหรือจากผู้บริโภค แม้ว่าระบบน้ำตาลสองราคาของไทยอาจจะถือได้ว่าเป็นกระบวนการอุดหนุนการส่งออก แต่อัตราการอุดหนุนก็ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับการอุดหนุนที่เกษตรกรในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น ได้รับ ดังนั้น ถ้าสามารถผลักดันให้ทุกฝ่ายเลิกอุดหนุนการส่งออกและยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าได้แล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยซึ่งเป็นหนึ่งในสามของประเทศผู้ส่งออกที่ส่งน้ำตาลส่วนใหญ่ของตนไปขายในตลาดเสรีในปัจจุบัน จะเป็นประเทศหนึ่งในจำนวนไม่กี่ประเทศที่จะได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของโลกค่อนข้างมาก

ในทางกลับกัน ถึงแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในหลายประเทศ อาจจะพยายามประวิงเวลาที่จะเปิดเสรีออกไปเพื่อรักษาความคุ้มครองที่ตนมีอยู่ให้นานที่สุด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลประเทศเหล่านี้จะสามารถอุดหนุนและคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของตนไปได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะในที่สุด รัฐบาลประเทศต่างๆ ก็จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและสัตยาบันที่ตนให้ไว้ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อการเปิดเสรีมีผลบังคับใช้ในวงกว้างแล้ว อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่ไม่สามารถแข่งขันได้ก็จะล่มสลายไปในที่สุดขณะที่อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่เตรียมพร้อมที่จะรับกับความเปลี่ยนแปลงเท่านั้นที่จะสามารถอยู่รอดและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่จะได้รับการเปิดเสรี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก เช่นออสเตรเลียและบราซิล ได้เร่งปฏิรูปโครงสร้างและระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งออสเตรเลียซึ่งได้ดำเนินการปฏิรูปเป็นขั้นตอนโดยใช้เวลาประมาณหนึ่งทศวรรษและถือได้ว่าได้ดำเนินการปฏิรูปเสร็จสิ้นไปแล้ว

สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยนั้น ถ้ายังต้องการที่จะรักษาสถานะของผู้ส่งออกอันดับต้นๆ ของโลกอยู่ต่อไป ก็มีความจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างและระบบของอุตสาหกรรมนี้ และเตรียมพร้อมที่จะรับกับสถานการณ์ที่การอุดหนุนภายในประเทศต้องถูกยกเลิกไปในอนาคต กฎเกณฑ์สำคัญของการแข่งขันในอนาคตคงจะต้องเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลัก

(ข) ความสามารถในการแข่งขันและประสิทธิภาพการผลิต

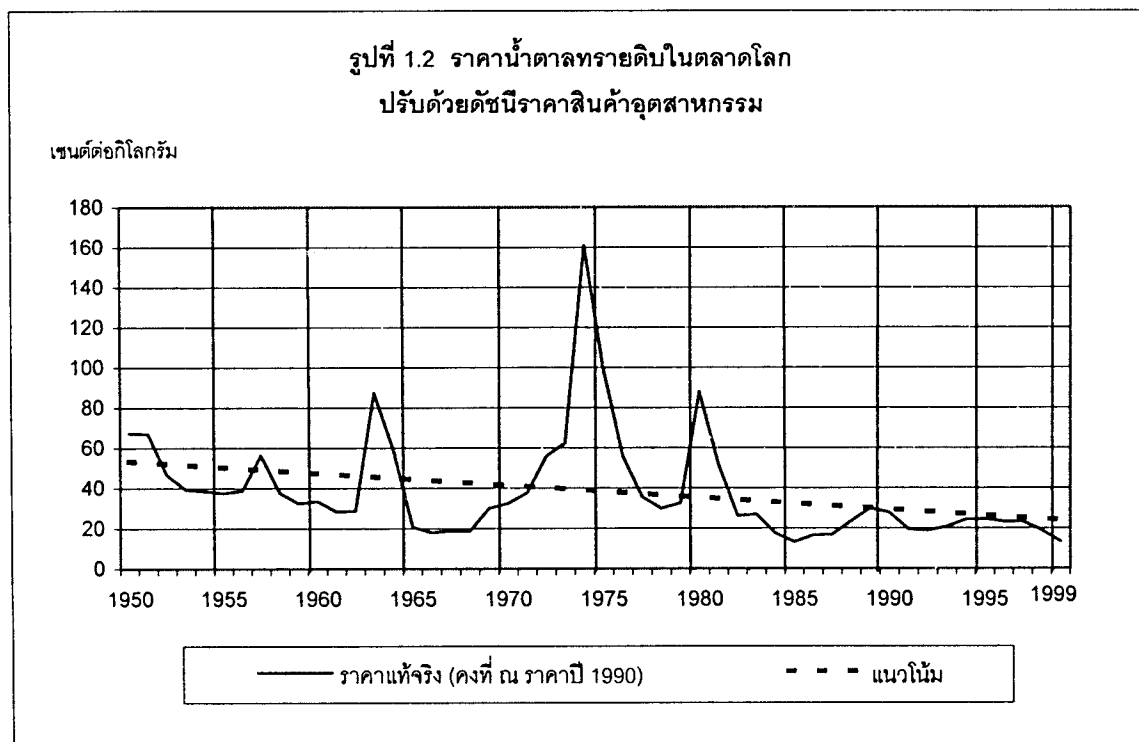
ความเชื่อประการหนึ่งที่ค่อนข้างแพร่หลายในประเทศไทยก็คือความเชื่อที่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่ช่วยเหลือให้เกษตรกรมีรายได้พออยู่พอกิน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงนั้น รัฐบาลไทยในอดีตไม่ได้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นขั้นเป็นต้นนัก มีหน้าซ้ำบางครั้งยังทำโทษเกษตรกร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนา) โดยการเก็บภาษีส่งออกและมาตรการอื่นๆ อีก หรือแม้ในระบอบหลังที่รัฐบาลมีโครงการแทรกแซงราคาพืชผลต่างๆ โครงการเหล่านี้ก็เป็นโครงการเฉพาะกิจเพื่อดับไฟการเมืองมากกว่าที่จะเป็นโครงการที่จะเป็นโครงการที่มีการวางแผนอย่างดีเพื่อช่วยยกระดับรายได้หรือแก้ปัญหาความเสี่ยงด้านราคาของเกษตรกร

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้ข้อได้เปรียบทางด้านทรัพยากรและแรงงานราคาถูกในการขยายการผลิตทางการเกษตรจนทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ ประเทศหนึ่งกลายมาเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอันดับต้นๆ ของโลก และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นอย่างกว้างขวางในประเทศไทยว่าไทยเป็นประเทศที่มีศักยภาพและความถนัดทางด้านเกษตรกรรมมากกว่าประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่

แต่สิ่งที่หลายฝ่ายมองข้ามก็คือ ความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรกรรมของไทยในช่วงที่ผ่านมา นั้น เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การมีพื้นที่ป่าที่ยังสามารถนำมาเป็นพื้นที่เพาะปลูกได้ และการมีแรงงานราคาถูก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้คงอยู่ตลอดไป หากเปลี่ยนไปตามกาลสมัยและตามระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศมีภาคการเกษตรที่ค่อนข้างเล็กและภาคเกษตรกรรมในหลายประเทศได้สูญเสียความสามารถในการการแข่งขันไปแล้วและอยู่ได้ด้วยเงินอุดหนุนจากภาษีอากรของประชาชนเป็นหลักเท่านั้น

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็คือแนวโน้มราคาน้ำตาลในตลาดโลก เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวโน้มราคาที่แท้จริงของสินค้าเกษตรและสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ (คำนวณโดยปรับราคาที่เป็นตัวเงินด้วยดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรม) มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว แนวโน้มราคาน้ำตาลเองก็ไม่ได้ต่างไปจากราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ ในตลาดโลก คือมีแนวโน้มลดลงในระยะยาวเช่นกัน (ดูรูปที่ 1.2) สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ราคาที่แท้จริงของสินค้าเกษตรมีแนวโน้มลดลงในระยะยาวก็คือการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแทบทุกมุมโลก ในกรณีของน้ำตาลนั้น มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทั้งในไร่และในโรงงานน้ำตาล ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลลงแต่เพียงฝ่ายเดียวในขณะที่ประเทศอื่นๆ ยังคงรักษาระดับการอุดหนุนและคุ้มครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ชาวไร่อ้อยก็คงจะไม่สามารถตั้งความหวังได้ว่าราคาน้ำตาลและราคาอ้อยในระยะยาวจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้ประเทศอื่นเปิดเสรีหรือลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนจะช่วยให้น้ำตาลตลาดโลกกระเตื้องขึ้นมาได้บ้าง แต่ก็คงจะไม่สามารถ

เปลี่ยนแปลงแนวโน้มราคาในระยะยาวได้ ดังนั้น ภายใต้สภาวะค่าจ้างแรงงานและราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น หนทางเดียวที่ชาวไร่อ้อยที่ยังคงยึดอาชีพนี้ต่อไปจะสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าในปัจจุบันก็คือ จะต้องหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นมากพอที่จะมาชดเชยค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่สูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็จะต้องหาทางลดต้นทุนการผลิตต่อตันอ้อยลงมา การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจึงเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ไทยยังคงรักษาสถานะความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกเอาไว้ได้ในอนาคต



ที่มา: World Bank.

(ค) ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

ประสิทธิภาพการผลิตยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยปัญหาของชาวไร่และโรงงานมีมิติที่ต่างกัน โดยสำหรับชาวนั้น ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตส่วนหนึ่งจะสะท้อนออกมาในรูปของผลผลิตต่อไร่และความหวานของอ้อยซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง ปัญหาอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความผันผวนของรายได้ของชาวไร่อ้อยและส่งผลสืบเนื่องไปถึงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานก็คือความผันผวนของผลผลิตต่อไร่และผลผลิตอ้อยในแต่ละปี นอกจากนี้ยังมีปัญหากระบวนการเก็บเกี่ยวและกระบวนการรวบรวมอ้อยส่งโรงงาน เช่น การเผาอ้อย ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล และกระบวนการรวบรวมและซื้อขายอ้อยของคนกลาง ซึ่งบางครั้งทำให้คุณภาพของอ้อยสูญเสียไปเช่นกัน

ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตและเก็บเกี่ยวอ้อยนั้นมีส่วนที่เป็นปัญหาที่รุนแรงและมีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาเรื่องพันธุ์และโรคอ้อย และปัญหาในด้านการวิจัยและพัฒนา แต่ก็มีส่วนที่เกิดจากข้อจำกัดด้านภูมิประเทศและภูมิอากาศ และส่วนที่เกิดจากระบบแรงจูงใจที่ส่งผลมาจากกฎกติกาการซื้อขายอ้อยด้วย

ตัวอย่างเช่น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผลผลิตอ้อยต่อไร่เฉลี่ยของไทยอยู่ในระดับต่ำก็คือพื้นที่ปลูกอ้อยแหล่งใหญ่ของไทยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านน้ำค่อนข้างมาก หรือการที่ชาวไร่ยอมเผาอ้อยซึ่งทำให้คุณภาพอ้อยต่ำลงและขายอ้อยได้ในราคาต่ำลง แต่เมื่อคิดหักลบรายได้ที่เสียไปกับค่าใช้จ่ายที่ลดลงแล้ว ก็จะพบว่าในบางกรณีการเผาอ้อยอาจจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับชาวไร่บางราย เป็นต้น

สำหรับโรงงานน้ำตาลนั้น ปัญหาประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตน้ำตาลเองไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่นัก แต่ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานส่วนหนึ่งเกิดจากการแข่งขันกันขยายกำลังการผลิต ทำให้โรงงานน้ำตาลมีกำลังการผลิตส่วนเกินและมีภาระด้านหนี้สินค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานใหม่ๆ ซึ่งมีขนาดใหญ่ และในหลายกรณีมีข้อได้เปรียบด้านเทคโนโลยีการผลิต แต่เมื่อรวมต้นทุนส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเงินกู้เข้ามาด้วยแล้ว โรงงานเหล่านี้ก็กลับมีต้นทุนที่สูงกว่าโรงงานที่เก่าและล้าสมัยกว่ามาก

(ง) ปัญหาหนี้สินของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้ปัญหาหนี้สินของอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความรุนแรงมากขึ้นและปรากฏชัดขึ้น² ทำให้ธนาคารพาณิชย์ระงับการปล่อยสินเชื่อให้แก่โรงงานน้ำตาลในฤดูกาลผลิต 2541/42 โรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่จึงไม่สามารถปล่อยสินเชื่อในรูปเงินกู้ยืมให้ชาวไร่ได้ รัฐบาลได้เข้ามาแก้ไขปัญหานี้โดยให้ ธกส. ปล่อยสินเชื่อส่วนที่เป็นเงินกู้ยืมชาวไร่อ้อยแทนตั้งแต่ในปีการเพาะปลูก 2541/42 เป็นต้นมาในวงเงินไม่เกินปีละ 10,000 ล้านบาท โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ร่วมกับโรงงาน และชาวไร่³

แต่นอกจากการปล่อยสินเชื่อส่วนที่เป็นเงินกู้ยืมแล้ว กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายยังได้กู้เงิน ธกส. ประมาณ 5,000 ล้านบาท มาเพิ่มราคาอ้อยตันละ 100 บาทสำหรับปี 2541/42 และกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อกู้เพิ่มเติมอีกสำหรับเพิ่มค่าอ้อยปี 2542/43 อีกประมาณ 5,300 ล้านบาท แม้ว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเองจะยังไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้หนี้ได้ก็ตาม

1.2 ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ในบรรดาปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตจะเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความอยู่รอดและความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ผลการศึกษาในด้านนี้สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดในบทที่ 2)

(1) ปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยคือ ผลผลิตต่อไร่ของไทยต่ำและมีความแปรปรวนสูง สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการพื้นที่ปลูกอ้อยส่วนใหญ่ของไทยอยู่ในเขตน้ำฝนซึ่งผลผลิตจะผันแปรไปตามความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน และในระยะหลังมีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเข้าไปในบริเวณที่ไม่เหมาะสมต่อ

² ยอดหนี้ของโรงงานน้ำตาลทั้งหมดมีอยู่ 46 โรงงาน ในต้นปี 2541 มีอยู่ประมาณหนึ่งแสนล้านบาท

³ ประเด็นเรื่องหนี้อยู่นอกขอบเขตของการศึกษานี้ แต่คณะผู้วิจัยก็ได้วิเคราะห์ปัญหานี้ไว้โดยสังเขปในรายงานการศึกษาด้านโรงงานและสินเชื่ออ้อย โดย วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณ ตูลยวคินพงศ์ (ในรายงานเล่มที่สอง) และวิเคราะห์ผลกระทบของสินเชื่อ (หรือเงินกู้ยืมอ้อย) ต่อผลผลิตภาพของการผลิตอ้อยไว้ในบทที่ 2

การปลูกอ้อยมากขึ้น เนื่องจากการแข่งขันกันขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล⁴ โรคอ้อยเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่มีความแปรปรวนมากขึ้น สำหรับปัจจัยที่ช่วยให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นได้แก่ ราคาอ้อย การวิจัย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงพันธุ์) แหล่งน้ำชลประทาน จำนวน แรงงานและเครื่องจักรที่ใช้ในไร่ และประสบการณ์ของชาวไร่ (หรือเกษตรกร)

(2) น้ำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อผลผลิตต่อไร่และความแปรปรวนของผลผลิตอ้อย ชาวไร่อ้อยประสบปัญหาขาดแคลนน้ำชลประทานเหมือนเกษตรกรทั่วไป ในปัจจุบันพื้นที่ปลูกอ้อยส่วนใหญ่อยู่ในเขตน้ำฝน โดยมีพื้นที่ปลูกอ้อยเพียงร้อยละ 10 ที่อยู่ในเขตชลประทาน นอกจากนั้นพื้นที่ปลูกอ้อยบางแห่งในเขตชลประทานก็ไม่มีน้ำเพียงพอเพราะอยู่ในที่สูง หรือติดปัญหาต่างๆ ทำให้ไม่สามารถส่งน้ำเข้าไปถึง ชาวไร่อ้อยเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของน้ำ ด้วยเหตุนี้ในบริเวณที่มีน้ำใต้ดินในระดับที่ไม่ลึกนัก เราจึงพบว่าชาวไร่ส่วนใหญ่ได้ลงทุนขุดบ่อบาดาลไปแล้ว เพราะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าเกษตรกรในเขตชลประทานส่วนใหญ่ยังใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองโดยนิยมการให้น้ำแบบปล่อยน้ำจนท่วมร่อง (fallow) เนื่องจากเป็นวิธีการนำน้ำมาใช้ที่มีต้นทุนต่ำที่สุด (รายงานของ ประชา คุณธรรมดี ในรายงานเล่มที่สอง)

ในแง่นโยบาย การศึกษาของสมพร อิศวิลานนท์ (ในรายงานเล่มที่สอง) พบว่าในบริเวณที่มีแหล่งน้ำชลประทาน เกษตรกรจะเปลี่ยนจากการปลูกอ้อยไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า นโยบายก็คือ การทุ่มทุนของภาครัฐเพื่อสร้างระบบชลประทานในเขตอ้อยนั้นมิได้เป็นหลักประกันว่าเกษตรกรจะยังคงปลูกอ้อยอีกต่อไป

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเป็นปัญหาระดับประเทศทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร การแก้ไขจึงต้องอาศัยนโยบายระดับส่วนรวม ไม่ใช่มาตรการระดับอุตสาหกรรม การศึกษาในอดีตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าการขาดแคลนน้ำเกิดจากความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในภาคเกษตรและภาคเมือง อันเป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ และราคาค่าน้ำอยู่ในระดับต่ำมาก นอกจากนี้ในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ปริมาณน้ำฝนบริเวณเหนือเขื่อนในภาคเหนือมีแนวโน้มลดลง⁵ ดังนั้นนโยบายการแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำที่มีประสิทธิภาพคือการบริหารจัดการความต้องการใช้น้ำ (demand management) เช่น การกำหนดราคาใช้น้ำ การกำหนดและการมอบสิทธิในการใช้น้ำ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นเพื่อบริหารและจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำ ฯลฯ

เหตุผลข้างต้นทั้งสองประการแสดงว่ารัฐจะมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการจัดหาน้ำชลประทานเพื่อการปลูกอ้อย บทบาทที่เป็นไปได้มากที่สุดมี 3 ด้าน ได้แก่ (ก) ในพื้นที่เขตชลประทานที่ไม่มีคลองส่งน้ำสู่ไร่นา โรงงานน้ำตาลและกลุ่มชาวไร่อาจรวมตัวกันจัดทำโครงการสร้างระบบส่งน้ำ โดยขอให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ประสานงานเพื่อเจรจากับเจ้าของที่ดินที่จะมีการวางท่อส่งน้ำผ่าน (หรือขุดคูส่งน้ำผ่าน) การให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ประสานงานจะ

⁴ การศึกษาทางเศรษฐมิติของสมพร อิศวิลานนท์ (ดูรายงานเล่มที่สอง) ชี้ให้เห็นว่าการขยายกำลังการผลิตของโรงงานในระยะแรกจะทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะการลงทุนด้านส่งเสริมการปลูกอ้อยโดยโรงงาน แต่เมื่อกำลังการผลิตทั่วประเทศสูงกว่า 319,900 ตันอ้อยต่อวัน ผลผลิตต่อไร่เริ่มลดลง ในปี 2540 โรงงานน้ำตาลทั่วประเทศมีกำลังการผลิตรวมกัน 537,889 ตันอ้อยต่อวัน

⁵ ดุर्मังสรณ์ ขาวสะอาด และ อติศร อิศรางกูร ณ อยุธยา ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ: การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้, ตุลาคม 2538

ช่วยลดต้นทุนการเจรจาได้ นอกจากนี้รัฐยังสามารถให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคด้วย (ข) ธกส. มีบทบาทในการให้สินเชื่อระยะกลางเพื่อลงทุนด้านแหล่งน้ำสำหรับเกษตรกรที่ยากจน รวมทั้งการชดเชยขาดทุนบ่อต้นในพื้นที่ที่เหมาะสมทางกายภาพด้วย (ค) หน่วยงานของรัฐควรริเริ่มการแสวงหาเทคโนโลยีการใช้น้ำแบบประหยัดและใช้เงินลงทุนไม่สูงนัก และควรพิจารณาอุดหนุนการลงทุนในด้านนี้ด้วย เนื่องจากวิธีนี้จะช่วยให้สามารถแบ่งปันทรัพยากรน้ำที่ขาดแคลนไปให้เกษตรกรรายอื่น ๆ ด้วย

(3) ปัญหาโรคอ้อยระบาดส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวไร่อ้อยขาดการป้องกันที่ถูกต้อง นอกจากนี้ การที่ชาวไร่ส่วนใหญ่ปลูกอ้อยเพียง 1-2 พันธุ์ (ดูบทที่ 2) ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดการระบาดของโรคอ้อยในวงกว้างอย่างรุนแรง ข้อมูลอนุกรมเวลาเรื่องการใช้พันธุ์แสดงให้เห็นว่า ชาวไร่ใช้พันธุ์อ้อยสั้นเปลี่ยนมาก เมื่ออ้อยพันธุ์ใดเกิดปัญหาโรคระบาด ชาวไร่ก็หันไปใช้อ้อยพันธุ์ใหม่ (แต่ใช้เพียงพันธุ์เดียวอีกเช่นเดิม) ภายในเวลาเพียง 2-4 ปี พฤติกรรมเช่นนี้นอกจากจะทำให้ผลผลิตอ้อยมีความผันผวนมากแล้ว ยังอาจเป็นผลเสียในระยะยาวต่ออนาคตของชาวไร่อ้อยทั้งหมด เพราะในที่สุดแล้ว เราจะไม่มีพันธุ์อ้อยพันธุ์ใหม่ที่สามารถต้านทานศัตรูอ้อยได้

การแก้ไขปัญหาดูแลรักษาอ้อยระบาด จำเป็นต้องมีระบบการจัดการเชิงรุกโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการทำความเข้าใจและลดพันธุ์อ้อย การปรับปรุงพันธุ์ที่สามารถต้านทานโรคในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการมีระบบการป้องกันการระบาดและระบบการกำจัดโรคอย่างเข้มงวดเมื่อเกิดโรคระบาด โดยมีการวางมาตรการการชดเชยความเสียหายให้แก่ชาวไร่ที่ต้องกำจัดอ้อยที่ติดเชื้อโรคทิ้ง

(4) ถึงแม้ว่าการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงพันธุ์จะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงมาก (ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ต่อปี) แต่การปรับปรุงพันธุ์อ้อยในประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับพืชอื่นๆ ปัญหาที่สำคัญมี 2 ปัญหา ได้แก่ การลงทุนในระดับที่ต่ำและมีแนวโน้มลดลงกับปัญหาประสิทธิภาพในการปรับปรุงพันธุ์อยู่ในระดับต่ำ เพราะไม่สามารถนำพันธุ์ใหม่ออกเผยแพร่ได้เป็นประจำ ทั้งๆ ที่เริ่มมีการปรับปรุงพันธุ์มากกว่า 25 ปีแล้ว และถึงแม้จะมีพันธุ์ออกเผยแพร่ถึง 10 พันธุ์ แต่พันธุ์ที่ได้รับความนิยมปลูกกันมากมีเพียง 3 พันธุ์เท่านั้น

การลงทุนด้านการวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ การวิจัยเป็นสินค้ามหาชน และก่อให้เกิดผลทางอ้อมต่อสังคม ผู้ที่ลงทุนวิจัยจะไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์กลับคืนได้จนคุ้มทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพันธุ์อ้อย ซึ่งเกษตรกรสามารถนำพันธุ์ไปปลูกต่อได้โดยไม่เสียต้นทุนเดิม และไม่จำเป็นต้องซื้อพันธุ์ใหม่จากผู้ปรับปรุงพันธุ์

แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐ 3 หน่วยงานที่มีบทบาทในการปรับปรุงพันธุ์ ได้แก่ ศูนย์เกษตรอ้อยในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สถาบันวิจัยพืชไร่ ในสังกัดกรมวิชาการเกษตร และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แต่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าอ้อยเป็นพืชที่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับพืชหลักอื่นๆ เช่น ข้าว ยาง มันสำปะหลัง และข้าวโพด โดยนอกจากจะได้รับงบประมาณน้อยที่สุดแล้ว สัดส่วนงบวิจัยด้านอ้อยเทียบกับมูลค่าของผลผลิตก็ยังมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2537 (ดูบทที่ 2) ยิ่งกว่านั้นยังมีปัญหาการขาดแคลนนักวิจัยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดนักปรับปรุงพันธุ์ที่มีความสามารถและมีคุณวุฒิระดับปริญญาเอก ใน 5-10 ปีข้างหน้าจะมีนักวิจัยเกษียณอายุถึงเกือบร้อยละ 30 ของนักวิจัยที่มีอยู่ โดยที่ยังไม่มีนักวิจัยรุ่นใหม่เข้ามาทดแทน

สาเหตุที่การปรับปรุงพันธุ์มีประสิทธิภาพต่ำ ได้แก่ การที่ประเทศไทยมีสายพันธุ์หลักน้อยมาก (13 พันธุ์) และขาดการจัดทำประวัติพันธุ์อย่างเป็นระบบ ทำให้ทางเลือกของนักปรับปรุงพันธุ์มีน้อยลง นอกจากนี้ นักวิจัยยังมีปัญหาการควบคุมการออกดอกของอ้อย ขาดการแลกเปลี่ยนสายพันธุ์ตลอดจนการพัฒนาฝึกอบรมในต่างประเทศ รวมทั้งการขาดการร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการทั้งสามแห่ง

(5) ในภาคกลางและภาคเหนือ ชาวไร่อ้อยนิยมใช้เครื่องคีบอ้อยอย่างกว้างขวาง เพราะต้นทุนของการใช้เครื่องจักรใกล้เคียงหรือต่ำกว่ากับค่าจ้างแรงงาน ส่วนการใช้เครื่องตัดอ้อยยังไม่เป็นที่นิยมกันนัก เพราะต้นทุนการใช้เครื่องตัดอ้อยยังสูงกว่าการใช้แรงงาน การใช้เครื่องตัดอ้อยส่วนใหญ่เกิดจากการส่งเสริมของโรงงานน้ำตาล (ดูการวิเคราะห์ของ วีรพัฒน์ เกียรติเฟื่องฟู ในรายงานเล่มที่สอง)

การวิจัยด้านเครื่องจักรกลส่วนใหญ่เป็นการลงทุนของบริษัทจำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตร รัฐให้งบประมาณการวิจัยแก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไม่เกินปีละ 2 ล้านบาท และมีนักวิจัยเพียง 4 คน ดังนั้นจึงไม่สามารถผลิตผลงานที่สำคัญได้ ยกเว้นการอบรมความรู้ทางด้านเทคนิคให้ชาวไร่เป็นครั้งคราว

การวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรของบริษัทเอกชนเป็นการนำต้นแบบเครื่องจักรจากต่างประเทศมาลอกแบบและดัดแปลงแบบลองผิดลองถูก ในกรณีของการดัดแปลงเครื่องตัดอ้อยปรากฏว่าใช้เวลาค่อนข้างนาน ใช้เงินลงทุนจำนวนมากพอสมควร และมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือการขาดวิศวกรที่มีความรู้ในการวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตามบริษัทเอกชนมีแรงจูงใจที่จะลงทุนพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาวเมื่อภาคเกษตรมีปัญหาด้านขาดแคลนแรงงานรุนแรงขึ้น บทบาทของภาครัฐคือ การมีมาตรการเสริมการวิจัยพัฒนาของเอกชน มาตรการสำคัญ อาทิเช่น การบังคับใช้กฎหมายอนุสิทธิบัตร (petty patent) ซึ่งให้การคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นการปรับปรุงของเก่าเพียงน้อย การให้รัฐเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือในการพัฒนาเครื่องจักรกล โดยการสนับสนุนให้นักวิจัยจากสถาบันการศึกษาร่วมมือกับบริษัทผู้ผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร

(6) เนื่องจากโรงงานน้ำตาลมีการลงทุนขยายกำลังการผลิตและเพิ่มขนาดโรงงานตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โรงงานน้ำตาลไทยจึงมีเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลของไทยยังต่ำกว่าโรงงานที่ดีที่สุดในโลก (Best Practice) เพราะอ้อยมีคุณภาพต่ำ (เนื่องจากการเผาอ้อย อ้อยค้างในไร่ ระบบการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานล่าช้า ฯลฯ) การเปลี่ยนแปลงระบบแรงจูงใจ การซื้อขายอ้อยจะช่วยแก้ปัญหาด้านคุณภาพอ้อยได้ นอกจากนี้โรงงานสามารถลงทุนปรับปรุงสายการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ เช่น การใช้ระบบอัตโนมัติในการเคี่ยวน้ำตาลและการลดการสูญเสียในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนี้สินของโรงงานอาจทำให้โรงงานส่วนหนึ่งขาดแคลนเงินที่จะนำมาปรับปรุงกระบวนการผลิตในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า

ปัญหาสำคัญที่เกิดต่อเนื่องตลอด 20 ปีที่ผ่านมา คือ การที่โรงงานแข่งขันกันขยายกำลังการผลิต จจึงอยู่ การขยายกำลังการผลิตโดยเพิ่มขนาดโรงงานมีส่วนช่วยให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตน้ำตาลต่ำลง เพราะเกิด ประโยชน์จากการประหยัดจากการมีโรงงานใหญ่ขึ้น (economies of scale) แต่ผลเสียทางเศรษฐกิจโดยรวมอาจ สูงกว่าผลประโยชน์ที่แต่ละโรงงานจะได้รับ ผลเสียประการแรกคือ อุตสาหกรรมน้ำตาลมีการใช้กำลังการผลิต เพียงร้อยละ 65-89 ของกำลังการผลิตที่มีอยู่ จำนวนวันหีบอ้อยก็ไม่เกิน 4 เดือนต่อปี (ดูรายงานของ วิโรจน์

ณ ระนอง และ สุวรรณ ตุลยวศินพงศ์ ในรายงานเล่มที่สอง) การมีกำลังการผลิตส่วนเกินจำนวนมากนับเป็นการลงทุนที่เกินขนาด และส่งผลให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตน้ำตาลของโรงงานสูงขึ้น ยิ่งกว่านั้นโรงงานยังต้องส่งเสริมให้ชาวไร่ปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นโดยการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเป็นแรงจูงใจ ทำให้พื้นที่อ้อยขยายไปในเขตที่ไม่เหมาะสม โรงงานน้ำตาลต้องทำสงครามแย่งชิงอ้อยเข้าโรงงาน ปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนเป็นการถลุงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent dissipation) นโยบายคือหากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องการเติบโตอย่างยั่งยืนในอนาคต การจำกัดกำลังการผลิตเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานโยบายการจำกัดกำลังการผลิตประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากการใช้ระบบน้ำตาลสองราคาโดยจัดสรรโควต้า ก. ตามปริมาณการผลิตจริงของแต่ละโรงงานทำให้โรงงานแข่งขันขยายกำลังการผลิต ปัจจุบันปัญหานี้บรรเทาออกไปเนื่องจากปัญหานี้ล้นและราคาน้ำตาล แต่ถ้ายังคงใช้ระบบปัจจุบันและมีการปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มขึ้นมากพอ ก็จะมีแรงจูงใจในการขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นอีก

(7) ปัญหานี้ล้นของโรงงานน้ำตาลทำให้โรงงานน้ำตาลไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มาปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวไร่ได้ รัฐบาลจึงต้องให้ ธกส. เข้ามามีบทบาทแทนธนาคารพาณิชย์ ในช่วง 2 ฤดูการผลิตที่ผ่านมา ธกส. ปล่อยเงินกู้ในวงเงินที่ต่ำกว่าวงเงินเป้าหมายมาก เนื่องจาก ธกส. ค่อนข้างจะระมัดระวังในการปล่อยเงินกู้และหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้สำหรับชาวไร่รายใหญ่ที่กู้ในวงเงินสูงกว่าหนึ่งล้านบาท นอกจากนี้ ธกส. ยังคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตราที่ ธกส. คิดกับเกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่น อัตราดอกเบี้ยนี้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยการขายเช็คเงินกู้ให้ธนาคารพาณิชย์ในอดีต เพราะในอดีตนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษโดยการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์ แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการสร้างความลักรุ่นในระบบสินเชื่อภาคเกษตร และอาจมีส่วนส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยกู้เงินกู้ยืมมากเกินไป จนในหลายกรณีชาวไร่ไม่สามารถชำระเงินคืนได้ ดังนั้นระบบสินเชื่อของ ธกส. ที่คิดดอกเบี้ยจากชาวไร่อ้อยเท่าเทียมกับเกษตรกรอื่นๆ จะช่วยลดความลักรุ่นดังกล่าวลงมา และน่าจะทำให้การใช้เงินกู้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 การกำหนดราคาและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์

ตั้งแต่มีการใช้ระบบแบ่งผลประโยชน์ตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา รัฐได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการสร้างกฎกติกาในการเจรจาต่อรองของชาวไร่และโรงงานและได้กำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้คงที่ ณ ระดับราคา 12-13 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดโลก (ยกเว้นในช่วงสั้นๆ บางช่วง) ที่ผ่านมาระบบนี้ได้เอื้อประโยชน์ให้ทั้งชาวไร่และโรงงาน และช่วยให้ความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายลดความรุนแรงลงมาก (ดูรายละเอียดในบทที่ 3) แต่เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นพร้อมกับค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงในปลายปี 2540 ชาวไร่และโรงงานก็ได้เสนอให้ยกเลิกระบบตรึงราคาน้ำตาลในประเทศ ต่อมาเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง กระแสเรียกร้องดังกล่าวกลายมาเป็นกระแสเรียกร้องให้ปรับราคาน้ำตาลในประเทศแทน คำถามที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศก็คือ ควรที่จะคงระบบกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศคงที่ดังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันหรือไม่ หรือควรปรับเปลี่ยนกระบวนการในการกำหนดหรือปรับราคาน้ำตาลในประเทศหรือไม่อย่างไร

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการตอบคำถามนี้ก็คือการปรับตัวเพื่อรับกับกรแนวโน้มการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรในอนาคต โดยในระยะยาวนั้น ประเทศไทยคงจะต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคา และคงจะต้องปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด คำถามที่ตามมาก็คือ เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายการกำหนดราคาในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิรูประบบและการเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายควรเป็นอย่างไรจึงจะทำให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นไปอย่างราบรื่นที่สุด

1.3.1 ระบบปัจจุบันกับระบบเสรี

ในการใช้ระบบปัจจุบันในการกำหนดราคาน้ำตาลนั้น มีตัวแปรสามตัวที่ต้องพิจารณาคือ ราคาน้ำตาลในตลาดโลก กำลังการผลิตของโรงงาน และราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค แต่เนื่องจากรัฐไม่มีอำนาจกำหนดราคาตลาดโลก และเท่าที่ผ่านมารัฐไม่สามารถควบคุมการขยายโรงงานได้ รัฐบาลจึงมีเครื่องมือเหลือเพียงอันเดียว คือ ราคาผู้บริโภค

การประมาณการโดยใช้แบบจำลองเพื่อศึกษาผลกระทบของการปรับราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค (ดูภาคผนวก ง. และบทที่ 3) พบว่า การขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศจะช่วยให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น การปรับราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จาก 13.50 บาทเป็น 15 บาทต่อกิโลกรัม (เพิ่มขึ้นร้อยละ 11) จะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นประมาณ 14-17 บาทต่อตัน (หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2-3)⁶ ทั้งนี้เนื่องจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศมีผลเฉพาะต่อน้ำตาลโคเวต้า ก. ซึ่งคิดเป็นน้ำตาลเพียงประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตน้ำตาลของไทย แม้กระทั่งในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จาก 13.50 บาทเป็น 18 บาทต่อกิโลกรัม (เพิ่มขึ้นร้อยละ 33) จะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นในระยะสั้นประมาณ 61-72 บาทต่อตัน หรือในระยะยาวจะเพิ่ม 59-63 บาทต่อตัน (หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9-12) ซึ่งยังไม่พอก็จะนำมาเพิ่มค่าอ้อยในอัตราตันละ 100 บาทเสียด้วยซ้ำ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบนี้ การปรับราคาผู้บริโภคขึ้นหรือลงจะไม่มีผลต่อความผันผวน (หรือเสถียรภาพ) ของราคาอ้อย ดังนั้นจุดเด่นของระบบราคาปัจจุบันคือการรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยในประเทศ

ในกรณีที่ไทยเปิดเสรีฝ่ายเดียว กล่าวคือยกเลิกการจำกัดปริมาณจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (โคเวต้า ก.) และปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศปรับตัวขึ้นลงตามราคาตลาดโลก ผลการศึกษาพบว่า ราคาอ้อยจะผันผวนตามความผันแปรของราคาน้ำตาลในตลาดโลกมากกว่าระบบปัจจุบัน (ดูบทที่ 3) ในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำมาก ราคาอ้อยในระบบเสรีก็จะตกต่ำตามและจะต่ำกว่าในกรณีที่มีการควบคุมราคาน้ำตาลในประเทศตามระบบปัจจุบัน แต่ถ้าราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกสูงกว่า 12 เซ็นต์ต่อปอนด์ ราคาอ้อยในระบบเสรีก็มีโอกาสที่จะสูงกว่าราคาอ้อยในระบบปัจจุบัน

⁶ โปรดดูวิธีการประมาณการและผลการประมาณการในภาคผนวก ง. ตาราง ผ.2 และ ตาราง ผ.4

นอกจากการเปิดเสรีจะทำให้ราคาอ้อยกว้างขึ้นลงมากกว่าระบบราคาปัจจุบันแล้ว ราคาผู้บริโภคในประเทศก็จะผันผวนไปตามราคาสตลาดโลกเช่นกัน แต่ระบบเสรีมีข้อดีคือจะไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลเมื่อราคาสตลาดโลกสูงขึ้น

โดยสรุปแล้ว ระบบราคาปัจจุบันมีจุดแข็งมากกว่าระบบเสรีทั้งในด้านการยกระดับราคาในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำ และในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อยสำหรับเกษตรกร และราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวนั้น ระบบปัจจุบันมีข้อจำกัดที่สำคัญสองประการ ประการแรก เมื่อมีการขยายกำลังการผลิตอ้อยและน้ำตาลและทำให้มีสัดส่วนของน้ำตาลที่ต้องส่งออกเพิ่มขึ้น ราคาอ้อยก็จะมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากต้องนำราคากภายในประเทศไปเฉลี่ยกับราคาส่งออกซึ่งต่ำกว่า และประการที่สอง ระบบน้ำตาลสองราคานี้เข้าช่วยการอุดหนุนการส่งออกซึ่งในที่สุดแล้วประเทศไทยจะต้องยกเลิกไปในที่สุด

นอกจากนี้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลคงที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีปัญหาทางปฏิบัติบางประการ อันได้แก่

- มีการลักลอบนำน้ำตาลในโควตา ค. มาจำหน่ายในประเทศในยามที่ราคาสตลาดโลกต่ำมาก และลักลอบนำน้ำตาลในโควตา ก. ส่งออกในยามที่ราคาสตลาดโลกสูง
- โรงงานน้ำตาลใช้มาตรการแย่งอ้อยเข้าโรงงานเพื่อให้ได้ส่วนแบ่งโควตา ก. เพิ่มขึ้น นับเป็นการถลุงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบอ้อยซื้อน้ำตาลในราคาสูงกว่าคู่แข่งในต่างประเทศ ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง

สำหรับระบบแบ่งผลประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบันก็มีปัญหาดังต่อไปนี้คือ

- ชาวไร่บางส่วนต้องการให้แบ่งผลผลิตน้ำตาลแทนการขายอ้อยให้โรงงาน เพราะเชื่อว่าจะได้รายได้มากขึ้น ข้อเรียกร้องนี้เริ่มดังขึ้นเมื่อโรงงานไม่สามารถให้เงินเกี่ยวแก่ชาวไร่ได้
- เกิดความขัดแย้งต่อเนื่องเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์น้ำตาลและผลพลอยได้มาแบ่งปันผลประโยชน์
- ปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างการใช้ตัวเลขจริงกับตัวเลขอ้างอิงในการคำนวณผลประโยชน์ โดยเฉพาะตัวเลขต้นทุนการผลิตอ้อย ตัวเลขราคาจำหน่ายจริงของกากน้ำตาล และต้นทุนจริงในการจำหน่ายน้ำตาล
- ปัญหาการคิดอัตราแลกเปลี่ยนหลังจากค่าเงินบาทลอยตัว
- ปัญหาการแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย
- ปัญหาการกำหนดระบบการขายอ้อยตามคุณภาพ
- ปัญหาการขายน้ำตาลในโควตา ข. ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติจากกรมการจำนวนมาก
- ปัญหาเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีซื้อที่โรงงานขอคืนได้)
- ปัญหาความไม่คล่องตัวของการบริหารระบบแบ่งผลประโยชน์

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งเป็นความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ซึ่งต้องใช้วิธีการทางการเมืองและการเจรจาเพื่อยุติปัญหา และระบบแบ่งผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีกระบวนการเจรจาท่องที่ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ปัญหาบางปัญหาอาจทำให้ผลประโยชน์โดยรวมของอุตสาหกรรมและ/หรือประโยชน์ของสาธารณะลดลง ซึ่งในตอนๆ 1.5 คณะผู้วิจัยจะให้ข้อเสนอแนะที่เน้นเฉพาะกรณีเหล่านั้น และจะให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับองค์กรในตอนๆ 1.6

1.3.2 แนวทางการกำหนดราคาในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรี

แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐบาลและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยยังสามารถเลือกนโยบายการกำหนดราคาได้เอง แต่ในที่สุดแล้ว ประเทศไทยจะต้องปรับตัวเพื่อรับกับผลการเจรจาการค้าระหว่างประเทศและการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งไทยคงจะต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคาและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด ปัญหาเฉพาะหน้าก็คือไทยควรจะมีจังหวะก้าวในการปฏิรูปโครงสร้างและระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมาถึงในอนาคตอย่างไร

แนวทางที่จะนำเสนอในที่นี้เป็นตัวอย่างแนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทย โดยมีสมมุติฐานเชิงปฏิบัติการว่า ในระยะอีกประมาณ 10-15 ปีข้างหน้า ผลจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่างๆ คงจะทำให้ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องยกเลิกการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด ดังนั้นประเทศไทยมีทางเลือกในขณะนี้ สามทางเลือกใหญ่ๆ คือ (1) เลิกแทรกแซงตลาดน้ำตาลและเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว เพราะถึงแม้วิธีนี้จะมีผลกระทบในทางลบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะแรก แต่ในระยะยาวจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบประเทศที่ปรับตัวทีหลัง (2) ประวิงเวลาเอาไว้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยให้นานที่สุด และจะลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ต่อเมื่อถูกบีบบังคับตามพันธกรณีและสัตยาบันที่ประเทศไทยให้ไว้ในเวทีเจรจาการค้าต่างๆ ในอนาคต และเมื่อประเทศคู่แข่งหรือคู่ค้ายอมลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนด้วยเท่านั้น หรือ (3) กำหนดแผนการระยะยาวในการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทยตามเวลาที่คาดว่าจะสอดคล้องกับทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยแผนนี้ควรมีทิศทางและจังหวะก้าวที่ชัดเจน เพื่อที่จะทำให้กระบวนการเปิดเสรีดำเนินไปแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ถ้าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและรัฐบาลเลือกแนวทางแรก คือการเปิดเสรีโดยเร็วที่สุด การวางแผนปรับตัวสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านก็จะไม่มีความจำเป็นมากนัก เพราะโดยเนื้อแท้แล้วการเปิดเสรีก็คือการยกเลิกมาตรการควบคุมและแทรกแซงของภาครัฐ เหลือเพียงการกำกับดูแลให้ฝ่ายต่างๆ ปฏิบัติตามสัญญาและกฎหมายเท่านั้น สำหรับภาษีนาเข้านั้น รัฐบาลก็จะกำหนดตามพันธสัญญาที่ไทยมีต่อเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่างๆ แต่ตราบที่ไทยยังคงส่งออกน้ำตาลอย่างเป็นล่ำเป็นสันนั้น การกำหนดว่าภาษีนาเข้าจะอยู่ที่อัตราเท่าใดจะไม่มีผลสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเลย เพราะไม่ว่าจะกำหนดอัตราภาษีนาเข้าไว้เท่าใด ก็จะไม่มีการนำเข้า (ยกเว้นน้ำตาลชนิดพิเศษต่างๆ ที่ไทยไม่ได้ผลิตเอง) เพราะหลังจากที่เปิดเสรีการค้าน้ำตาลภายในประเทศแล้ว การนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศจะมีต้นทุนสูงกว่าการซื้อน้ำตาลภายในประเทศเสมอ

แม้ว่าทางเลือกแรกจะเป็นทางเลือกที่นำไปสู่จุดหมายได้เร็วที่สุด แต่ก็มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อราคาอ้อยและรายได้ของชาวไร่อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ราคาน้ำตาลตกต่ำในระยะนี้ สำหรับทางเลือกที่สองนั้น เมื่อดูเผินๆ อาจจะเป็นทางเลือกที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมากที่สุด แต่การใช้วิธีประวิงเวลาและลงมือทำเมื่อสถานการณ์ภายนอกบีบบังคับเท่านั้น อาจก่อให้เกิดผลเสียที่รุนแรงได้เช่นกัน เพราะการดำเนินการตามแนวทางนี้จะทำให้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยตกเป็นฝ่ายถูกกระทำ ซึ่งการปรับตัวในสถานการณ์เช่นนี้มักจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าในกรณีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงจังหวะก้าวของการปฏิรูปและได้มีโอกาสเตรียมตัวรับมือเอาไว้ก่อนแล้ว

ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศในอนาคต ควรจะดำเนินการโดยมีแผนการระยะยาวที่กำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบปัจจุบันไปสู่การเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นไปอย่างราบรื่นที่สุด ซึ่งกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศในกรณีนี้ สามารถดำเนินการตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้กว้างขึ้นมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ยังคงมีกระบวนการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ (โควต้า ก.) และยังคงใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในการคำนวณราคาอ้อย
- (2) ปลดปล่อยราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวขึ้นลงภายในกรอบราคาสูงสุดและต่ำสุดซึ่งคำนวณตามสูตรราคาเป้าหมายที่กำหนด และให้ราคาเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลาที่กำหนด (ดูตารางที่ 1.1)
- (3) สูตรที่ใช้คำนวณราคาเป้าหมายจะต้องสะท้อนอัตราอุดหนุนเฉลี่ย (producer subsidy equivalents หรือ PSE) ที่ค่อยๆ ลดลงจากระดับปัจจุบันลงจนเป็นศูนย์ในระยะเวลาประมาณสิบปี (ซึ่งเป็นระยะเวลาที่คาดว่าประเทศต่างๆ น่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลก) แต่ในกรณีที่ผลการเจรจานำไปสู่ข้อตกลงที่ทำให้ไทยต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคาก่อนสิบปี ก็จะสามารถยกเลิกการกำหนดราคาวิธีนี้และปล่อยให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาดเอง
- (4) ราคาเป้าหมายในแต่ละปี⁷ จะเท่ากับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาวสัญญาหมายเลข 5 ที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) ในช่วงสามปีที่ผ่านมาบวกด้วยอัตราอุดหนุนในปีนั้น (ตามอัตราที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1.1) ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะทราบราคาเป้าหมายของปีนั้นตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นปีการผลิต
- (5) เพื่อจูงใจไม่ให้เกิดการนำเข้าน้ำตาลจำนวนมาก ราคาเป้าหมายที่กำหนดตามข้อ (4) จะต้องไม่สูงกว่าต้นทุนการนำเข้าซึ่งรวมภาษีนำเข้าตามกติกาขององค์การการค้าโลกและข้อตกลงการค้าอื่นๆ (เช่น AFTA ในกรณีที่ประเทศคู่ค้าที่มีความสามารถในการผลิตน้ำตาลทรายขาว⁸ ตกลงปรับลดภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายขาวของตนลงมาเหลือร้อยละ 20 หรือต่ำกว่านั้น)

⁷ ปีที่ใช้ควรเป็นปีการผลิต เช่น จากเดือนตุลาคมถึงกันยายนในปีถัดไป

⁸ ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะปลูกอ้อยเองหรือนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาผลิตน้ำตาลทรายขาวก็ตาม

- (6) เพดานราคาสูงสุดและต่ำสุดของแต่ละปี เท่ากับราคาเป้าหมายในปีนั้น บวกและลบ อัตราที่ระบุในตารางที่ 1.1
- (7) การคำนวณราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศในแต่ละเดือน (หรือ 15 วันหลังจากสามปีแรก) ใช้ราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาว (London Contract #5) ในช่วงดังกล่าว (เช่น ในช่วงสามปีแรกใช้ราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอนของเดือนก่อนหน้านั้น หลังจากสามปีจึงเปลี่ยนไปใช้ราคาเฉลี่ยสิบห้าวันก่อนหน้านั้น เป็นต้น) แล้วบวกด้วยอัตราการอุดหนุนที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1.1 แต่ถ้าราคาที่คำนวณได้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1.1 ก็ใช้ราคาขั้นต่ำแทน ในทางกลับกัน ถ้าราคาที่คำนวณได้สูงกว่าราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1.1 ก็ใช้ราคาขั้นสูงแทน
- (8) กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละหนึ่งบาท
- (9) การคำนวณราคาอ้อยเบื้องต้นให้ใช้ราคาขั้นต่ำตามกรอบราคา (floor price) ของปีนั้นๆ หรือร้อยละ 70 ของราคาเป้าหมาย (ขึ้นกับว่าจำนวนใดสูงกว่า)
- (10) กองทุนอ้อยและน้ำตาลยังคงต้องมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคาในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต่ำสูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ดังนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บเงินเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงเปลี่ยนผ่าน
- (11) สูตรการกำหนดราคาสามารถนำมาทบทวนในทุกสามปี แต่การเปลี่ยนแปลงใดใดจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจาก กอน. (ตามโครงสร้างใหม่ที่เสนอไว้ในบทที่ 5 และหัวข้อ 1.6) ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

ตารางที่ 1.1

ตัวอย่างข้อเสนอสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ

ปีที่	อัตราการอุดหนุน (%)	ช่วงกว้างของราคาสูงสุดและต่ำสุด (ร้อยละของราคาเป้าหมาย)	ระยะเวลาที่ปรับเปลี่ยนราคาแต่ละครั้ง
ปัจจุบัน	S	0 (ราคาคงที่)	ไม่เคยเปลี่ยน
1 (เริ่มดำเนินการ)	S	+/- 10	1 เดือน
2	0.9 S	+/- 15	1 เดือน
3	0.8 S	+/- 20	1 เดือน
4	0.7 S	+/- 25	15 วัน
5	0.6 S	+/- 30	15 วัน
6	0.5 S	+/- 35	15 วัน
7	0.4 S	+/- 40	15 วัน
8	0.3 S	+/- 45	15 วัน
9	0.2 S	+/- 50	15 วัน
10	0.1 S	+/- 50	15 วัน
หลังปีที่ 10	0	ไม่มี (ปล่อยราคาลอยตัว)	ตลอดเวลา (ราคาลอยตัว)

หมายเหตุ: S เป็นอัตราการอุดหนุนเฉลี่ยในช่วงสามปีที่ผ่านมา (นับถึงปีฐาน)

$$S = (St+St-1+St-2)/3$$

โดยมี t เป็นปีฐาน (แต่ในกรณีที่เริ่มใช้วิธีนี้ในปี 2543/44 อาจเลือกที่จะไม่รวมปี 2540/41 เข้ามาในการคิดค่า S ก็ได้ เนื่องจากเป็นปีที่ไม่ปกติ)

ค่า St ในแต่ละปีคำนวณโดยการหารราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ (Pr) ปีนั้นด้วยราคาเฉลี่ยไม่ถ่วงน้ำหนักของน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) (Plc) ในปีเดียวกันตามสูตร

$$St = \{(Pr,t/Plc,t) - 1\} \times 100$$

1.4 เส้นทางขยายตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ประเด็นสำคัญของการศึกษาเรื่องเส้นทางขยายตลาดน้ำตาลคือ จะมีช่องทางใดในการขยายตลาดน้ำตาลในประเทศ และต่างประเทศ และรัฐบาลควรมีบทบาทอย่างไร (ดูบทที่ 4)

(1) ในด้านตลาดในประเทศ ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือ การให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมอาหารส่งออกจะเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลหรือไม่ โดยตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และยกระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลกแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก็ได้ให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบมาจนถึงต้นปี 2541 ทำให้อุตสาหกรรมส่งออกสามารถซื้อน้ำตาลในราคา 8-9 บาท ซึ่งแพงกว่าราคาตลาดโลกแต่ต่ำกว่าราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศ แต่หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ค่าเงินบาทในต้นปี 2541 ก็มีการยกเลิกส่วนลดนี้ไป แม้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกจะเรียกร้องขอส่วนลดราคาใหม่ แต่ก็ได้รับการปฏิเสธเพราะทางฝ่ายชาวไร่และโรงงานไม่เชื่อว่าการลดราคาน้ำตาลจะช่วยทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ความเชื่อนี้พอมิเหตุผล เพราะข้อมูลการใช้น้ำตาลระหว่างปี 2528-39 ไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกมีการเพิ่มปริมาณการใช้น้ำตาลมากกว่าปกติ นอกจากนี้ การลดราคาอาจทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ซึ่งในปัจจุบันรวมตัวกันกำหนดราคาและปริมาณขายภายในประเทศ) มีรายได้ลดลง เพราะอุปสงค์ต่อน้ำตาลมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจปัญหานี้ของรัฐบาลควรพิจารณาจากผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก และในกรณีนี้ การที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกเป็นผลมาจากมาตรการของภาครัฐในการกำหนดราคาและจำกัดปริมาณจำหน่ายภายในประเทศ นอกจากนี้การให้ส่วนลดในการขายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมส่งออกน่าจะมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมส่งออกเติบโตเร็วขึ้น และก่อให้เกิดความต้องการใช้น้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะยาวด้วย และเป็นการช่วยลดแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมส่งออกจะหันไปนำเข้าน้ำตาลเอง (เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้มีสิทธิขอคืนภาษีนำเข้าทั้งหมดตามมาตรา 19 ทวิ) ซึ่งถ้าเกิดขึ้นก็จะเป็นผลเสียต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเอง

(2) การจำหน่ายน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ยังเป็นตลาดที่ค่อนข้างแคบและจะมีโอกาสเติบโตค่อนข้างช้า ส่วนตลาดน้ำตาลทรายแดงเริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้นจนตลาดมีขนาดใหญ่ประมาณ 10,000-20,000 ตันต่อปี และสามารถขายในตลาดบนในราคาที่สูงกว่าราคาน้ำตาลทรายขาว เพราะผู้บริโภคเชื่อว่าน้ำตาลทรายแดงมีประโยชน์ต่อสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีโรงงานน้ำตาลทรายแดงนับสิบโรง ทำให้ตลาดค่อนข้างอึดตัวเช่นกัน

(3) การส่งออกน้ำตาลสู่ตลาดโลก ผู้ส่งออกไทยไม่มีปัญหาด้านการตลาด โดยผู้ส่งออกสามารถขายน้ำตาลในปริมาณที่ต้องการในราคาตลาดโลก รัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือในการทำตลาดหรือขายน้ำตาล อย่างไรก็ตาม การกีดกันทางการค้าของประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่และการอุดหนุนการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่บางราย มีผลทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและมีความผันผวนมากกว่าที่ควร เพราะการกีดกันทางการค้าทำให้ตลาดน้ำตาลมีขนาดเล็กกว่าที่ควร (thin market) นอกจากนี้ตลาดน้ำตาลในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังเป็นตลาดที่ไม่ได้เปิดกว้างให้มีการแข่งขันแต่เป็นการจัดสรรโควตา

บนหลักเกณฑ์ของปัจจัยทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลไทยควรมีบทบาทในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อลดปัญหาการกีดกันทางการค้าดังกล่าวลง

(4) การศึกษาของ CIE (ดูรายงานเล่มที่สองเรื่อง Reductions in Sugar Protection) พบว่าระบบโควตาภาษีของสหรัฐอเมริกาและของกลุ่มสหภาพยุโรป มีผลเสมือนกับการเก็บภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 140 และ 161 ตามลำดับ ส่วนอัตรากาสิโนโควตาเท่ากับร้อยละ 163 และ 204 ตามลำดับ การกำหนดโควตาเช่นนี้ทำให้ทั้งสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลน้อยกว่าที่ควร ดังนั้น ถ้าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเปิดตลาดน้ำตาลเสรี จะทำให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นกว่าระบบโควตาในปัจจุบันถึงร้อยละ 286 และ 363 ตามลำดับ ผลที่ตามมาคือประเทศผู้ส่งออกจะสามารถส่งออกน้ำตาลได้มากขึ้น ในราคาที่สูงขึ้น โดยไทยจะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 และราคาน้ำตาลทรายดิบของไทยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 การเจรจาการค้าในกลุ่ม APEC เพื่อให้อเมริกาและญี่ปุ่นเปิดเสรีตลาดน้ำตาลก็ให้ผลคล้ายคลึงกัน

การศึกษาของ CIE ได้กำหนดข้อสมมุติเกี่ยวกับการลดการคุ้มครองของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่อส่งออกของไทย ผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการเจรจาการค้าด้านสินค้าเกษตร โดยเฉพาะน้ำตาล ข้อสมมุติเหล่านี้คือการเจรจาให้กลุ่มประเทศทั้งสองเพิ่มโควตานำเข้าน้ำตาลร้อยละ 10 และร้อยละ 50 การเจรจาให้ลดกาสิโนโควตาลงร้อยละ 50 ของส่วนต่างระหว่างภาษีในและนอกโควตาและการเจรจาให้ลดกาสิโนโควตาลงเหลือเท่ากับภาษีในโควตา

ผลของการพยากรณ์ (simulation) พบว่าไทยจะได้ประโยชน์มากที่สุดจากการเจรจาให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปลดกาสิโนโควตาลงมาเท่ากับภาษีในโควตา เพราะราคาน้ำตาลทรายดิบของไทยจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 16 เทียบกับร้อยละ 20 ในกรณีเปิดเสรีเต็มตัว ส่วนการขยายโควตาจะให้ประโยชน์แก่ไทยน้อยที่สุด นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญจะได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโลกมากหรือใกล้เคียงกับไทย

(5) นโยบายเชิงนโยบายคือในการเจรจาการค้าพหุภาคี อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรผลักดันให้มีการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรและน้ำตาล โดยการจับมือสร้างกลุ่มพันธมิตรร่วมมือกับประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ นอกจากนั้นในการเจรจาการค้าพหุภาคีจะเป็นการเจรจาการค้าสินค้าและบริการทั้งหมด กลยุทธ์ของไทยคือการศึกษาสินค้าและบริการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาด แล้วทำข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่เอื้อประโยชน์ต่อกันทั้งสองฝ่าย เช่น ไทยเสนอเปิดเสรีระบบการจัดซื้อของภาครัฐ⁹ เพื่อแลกกับข้อเรียกร้องให้อเมริกาลดภาษีนำเข้าน้ำตาลนอกโควตาลง เป็นต้น

(6) เป้าหมายของการเจรจาควรเน้นการลดกาสิโนโควตาลง โดยกระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ของไทยควรมีจุดยืนร่วมกันในการที่จะลดกาสิโนโควตาของไทยลงเช่นกัน ข้อเสนอดังกล่าวควรมีสู่ตราการลดที่กำหนดให้ประเทศที่มีอัตรากาสิโนสูงมาก ต้องลดกาสิโนมากกว่าประเทศที่มีอัตรากาสิโนต่ำ นอกจากนั้นไทยควรเริ่มพิจารณาอย่างจริงจังว่าอัตรากาสิโนในโควตาสูงสุดที่เกษตรกรจะยอมรับได้ควรจะเป็นเท่าไร เพื่อใช้เป็นจุดยืนในการเจรจาของไทย

⁹ ข้อเสนอแนะนี้เป็นประโยชน์ต่อทั้งสหรัฐอเมริกา (ซึ่งต้องการเข้ามาแข่งขันโดยเสรี) และกับทางฝ่ายไทยเอง (เพราะวิธีนี้จะช่วยลดปัญหาจอร์จอร์วังหลวงลงได้)

(7) สำหรับในเวทีเขตการค้าเสรีอาเซียน ไทยสามารถเป็นพันธมิตรกับเวียดนาม กัมพูชา และพม่า เพื่อต่อรองเรียกร้องให้มาเลเซียและอินโดนีเซียเปิดตลาดน้ำตาล

1.5 สรุปข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้สามารถสรุปได้เป็นห้าหมวดใหญ่ๆ อันได้แก่ (ก) ข้อเสนอแนะในด้านการปฏิรูปนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (ข) ข้อเสนอแนะในด้านการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาล (ค) ข้อเสนอแนะในด้านการปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (ง) ข้อเสนอแนะในด้านการตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนะในด้านการปรับปรุงองค์กร ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับทุกด้าน ในหัวข้อนี้จะสรุปข้อเสนอแนะในสี่ด้านแรก จากนั้นจึงจะสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงองค์กรในหัวข้อ 1.6

ก. ข้อเสนอแนะด้านการปฏิรูปนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (ดูรายละเอียดในบทที่ 2)

- กำหนดบทบาทด้านการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมหน่วยงานต่าง ๆ ตามหลักความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ดังนี้
 - ◆ การวิจัยปรับปรุงพันธุ์: รัฐ
 - ◆ การวิจัยเครื่องจักรกล: เอกชน และรัฐ (ด้านนักวิชาการ)
 - ◆ การพัฒนากระบวนการผลิตน้ำตาล: โรงงานน้ำตาล
 - ◆ การกำจัดโรค: รัฐและชาวไร่อ้อย
 - ◆ เขตกรรม (การปลูกอ้อย): ชาวไร่ โรงงาน และรัฐ (ด้านวิชาการ)
- กำหนดทิศทางการวิจัยพัฒนาและส่งเสริมใหม่
- จัดตั้งศูนย์รวบรวมพันธุ์อ้อย
- เร่งจัดทำแผนพัฒนานักวิจัยโดยด่วน
- จัดระบบการอุดหนุนการวิจัยพัฒนาและส่งเสริม โดยให้ กอง.จัดสรรเงินจำนวนที่แน่นอนให้แก่ กองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เช่น แบ่งเงินผลประโยชน์ร้อยละ 1-2 จากระบบ 70:30 และให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุนสมทบแก่กองทุนดังกล่าว การบริหารกองทุนให้เป็นอิสระจาก กอง. (ดูหัวข้อ 1.6 และบทที่ 5)
- กำหนดนโยบายเชิงรุกในการกำจัดศัตรูอ้อย รวมทั้งแผนปฏิบัติการ
- สอน.ปรับปรุงระบบข้อมูลและสร้างระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ข. ข้อเสนอแนะในด้านการกำหนดราคาน้ำตาล

- ในระยะสั้น การใช้ระบบกำหนดราคาน้ำตาลคงที่ในปัจจุบันยังมีข้อดีสำหรับชาวไร่และโรงงานมากกว่าการเปิดเสรีข้างเดียว แต่การเปิดเสรีมีความจำเป็นในอนาคตและจะทำให้ทุกฝ่ายมีแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพมากขึ้น
- ให้ผู้บริโภค อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาน้ำตาลในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) เพื่อให้มติของ กอน. ในเรื่องนี้มีน้ำหนักและได้รับความยอมรับมากขึ้น
- วางมาตรการจำกัดกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล และบังคับใช้มาตรการเหล่านี้อย่างเคร่งครัด การย้ายโรงงานไปในพื้นที่ใหม่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายกำลังการผลิต (แต่อนุญาตให้ยุบโรงงานหลายโรงรวมกันเป็นหนึ่งโรงได้)
- ในระยะยาว ควรจัดทำแผนการเปิดเสรีตลาดน้ำตาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการเปิดเสรี โดยมีเป้าหมายและมาตรการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย พร้อมทั้งมาตรการที่จะให้โรงงานและชาวไร่ที่อ่อนแอสามารถออกจากอุตสาหกรรมได้โดยมีต้นทุนการปรับตัวไม่สูงจนเกินไป
- ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรี ควรปรับระบบการกำหนดราคาเพื่อให้ราคาน้ำตาลสามารถเคลื่อนไหวขึ้นลงได้ โดยอาจปล่อยให้ราคาน้ำตาลขึ้นลงภายในช่วงที่กำหนด และกำหนดสูตรการคำนวณราคาที่ค่อยๆ ลดอัตราอุดหนุนผู้ผลิต (producer subsidy equivalents หรือ PSE) ลงอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีเป้าหมายไปสู่การเปิดเสรีในระยะประมาณ 10 ปี (ดูรายละเอียดของตัวอย่างข้อเสนอในหัวข้อ 1.3.2. และบทที่ 3)

ค. ข้อเสนอแนะในด้านการปรับปรุงระบบการแบ่งปันผลประโยชน์

ในระหว่างที่ยังไม่ได้เปิดเสรีเต็มรูป คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ดังต่อไปนี้ (ดูบทที่ 3)

- การเปลี่ยนแปลงกติกาการแบ่งผลประโยชน์ควรอาศัยระบบการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆ ดังเช่นในปัจจุบัน เพราะเป็นระบบที่มีกฎกติกาชัดเจนและสามารถลดข้อขัดแย้งลงได้ในระดับหนึ่ง
- สอน. ควรจัดทำข้อเสนอให้มีการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพของอ้อยอย่างเต็มรูปแบบ มาแทนระบบ 60:40 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- ปัญหาเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกับอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปอื่นๆ และควรส่งเสริมให้เกษตรกรจดทะเบียนนิติบุคคลเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อปัจจัยการผลิต เช่น เครื่องจักรกลเกษตร น้ำมัน ไฟฟ้า ฯลฯ

ง. ข้อเสนอแนะในด้านการตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

- การให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมอาหารส่งออกน่าจะเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะยาว แม้ว่าอาจจะสูญเสียรายได้บางส่วนในปัจจุบัน

- รัฐบาลมีหน้าที่ตัดสินปัญหานี้โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก เพราะการที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมาตรการของภาครัฐในการกำหนดราคาและจำกัดปริมาณจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ
- ในด้านต่างประเทศ ประเทศไทยควรเน้นการเจรจาการค้าพหุภาคีระหว่างประเทศเพื่อลดปัญหาการกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรโดยรวมและสำหรับน้ำตาล เพราะวิธีนี้น่าจะเป็นประโยชน์และหวังผลได้มากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี
- ในการเจรจาการค้าพหุภาคี อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรผลักดันให้มีการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรและน้ำตาล โดยร่วมมือสร้างกลุ่มพันธมิตรกับประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอื่น ๆ
- เป้าหมายของการเจรจาควรเน้นการลดภาษีนอกโควตาต่ำลง โดยกระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ของไทยควรมีจุดยืนร่วมกันในการที่จะลดภาษีนอกโควตาของไทยลงเช่นกัน ข้อเสนอดังกล่าวควรมีสู่ตราการลดที่กำหนดให้ประเทศที่มีอัตราภาษีสูงมาก ต้องลดภาษีลงมากกว่าประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ
- ศึกษาสินค้าและบริการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดของไทย แล้วทำข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่เอื้อประโยชน์ต่อกันทั้งสองฝ่าย เช่น เสนอให้เปิดเสรีระบบการจัดซื้อของภาครัฐเพื่อแลกกับข้อเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาลดภาษีนำเข้าน้ำตาลนอกโควตาต่ำลง

1.6 สรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะในด้านการปรับองค์กร

โครงสร้างการจัดองค์กรของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในปัจจุบันเป็นผลิตผลของการสร้างระบบ 70:30 ขึ้นมาเมื่อสองทศวรรษก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งรุนแรงจากการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้น และก่อให้เกิด พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พุทธศักราช 2527 และโครงสร้างองค์กรในระดับต่างๆ ตามมา โครงสร้างนี้จึงมีจุดเด่นในด้านการเอื้ออำนวยให้มีการเจรจาต่อรองอย่างเป็นระบบและเป็นทางการภายใต้กฎกติกาและการกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีจุดอ่อนที่ไม่ได้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการวิจัยและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอ้อย นอกจากนี้โครงสร้างนี้เน้นที่การเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมโดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลาง แต่ไม่ได้เน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกับผู้บริโภคและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ นอกอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แต่จะอาศัยคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ตัดสินปัญหาเหล่านี้แทน

ในการศึกษาเรื่องนี้ (ดูรายละเอียดในบทที่ 5) คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงองค์กรภายใต้ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก แต่ก็มีความสมมุติฐานด้วยว่าระบบนี้จะต้องค่อยๆ เปลี่ยนไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลมากขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง และการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอ้อย) จะเป็นกุญแจสำคัญในการที่ช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอยู่รอดและพัฒนาต่อไปในอนาคต

ดังนั้นคณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลขึ้นมาอีก 1 ชุด โดยให้เป็นอิสระจาก กอน. ซึ่งในปัจจุบันเป็นองค์กรที่เน้นการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างองค์ประกอบของ กอน. เพื่อให้มีตัวแทนของผู้บริโภคและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในเรื่องการพิจารณากำหนดราคาน้ำตาลด้วย

- คณะกรรมการพัฒนาอ้อยและน้ำตาลจะประกอบด้วยกรรมการ 11 คน 3 คนแรกมาจากการแต่งตั้งของ กอน. อีก 8 คน มาจากระบบการสรรหา โดยให้ฝ่ายชาวไร่และโรงงานเสนอบุคคลขึ้นมาจำนวนหนึ่ง จากนั้นกรรมการสรรหาจะคัดเลือกให้เหลือตัวแทนฝ่ายละ 2 คน และรัฐบาลมีหน้าที่เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้กรรมการสรรหาคัดเลือกให้เหลือ 4 ท่าน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากกระทรวงเกษตรอย่างน้อย 1 ท่าน
- ให้คณะกรรมการดังกล่าวดูแลกองทุนการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยให้มีกฎหมายกำหนดให้แบ่งผลประโยชน์จากระบบปัจจุบันมาเข้ากองทุนเป็นประจำทุกปี (เช่น ร้อยละ 1 ของรายได้ของระบบ) และรัฐบาลให้เงินสมทบกองทุนนี้อีกร้อยละ 50-100 ของเงินที่เรียกเก็บจากระบบแบ่งผลประโยชน์ (หลังจากที่มีการเปิดเสรีเต็มรูป รัฐบาลต้องให้เงินสมทบไม่น้อยกว่าเงินที่เก็บได้จากระบบ)
- ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เพิ่มกรรมการฝ่ายผู้บริโภค ผู้ใช้น้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีหลักการว่าจำนวนกรรมการที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ชาวไร่และโรงงานรวมกัน) เท่ากับจำนวนกรรมการที่มาจากภาครัฐรวมกับกรรมการฝ่ายอื่นๆ
- การทบทวนกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลที่มีผลต่อการเปลี่ยนสูตรหรือวิธีกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามโครงสร้างใหม่นี้ไม่น้อยกว่าสามในสี่
- มติที่จะผ่านคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้ต่อเมื่อตัวแทนฝ่ายราชการต้องร่วมออกเสียงด้วย
- จะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กร

ในอนาคตที่มีการเปิดเสรีเต็มรูป องค์กรต่างๆ ก็จะยุบไปหรือลดบทบาทลงเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นกองทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

บทที่ 2

นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อย

2.1 คำนำ

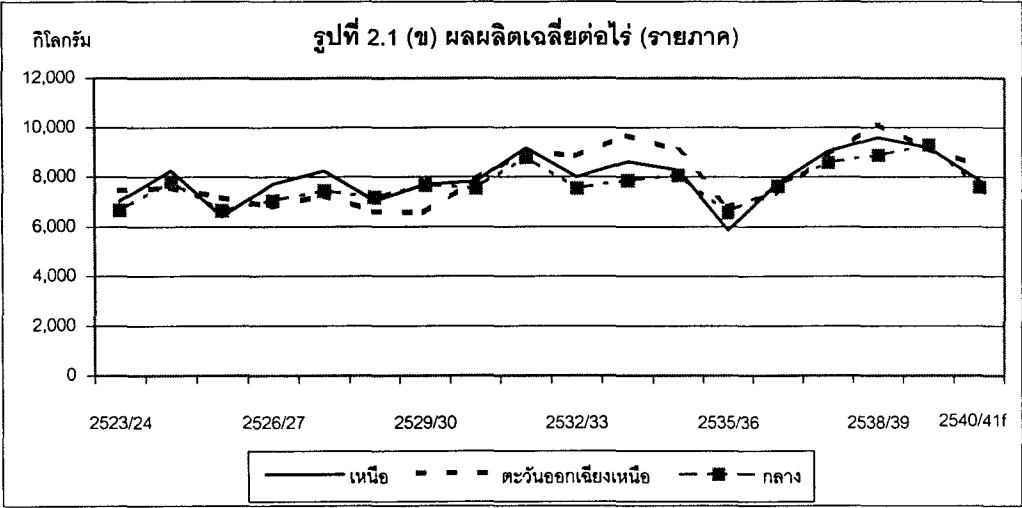
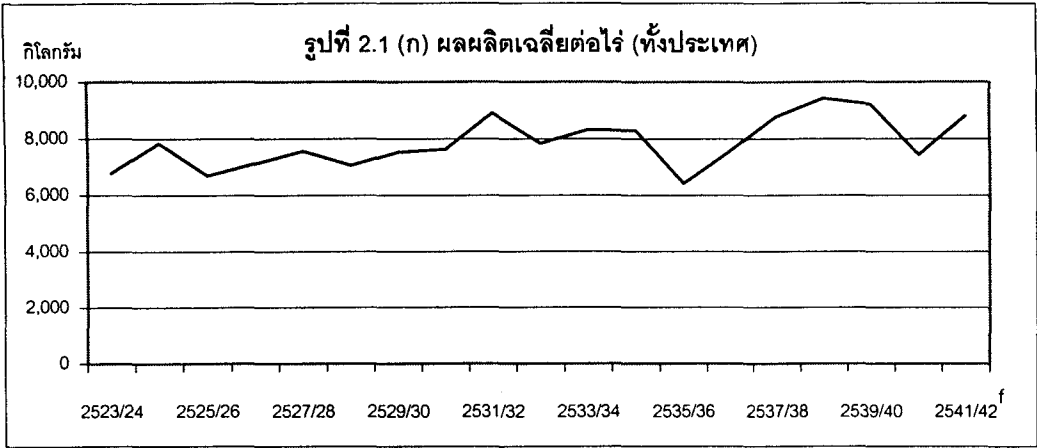
ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของอุตสาหกรรมอ้อยคือ ผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยอยู่ในระดับต่ำ (ประมาณลำดับที่ 60 ของโลก) และค่าความหวานเฉลี่ยของอ้อยที่เข้าสู่โรงงานก็ยังไม่ต่ำกว่า 12 ซีซีเอส ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าหลายประเทศ นอกจากนี้ผลผลิตอ้อยในแต่ละปียังมีความแปรปรวนสูง¹⁰ วัฏจักรความผันผวนเกิดขึ้นถี่มากทุก 1-2 ปี (ดูรูปที่ 2.1) และต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มสูงขึ้น ปัญหาเหล่านี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของน้ำตาลไทยในตลาดโลก และต่อรายได้ของชาวไร่อ้อย

การที่ผลผลิตอ้อยต่อไร่อยู่ในเกณฑ์ต่ำมีหลายสาเหตุในระดับมหภาค สาเหตุสำคัญ ได้แก่ การขยายพื้นที่ปลูกเข้าไปในเนื้อที่แห้งแล้งที่ไม่เหมาะสมต่อการปลูกอ้อย อันเป็นผลพวงของนโยบายราคาอ้อยและความล้มเหลวของมาตรการจำกัดกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล (ดูนโยบายราคาในเอกสารประกอบการสัมมนา) สาเหตุประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ สาเหตุที่สามคือปัญหาโรคอ้อยและเขตกรรม นอกจากโรคระบาดจะทำให้ผลผลิตเฉลี่ยลดลงแล้ว ผลกระทบสำคัญของโรคระบาดคือความแปรปรวนของผลผลิตต่อไร่และผลผลิตอ้อยรวมในแต่ละปี นอกจากนี้การขาดระบบการพัฒนาพันธุ์อ้อยที่มีประสิทธิภาพก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง

การขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล (รูปที่ 2.2) มีผลให้โรงงานน้ำตาลต่างต้องย้ายโรงงานไปตั้งในพื้นที่ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายโรงงานไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือใน 10 ปีที่ผ่านมา (ดูรูปที่ 2.1) การวิจัยในโครงการนี้โดย สมพร อิศวิลานนท์ (2542) พบว่า ถ้ากำลังการผลิตต่ำกว่า 319,900 ตันอ้อย/วัน ผลผลิตต่อไร่จะสูงขึ้นเพราะโรงงานจะส่งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมไปส่งเสริมวิธีการเพาะปลูก แต่เมื่อกำลังการผลิตรวมสูงกว่า 319,900 ตัน/วัน ผลผลิตอ้อยต่อไร่จะลดลง ในปัจจุบันกำลังการผลิตสูงถึง 512,000 ตันต่อวัน ดังนั้นนโยบายสำคัญคือการจำกัดการเติบโตของกำลังการผลิตของโรงงาน (ดูนโยบายราคาในบทต่อไป) นโยบายนี้อาจจะทำให้ผลผลิตรวมทั้งประเทศลดลงแต่จะช่วยลดพื้นที่ที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของประเทศสูงขึ้น ส่วนนโยบายที่จะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้ได้ผลที่สุด ได้แก่ นโยบายการกำจัดและป้องกันโรคพืช รองลงมาคือนโยบายการปรับปรุงพันธุ์

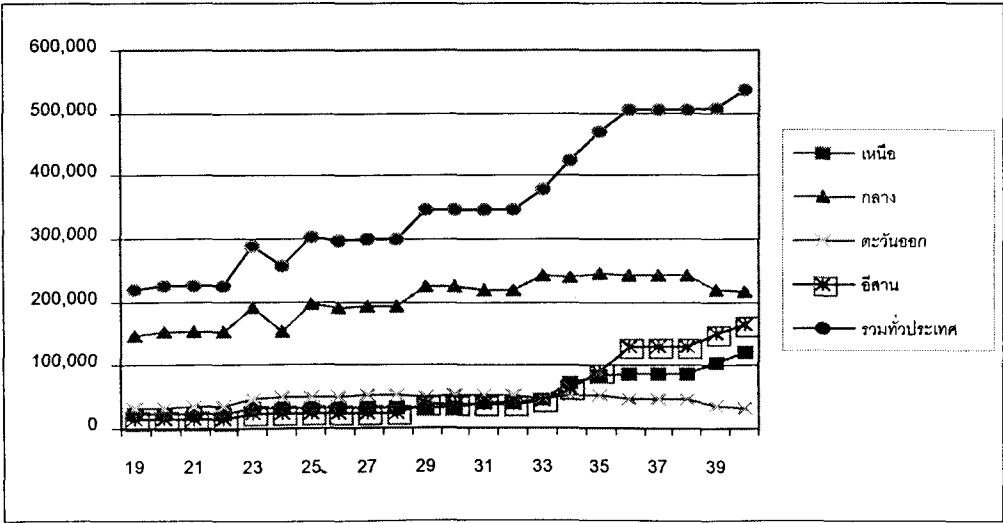
ในระดับชาวไร่ ผลการศึกษาของเรา (ดูสรุปผลการศึกษาในตอนที่ 2.5) พบว่าผลผลิตอ้อยต่อไร่ขึ้นกับจำนวนแรงงาน จำนวนเครื่องจักร ปัญหาการขาดแคลนน้ำ การมีแหล่งน้ำชลประทาน ประสิทธิภาพในการปลูกอ้อย และการศึกษา ส่วนตัวแปรเรื่องสินเชื่อ เอกสารสิทธิ์ และปุ๋ยไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ผลการศึกษานี้ให้นัยเชิงนโยบายว่าบทบาทของรัฐในการช่วยเพิ่มผลผลิตของชาวไร่ ได้แก่ การให้การส่งเสริมเรื่องความรู้ในการเพาะปลูกและการสนับสนุนการลงทุนในเครื่องจักร

¹⁰ สัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของผลผลิตต่อไร่ เท่ากับ 26.5% ในระหว่างปี 2523-39 โดยภาคอีสานและภาคเหนือมีความแปรปรวนสูงสุดถึง 52% และ 45% ตามลำดับ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 2.2 กำลังการผลิตจริงของโรงงานน้ำตาล (หน่วย : ตันอ้อย/วัน)



ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

ในตอนี่ 2.2 เราจะกล่าวถึงปัญหาเรื่องศัตรูอ้อย กับเขตกรรม ตอนที่ 2.3 เป็นการศึกษาเรื่องนโยบายการวิจัยโดยจะเน้นเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ รวมทั้งนโยบายด้านการวิจัยและการพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตร ซึ่งจะมีส่วนสำคัญช่วยลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร ตอนที่ 2.4 จะกล่าวถึงนโยบายเรื่องน้ำ สาเหตุที่นำเรื่องน้ำไปกล่าวเป็นเรื่องสุดท้ายทั้ง ๆ ที่การชลประทานเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของชาวไร่แต่ละรายโดยไม่มีทางปฏิเสธได้ เป็นเพราะเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก การวิจัยของสมพร อิศวิลานนท์ (2542) มีข้อค้นพบสำคัญ 2 ประการที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายชลประทานสำหรับการปลูกอ้อย กล่าวคือ ประการแรก การเพิ่มพื้นที่การชลประทานมิได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลผลิตอ้อยต่อไร่ เพราะเป็นไปได้ว่าจังหวัดที่มีชลประทานมาก พื้นที่ดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้ปลูกอ้อยแต่่นำไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนต่อไร่สูงกว่าอ้อย แต่ขณะเดียวกัน หากปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้น (แต่ไม่เกินระดับที่เหมาะสม) ผลผลิตต่อไร่จะเพิ่มขึ้น แสดงว่าน้ำฝนมีอิทธิพลต่อผลผลิตต่อไร่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น ปรากฏว่าเกษตรกรกลับลดพื้นที่ปลูกอ้อยเพื่อไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนต่อไร่สูงกว่า ประการที่สอง ปัญหาการขาดแคลนน้ำไม่ใช่ปัญหาเฉพาะที่เกิดในอุตสาหกรรมอ้อย แต่เป็นปัญหาทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร การแก้ไขจำเป็นต้องใช้นโยบายระดับชาติเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่ใช้นโยบายระดับอุตสาหกรรม ยิ่งกว่านั้นแนวนโยบายเรื่องขาดแคลนน้ำยังเกี่ยวข้องกับประเด็นที่สลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ในน้ำ และสถาบันการจัดสรรสิทธิ์ดังกล่าวขณะนี้ได้เริ่มมีงานวิจัยด้านนี้บ้างแล้ว (ดูสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538)

ตอนที่ 2.5 เป็นการสรุปผลการสำรวจเรื่องผลผลิตต่อไร่ของตัวอย่างชาวไร่ใน 7 จังหวัดพร้อมทั้งนัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตแล้ว ตอนที่ 2.6 จะเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการวิจัยและการส่งเสริมการผลิตอ้อย ตอนที่ 2.7 ศึกษาเรื่องกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลและตอนที่ 2.8 อธิบายแนวทางการให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เข้ามาช่วยเหลือให้สินเชื่อแก่ชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิต 2541 และ 2542

2.2 ปัญหาโรคอ้อยและเขตกรรมของชาวไร่

จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการเกษตรจำนวนมากให้ความเห็นสอดคล้องกันว่าการเขตกรรม (Cultural Practice) จะมีอิทธิพลต่อผลผลิตอ้อยต่อไร่มากกว่าการปรับปรุงพันธุ์ การเขตกรรมมีความหมายครอบคลุมถึงวิธีการกำจัดศัตรูพืช นักวิชาการบางท่าน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ เกษม สุขสถาน) มีความเห็นว่าสถานการณ์โรคอ้อยของไทยอยู่ในภาวะค่อนข้างรุนแรง เมื่อเกิดปัญหาโรคอ้อยขึ้น ชาวไร่ยังขาดวิธีการแก้ไขอย่างถูกต้อง ทำให้โรคอ้อยมีการสั่งสมทั้งในดินและท่อนพันธุ์¹¹ จนในที่สุดจะเกิดโรคอ้อยระบาดในวงกว้าง ทำให้ผลผลิตอ้อยต่อไร่ลดลงและสร้างปัญหาซ้ำเติมจากปัญหาฝนแล้ง ทำให้ผลผลิตอ้อยของประเทศแปรปรวนมาก แม้เกษตรกรจะพยายามแก้ปัญหาโรคอ้อยด้วยการหันไปปลูกอ้อยพันธุ์ใหม่แต่ในไม่ช้า ปัญหาโรคก็กลับมาสร้างความจนส่งผลเสีย

¹¹ ปัญหานี้เกิดจากอ้อยเป็นพืชที่แพร่พันธุ์แบบ โดยไม่ผ่านกระบวนการทางเพศ (vegetative propagation) การนำท่อนพันธุ์ไปปลูกทำให้ลูกที่ได้มีชุดของโครโมโซมเหมือนกับแม่ แต่ชุด Gene ที่อยู่ในดินใหม่จะมีลักษณะ heterozygous เพราะจะสะท้อนการผสมพันธุ์ของต้นบรรพบุรุษดั้งเดิม (อัมมาร 2538)

หายต่อผลผลิตของชาวไร่อีก เพราะแม้พันธุ์ใหม่จะต้านทานกับโรคที่เคยระบาด แต่เชื้อโรคที่ฝังสมในดินจะมีวิวัฒนาการไปอีกขั้นหนึ่ง การพัฒนาพันธุ์อ้อยใหม่ๆ อาจไม่สามารถแก้ปัญหาระยะยาวได้ จนกว่าเกษตรกรจะมีระบบการกำจัดโรคที่มีประสิทธิภาพกว่าเดิม

ความเห็นดังกล่าวเป็นทัศนะของผู้เชี่ยวชาญในวงการอ้อย แต่การหาหลักฐานสนับสนุนความเห็นดังกล่าวอย่างเป็นระบบที่เคร่งครัด เป็นเรื่องยากและในบางกรณีเราไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ผลที่ตามมาคือ การขาดทิศทางและนโยบายการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง

ก. ศัตรูอ้อยกับผลผลิตอ้อย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า นอกจากปัญหาฝนแล้งแล้ว (ศัตรูอ้อยโดยเฉพาะโรคอ้อย) ก็เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความผันผวนของผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่¹²

การสำรวจปัญหาโรคอ้อยของกรมวิชาการเกษตรโดย ดร.อัปสร เปลี่ยนสินไชย พบว่าตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา มีปัญหาโรคอ้อยระบาดและทำความเสียหายค่อนข้างถี่ โรคสำคัญที่ระบาดทั่วทุกแหล่งปลูกในช่วงปี 2518-28 ได้แก่ โรคใบขาวและโรคเส้ดำ ปี 2526-29 ปีปัญหาโรคเหี่ยวเน่าแดงระบาดอย่างรุนแรงในบางจังหวัดของภาคกลางตะวันตกและกลับมาระบาดรุนแรงอีกครั้งในภาคตะวันออกและภาคเหนือตอนล่างในปี 2531-35 ต่อมาในปี 2535-36 ก็เกิดการระบาดของโรคใบจุดเหลืองกับอ้อยบางพันธุ์ในบางจังหวัดของภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง (ดูตารางที่ 2.1)

การสำรวจปัญหาโรคอ้อยดังกล่าวพบว่าโรคอ้อยได้ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อผลผลิตอ้อยในหลายจังหวัด (ดูตารางที่ 2.1) แต่การหาหลักฐานทางสถิติยืนยันปัญหาโรคอ้อยในระดับประเทศเป็นเรื่องยุ่งยากและไม่อาจกระทำได้ในระดับประเทศเพราะขาดข้อมูลที่เพียงพอ เราจึงต้องใช้ข้อมูลระดับจังหวัดเพื่ออธิบายความผันผวนของผลผลิตอ้อยในจังหวัดสำคัญบางจังหวัด

ข้อคาดการณ์ของเราคือผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในแต่ละจังหวัดถูกกำหนดโดยปริมาณน้ำฝน ความแปรปรวนของน้ำฝน (จากค่าเฉลี่ยในช่วงเวลาที่ศึกษา) พื้นที่ชลประทาน และปัญหาโรคระบาด การคำนวณสมการถดถอยเพื่ออธิบายผลผลิตต่อไร่ของจังหวัดสำคัญบางจังหวัดในภาคกลางปรากฏอยู่ใน ตารางที่ 2.2 และรูปที่ 2.3 (ก)-(ข)

ผลทางสถิติในตารางดังกล่าวเป็นไปตามความคาดหมายกล่าวคือ ถ้าสิ่งอื่นๆ คงที่ปีใดที่มีฝนตกเพิ่มขึ้น ผลผลิตต่อไร่จะสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ความแปรปรวนของปริมาณฝนจะเป็นผลเสียต่อผลผลิตต่อไร่ นอกจากนั้นในบางจังหวัด เช่น สุพรรณบุรี ปรากฏว่าหากพื้นที่ชลประทานมากขึ้น ผลผลิตต่อไร่ก็จะสูงขึ้น¹³

¹² แม้ว่าชาวไร่จะประสบปัญหาศัตรูอ้อยหลายประเภท แต่การศึกษาครั้งนี้จะเน้นเฉพาะเรื่องโรคอ้อย เพราะเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดและมีข้อมูลมากพอต่อการวิเคราะห์

¹³ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการสำรวจการผลิตของชาวไร่ (ดูวิโรจน์ ณ ระนอง ในรายงานฉบับนี้) และสมการผลผลิตต่อไร่ของสมพร อิศวิลานนท์ (2542)

ตารางที่ 2.1 สรุปโรคอ้อยและการระบาดในปัจจุบัน

โรค	ความเสียหาย	พื้นที่/ปี
1. เหยี่ยวน้ำตาล (รากและลำต้นเน่า)	• ผลผลิต อ้อยปลูก 30-70% อ้อยต่อ 50-100%	• ระบาดรุนแรงในเขตที่ลุ่มภาคกลาง
	• CCS ลดลง (เสียรายได้ 72 บาท/ตัน) • ปี 2534-2536 สูญเสีย 60 ล้านบาท ที่สิงห์บุรี • ปี 2535-2536 สูญเสีย 400 ล้านบาท ที่นครสวรรค์	• ระบาดทั่วไปใน • ภาคกลาง • ภาคเหนือตอนล่าง • ภาคอีสานบางส่วน • ภาคตะวันออก
2. โรคใบขาว	• ผลผลิตลดลงเกินกว่า 50% • ไร่โตไม่ดี • ความสูญเสียในปีที่มีการระบาดรุนแรงอาจสูงถึง 500 ล้านบาท	• ระบาดรุนแรงในภาคอีสาน • ระบาดทั่วไปในเขต • ภาคเหนือตอนล่าง (กำแพงเพชร) • ภาคกลาง-อีสาน (เพชรบูรณ์) • ภาคกลาง เขตดินแดง (ราชบุรี, กาญจนบุรี, ประจวบคีรีขันธ์) • ภาคตะวันออก (ชลบุรี, ระยอง)
3. โรคเส้ดำ	• ผลผลิตลดลงเกิน 10% • สูญเสียผลผลิตน้ำตาลเนื่องจาก CCS ลดลง	• ระบาดทั่วไปทุกเขต • พันธุ์ที่พัฒนาในประเทศส่วนใหญ่จะต้านทานเนื่องจากการคัดเลือกก่อน • ปัจจุบันเป็นปัญหาในการปลูกพันธุ์มารีโกสในภาคอีสาน
4. โรคเน่าคออ้อย	• ผลผลิตลดลงประมาณ 3 ตัน/ไร่	• ระบาดในเขตภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคเหนือตอนล่าง
5. โรคใบขีดแดงและยอดเน่า	• ผลผลิตลดลงประมาณ 1-2 ตัน/ไร่	• ระบาดในเขตภาคกลาง และภาคเหนือ โดยเฉพาะในเขตที่ลุ่มหรือช่วงที่มีฝนชุก
6. โรครากเน่า Pythium	• ในพื้นที่ๆ ระบาดรุนแรงอาจไม่ได้ผลผลิตเลย ต้องรื้อปลูกใหม่	• ระบาดเป็นบางพื้นที่ เช่น • ภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา, สระแก้ว) • ภาคกลาง (สิงห์บุรี, สระบุรี, สุพรรณบุรี)
7. โรคราก กาบใบ และโคนเน่า จากเชื้อเห็ด	• ทำให้อ้อยโทรม ยังไม่มีการประเมินความเสียหาย	• ระบาดเป็นบางพื้นที่ • ภาคกลาง (สิงห์บุรี, สระบุรี, สุพรรณบุรี) • ภาคอีสาน (ขอนแก่น, นครราชสีมา)
8. โรคเหี่ยว	• จะเป็นรุนแรงในอ้อยบางพันธุ์ ยังไม่มีการประเมินความเสียหาย	• ระบาดในบางพื้นที่ เช่น • ภาคกลาง-อีสาน (ลพบุรี, ชัยภูมิ, นครราชสีมา) • ภาคกลาง (สิงห์บุรี, สุพรรณบุรี, เพชรบูรณ์) • ภาคเหนือตอนล่าง (กำแพงเพชร)
9. โรคใบจุดเหลือง	• ทำให้อ้อยโทรม ผลผลิตและ CCS ลดลงมีเปอร์เซ็นต์ต่อตายสูง	• ระบาดทั่วไปในทุกพื้นที่ แต่จะเป็นรุนแรงกับอ้อยบางพันธุ์ เช่น K84-200

ที่มา: ดร.อัปสร เปลี่ยนสินไชย สรุปปัญหาโรคอ้อย ศูนย์วิจัยพืชไร่นครราชสีมา (ไม่มีวันที่)

ตารางที่ 2.2 สมการผลผลิตอ้อยเฉลี่ย (ตันต่อไร่)

จังหวัด	โรคอ้อย	ปริมาณฝนเฉลี่ย	ความแปรปรวนของปริมาณฝน	พื้นที่ชลประทาน	ค่าคงที่	F-stat	adj-R-square	ฟังก์ชัน
กาญจนบุรี	-0.575 (-2.247)	0.014 (2.018)	0.000231 (0.705)	1.13E-06 (0.895)	5.575 (6.182)	5.082	0.505	linear
	-0.088 (-2.66)	0.200 (1.970)	0.015698 (1.140)	0.025 (0.468)	0.707 (0.864)	6.190	0.564	log - linear
สุพรรณบุรี	-1.291 (-2.734)	0.027 (1.538)	-0.000627 (-0.973)	4.55E-06 (4.030)	-0.389 (-0.188)	8.233	0.643	linear
	-0.179 (-2.991)	0.164 (1.125)	0.003525 (0.211)	0.869 (4.262)	-10.961 (-3.682)	7.617	0.623	log - linear
ชัยนาท	-1.217 (-1.534)	0.028 (1.031)	-0.000789 (-0.716)	1.35E-05 (3.325)	-4.069 (-1.055)	3.524	0.386	linear
	-0.153 (-1.739)	0.120 (0.610)	0.016881 (0.856)	1.198 (3.429)	-14.721 (-3.045)	4.067	0.434	log - linear
นครปฐม	-0.769 (-1.689)	0.02 (1.471)	-0.000315 (-0.342)	1.22E-05 (2.271)	-3.336 (-0.802)	4.252	0.448	linear
	-0.128 (-2.577)	0.180 (1.517)	-0.019779 (-1.839)	1.214 (2.602)	-15.125 (-2.445)	5.952	0.553	log - linear

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

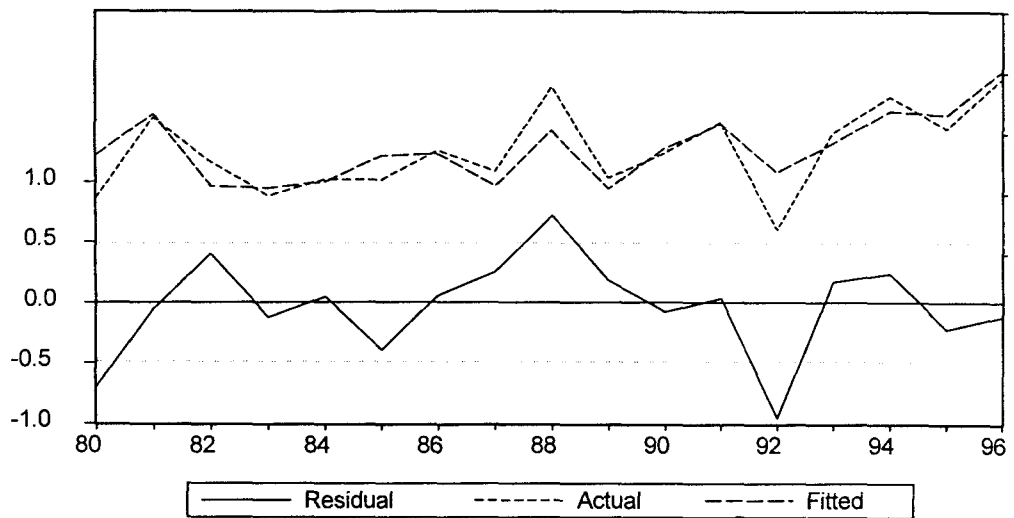
จังหวัด	โรคอ้วน	ปริมาณฝนเฉลี่ย	ความแปรปรวนของปริมาณฝน	พื้นที่ชลประทาน	ค่าคงที่	F-stat	adj-R-square	ฟังก์ชัน
นครสวรรค์	-1.646 (-2.519)	0.03 (1.749)	0.001860 (1.530)	6.25E-07 (0.551)	4.82 (2.508)	2.478	0.269	linear
	-0.267 (-2.191)	0.547 (2.465)	0.033591 (0.504)	0.073 (0.841)	-1.453 (0.809)	1.596	0.166	log - linear
กำแพงเพชร	-0.691 (-1.325)	0.035 (3.989)	0.000105 (0.160)	2.36E-06 (0.652)	4.733 (5.476)	4.89	0.564	linear
	-0.059 (-1.064)	0.362 (4.212)	0.0217 (1.148)	0.0624 (1.350)	-0.362 (-0.573)	5.248	0.586	log - linear
สุโขทัย	-1.935 (-3.748)	0.022 (1.273)	-0.000902 (-1.052)	6.53E-06 (1.725)	4.995 (2.842)	4.833	0.489	linear
	-0.258 (-3.836)	0.211 (1.070)	-0.005290 (-0.246)	0.182 (2.229)	-1.053 (-0.685)	4.709	0.481	log - linear

หมายเหตุ: สมการส่วนใหญ่ผ่านการทดสอบเรื่อง serial correlation ยกเว้นจังหวัด นครสวรรค์และกำแพงเพชร ซึ่งได้แก้ไขใหม่ด้วยเทคนิคทางเศรษฐมิติแล้ว

สมการดังกล่าวใช้ข้อมูลในช่วงเวลาปี 2523 - 2536 ตัวแปรตามคือผลผลิตต่อไร่ และ ตัวเลขในวงเล็บ คือ t - statistics

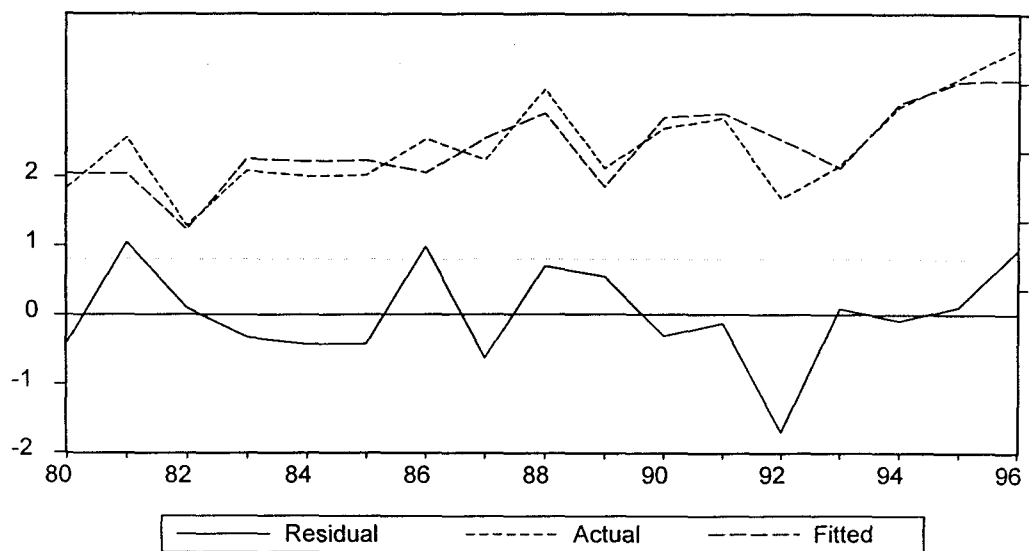
ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สอน.

รูปที่ 2.3 (ก) ผลผลิตต่อไร่ในกาญจนบุรี : ค่าจริง ค่าพยากรณ์ และค่าความคลาดเคลื่อน



ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สอน.

รูปที่ 2.3 (ข) ผลผลิตต่อไร่ในสุพรรณบุรี : ค่าจริง ค่าพยากรณ์ และค่าความคลาดเคลื่อน



ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สอน.

2.2 นโยบาย

ผลที่น่าสนใจที่สุดคือ ตัวแปร “โรคอ้อย”¹⁴ ส่งผลเสียหายต่อผลผลิตต่อไร่อย่างมีนัยสำคัญในหลายจังหวัด ผลการศึกษานี้ให้นโยบาย 2 ข้อดังนี้

นัยแรก คือ การเร่งปรับปรุงพันธุ์โดยเน้นเรื่องพันธุ์กรรมที่สามารถต่อต้านโรคอ้อยเพื่อให้มีพันธุ์ใหม่ๆ ที่เพียงพอ จะเป็นทางเลือกให้เกษตรกรในยามที่เกิดโรคระบาด (ดูหัวข้อถัดไป) นโยบายการปรับปรุงพันธุ์จึงมีใช้ มีผลดีเฉพาะต่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่โดยตรงเท่านั้น แต่จะส่งผลดีต่อการช่วยลดความ แปรปรวนของผลผลิต อ้อยรวมได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่านแย้งว่าลำพังการพัฒนาพันธุ์ใหม่ให้ต้านทานโรคได้ไม่ใช่หนทางในการ แก้ปัญหาที่ยั่งยืนตราบดีที่เกษตรกรไทยยังมิได้ใช้วิธีการที่ถูกต้องในการจัดการกับปัญหาโรคอ้อย แต่ใช้วิธีแก้ ปัญหาอย่างง่าย โดยการหันไปปลูกอ้อยพันธุ์ใหม่ ในไม่ช้าโรคอ้อยที่ฝังตัวอยู่ในดิน หรืออยู่ในท่อนพันธุ์เก่าที่ยังปลูก กันอยู่ทั่วไป ก็จะปรับตัวจนเอาชนะภูมิคุ้มกันของอ้อยพันธุ์ใหม่ ในที่สุดอ้อยพันธุ์ใหม่ก็จะประสบปัญหาโรค ระบาดเป็นวัฏจักรต่อเนื่อง เราไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะพิสูจน์ข้อสมมติฐานดังกล่าวได้อย่างเคร่งครัด แต่ก็พอมี ข้อมูลบางอย่างที่บ่งชี้ว่าความเห็นของนักวิชาการกลุ่มนี้น่าจะไม่ผิด

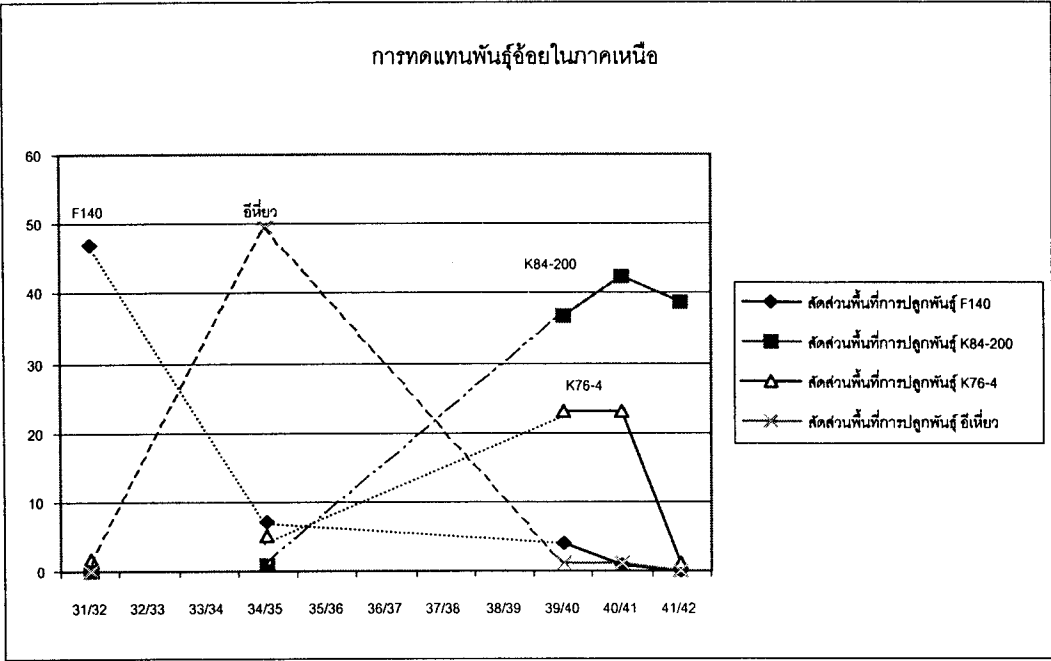
รูปที่ 2.4 (ก-ง) แสดงพฤติกรรมของการเปลี่ยนพันธุ์ของชาวไร่ในภาคต่างๆ ทุกครั้งที่เกิดโรคอ้อยระบาด รุนแรง ข้อมูลในรูปคือสัดส่วนของพื้นที่อ้อยจำแนกตามพันธุ์อ้อยหลักของแต่ละภาคในปี 2531/32 ชาวไร่อ้อย ในภาคเหนือส่วนใหญ่ (ร้อยละ 48 ของพื้นที่อ้อย) ปลูกอ้อยพันธุ์ F140 แต่พอเกิดโรคเหี่ยวเน่าแดงและเส้ดำ ระบาด ประกอบกับการที่รัฐมีนโยบายรับซื้ออ้อยตามความหวาน ชาวไร่ก็เริ่มหันไปใช้พันธุ์อื่นแทน เพราะ นอกจากจะให้ความหวานสูงแล้ว ยังทนแล้งด้วย ทว่าในไม่ช้าเมื่อเกิดโรคเหี่ยวเน่าแดงระบาด ชาวไร่ก็เลิกใช้ พันธุ์เหี่ยว แล้วหันไปปลูกพันธุ์ K84-20 U และ K76-4 แทน แต่ในปี 2541/42 พื้นที่ปลูกพันธุ์ K76-4 กลับลดลงอย่างมาก (ต้องการเหตุผลขอความรู้จาก อ.อัปสร)

การระบาดของโรคเหี่ยวเน่าแดงในภาคกลางและภาคตะวันออกในช่วงปี 2531-35 ก็ทำให้เกษตรกร ต้องหันไปใช้พันธุ์อื่นแทน โปรดสังเกตว่าตั้งแต่ปี 2540/41 เกษตรกรในภาคตะวันออกหันกลับไปใช้พันธุ์ทอง 1 ซึ่งเป็นพันธุ์เก่า แสดงว่าบางครั้งการขยายพันธุ์เก่าที่ปลอดโรคก็อาจแก้ปัญหาโรคระบาดได้เช่นกัน

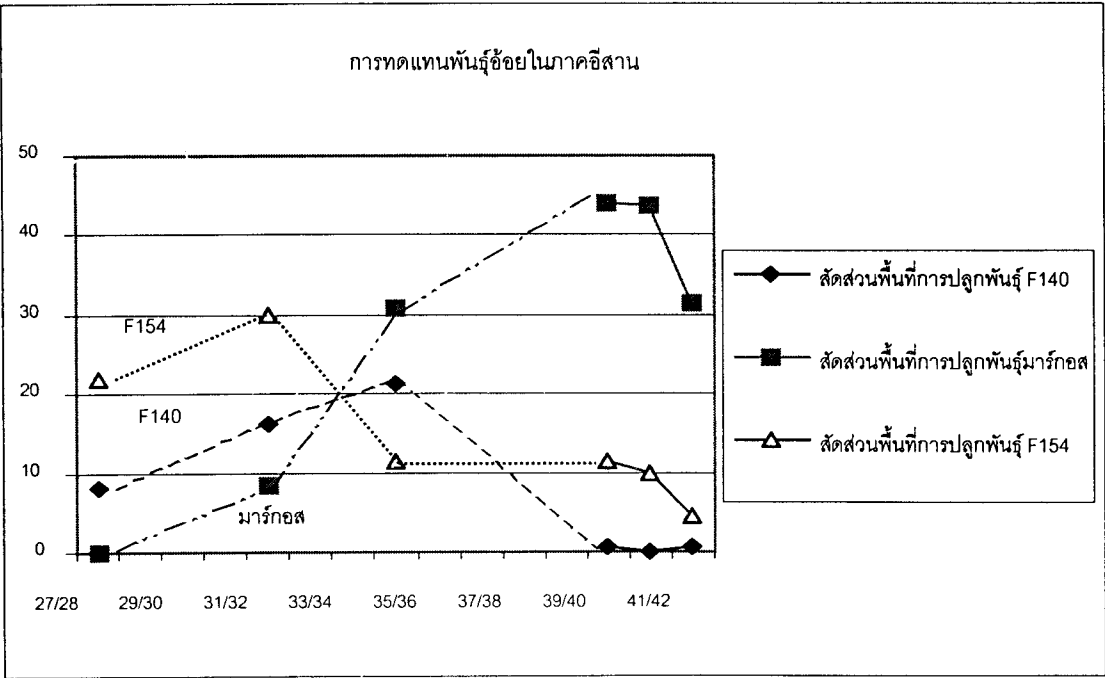
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหาการสะสมของโรคใบขาวทำให้พันธุ์ F154 และ F140 เสื่อมความ นิยมลงหลังปี 2531/32 โดยมีพันธุ์มาร์กอสเข้ามาทดแทนอย่างรวดเร็วหลังจากนั้นเพราะพันธุ์มาร์กอสทนแล้ง ได้ดี แต่พันธุ์มาร์กอสก็อ่อนแอต่อโรคเส้ดำ โคนเน่า และแมลงบางชนิด ดังนั้นตั้งแต่ปี 2540/41 เป็นต้นมา พื้นที่ปลูกพันธุ์มาร์กอสเริ่มลดลง โดยเกษตรกรเริ่มหันไปปลูกพันธุ์อุทอง 1 เช่นเดียวกันในภาคตะวันออก

¹⁴ ตัวแปรโรคอ้อยเป็นตัวแปรหุ่น (dummy variable) โดยใช้ข้อมูลการสำรวจโรคอ้อยของ ดร.อัปสร เปลี่ยนสินไชย (ไม่มีวันที่) โปรด สังเกตว่า การวัดค่าตัวแปรหุ่นของเรายังมีปัญหา กล่าวคือ เราให้ความสำคัญแก่โรคที่เกิดในแต่ละปีเท่าๆ กัน ทั้งๆ ที่ในบางปี โรค ระบาดจะรุนแรงกว่าบางปี

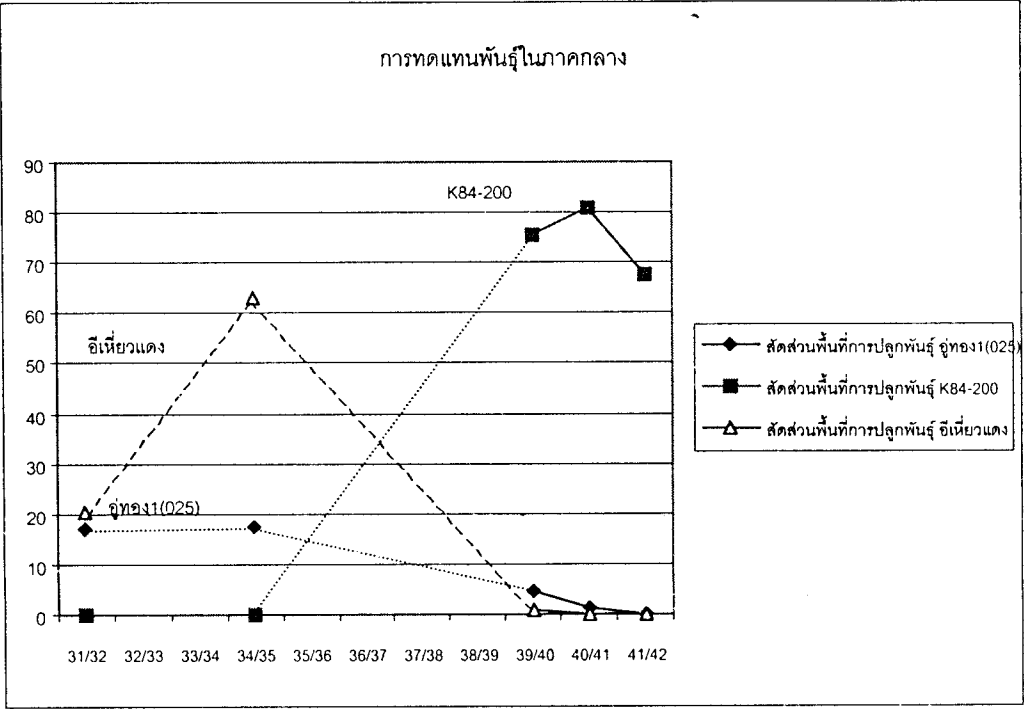
รูปที่ 2.4 (ก) การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคเหนือ



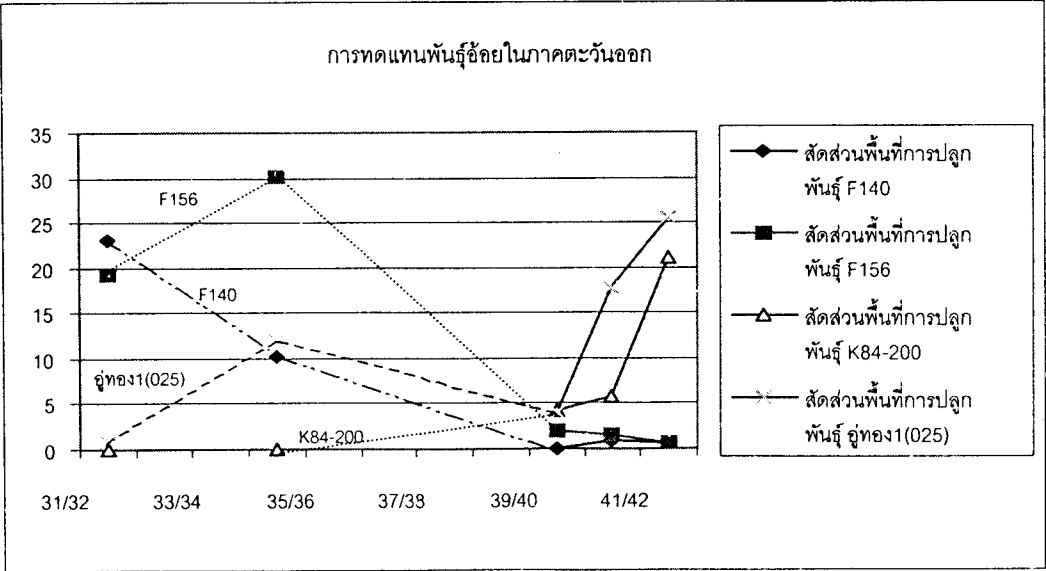
รูปที่ 2.4 (ข) การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคอีสาน



รูปที่ 2.4 (ค) การเปลี่ยนพันธุ์ในภาคกลาง



รูปที่ 2.4 (ง) การเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในภาคตะวันออก



ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สอน.

ข้อมูลการเปลี่ยนพันธุ์อ้อยในระดับภาคที่ปรากฏในรูปที่ 2.4 (ก-ง) สอดคล้องกับข้อมูลการสำรวจครัวเรือนชาวไร่อ้อยของเราในปี 2541 กล่าวคือ เราพบว่าเกษตรกรร้อยละ 42 ปลูกอ้อยมากกว่า 1 พันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่มีพื้นที่ปลูกมากจะเจียดพื้นที่ปลูกหลายพันธุ์ (ดูตารางที่ 2.3) เหตุผลสำคัญที่สุดของการปลูกหลายพันธุ์คือ ทดลองปลูกเพื่อหาพันธุ์ที่ดีที่สุด (ร้อยละ 50 ของผู้ตอบ) นอกจากนั้นยังมีเกษตรกรอีกร้อยละ 9.7 ที่ปลูกหลายรุ่นและตัดสินใจใช้พันธุ์ใหม่เมื่อปลูกรุ่นใหม่ และเกษตรกรอีกร้อยละ 5.5 ที่ปลูกหลายพันธุ์เพื่อประกันความเสี่ยงจากโรค พืชกรรมเหล่านี้ช่วยให้เกษตรกรสามารถหันไปปลูกอ้อยพันธุ์ใหม่ได้อย่างรวดเร็วทันทีที่เกิดปัญหาโรคระบาดกับพันธุ์หลักที่ปลูกอยู่เดิม

ตารางที่ 2.3 จำนวนพันธุ์ที่ชาวไร่ปลูกในปีเพาะปลูก 2540/41

ขนาดฟาร์ม (ไร่)	จำนวนพันธุ์ที่ปลูก				
	1 พันธุ์	2 พันธุ์	3 พันธุ์	มากกว่า 3 พันธุ์	รวม
	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	จำนวนตัวอย่าง (ราย)
1-10	36	9	-	-	45
11-20	67	24	5	-	96
21-40	67	30	3	-	100
41-60	21	13	3	-	37
61-100	22	18	7	1*	48
101-300	12	22	17	5**	56
301 ไร่ขึ้นไป	-	1	2	3***	6
รวม	225 (58.0)	117 (30.2)	37 (9.5)	9 (2.3)	388 (100.0)

หมายเหตุ: * ประกอบด้วยชาวไร่ที่ปลูกอ้อย 4 พันธุ์ 1 ราย

** ประกอบด้วยชาวไร่ที่ปลูกอ้อย 4 พันธุ์ ปลูก 6 พันธุ์ 1 ราย

*** ประกอบด้วยชาวไร่ที่ปลูกอ้อย 4 พันธุ์ 1 ราย ปลูก 5 พันธุ์ 1 รายและปลูก 7 พันธุ์ 1 ราย

ที่มา: จากการสำรวจภาคสนามของ TDRI, ตุลาคม 2541

ดังนั้นนโยบายข้อสองคือ การปรับปรุงพันธุ์จะต้องทำควบคู่กับมาตรการกำจัดโรคอ้อย และการส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักวิธีการป้องกันและกำจัดโรคอ้อยอย่างถูกวิธี หากมาตรการกำจัดโรคและการส่งเสริมการป้องกันโรคได้ผล ความแปรปรวนของผลผลิตต่อไร่จะลดลง ส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรสูงขึ้น นอกจากนั้นการผลิตและการค้าโรงงานอุตสาหกรรมจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะในแต่ละปีปริมาณการผลิตจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน

มาตรการกำจัดโรคประกอบด้วยขั้นตอนดำเนินงานดังต่อไปนี้ ขั้นแรก สอน.ควรเริ่มสำรวจโรคที่กำลังระบาดหลัก รวมทั้งโรคที่ส่งสมอยู่ในพันธุ์ต่างๆ โดยการวางแผนการสำรวจตามหลักสถิติเป็นประจำทุกปี การสำรวจเพื่อประมาณการอัตราการระบาดของโรคหรือการขยายตัวของพื้นที่ที่มีโรคระบาดชนิดต่างๆ ในปัจจุบันโรคที่กำลังเป็นปัญหาแก่เกษตรกรคือ โรคใบขาวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โรคเส้ดำในภาคกลาง เป็นต้น ขั้นที่สอง สอน. จะร่วมมือกับชาวไร่ และผู้ประกอบการกำหนดเป้าหมายของการกำจัดโรคอ้อย ตลอดจนกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายตามลำดับความสำคัญของปัญหาในแต่ละด้าน (ดูข้อสรุปในหัวข้อสุดท้าย) รวมทั้งแนวทางการแก้ปัญหา ขั้นที่สามคือการหาและการกำหนดผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ หน่วยงานสำคัญที่จะมี

บทบาทดังกล่าวคือ มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาระดับวิทยาลัยในท้องถิ่น โดยมีการกำหนดเขตที่แต่ละสถาบันสามารถดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดมาตรการแรงจูงใจและค่าใช้จ่ายให้แก่สถาบันการศึกษา รวมทั้งมาตรการร่วมมือกับหน่วยราชการและบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษาเหล่านี้ควรจัดระบบข้อมูลเชื่อมโยงกับคณะกรรมการจากส่วนกลางและมีส่วนสำคัญในการเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา ขั้นสุดท้ายคือการหาพันธุ์ทดแทนพันธุ์ทดแทนดังกล่าวจะต้องเป็นพันธุ์ที่ปราศจากโรค ซึ่งอาจจะเป็นพันธุ์เก่าที่เคยปลูกหรือเป็นพันธุ์ใหม่ก็ได้ การนำพันธุ์ทดแทนมาปลูกจะช่วยแก้ปัญหาโรคที่สะสมในท่อนพันธุ์ได้ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องตระหนักถึงโรคอ้อยที่สะสมอยู่ในดิน ซึ่งจะกลับมาก่อปัญหาให้พันธุ์ใหม่ได้ การแก้ปัญหาโรคอ้อยที่สะสมในดินจึงต้องมีมาตรการเสริม

2.3 การวิจัย

การวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์อ้อยของไทยมีปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ การวิจัยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมากและปัญหากระบวนการวิจัยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก่อนที่จะวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จะขอกล่าวถึงสภาพทั่วไปเกี่ยวกับพันธุ์อ้อยที่ใช้ปลูกในประเทศไทย และระบบการปรับปรุงพันธุ์อ้อยพอสังเขป (โปรดดูรายละเอียดในรายงานของจากรวรรณ จันใส ในรายงานเล่มที่ 2)

ก. สภาพการใช้และการปรับปรุงพันธุ์อ้อยในประเทศไทย

ในปัจจุบันพันธุ์อ้อยในประเทศไทยมีประมาณ 250-400 พันธุ์¹⁵ พันธุ์อ้อยส่วนใหญ่เป็นสายพันธุ์จากต่างประเทศ ส่วนหนึ่งนำเข้าจากประเทศฟิลิปปินส์ ไต้หวัน ออสเตรเลีย อินเดีย และสหรัฐอเมริกา อีกส่วนหนึ่งเป็นพันธุ์ลูกผสมที่ได้จากการผสมพันธุ์อ้อยที่นำเข้ามา โดยพันธุ์ที่ชาวไร่อ้อยนิยมใช้กันอยู่มีประมาณ 30 พันธุ์¹⁶

อย่างไรก็ตาม พันธุ์อ้อยที่นิยมปลูกกันมากในแต่ละภาคมีน้อยชนิด ตารางที่ 2.4 แสดงว่าการกระจุกตัวในการใช้พันธุ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยแต่ละภาคจะมีพันธุ์ที่ได้รับความนิยมสูงมาก ๆ (กว่าร้อยละ 20) ไม่เกิน 2 พันธุ์ ภาคกลางนิยมพันธุ์ K84-200 มากที่สุด ภาคอีสานนิยมพันธุ์มาร์กอส ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกจะมีพันธุ์ยอดนิยม 2 พันธุ์ ข้อมูลนี้ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจเกษตรกรในปี 2541 ที่พบว่าเกษตรกรร้อยละ 40 จะปลูกอ้อยเกิน 1 พันธุ์ เพื่อแสวงหาพันธุ์ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงบอกให้เราทราบว่าเกษตรกรพยายามแก้โรคอ้อยและปัญหาผลผลิตโดยการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับพันธุ์ดังกล่าว เมื่อพบว่ามีพันธุ์ใดใช้ได้ดีก็จะพากันปลูกพันธุ์ดังกล่าว เราอาจตีความได้ว่าพันธุ์ที่ทางราชการรับรองและนำออกเผยแพร่อาจไม่เหมาะสมต่อสภาพพื้นที่เพาะปลูกบางแห่ง ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมโดยการทดลองปลูกเอง

แม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มผสมพันธุ์และคัดเลือกพันธุ์อ้อยตั้งแต่ปี 2484 แต่การวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์เพิ่งจะเริ่มต้นอย่างจริงจังในปี 2516 หลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย ในปัจจุบันหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาพันธุ์อ้อยมี 3 หน่วยงาน ได้แก่ ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

¹⁵ พันธุ์อ้อยในประเทศไทย, ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี ศูนย์วิจัยอ้อยน้ำตาล วังขนาย, 2537 ระบุว่า มี 200 พันธุ์ เทคนิคการทำไร่อ้อยแผนใหม่, สมัย บุตรราช ศูนย์เกษตรอ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2534 ระบุว่า มี 350 พันธุ์

พันธุ์อ้อยที่เหมาะสมในแต่ละท้องที่, พีระศักดิ์ ศรีนิเวศน์ ภาควิชาพืชไร่ฯ คณะเกษตร ม.เกษตรศาสตร์, 2536 ระบุว่า มี 400 พันธุ์

¹⁶ พันธุ์อ้อยในประเทศไทย, ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี ศูนย์วิจัยอ้อยน้ำตาล วังขนาย, 2537

ศูนย์วิจัยพืชไร่จังหวัดสุพรรณบุรี ในสังกัดกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรฯ และคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ตารางที่ 2.4 ดัชนีวัดการกระจุกตัวของพันธุ์อ้อยในภาคเหนือระหว่างปีการผลิต 2531/32 ถึง 2541/42

ก) ภาคเหนือ

	2531/32		2534/35		2539/40		2540/41		2541/42	
อันดับ	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%
1	F140	46.8	อีเหี่ยว	49.6	K84-200	36.8	K84-200	42.3	K84-200	38.7
2	F147	12.0	F156	14.8	K76-4	22.9	K76-4	22.9	คณะพันธุ์	31.3
3	อีเหี่ยวแดง	10.0	LP4	9.2	CO775	11.3	CO775	5.3	K76-4	7.4
4	F156	7.1	F140	7.2	F156	7.9	K84-69	4.5	CO775	3.7
5	อื่นๆ	24.1	อื่นๆ	19.2	อื่นๆ	21.1	อื่นๆ	25.0	อื่นๆ	18.9
CR-2		58.8		64.4		59.7		65.2		70.0
CR-4		75.9		80.8		78.9		75.0		81.1

ข) ภาคกลาง

	2531/32		2534/35		2539/40		2540/41		2541/42	
อันดับ	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%
1	F140	23.6	อีเหี่ยวแดง	62.9	K84-200	75.3	K84-200	80.8	K84-200	67.6
2	อีเหี่ยวแดง	20.4	อู่ทอง1(025)	17.6	อู่ทอง	5.0	อู่ทอง	4.5	คณะพันธุ์	11.2
3	อู่ทอง1(025)	17.1	F140	6.6	อู่ทอง1(025)	4.6	F147	3.3	K88-92	6.6
4	F147	12.5	คณะพันธุ์	4.9	F140	2.8	K76-4	3.0	อู่ทอง3	2.8
5	อื่นๆ	26.4	อื่นๆ	8.0	อื่นๆ	12.3	อื่นๆ	8.4	อื่นๆ	11.8
CR-2		44.0		80.5		80.3		85.3		78.8
CR-4		73.6		92.0		87.7		91.6		88.2

ค) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

	2531/32		2534/35		2539/40		2540/41		2541/42	
อันดับ	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%
1	F154	30.0	มาร์กอส	30.7	มาร์กอส	44.0	มาร์กอส	43.8	คณะพันธุ์	34.5
2	F140	16.1	F140	21.2	อู่ทอง	12.9	อู่ทอง	13.3	มาร์กอส	31.3
3	มาร์กอส	8.4	F154	11.4	F154	11.4	F154	10.0	อู่ทอง	13.6
4	F147	7.9	คณะพันธุ์	8.3	Phil58-26	11.4	K84-200	8.5	F154	5.1
5	อื่นๆ	37.6	อื่นๆ	28.4	อื่นๆ	20.3	อื่นๆ	24.4	อื่นๆ	15.5
CR-2		46.1		51.9		56.9		57.1		65.8
CR-4		62.4		71.6		79.7		75.6		84.5

ง) ภาคตะวันออก

	2531/32		2534/35		2539/40		2540/41		2541/42	
อันดับ	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%	พันธุ์	%
1	F140	23.1	F156	30.2	อู่ทอง	52.5	อู่ทอง	48.6	คณะพันธุ์	32.2
2	F156	19.3	คณะพันธุ์	25.5	Phil63-17	13.7	อู่ทอง1(025)	17.8	อู่ทอง	25.4
3	F137	17.9	อู่ทอง1(025)	11.9	Q130	7.9	Q130	8.9	K84-200	21.1
4	Q83	8.2	F140	10.1	มาร์กอส	7.6	มาร์กอส	7.2	มาร์กอส	15.4
5	อื่นๆ	31.5	อื่นๆ	22.3	อื่นๆ	18.3	อื่นๆ	17.5	อื่นๆ	5.9
CR-2		42.4		55.7		66.2		66.4		57.6
CR-4		68.5		77.7		81.7		82.5		94.1

ที่มา: สอน.

ในการปรับปรุงพันธุ์อ้อยของศูนย์วิจัยปรับปรุงพันธุ์ในประเทศไทยนั้น นักปรับปรุงพันธุ์มักจะกำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้อย่างกว้างๆ คือ ต้องการพันธุ์ดี (พันธุ์ที่มีลักษณะทางเกษตรที่ดี)¹⁷ ให้ผลผลิตสูง ความหวานสูง และสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ดี แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าต้องการปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้ได้พันธุ์ที่มีลักษณะเฉพาะเช่นไร ต่างกับในงานวิจัยด้านการปรับปรุงพันธุ์ในต่างประเทศที่จะระบุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงพันธุ์เอาไว้เด่นชัด เช่น ในประเทศออสเตรเลียเน้นที่การผสมพันธุ์และปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้ได้พันธุ์ที่ทนต่อยาฆ่าแมลงบางชนิด หรือในประเทศจีนที่ผสมพันธุ์และปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้ได้พันธุ์ที่ทนต่อสภาพอากาศที่หนาวเย็น เป็นต้น

การที่ผู้ผลิตและปรับปรุงพันธุ์อ้อยที่สำคัญของไทย (เช่น ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง และศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี) ไม่สามารถตั้งวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงพันธุ์ที่เฉพาะเจาะจงได้นั้น เป็นเพราะการปรับปรุงพันธุ์ให้ได้พันธุ์ที่มีคุณสมบัติที่ต้องการจะต้องอาศัยเทคนิคการปรับปรุงพันธุ์ขั้นสูงคือ เทคนิคการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อและเทคโนโลยีชีวภาพในการตัดต่อยีนหรือฉายรังสี ศูนย์วิจัยและพัฒนาพันธุ์ของไทยยังขาดเทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ และห้องปฏิบัติการที่ทันสมัยที่อำนวยความสะดวกการวิจัยพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ แม้ว่าในปัจจุบันศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางจะมีห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งสร้างเสร็จแล้วในปี 2541 แต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติการได้เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุนในเรื่องของค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าดำเนินการต่างๆ ขณะเดียวกันศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี ซึ่งมีห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีที่พร้อม สามารถใช้เทคนิคเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อเข้าช่วยในการปรับปรุงพันธุ์ได้ แต่ก็ต้องใช้ห้องปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ในห้องปฏิบัติการร่วมกับพืชอื่นในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร ซึ่งอาจจะไม่ได้ให้ความสำคัญอันดับต้นๆ ในด้านการวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์อ้อย

วิธีการผสมพันธุ์และปรับปรุงพันธุ์ในประเทศไทยยังเป็นแบบธรรมดา (Conventional method) ซึ่งเริ่มต้นจากการรวบรวมพันธุ์¹⁸ การผสมพันธุ์และคัดเลือกพันธุ์ ขั้นตอนทั้งหมดจะใช้เวลาจนถึง 8-10 ปี จึงจะได้พันธุ์ใหม่ที่น่าไปเผยแพร่ได้

เป้าหมายของการปรับปรุงพันธุ์อ้อย คือ พยายามให้มีพันธุ์อ้อยใหม่ที่สามารถนำออกเผยแพร่ได้อย่างสม่ำเสมอ (เช่นทุก 1-2 ปี) หลังจากที่มีการวิจัยปรับปรุงพันธุ์มาตั้งแต่ปี 2516 ปรากฏว่าหน่วยงานวิจัยทั้งสามสามารถนำพันธุ์ใหม่ออกเผยแพร่ได้รวม 10 พันธุ์ โดยศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง (สอน.) เป็นหน่วยงานแรกที่เริ่มผสมพันธุ์ และคัดเลือกพันธุ์ใหม่จนได้พันธุ์ K76-4 ในปี 2520 หลังจากนั้นก็สามารถนำพันธุ์ใหม่ๆ ออกเผยแพร่รวมทั้งสิ้น 3 พันธุ์ กรมวิชาการเกษตรคัดเลือกพันธุ์ใหม่ได้ 4 พันธุ์ และมหาวิทยาลัยเกษตร 1 พันธุ์ (ดูตารางที่ 2.5)

มีข้อสังเกตว่าตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา จะมีพันธุ์ใหม่ออกเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอ และพันธุ์ใหม่บางพันธุ์อาจถูกเกษตรกรกรลักลอบนำไปปลูกก่อนปีที่มีการรับรอง แต่อย่างไรก็ตาม พันธุ์ที่ได้รับความนิยมปลูกกันอย่างแพร่หลายมีเพียง 3 พันธุ์ ได้แก่ เค 84-200 อุทอง 1 และเค 176-4 แสดงว่าพันธุ์ส่วนใหญ่ที่นำออกเผยแพร่อาจไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในภาคต่างๆ

¹⁷ ลักษณะทางเกษตรที่ดีจะพิจารณาจากการเจริญเติบโต การแตกกอ ทรงกอ การออกดอก การหักล้ม ขนาดลำ การต้านทานต่อโรค แมลง เป็นต้น

¹⁸ จากการสัมภาษณ์นักวิชาการศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี, นิพนธ์ เอี่ยมสุภาษิต พบว่าศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี รวบรวมพันธุ์อ้อยไว้ประมาณ 450-500 พันธุ์

ตารางที่ 2.5 พันธุ์อ้อยใหม่ของไทยที่ได้รับการรับรอง

หน่วยงานที่เป็นผู้ค้นพบ	พันธุ์	ปีที่มีการรับรอง
สำนักงานคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย	K76-4	2520
	K84-69	2538
	K84-200	2538
	K88-87	2540
	K88-92	2540
กรมวิชาการเกษตร	ชัยนาท1	2526
	อุทอง 1	2529
	อุทอง 2	2538
	อุทอง 3	2541
มหาวิทยาลัยเกษตร	มก. 50	2536

ที่มา: รวบรวมจากหน่วยงานทั้งสาม

ข) ปัญหาการวิจัยและปรับปรุงพันธุ์อ้อย

สมมุติฐานของเราในตอนต้นคือ การวิจัยและปรับปรุงพันธุ์อ้อยตลอดจนการวิจัยด้านอื่น ๆ รวมทั้งเครื่องจักรกล มีปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาลงทุนน้อยเกินไปและไม่ต่อเนื่อง กับปัญหาประสิทธิภาพในการวิจัยและพัฒนา

1) การลงทุนน้อยเกินไป การลงทุนด้านการวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ลักษณะแรก คือ การวิจัยและพัฒนาเป็นสินค้ามหาชน (public goods) กล่าวคือ เมื่อได้ผลการวิจัยออกมาแล้วผู้ที่ไม่ได้ลงมือทำก็พลอยได้ประโยชน์ไปด้วย และทุกคนจะได้รับใช้บริการจากผลการวิจัยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ผลการวิจัยยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางอ้อมต่อสังคมด้วย (spillover effects) ด้วยเหตุนี้เอกชนอาจไม่มีแรงจูงใจพอที่จะลงทุนในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีของอ้อยซึ่งเป็นพืชที่สามารถนำท่อนพันธุ์ไปปลูกได้โดยผลผลิตจะใกล้เคียงกับต้นเดิม ผิดกับพันธุ์พืชลูกผสม เช่น ข้าวโพด ซึ่งเมล็ดจะกลายพันธุ์ เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ใหม่จากบริษัทผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ทุกครั้งที่จะปลูก ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นผู้มีบทบาทหลักในฐานะผู้วิจัยและส่งเสริมพืชเกษตรประเภทแรก

ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนงานวิจัยด้านการเกษตรมาเป็นเวลานาน และการวิจัยดังกล่าวก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 30 (Evenson and Hossain 1996) แต่อ้อยกลับเป็นพืชที่ไม่เคยได้รับความเอาใจใส่จากรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรฯ ก่อนปี 2526 สถาบันพืชไร่ของกรมวิชาการเกษตรไม่สามารถของบประมาณมาใช้วิจัยด้านอ้อยได้ เพราะสำนักงานงบประมาณให้เหตุผลว่างานวิจัยดังกล่าวเป็นงานรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม สถาบันพืชไร่จึงต้องใช้วิธีขอเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) แต่การสนับสนุนก็ไม่ได้เป็นอย่างดีสม่ำเสมอ

หากเปรียบเทียบเม็ดเงินงบประมาณจากทุกแหล่งที่ใช้ในการวิจัยอ้อย เทียบกับพืชสำคัญชนิดอื่น 3 ชนิด คือ ข้าว ยางพารา และข้าวโพด ตั้งแต่ปี 2530-42 ปรากฏว่าอ้อยจะได้รับงบประมาณน้อยที่สุดยกเว้นช่วงปี 2531-37 เท่านั้น (ดูตารางที่ 2.6)

ตารางที่ 2.6 งบประมาณวิจัยรายพืช (ราคาปัจจุบัน)

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ข้าว	ยางพารา	อ้อย	ข้าวโพด
2530	68.0	93.6	8.0	9.3
2531	74.5	100.1	22.5	10.4
2532	82.6	107.0	26.2	11.0
2533	114.0	71.3	28.8	12.8
2534	122.7	82.5	46.8	13.1
2535	139.6	105.1	44.5	16.7
2536	169.9	134.8	36.4	21.1
2537	173.4	130.1	38.1	22.1
2538	193.1	151.5	21.5	24.7
2539	219.9	154.9	18.8	20.3
2540	230.4	160.9	20.1	21.8
2541	223.5	156.6	16.3	23.8
2542	206.9	132.7	27.3	35.0

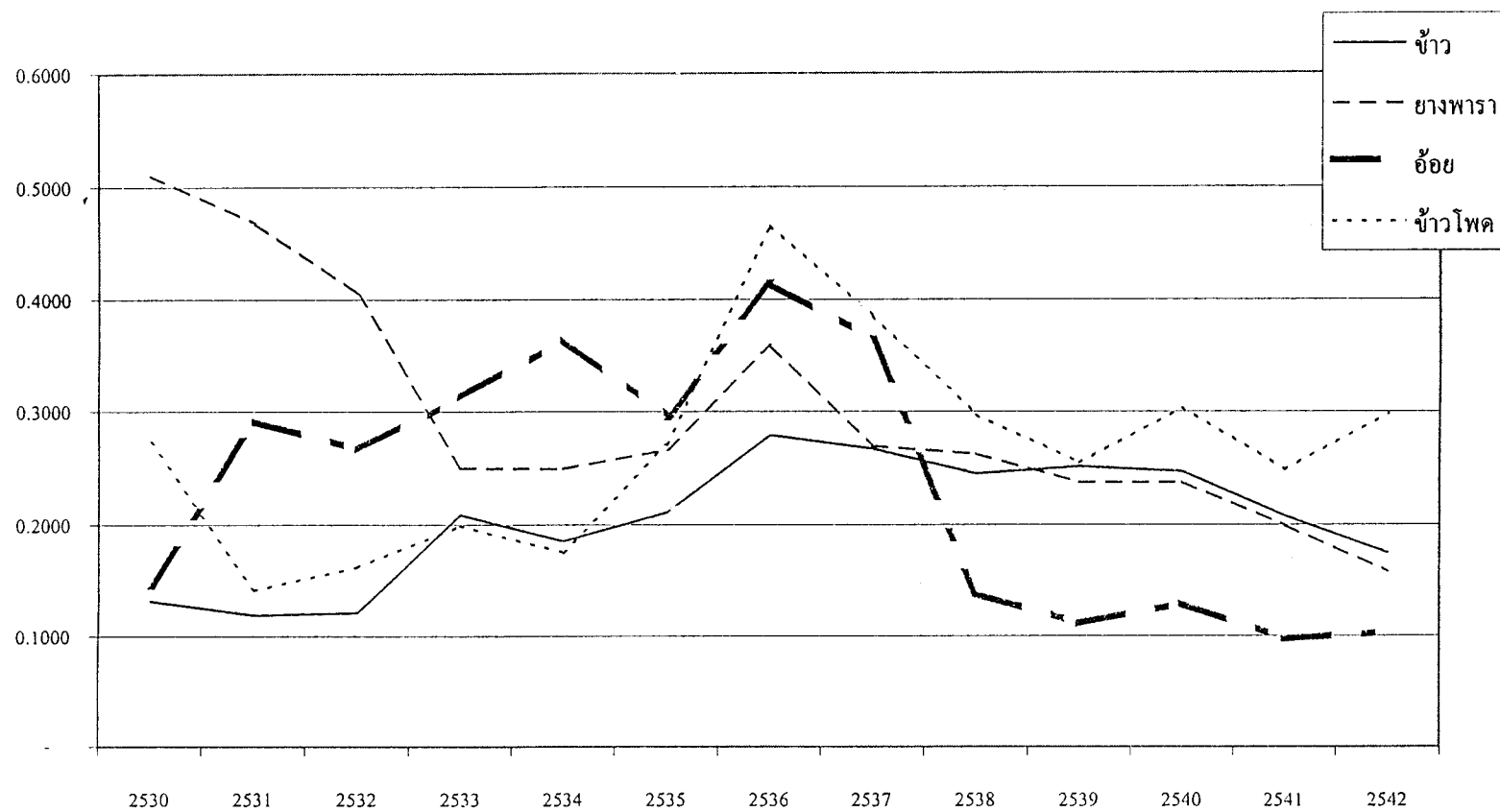
ที่มา: รวบรวมจากหน่วยงานต่างๆ

ปัญหาข้อสามด้านงบประมาณ คือ หลังปี 2537 เป็นต้นมา งบประมาณวิจัยอ้อยถูกตัดลดลงเป็นจำนวนมาก กล่าวคือลดลงร้อยละ 50.5 ในระหว่างปี 2537-39 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปีถัดมา แต่กลับลดลงอีกในปี 2541 แล้วเพิ่มขึ้นในปี 2542 งบประมาณวิจัยด้านอ้อยจึงลดลงก่อนจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะที่บววิจัยสำหรับพืชชนิดอื่นยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

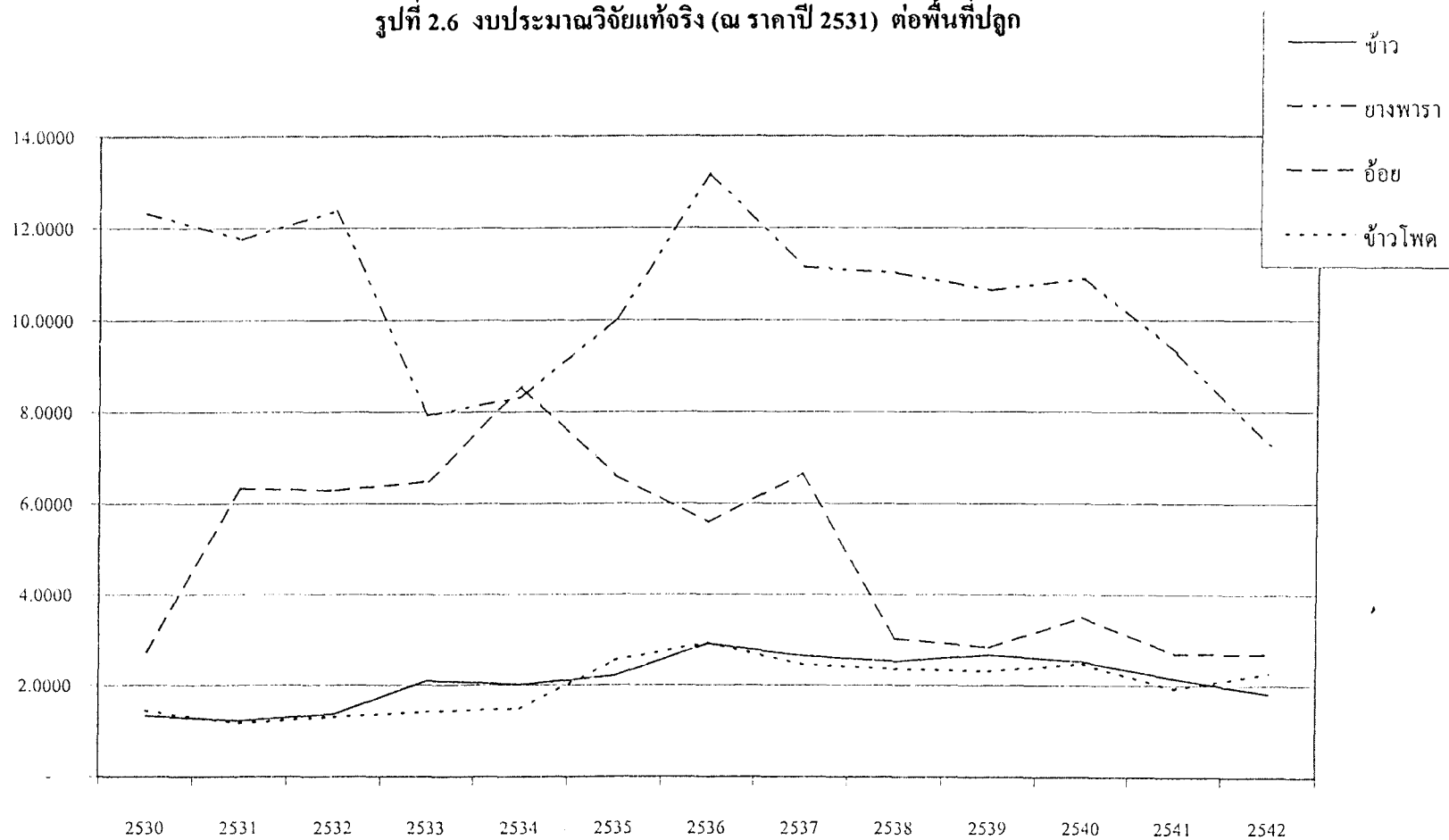
ปัญหาการถูกตัดงบประมาณยิ่งเห็นชัดยิ่งขึ้นหากเราคำนวณงบประมาณในรูปของราคาคงที่แล้วเทียบเป็นสัดส่วนกับมูลค่าผลผลิตอ้อย และพื้นที่เพาะปลูกอ้อย (รูปที่ 2.5-2.6) ปรากฏว่าบววิจัยต่อมูลค่าผลผลิตอ้อยและต่อพื้นที่อ้อยลดลงอย่างรวดเร็วหลังปี 2536 และอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับพืชหลักอีก 3 ชนิด ข้อมูลเหล่านี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่ารัฐบาลไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การวิจัยอ้อยทั้งๆ ที่น้ำตาลเป็นสินค้าในกลุ่มที่ทำรายได้จากการส่งออกสูงที่สุดชนิดหนึ่งและทั้งๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีการเก็บค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายสูงถึง 334.6 ล้านบาทในปี 2539 และ 157.4 ล้านบาทในปี 2540¹⁹ แต่ปรากฏว่ารายได้ส่วนใหญ่ถูกนำไปเป็นรายจ่ายเพื่อชดเชยผลต่างของราคาอ้อย (ดูตารางที่ 2.7) พฤติกรรมการใช้จ่ายเช่นนี้ แสดงว่าผู้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้นมากกว่าอนาคตของวงการอุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ของชาวไร่ในระยะยาว

¹⁹ รายได้จากค่าธรรมเนียมวิจัยและส่งเสริมคิดเป็นร้อยละ 20-68 ของรายได้รวมของกองทุนอ้อยฯ

รูปที่ 2.5 งบประมาณวิจัยแท้จริง (ณ ราคาปี 2531) ต่อมูลค่าผลิต



รูปที่ 2.6 งบประมาณวิจัยแท้จริง (ณ ราคาปี 2531) ต่อพื้นที่ปลูก



ตารางที่ 2.7 รายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
จากค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

ปี	รายได้จากค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมฯ	รายจ่ายเพื่อชดเชยผลต่างของราคาอ้อย
2528	15,019,142.37	0
2529	42,342,014.93	0
2530	43,097,421.42	706,273,958.00
2531	52,299,436.54	176,016,242.09
2532*	15,910,802.99	233,487,913.86
2533	117,404,305.24	64,365,208.00
2534	96,773,928.07	0
2535	28,436,001.87	147,903,469.62
2536	213,826,641.49	-
2537	147,381,566.90	71,184.97
2538	22,492,147.06	-
2539	334,639,562.19	-
2540	157,348,553.19	-

หมายเหตุ: * สิ้นสุดเดือนกันยายน
ที่มา: กองทุนอ้อยและน้ำตาล รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานประจำปี

ปัญหาขาดแคลนนักวิจัยทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ในปัจจุบันมีนักวิจัยพืชอ้อยที่สำนักงานอ้อยและน้ำตาล 14 คน กรมวิชาการเกษตร 23 คน และมหาวิทยาลัยเกษตร 24 คน (ดูตารางที่ 2.8) ในจำนวนนี้มีนักวิจัยด้านพันธุ์อ้อยเพียงหน่วยงานละ 1 คน และนักวิจัยหลายคนมิได้ทำวิจัยด้านอ้อยเป็นงานหลัก โดยเฉพาะนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตร นอกจากนั้นหากพิจารณาวุฒิการศึกษาจะพบว่า สอน. มีจุดอ่อนด้านบุคลากรมากที่สุด เพราะนอกจากจะไม่มีนักวิจัยระดับปริญญาเอกแล้ว นักวิจัยส่วนใหญ่มีวุฒิแค่ปริญญาตรี²⁰ ในสัดส่วนที่มากกว่าปริญญาโท

ตารางที่ 2.8 จำนวนนักวิจัยพืชอ้อยประจำปี 2542 จำแนกตามวุฒิการศึกษา

วุฒิการศึกษา	สอน.	กรมวิชาการเกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปริญญาตรี	10	6	
ปริญญาโท	4	12	7
ปริญญาเอก		5	17
รวม	14	23	24

หมายเหตุ: ข้อมูลของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รวมอาจารย์ในคณะวิศวกรรมศาสตร์ด้วย
ปัญหาด้านคุณภาพนักวิจัยอีกประการหนึ่งคือนักวิจัยของ สอน. และของสถาบันพืชไร่แทบจะไม่มีโอกาสได้รับทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศหรือนำผลงานวิชาการไปเสนอในการประชุมระหว่างประเทศเลย

ที่มา: จากการสัมภาษณ์ และการรวบรวมข้อมูลของทั้งสามหน่วยงาน

²⁰ แต่ก็มีนักวิจัยบางคนซึ่งมีวุฒิปริญญาตรีและโท กลับมีความรู้ความสามารถสูง

การที่ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลางในสังกัด สอน. ไม่มีนักวิจัยที่มีวุฒิปริญญาเอกสะท้อนปัญหาโครงสร้างในระบบราชการที่ว่านักวิชาการด้านการเกษตรคงไม่สามารถได้ตำแหน่งระดับสูง ๆ หรือตำแหน่งบริหารในกระทรวงอุตสาหกรรมได้ ส่วนในมหาวิทยาลัยเกษตร งบประมาณวิจัยอ้อยมีจำนวนเล็กน้อยมาก (วงเงินระดับแสนบาท) นอกจากนั้นการทำงานวิจัยพันธุ์อ้อยต้องใช้เวลามากน้อย 8 ปี จึงจะมีโอกาสได้ผลงาน ทำให้นักวิชาการเกษตรส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะเข้ามาทำวิจัยด้านอ้อย ปัญหาที่น่ากังวลในระยะกลางคือนักวิจัยส่วนใหญ่มีอายุค่อนข้างมาก ขณะนี้นักวิจัยที่เคยสร้างผลงานสำคัญหลายคนได้เกษียณอายุ หรือลาออกรายการไปแล้ว ขณะเดียวกันกลับไม่มีนักวิชาการรุ่นหนุ่มสาวเข้ามาทดแทน ปัญหาที่น่ากังวลอย่างที่สุดคือในช่วง 5-10 ปีข้างหน้าจะมีนักวิจัยจำนวน 18 คน (หรือร้อยละ 29.5 ของนักวิจัยด้านอ้อย) เกษียณอายุราชการ (ตารางที่ 2.9) หากรัฐบาลยังคงเฉยเมยกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การวิจัยด้านอ้อยจะยิ่งประสบปัญหาดกต่ำลงไปกว่าในอดีต

ตารางที่ 2.9 จำนวนนักวิจัยพืชอ้อยประจำปี 2542 จำแนกตามอายุ

อายุ	สอน.	กรมวิชาการเกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
26 - 30	0	0	1
31 - 35	2	0	2
36 - 40	1	3	2
41 - 45	6	8	2
46 - 50	4	9	1
51 - 55	1	2	13
56 - 60	0	1	1
รวม	14	23	24

หมายเหตุ: ข้อมูลของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รวมอาจารย์ในคณะวิศวกรรมศาสตร์ด้วย

ที่มา: จากการสัมภาษณ์

(2) ประสิทธิภาพของการวิจัย ถึงแม้ระบบการวิจัยพันธุ์จะสามารถเผยแพร่พันธุ์ใหม่เป็นจำนวนถึง 10 พันธุ์ในระหว่างปี 2520-41 แต่มีเพียง 3 พันธุ์ที่ได้รับความนิยมนำไปปลูกกันอย่างแพร่หลาย สาเหตุอาจเป็นเพราะพันธุ์ส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ ดร.พิพัฒน์ วีระถาวร ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการปรับปรุงพันธุ์ของ สอน. ว่าไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง กล่าวคือ ขั้นตอนการเลือกเมล็ดพันธุ์นั้นมีการนำสายพันธุ์ (line หรือ clone) ไปทดสอบกับพื้นที่เพียงแห่งเดียวทำให้ไม่ได้พันธุ์ที่มีความหลากหลายทางพันธุกรรม ผลก็คือจำนวน clone ที่ผ่านการคัดเลือกจะมีจำนวนน้อยกว่ากรณีที่มีการคัดเลือกในหลายพื้นที่ และอัตราความสำเร็จที่จะได้พันธุ์ใหม่จากการคัดเลือกในพื้นที่เดียวย่อมต่ำและช้ากว่าการคัดเลือกในหลายพื้นที่ นอกจากนั้นการได้รับงบประมาณน้อยและไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับข้อจำกัดด้านตัวนักวิชาการที่ทำงานด้านปรับปรุงพันธุ์ และการที่ไทยมีสายพันธุ์น้อย (ดูข้างล่าง)

ความด้วยประสิทธิภาพของการพัฒนาพันธุ์อาจเกิดจากเหตุผลอีก 3 ประการ ข้อแรก อ้อยเป็นพืชที่มีสายพันธุ์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับข้าว คือมีสายพันธุ์ (cultivar variety) เพียง 8,000 สายพันธุ์ ขณะที่ข้าวมีถึง 80,000 – 100,000 สายพันธุ์ แต่ในประเทศไทยจำนวนสายพันธุ์หลักมีเพียง 13 สายพันธุ์ (ตามความเห็นของ

นักวิชาการเกษตรบางท่าน)²¹ ผลก็คือทางเลือกของนักปรับปรุงพันธุ์มีน้อยลงมาก นอกจากนั้นเรายังขาดระบบการจัดทำประวัติสายพันธุ์อย่างสมบูรณ์ และในระยะหลังไทยไม่ค่อยมีโอกาสแลกเปลี่ยนสายพันธุ์กับศูนย์วิจัยในต่างประเทศเพราะขณะนี้ศูนย์วิจัยในต่างประเทศบางแห่งเป็นศูนย์วิจัยเอกชนไทยเองก็ได้มีระบบการรวบรวมสายพันธุ์อย่างกว้างขวาง ดังนั้นปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงพันธุ์อ้อยในประเทศไทย

เหตุผลที่สองคือ การที่นักวิจัยไทยยังมีขีดความสามารถต่ำมากในการควบคุมการออกดอกของพันธุ์อ้อย เพื่อจะได้นำดอกมาคัดเลือกและผสมพันธุ์ ในระยะแรกปัญหาเกิดจากการไม่มีงบประมาณสร้างห้องควบคุมแสง (photo period) แต่เมื่อมีการลงทุนสร้างห้องควบคุมการออกดอก กลับมีปัญหการใช้วิศวกรที่ขาดความรู้ในการออกแบบ

เหตุผลที่สามคือ หน่วยงานด้านวิจัยอ้อย 3 หน่วยงานต่างอยู่ในสังกัดกระทรวงต่างกัน ทำให้ไม่มีการร่วมมือกัน และไม่สามารถประสานงานกันได้ ผลที่ตามมาคือ ในหลายกรณีถึงแม้หน่วยงานหนึ่งจะลงทุนในอุปกรณ์ เครื่องมือ และสถานที่ทดลองที่มีราคาแพง แต่สิ่งเหล่านั้นกลับไม่ถูกนำมาใช้ร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การให้เช่าเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ว่างอยู่ เป็นต้น

นอกจากนี้การที่งานวิจัยปรับปรุงพันธุ์ได้รับงบประมาณน้อยและไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับข้อจำกัดของนักวิจัยที่ทำงานด้านปรับปรุงพันธุ์ และการมีสายพันธุ์อ้อยน้อยอาจส่งผลให้นักปรับปรุงไม่สามารถปรับปรุงพันธุ์ตามความต้องการของชาวไร่ได้²²

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ระบบการวิจัยพันธุ์จึงไม่สามารถจะนำพันธุ์ใหม่ออกเผยแพร่แก่เกษตรกรได้ทุกปี ทั้งๆ ที่เราเริ่มวิจัยกันมาเป็นเวลา 42 ปี นอกจากนั้นพันธุ์ที่นำออกเผยแพร่จนได้รับความนิยมกลับมีเพียง 2-3 พันธุ์เท่านั้น

(3) แผนการปรับปรุงพันธุ์ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชาวไร่ได้ สาเหตุเกิดจากการที่เรามีฐานพันธุ์ที่มีประวัติครบถ้วนค่อนข้างน้อย และการที่งานปรับปรุงพันธุ์ได้รับงบประมาณและมีทรัพยากรในการวิจัยค่อนข้างจำกัด เช่น หลังจากมีการผสมพันธุ์แล้ว การนำสายพันธุ์ (line) ไปปลูกเพื่อคัดเลือกพันธุ์ (Cultivar variety) ปรากฏว่ามีการคัดเลือกในพื้นที่เพียงแห่งเดียว เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้นักปรับปรุงพันธุ์ต้องเน้นเฉพาะเป้าหมายด้านการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และไม่สามารถปรับปรุงพันธุ์เพื่อแก้ปัญหาศัตรูอ้อยบางอย่างได้ นอกจากนั้นพันธุ์ที่พัฒนาได้ก็มักจะมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถนำไปปลูกในพื้นที่บางพื้นที่ได้ เช่น พันธุ์ เค 200 มีข้อจำกัดไม่สามารถนำไปปลูกในบริเวณพื้นที่ลุ่มได้ เป็นต้น

ค. การวิจัยด้านเครื่องจักรกล

หากเทียบกับการวิจัยปรับปรุงพันธุ์ ซึ่งได้งบประมาณไม่เพียงพอแล้ว การวิจัยด้านเครื่องจักรกลเกษตรเกี่ยวกับอ้อยเกือบจะถูกละเลยโดยสิ้นเชิง หน่วยงานของรัฐที่ทำวิจัยด้านนี้คือภาควิชาเกษตรกลวิธาน คณะ

²¹ แต่นักวิชาการบางท่านเห็นว่าไทยมีสายพันธุ์จำนวนมากและมีประวัติ การเก็บประวัติ ตัวอย่างเช่น สายพันธุ์ที่รวบรวมโดยบริษัท มิตรผล จำกัด

²² ดร.พิพัฒน์ วีระถาวร ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านักปรับปรุงพันธุ์ของไทยจะเน้นเรื่องผลผลิตต่อไร่ นอกจากนั้นแผนงานปรับปรุงพันธุ์ของ สอน. ในอดีต มิได้มาจากผู้ที่เป็นักปรับปรุงพันธุ์มืออาชีพ

เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยได้รับงบประมาณจาก สอน. เพียงปีละ 1.5–2.0 แสนบาท และงบประมาณจากงบประมาณอีกปีละ 2 ล้านบาท มีนักวิจัยเพียง 4 คน²³ และมีนักศึกษาทำวิจัยด้านนี้น้อยมาก เพียงปีละ 1–2 คน

จุดประสงค์ของงานวิจัยของภาคเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คือการวิจัยเพื่อสนองความต้องการของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลกับวงเงินงบประมาณที่ได้รับ เรื่องที่วิจัยได้แก่ รถตัดอ้อยขนาดเล็ก ซึ่งทำมาเป็นเวลา 7 ปี และยังไม่ประสบความสำเร็จ เครื่องมือทุนแรงต่างๆ เช่น เครื่องใส่ปุ๋ย เครื่องปลูกอ้อยแบบไม่ต้องเตรียมดิน รวมทั้งการอบรมพนักงานของโรงงานน้ำตาล เช่นการ อบรมเรื่องเทคนิคการใช้รถไถ

งานวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตรส่วนใหญ่จะเกิดจากการลงทุนของบริษัทจำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตร งานพัฒนาผลิตภัณฑ์ยังเป็นเพียงการนำต้นแบบเครื่องจักรกลจากต่างประเทศเข้ามาดัดแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการใช้งานในประเทศ เช่น การดัดแปลงเครื่องคับน้ำมันซึ่งแกนกลมีความยาว 4 เมตรให้เป็น 5 เมตร เพื่อให้สามารถคับน้ำมันขึ้นรถบรรทุก 10 ล้อได้ เป็นต้น ในปัจจุบันมีบริษัทใหญ่ที่มีเงินทุนพอที่จะพัฒนาดัดแปลงเครื่องจักรกลได้เพียง 3 บริษัท²⁴ ส่วนผู้ผลิตขนาดเล็กอื่นๆ มักเป็นผู้ลอกเลียนแบบซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการลงทุนของบริษัทที่เป็นผู้ลงทุนพัฒนาผลิตภัณฑ์ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ บริษัทเหล่านี้ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ จึงต้องลงทุนและลองผิดลองถูกเองโดยวิธีการศึกษาจากประสบการณ์และสอบถามหาความรู้จากอาจารย์มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้ออกแบบและสร้างต้นแบบเองก่อนนำไปทดลองในไร่อ้อยเพื่อให้ทราบจุดอ่อนจุดแข็งของชิ้นส่วนต่างๆ หลังจากนั้นจึงนำกลับมาปรับปรุงจนนำออกจำหน่าย แม้กระนั้นก็ตามในหลายกรณีเมื่อเครื่องจักรที่จำหน่ายเกิดปัญหาในการใช้งาน ทางโรงงานผู้ผลิตอาจต้องรับซื้อกลับคืนมาปรับปรุงหรือทำลายทิ้ง ดังนั้นกระบวนการลอกเลียนแบบและพัฒนาจึงกินเวลานานและใช้เงินจำนวนไม่น้อย เช่น การพยายามออกแบบเครื่องตัดอ้อยเพื่อให้สามารถตัดอ้อยแบบแนวนอน ซึ่งต่างจากการตัดแบบแนวตั้งของต่างประเทศ บริษัทโคเฮงหลีได้ใช้เงินลงทุนไปกว่า 10 ล้านบาท และมีการออกแบบเครื่องตัดอ้อยมาแล้ว 13 เครื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถทำเครื่องตัดอ้อยที่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่างานพัฒนาดัดแปลงเครื่องจักรกลการเกษตรจะช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ในอนาคต แต่การวิเคราะห์ของนักวิจัยในโครงการนี้ (ดูวิวัฒนาการ เกียรติเพื่อฟูล ในรายงานเล่มที่ 2) พบว่าในขณะนี้ต้นทุนการใช้เครื่องจักรเพื่อตัดอ้อย ยังสูงกว่าการใช้แรงงานตัดอ้อย²⁵ ส่วนการใช้เครื่องคับน้ำมันนั้นอยู่ในระดับใกล้เคียงหรือสูงกว่าการใช้แรงงานขนขึ้นรถเพียงเล็กน้อย (ประมาณ 7–13% ของต้นทุนการใช้แรงงานยกขึ้นรถ) ดังนั้นการวิจัยในด้านเครื่องจักรกลเกษตรจึงยังไม่ใช่งานวิจัยที่จะอยู่ในลำดับที่สำคัญที่สุดของการจัดสรรงบประมาณวิจัย แต่เนื่องจากงานวิจัยด้านนี้ต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน และในระยะกลาง (3–6 ปีข้างหน้า) เมื่อภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการฟื้นตัวจะมีแรงงานชนบทกลับไปทำงานในเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาค

²³ รวมนักวิจัยเรื่องน้ำหยดใต้ผิวดินด้วย นอกจากนี้ที่คณะอุตสาหกรรมเกษตรจะมีนักวิจัยด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลอีก 2 คน

²⁴ ได้แก่โคเฮงหลี (บ้านโป่ง) กมลอินตัสร์ (บางปะกง) และชลบุรีเมืองทอง (ชลบุรี)

²⁵ วิฤตการณ์เศรษฐกิจที่เริ่มต้นในกลางปี 2540 ทำให้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรบรรเทาลง ส่งผลให้การใช้แรงงานมีต้นทุนต่ำลงเมื่อเทียบกับการใช้เครื่องจักร

เกษตร การวิจัยพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตรจึงสมควรได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนมากขึ้นแต่ขณะเดียวกันควรกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังให้ชัดเจน (เช่น เน้นเรื่องรถไถก่อนรถตัดอ้อย เป็นต้น) นอกจากนั้น โครงการวิจัยที่จะได้ผลจริงจึงควรเป็นงานที่นักวิชาการทำร่วมกับผู้ผลิตเครื่องจักรกล เพราะบริษัทเอกชนมีแรงจูงใจและมีประสบการณ์มากกว่านักวิชาการประเด็นเชิงนโยบาย คือการหาวิธีสนับสนุนการวิจัยพัฒนาของเอกชนในลักษณะของการร่วมมือระหว่างเอกชนและรัฐ โดยเน้นการลดความเสี่ยงจากการวิจัยของภาคเอกชน

2.4 น้ำชลประทาน

ก. สถานการณ์น้ำในการผลิตอ้อย

สถานการณ์น้ำในภาคการเกษตรโดยรวมนั้นพบว่า มีการขาดแคลนน้ำรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง เพราะความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของภาคเมือง และความต้องการน้ำในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝนก็ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำเพิ่มมากขึ้นเพราะปริมาณน้ำฝนที่ตกเหนือเขื่อนจะเป็นปริมาณน้ำที่สามารถนำมาใช้ได้ทันฤดูแล้ง

พื้นที่การเกษตรของภาคกลางในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจะประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมากที่สุดในฤดูแล้ง เพราะมีการทำเกษตรกรรมอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะการทำนาปรัง ในขณะที่ลุ่มน้ำแม่กลองจะประสบปัญหาขาดแคลนน้ำน้อยกว่า

ปัญหาใหญ่ของการปลูกอ้อย คือ พื้นที่ปลูกอ้อยส่วนใหญ่ขาดแคลนน้ำมีพื้นที่ปลูกอ้อยเพียงร้อยละ 10 ที่อยู่ในเขตชลประทาน (ตารางที่ 2.10) นอกจากนั้นจากการสำรวจพบว่าพื้นที่ปลูกอ้อยในเขตชลประทานบางพื้นที่ก็มียาน้ำน้อยไม่เพียงพอต่อการปลูกอ้อยให้ได้ผลผลิตสูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพื้นที่ปลูกอ้อยบางแห่งในเขตชลประทานเป็นพื้นที่สูง หรือติดปัญหาการจัดรอบเวรน้ำหรือไม่สามารถส่งน้ำไปถึง เป็นต้น

ข. การลงทุนในระบบชลประทานเพื่อปลูกอ้อย

การมีระบบชลประทานที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้นเป็นหลักประกันต่อการเพิ่มผลผลิตอ้อย เพราะการมีน้ำที่เพียงพอในแต่ละช่วงของความต้องการน้ำจะทำให้อ้อยมีน้ำหนักและความหวานพอเหมาะ

จากข้อมูลในตารางที่ 2.10 พบว่า อ้อยที่ปลูกในเขตชลประทานจะมีผลผลิตต่อไร่สูงกว่าอ้อยที่ปลูกนอกเขตชลประทานประมาณ 3 ตันต่อไร่ ซึ่งความแตกต่างของผลผลิตต่อไร่นี้ใกล้เคียงกับการทดลองประมาณสมการถดถอยที่ให้ค่าความแตกต่างของผลผลิตในการมีระบบชลประทานที่ดีเท่ากับ 2 ตันต่อไร่²⁶

²⁶ สมการที่ได้ คือ $Yield = 4.903 + 0.021W_P + 0.001RAIN + 0.018OC_P + 0.513MACH + 0.006FER + 0.023EXPER - 0.103 DROUGHT$

สมการนี้แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่กำหนดผลผลิตอ้อยต่อไร่ (Yield) ได้แก่ความแห้งแล้งหรือการขาดแคลนน้ำที่สะท้อนด้วยจำนวนเดือนที่เกิดความแห้งแล้ง (DROUGHT) ร้อยละของการมีน้ำในไร่อ้อย (W_P) ปริมาณน้ำฝน (RAIN) ร้อยละของการปลูกอ้อยปลูกในพื้นที่ (OC_P) ปริมาณเครื่องจักรต่อไร่ (MACH) ปริมาณการใช้ปุ๋ยต่อไร่ (FER) และประสบการณ์ของเกษตรกร (EXPER)

ตารางที่ 2.10 เนื้อที่ปลูกอ้อยและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ในเขตและนอกเขตชลประทาน

ภาค	2537/38		2538/39		2539/40		2540/41		2541/42	
	ในเขต	นอกเขต	ในเขต	นอกเขต	ในเขต	นอกเขต	ในเขต	นอกเขต	ในเขต	นอกเขต
เหนือ	58.9	1,147.4	50.1	1,631.6	56.3	1,647.1	39.8	1,506.4	67.5	1,116.5
	(9.25)	(8.16)	(9.75)	(8.71)	(9.48)	(8.74)	(8.02)	(7.44)	(8.63)	(8.17)
กลาง	532.2	2,171.6	558.5	2,391.7	533.6	2,434.1	396.1	1,759.1	479.2	1,578.9
	(11.55)	(8.68)	(12.03)	(8.58)	(11.01)	(8.90)	(9.73)	(7.62)	(9.66)	(7.29)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7.1	1,476.2	4.3	1,476.3	7.7	1,500.6	7.2	2,149.6	11.1	2,150.8
	(8.95)	(8.80)	(7.96)	(8.80)	(9.49)	(9.06)	(7.96)	(8.67)	(8.79)	(8.25)
ตะวันออก	0.8	822.0	0.8	822.0	0.6	711.8	0.3	515.9	4.5	393.4
	(10.00)	(8.50)	(10.00)	(8.50)	(7.00)	(8.61)	(5.50)	(5.39)	(10.58)	(8.62)
รวมทั้งประเทศ	598.9	5,617.2	613.7	6,321.6	598.1	6,293.6	443.5	5,931.0	562.1	5,239.7
	(11.29)	(8.58)	(11.82)	(8.65)	(10.85)	(8.86)	(9.55)	(7.76)	(9.52)	(7.97)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บแสดงผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่
หน่วย: พื้นที่เป็นพันไร่, ผลผลิตเป็นตันต่อไร่
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ภายใต้ข้อสมมุติว่าการชลประทานให้ผลตอบแทน 2 ตันต่อไร่ ประชา คุณธรรมดีได้คำนวณหาจำนวนเงินลงทุน สำหรับระบบชลประทานที่จะทำให้ชาวไร่ได้รับผลตอบแทนต้นทุนภายในเวลา 5 ปี ผลการคำนวณพบว่า ชาวไร่สามารถใช้เงินลงทุนในระบบชลประทานเป็นจำนวน 3,000-11,000 บาทต่อไร่ (ดูตารางที่ 2.11)

ด้วยเงินลงทุนจำนวนดังกล่าว เกษตรกรสามารถลงทุนขุดบ่อบาดาลระดับต้นได้ หากเกษตรกรมีพื้นที่อย่างน้อย 10 ไร่ และอยู่ในเขตชลประทานที่มีการกระจายน้ำไม่ดี แต่ปัญหาที่พบก็คือ เกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทานดังกล่าวและสามารถลงทุนในการขุดบ่อบาดาลนั้นได้ดำเนินการไปแล้ว ในส่วนที่ไม่ดำเนินการนั้นติดปัญหาที่เป็นพื้นที่ไม่มีน้ำหรือต้องขุดบ่อลึกมาก

หากเป็นการลงทุนในระบบอื่น เช่น การส่งน้ำระบบท่อ หรือการส่งน้ำระบบน้ำหยดนั้นจำเป็นต้องใช้การลงทุนสูงขึ้นและพื้นที่ที่ปลูกอ้อยนั้นควรเป็นพื้นที่ที่ติดกันและมีขนาดใหญ่ การตัดสินใจลงทุนในโครงการประเภทเหล่านี้จึงต้องมีความรอบคอบมากขึ้น กลุ่มเกษตรกรหรือโรงงานน้ำตาลที่ต้องการรวมกลุ่มกันลงทุนสามารถเปรียบเทียบผลประโยชน์จากการลงทุนเปรียบเทียบกับต้นทุนของโครงการ รวมทั้งต้นทุนการเจรจาต่อรองและการประสานงานเพื่อวางระบบชลประทานผ่านที่ดินของเกษตรกรหลายราย หากผลตอบแทนสุทธิสูงพอ หรือรัฐและผู้เกี่ยวข้องสามารถหาหนทางลดต้นทุนการเจรจาได้ รัฐก็สามารถเข้ามามีบทบาทประสานงานเพื่อให้กลุ่มชาวไร่ และโรงงานสามารถร่วมมือกันลงทุนสร้างระบบส่งน้ำชลประทาน

ในส่วนของเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุน แต่พิจารณาแล้วพบว่าการลงทุนในระบบชลประทานจะสามารถให้ประโยชน์มากกว่าการไม่มีระบบชลประทานนั้น ฝ่ายโรงงานก็สามารถมีบทบาทในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อย การสำรวจภาคสนามพบว่าในบางพื้นที่โรงงานได้ให้ทุนสนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนขุดบ่อบาดาล

ตารางที่ 2.11 รายรับรวมในรูปมูลค่าปัจจุบันจากการลงทุนในชลประทานเพื่อปลูกอ้อย

	รายรับรวมในรูปมูลค่าปัจจุบัน (บาท)					
	อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8			อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10		
	5 ปี	10 ปี	15 ปี	5 ปี	10 ปี	15 ปี
ผลผลิตต่อไร่เพิ่ม 2 ต้น						
กรณีปกติราคาคงที่	4,791.3	8,052.1	10,271.4	4,548.9	7,373.5	9,127.3
กรณีราคาลดลงปีละ 3%	4,533.4	7,182.9	8,731.3	4,308.9	6,606.4	7,831.4
ผลผลิตต่อไร่เพิ่ม 4 ต้น						
กรณีปกติราคาคงที่	9,582.5	16,104.2	20,542.7	9,097.9	14,747.0	18,254.6
กรณีราคาลดลงปีละ 3%	9,066.8	14,365.7	17,462.7	8,617.7	13,212.8	15,662.9
กรณีราคาลดลงปีละ 5%	8,739.3	13,341.6	15,765.3	8,312.7	12,306.6	14,225.5
ผลผลิตต่อไร่เพิ่ม 6 ต้น						
กรณีปกติราคาคงที่	14,373.8	24,156.3	30,814.1	13,646.8	22,120.4	27,381.9
กรณีราคาลดลงปีละ 3%	13,600.1	21,548.6	26,194.0	12,926.6	19,819.1	23,494.3
กรณีราคาลดลงปีละ 5%	13,108.9	20,012.4	23,647.9	12,469.0	18,459.9	21,338.2

ที่มา: คำนวณโดยประชา คุณธรรมดี

ค. นโยบายน้ำเพื่อการปลูกอ้อย

- 1) ปัญหาการใช้น้ำชลประทาน: โดยสรุปการวิจัยของเราพบว่าการปลูกอ้อยมีปัญหาด้านน้ำชลประทานดังนี้
 - โดยทั่วไป ชาวไร่อ้อยประสบปัญหาการขาดแคลนนํ้าชลประทานเหมือนเกษตรกรทั่วไปแต่การขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเข้าไปในเขตที่ราบสูง (รวมทั้งในภาคตะวันตก ซึ่งโดยทั่วไปเป็นเขตที่มีแหล่งน้ำชลประทานอุดมสมบูรณ์) ทำให้พื้นที่เหล่านั้นขาดแคลนแหล่งน้ำใต้ดิน
 - อย่างไรก็ตามหากปีใดฝนมีปริมาณมาก และมีการกระจายที่ดี การให้น้ำชลประทานและการพื้งน้ำฝน จะให้ผลผลิตอ้อยต่อไร่ไม่แตกต่างกันทางสถิติ
 - ระบบชลประทานส่วนใหญ่และการส่งน้ำออกแบบมาเพื่อรองรับการปลูกข้าว ระบบดังกล่าวจึงไม่สามารถให้น้ำสนองความต้องการของพืชไร่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (TDRI 1996)
 - ผลการศึกษาของสมพร อิศวิลานนท์ (2542) พบว่าเกษตรกรในเขตชลประทานมีแนวโน้มจะปรับเปลี่ยนจากอ้อยไปสู่พืชเศรษฐกิจอื่นที่ให้อบแทนต่อไร่สูงกว่า เช่นในจังหวัดสุพรรณบุรี เกษตรกรสามารถทำนาได้ปีละ 3 ครั้ง จึงหันมาปลูกข้าวแทนอ้อย เมื่อราคาข้าวดีขึ้น
 - เนื่องจากการลงทุนด้านชลประทานให้ผลตอบแทนคุ้มค่า เกษตรกรในพื้นที่ที่มีน้ำใต้ดินอุดมสมบูรณ์ ได้ลงทุนขุดบ่อประเภทต่างๆ เพื่อนำน้ำมาใช้แล้ว จะมีเฉพาะเกษตรกรที่ยากจนหรือเกษตรกรในพื้นที่ที่อยู่สูงกว่าคลองชลประทาน (แต่ไม่ห่างจากคลองชลประทาน) ที่ยังไม่ได้ลงทุนด้านชลประทาน นอกจากนั้นจากการสำรวจภาคสนาม พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ รวมทั้งชาวไร่อ้อยใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง โดยเฉพาะวิธีการให้น้ำอ้อยแบบปล่อยน้ำท่วมร่อง (fallow) แล้วให้ ชีมลงสู่สันร่องจนดินชุ่ม

2) **นโยบายของรัฐ** : ในอดีตและปัจจุบัน บทบาทหลักของรัฐ (ทั้งกรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) คือการจัดหาและจัดสรรน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร

ภายใต้สภาวะการขาดแคลนน้ำ ซึ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องจากการลดลงของปริมาณน้ำผิวดิน และความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในภาคเมือง และภาคชนบท (มิ่งสรรพ และคณะ 2537) การจัดหาแหล่งน้ำโดยรัฐจะเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนต่ำลงจนไม่คุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ นโยบายที่จะสามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนนํ้าอย่างมีประสิทธิภาพคือ การบริหารการจัดการความต้องการใช้น้ำ (demand management) ซึ่งหมายถึง การกำหนดและจัดสรรกรรมสิทธิ์ ในการใช้น้ำ การจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นเพื่อจัดสรรกรรมสิทธิ์ ตลอดจนการกำหนดราคาการใช้น้ำ ฯลฯ นโยบายเหล่านี้อยู่นอกขอบเขตการวิจัยของเรา แต่ก็ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยแล้ว (ดู มิ่งสรรพ 2540) นัยของนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีต่อการผลิตอ้อยคือ หากเกษตรกรไทยมีการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะมีน้ำเหลือพอแบ่งปันให้กับการปลูกอ้อยได้ราบใตที่ชาวไร่อ้อยยินดีจ่ายค่าน้ำในอัตราเดียวกับเกษตรกรอื่น และผลผลิตส่วนเพิ่มของอ้อยจากการใช้น้ำสูงกว่าค่าน้ำ

การศึกษาของเราพบว่าการจัดหาน้ำชลประทานให้ชาวไร่อ้อยอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตอ้อย เพราะชาวไร่จะหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนต่อไร่สูงกว่า อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังพอจะมีบทบาทด้านนโยบายชลประทานสำหรับการผลิตอ้อยดังต่อไปนี้

- ในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่ห่างไกลจากคลองชลประทาน แต่ไม่มีคลองไส้ไก่ส่งน้ำเข้าสู่ไร่นา โรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อยและรัฐบาลอาจร่วมมือกันจัดทำโครงการสร้างระบบส่งน้ำจากคลองชลประทานเข้าสู่พื้นที่ของชาวไร่ โดยโรงงานมีส่วนรับภาระการลงทุนบางส่วนแลกเปลี่ยนกับเงื่อนไขว่าชาวไร่ต้องแบ่งพื้นที่บางส่วนไว้ปลูกอ้อยส่งโรงงานในช่วงเวลาหนึ่ง บทบาทของรัฐบาลคือการเป็นผู้ประสานงานร่วมกับกลุ่มชาวไร่ในการจัดทำโครงการวางระบบส่งน้ำผ่านที่ดินของชาวบ้านไปสู่พื้นที่ของชาวไร่ที่อยู่ห่างจากคลองชลประทาน บทบาทดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็น เพราะรัฐสามารถช่วยลดต้นทุนการเจรจาระหว่างชาวบ้านในเรื่องการวางระบบส่งน้ำผ่านที่ดินของชาวบ้าน เนื่องจากการวางระบบส่งน้ำจะต้องมีการจ่ายเงินชดเชยตามสมรดิน (หรือค่าเช่าของการวางท่อผ่านที่ดิน) ให้แก่เจ้าของที่ดิน ฯลฯ อย่างไรก็ตามวิธีนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาพรวมได้ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าในฤดูแล้ง น้ำคลองชลประทานมีไม่เพียงพออาจเป็นไปได้ว่าในฤดูแล้ง น้ำคลองชลประทานที่ไม่เพียงพอจะสูญไปเลี้ยงไร่นาที่ห่างไกล ยกเว้นว่ารัฐจะเร่งดำเนินการมาตรการการเก็บค่าน้ำเพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ
- ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถมีบทบาทให้สินเชื่อเพื่อลงทุนขุดบ่อน้ำแก่เกษตรกรที่ยากจน เพื่อบรรเทาภาระดอกเบี้ยสูง
- นอกจากนั้นหน่วยงานของรัฐควรริเริ่มบทบาทในการแสวงหา เทคโนโลยีการใช้น้ำแบบประหยัด แต่ต้องการเงินลงทุนไม่สูงเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่เกษตรกร

2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตอ้อย: ผลการศึกษาภาคสนาม

การประมาณการผลของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิตอ้อย (ในรูปผลผลิตต่อไร่) จากข้อมูลภาคสนามในเจ็ดจังหวัดที่สำรวจนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีการประมาณการสมการถดถอยแบบพหุ (multiple regression estimation) มาศึกษาผลของปัจจัยต่างๆ ที่คาดว่าจะอาจมีส่วนในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของอ้อย (ดูรายงานวิจัยของวิโรจน์ ณ ระนอง และ อังคณา สุปรียศิลป์ ในรายงานเล่มที่ 2) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้ตัวแปรที่เป็นตัวแทนปัจจัยเหล่านี้โดยแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ

ตัวแปรในเชิงกายภาพ ได้แก่ แรงงานที่ใช้ต่อไร่ จำนวนชั่วโมงทำงานของเครื่องจักรต่อไร่ สัดส่วนของอ้อยปลูก (หรืออ้อยปีแรก) สัดส่วนของที่ดินที่มีน้ำใช้นอกเหนือจากน้ำฝน ปริมาณปุ๋ยที่ใช้ต่อไร่ และปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของปริมาณปุ๋ยกับพื้นที่ที่มีน้ำ

ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยเชิงกายภาพโดยตรง ได้แก่ ประสบการณ์ในการปลูกอ้อย (จำนวนปี ที่เกษตรกรทำไร่อ้อย) การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนและภรรยา (หรือสามี) สัดส่วนของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ ขนาดฟาร์ม ลินเชื่อที่ได้รับต่อไร่ (รวมลินเชื่อจากทุกแหล่ง)

ผู้วิจัยได้ทดลองประมาณการสมการผลผลิตต่อไร่ประมาณ 30 สมการ ในรูปแบบต่างๆ กัน²⁷ และใช้ตัวแปรในเชิงกายภาพที่แตกต่างกันในแต่ละด้าน ตัวอย่างเช่น ตัวแปรในเรื่องน้ำ มีตัวเลือกอยู่ 3 ตัวคือ สัดส่วนของที่ดินที่มีน้ำใช้นอกเหนือจากน้ำฝน จำนวนเดือนที่ขาดแคลนน้ำ และปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยของจังหวัด นอกจากนี้ สำหรับตัวแปรบางตัวซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะอาจมีความสัมพันธ์กับผลผลิตในลักษณะที่ไม่ใช่ความสัมพันธ์เชิงเส้น เช่น ขนาดฟาร์ม ผู้วิจัยก็ได้ลองประมาณการสมการโดยเพิ่มตัวแปรขนาดฟาร์มยกกำลังสองเข้าไปด้วย และในกรณีของตัวแปรซึ่งคาดว่าจะมีอิทธิพลต่อผลผลิตต่อไร่ในลักษณะที่เสริมแรงซึ่งกันและกันกับตัวแปรอื่น เช่น ในกรณีของปุ๋ยกับน้ำ ซึ่งผู้วิจัยได้เพิ่มตัวแปรใหม่ที่เป็นผลคูณ (interaction term) ของตัวแปรทั้งสองเข้ามาด้วย นอกจากนี้ เพื่อที่จะให้แก้ปัญหาความลำเอียง (bias) ในการรวมตัวอย่างฟาร์มขนาดใหญ่เข้ากับฟาร์มขนาดเล็ก²⁸ ผู้วิจัยพยายามเลือกใช้ตัวแปรหลายตัวในลักษณะของสัดส่วนต่อพื้นที่ปลูกอ้อยของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรในเรื่องน้ำ หรือเอกสารสิทธิ์ที่ดิน²⁹

ก. ผลการประมาณการ

โดยสรุปแล้ว ผลการประมาณการจากสมการต่างๆ ให้ผลสรุปที่ค่อนข้างตรงกัน กล่าวคือ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลผลิตส่วนใหญ่เป็นปัจจัยทางกายภาพ ขณะที่ปัจจัยอื่นๆ (ยกเว้นประสบการณ์ในการปลูกอ้อย) แทบจะไม่มีผลต่อประสิทธิภาพการปลูกอ้อยในรูปของผลผลิตต่อไร่เลย

²⁷ กล่าวคือ ประมาณการความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม แบบเชิงเส้น (linear) และแบบอื่น ๆ (log-linear และ log-log)

²⁸ หรือที่เรียกในภาษาทางเทคนิคว่า Heteroskedasticity

²⁹ รวมทั้งการเลือกใช้วิธีประมาณการสมการผลผลิตต่อไร่ (ซึ่งเป็นการปรับผลผลิตด้วยขนาดฟาร์มไปก่อนแล้ว) แล้วจึงนำขนาดฟาร์มมาใช้เป็นตัวแปรอิสระในการอธิบายผลผลิตต่อไร่อีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ ในด้านปัจจัยทางกายภาพนั้น แรงงานที่ใช้ในไร่้อย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานคนหรือเครื่องจักรกล ล้วนแล้วแต่มีผลในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ทั้งสิ้น กล่าวคือ โดยเฉลี่ยแล้ว การใช้แรงงานคนเพิ่มขึ้นหนึ่งคนเป็นเวลาหนึ่งวันในพื้นที่หนึ่งไร่ในแต่ละปีจะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นประมาณ 0.06 ตันต่อไร่ ขณะที่การใช้เครื่องจักรกล (ในขั้นตอนการเตรียมดิน ปลูก และดูแลรักษา แต่ไม่รวมขั้นตอนการตัดและขึ้นอ้อย) เพิ่มขึ้นเป็นเวลาหนึ่งวันต่อไร่ต่อปีก็จะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น 0.9 ตันต่อไร่³⁰ (ดูตารางที่ 2.12)

โดยเฉลี่ยแล้ว ้อยปลูกจะให้ผลผลิตสูงกว่า้อยตอประมาณหนึ่งตันต่อไร่ พื้นที่ที่มีแหล่งน้ำอื่นนอกเหนือจากน้ำฝน (รวมพื้นที่ที่ได้รับน้ำชลประทาน หรือได้รับน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ หรือมีการขุดเจาะบ่อบาดาล แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่เหล่านั้นจะมีน้ำใช้เพียงพอตลอดทั้งปี) ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 1.1 ตันต่อไร่ ผลของปริมาณปุ๋ยที่ใช้ต่อไร่นั้นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่การใช้ปุ๋ย 100 กก. ต่อไร่ในเขตที่มีน้ำจะให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น 1.4 ตันต่อไร่ (แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ)³¹

ตารางที่ 2.12 สมการผลผลิตต่อไร่ประมาณการจากข้อมูลการสำรวจภาคสนาม

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t-Stat
จำนวนแรงงานที่ใช้ ในไร่้อย (คน-วัน ต่อไร่)	0.0575	2.10
จำนวนวันทำงานของเครื่องจักร (วันต่อไร่)	0.9105	1.63
สัดส่วนพื้นที่ที่เป็น้อยปลูก (%)	0.01082	1.96
สัดส่วนพื้นที่ปลูก้อยที่มีน้ำใช้นอกเหนือจากน้ำฝน (%)	0.01175	1.72
ปริมาณปุ๋ยที่ใช้เฉลี่ยต่อไร่ (กก.)	-0.004406	-0.48
ปริมาณปุ๋ยที่ใช้เฉลี่ยต่อไร่ x สัดส่วนพื้นที่ที่มี น้ำ (กก. %)	0.000185	1.36
ประสบการณ์ในการทำไร่้อย (ปี)	0.03479	1.63
การศึกษาสูงสุดของหัวหน้าครัวเรือนและภรรยา/สามี (ปี)	-0.1367	-1.91
สินเชื่อที่ได้รับต่อไร่ (รวมทุกแหล่ง) (บาท)	-3.75E-06	-0.04
สัดส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน(โฉนด/นส.3/นส.-3ก) (%)	0.000589	-0.13
ขนาดฟาร์ม (ไร่)	-0.002637	-0.91
ขนาดฟาร์มยกกำลังสอง	2.57E-06	0.98
ค่าคงที่	7.076	9.87
จำนวนตัวอย่าง (N)	312	
R-squared	0.142466	

ที่มา: TDRI ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม ปี 2541

³⁰ การคำนวณปริมาณแรงงานที่ใช้ต่อไร่คิดจากจำนวนคนที่ใช้ในแต่ละกิจกรรมคูณด้วยจำนวนวันในกิจกรรมนั้น ๆ แล้วนำมาหารด้วยพื้นที่ปลูก้อย การคำนวณจำนวนวันทำงานของเครื่องจักรกลต่อไร่ก็ใช้วิธีเดียวกัน ซึ่งจากการประมาณการจากสมการผลผลิตนั้น จะเห็นการทำงานของเครื่องจักรในหนึ่งวันจะได้ผลพอ ๆ กับการใช้ แรงงานคนประมาณ 16 คน โปรดสังเกตว่าถ้าเครื่องจักรใช้เวลาทำงานหนึ่งวันในพื้นที่ 10 ไร่ ก็จะเฉลี่ยเท่ากับ 0.1 วันต่อไร่เท่านั้น (โดยเฉลี่ยเกษตรกรที่สำรวจใช้แรงงาน 9 คน-วันต่อไร่ และใช้เครื่องจักรโดยเฉลี่ย 0.25 วันต่อไร่)

³¹ ใช้ F test ของตัวแปรรวม 2 ตัว คือ ปุ๋ย และปฏิสัมพันธ์ของปุ๋ยและพื้นที่ที่มีน้ำนอกเหนือจากน้ำฝน

ในด้านปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากปัจจัยทางกายภาพนั้น มีเพียงประสบการณ์การปลูกอ้อยเท่านั้นที่มีผลทางบวกและค่อนข้างมีนัยในเชิงสถิติ กล่าวคือ สำหรับเกษตรกรสองรายที่มีคุณสมบัติอื่นๆ เหมือนกันทุกประการ ยกเว้นเรื่องประสบการณ์ในการปลูกอ้อย โดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรที่ปลูกอ้อยมาแล้ว 20 ปีจะได้ผลผลิตสูงกว่าเกษตรกรที่เพิ่งเริ่มปลูกประมาณ 0.7 ตันต่อไร่

ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกายภาพอีกตัวหนึ่งที่มีนัยสำคัญทางสถิติคือการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนและภรรยา (หรือสามี) ซึ่งผลการประมาณการพบว่าเกษตรกรที่มีการศึกษาสูงขึ้นกลับได้ผลผลิตต่อไร่ลดลง (เช่น โดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรที่จบมัธยมต้นจะมีผลผลิตต่ำกว่าเกษตรกรที่จบชั้นประถมปีที่ 4 ประมาณ 0.8 ตันต่อไร่) ซึ่งผลของตัวแปรนี้อาจจะขัดกับความรู้สึกของคนทั่วไป แต่ก็ก็เป็นผลที่ค่อนข้างมีความคงเส้นคงวา (กล่าวคือ ผลของการศึกษาจะไม่ค่อยเปลี่ยนเมื่อผู้วิจัยทดลองเปลี่ยนตัวแปรอื่นๆ) ซึ่งผู้วิจัยมีสมมุติฐานในเรื่องนี้ว่า โดยเฉลี่ยแล้ว เกษตรกรที่มีการศึกษาสูงขึ้นอาจจะมีช่องทางประกอบอาชีพอื่นๆ มากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ใช้เวลาในไร่อ้อยน้อยลง ทำให้ได้ผลผลิตลดลงไปด้วย และถึงแม้ว่าเกษตรกรกลุ่มนี้อาจจะมีการศึกษาที่สูงกว่าเกษตรกร (เกษตรกรที่ตกเป็นตัวอย่างในการสำรวจนี้ส่วนใหญ่จบชั้นประถม 4) แต่ก็เพียงน้อยรายที่ได้ศึกษาในระดับที่สูงพอที่จะได้ความรู้ในระดับที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปลูกอ้อย³²

สำหรับปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางกายภาพประการอื่นๆ นั้น จากการประมาณการพบว่ามีผลค่อนข้างน้อยและไม่มีนัยทางสถิติ ไม่ว่าจะเป็นขนาดฟาร์ม (และขนาดฟาร์มยกกำลังสอง) สัดส่วนของพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์และปริมาณสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับต่อไร่ในปี 2540/41

ข. นัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โดยทั่วไปแล้ว ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์จะทำนายว่าปัจจัยที่จะมีผลต่อผลผลิตก็คือปัจจัยในทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยในทางกายภาพโดยตรง (เช่น ที่ดิน แรงงาน เครื่องจักรกล น้ำ แสงแดด ฯลฯ) หรือโดยอ้อม (เช่น ประสบการณ์และการศึกษา ซึ่งอาจมีผลต่อความสามารถในการบริหารจัดการของเกษตรกร หรือขนาดฟาร์ม ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบในด้านการบริหารจัดการได้เช่นกัน) สำหรับปัจจัยอื่นๆ (นอกเหนือจากปัจจัยด้านกายภาพและราคา) ที่อาจจะมามีผลกระทบกับผลผลิตต่อไร่จะเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรแต่ละรายต่างกัน ทำให้ปัจจัยเหล่านี้ อาจกลายมาเป็นข้อจำกัด (หรือ “คอขวด” ที่จำกัดความเร็วในการไหลของน้ำออกจากขวด) สำหรับเกษตรกรบางราย ตัวอย่างเช่น เกษตรกรที่ประสบปัญหาไม่มีสินเชื่ออาจไม่สามารถใช้ปัจจัยการผลิตอื่นๆ ได้มากเท่ากับเกษตรกรรายอื่นๆ ที่ไม่มีปัญหานี้ หรือการไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินอาจทำให้เกษตรกรประสบปัญหาด้านสินเชื่อและนำไปสู่ปัญหาผลผลิตต่ำอีกทอดหนึ่ง

การประมาณการสมการผลผลิตจากผลการศึกษาภาคสนามได้ผลค่อนข้างจะตรงกับข้อคาดการณ์ (hypothesis) ของผู้วิจัยทั้งในด้านผลของปัจจัยทางกายภาพและปัจจัยอื่นๆ การที่ตัวแปรเรื่องเอกสารที่ดินไม่มีผลกระทบต่อผลผลิตต่อไร่ก็ไม่ได้ขัดแย้งกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์ในอดีตเสียทีเดียว เพราะจากการศึกษาของธนาคารโลก (Feder et al 1988 และ Viroj 1986) ก็พบว่าผลของเอกสารสิทธิ์ที่มีต่อผลผลิตนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หากแต่เป็นผลจากการที่เกษตรกรสามารถนำเอกสารสิทธิ์ไปค้ำประกัน

³² มีเกษตรกรที่ตกเป็นตัวอย่างเพียง 5 ราย (จาก 388 ราย) ที่จบการศึกษาสูงกว่ามัธยมปลาย และเพียง 3 รายที่จบมหาวิทยาลัย

สินเชื่อในระบบ ซึ่งในอดีต (หรือแม้กระทั่งในปีที่ศึกษาเอง) ปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ไม่ได้มีความรุนแรงสำหรับชาวไร่ร้อยละเจ็ดในการให้เงินกู้ยืมในอดีตจะค่อนข้างผ่อนปรนในเรื่องนี้

ผลอีกประการหนึ่งที่อาจจะขัดกับความเชื่อของบุคคลในวงการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลหลายท่านก็คือผลของสินเชื่อซึ่งมีผลกระทบต่อผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างน้อย ซึ่งผลประการนี้สอดคล้องกับรายงานการสำรวจภาคสนามในรายงานความก้าวหน้าครั้งที่สอง (ซึ่งนำเสนอในรูปแบบของตารางสถิติแบบง่าย ๆ) สิ่งที่แตกต่างกันเล็กน้อยก็คือ ในสมการนี้ได้รวมสินเชื่อทุกชนิดเข้าด้วยกันเนื่องจากไม่มีเหตุผลทางวิชาการที่ชัดเจนที่จะมาบ่งบอกว่าเกษตรกรจะมีวิธีการใช้เงินสินเชื่อจากแต่ละแหล่งแตกต่างกัน

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจจากการประมาณสมการผลผลิตครั้งนี้ก็คือผลที่ตรงกันข้ามกันของประสบการณ์และการศึกษา การที่ประสบการณ์การปลูกอ้อยมีส่วนช่วยในการยกระดับผลผลิตต่อไร่เป็นเรื่องที่อธิบายได้ไม่ยาก แต่ถ้าสมมุติฐานที่ผู้วิจัยใช้อธิบายว่าเกษตรกรที่มีการศึกษาสูงขึ้นอาจจะมีรู้ทางการประกอบอาชีพอื่น ๆ มากขึ้นและทำให้ใช้เวลาในไร่อ้อยน้อยลงเป็นความจริงแล้ว นโยบายในเชิงนโยบายในเรื่องนี้ก็คือโครงการฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร ซึ่งเสนอไว้ในแผนงานของสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย (CASRIN) น่าจะเป็นยุทธวิธีที่ดีวิธีหนึ่งในการที่จะค่อยนำความรู้ทางด้านเกษตรกรรมไปสู่เกษตรกรที่มีการศึกษาสูงกว่าและน่าจะมีศักยภาพในการเรียนรู้และถ่ายทอดมากกว่าเกษตรกรทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันก็ยังไม่มีความเพียงพอและที่จะสามารถแสวงหาความรู้ในระดับลึกด้วยตนเอง ซึ่งโครงการในลักษณะดังกล่าวน่าจะมีส่วนช่วยในการยกระดับผลผลิตได้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

2.6 ข้อเสนอแนะระบบการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อย

ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างเข้มแข็งที่สุด มีกฎหมายกำหนดระบบแบ่งผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายยอมรับ มีสถาบันความร่วมมือระหว่างชาวไร่ ผู้ประกอบการโรงงานและภาครัฐ มีเงินกองทุนของตนเอง ตลอดจนมีความเข้มแข็งทางการเมืองจนสามารถผลักดันให้รัฐกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศในระดับสูงได้แต่ในด้านการผลิตอ้อย อุตสาหกรรมอ้อยกลับมีปัญหาและจุดอ่อนเหมือนกับพืชเกษตรอื่น ๆ ผลผลิตรวมและผลผลิตต่อไร่มีความแปรผันสูง และอาจรุนแรงกว่าพืชเกษตรอื่น การขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลจนเกินขนาดส่งผลเสียต่อผลผลิตอ้อยต่อไร่ แม้จะเป็นความจริงว่ารัฐบาล (โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรฯ) ละเลยและไม่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมนี้ แต่เราคงจะกล่าวไม่ได้เต็มปากกว่านั้นเป็นความบกพร่องของรัฐบาล แท้ที่จริงแล้วหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาควรอยู่กับฝ่ายชาวไร่และผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลด้วย เพราะรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองจนอุตสาหกรรมสามารถมีกองทุนของตนเองซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ได้ แต่เงินส่วนใหญ่กลับถูกนำไปใช้ในการแก้ปัญหาราคาส่งในประเทศซึ่งเป็นการแก้เฉพาะปัญหาเฉพาะหน้า

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบวิจัยการกำจัดโรคอ้อยและการส่งเสริมจึงต้องคำนึงถึงความเป็นจริงดังกล่าวด้วยในการนำเสนอแนะนโยบายด้านการเพิ่มผลผลิต เราจะตอบคำถามสำคัญต่อไปนี้

- ใครควรมีบทบาทอะไรในด้านการวิจัย การกำจัดโรคและการส่งเสริม เช่น การกำหนดทิศทางการวิจัย การจัดลำดับความสำคัญ
- การแก้ไขจุดอ่อนของระบบการวิจัยและส่งเสริม จะมีนโยบายในแต่ละด้านอย่างไร
- ควรมีสถาบันหรือองค์กรประสานงานระดับชาติอย่างไร

ก. บทบาทของฝ่ายต่างๆ

คำถามแรกคือกิจกรรมในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (ได้แก่ การวิจัย การกำจัดโรค การส่งเสริม) ควรเป็นหน้าที่และบทบาทของผู้ใด หรืออีกนัยหนึ่งใครเป็นผู้ออกเงินค่าใช้จ่าย (financing) เราจะใช้หลักความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายในอุตสาหกรรมอ้อยๆ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งบทบาท พร้อมเหตุผล ดังตารางที่ 2.13

ตารางที่ 2.13 ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยๆ

งาน	ผู้ที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ		เหตุผล
	ปัจจุบัน	อนาคต	
1. การวิจัยปรับปรุงพันธุ์ เพื่อเพิ่มผลผลิต และต้านทานโรค	ระบบวิจัยของรัฐ	ระบบวิจัยของรัฐ	อ้อยแพร่พันธุ์ได้ด้วยท่อนพันธุ์เอกชน ไม่อาจเก็บเกี่ยวประโยชน์จากการวิจัยได้
2. การวิจัยเครื่องจักรทุนแรง	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชนด้วยการร่วมมือจากรัฐ	เอกชนเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้ แต่มีการลอกเลียนแบบง่าย และบริษัทเอกชนมีศักยภาพทางเทคโนโลยีต่ำ
3. การวิจัยขบวนการผลิตน้ำตาล	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	เอกชนเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้
4. การกำจัดโรค	ชาวไร่	ชาวไร่ และรัฐ	ชาวไร่อาจขาดความรู้และแรงจูงใจที่จะกำจัดและป้องกันโรค และโรคระบาดจะส่งผลเสียหายรุนแรงต่อส่วนรวม
5. การจัดการในไร่ นา การปรับปรุงดิน cropping patterns และเขตกรรม	ชาวไร่และโรงงาน	ชาวไร่ โรงงานและกรมส่งเสริม	ผลประโยชน์โดยตรงของเกษตรกร แต่เกษตรกรอาจขาดความรู้ทันสมัยบางอย่าง ในอนาคตถ้าเลิกกำหนดราคาในประเทศ โรงงานอาจไม่มีแรงจูงใจจะทำงานส่งเสริม

ที่มา: แนวคิดของผู้วิจัย

ข. การกำหนดทิศทางและลำดับความสำคัญของการวิจัยและส่งเสริม

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจพิจารณาปรับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารกองทุนและมูลนิธิเพื่อสถาบันวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยแห่งชาติ หรืออาจใช้มูลนิธิเพื่อสถาบันวิจัยฯ ทำหน้าที่กองทุนเพื่อการวิจัยและการส่งเสริมการผลิต คณะกรรมการกองทุนฯ ดังกล่าวควรมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใดๆ การปรับโครงสร้างหน่วยงานเพื่อให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการวิจัยฯ ควรเป็นเรื่องที่ผู้แทนฝ่ายชาวไร่ โรงงานและรัฐบาลควรทำความเข้าใจร่วมกับคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

บทบาทของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการวิจัยฯ จะมี ดังต่อไปนี้

- กำหนดทิศทางการวิจัยและส่งเสริมให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวไร่และโรงงาน และจัดลำดับความสำคัญของการวิจัยและส่งเสริม
- จัดทำแผนแม่บทด้านการวิจัยและส่งเสริม เช่น แผนปรับปรุงพันธุ์ แผนบริหารกำจัดศัตรูพืช ฯลฯ

- ทำข้อตกลงกับคณะกรรมการบริหารกองทุนเรื่องการกำหนดส่วนแบ่งขั้นต่ำของค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อใช้ในการวิจัยและส่งเสริมเท่านั้น
- ทำข้อตกลงกับรัฐบาลในเรื่องการขอให้รัฐให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมการวิจัยที่ได้แบ่งจากคณะกรรมการบริหารกองทุน
- จัดวางระบบการจัดสรรเงินทุนเพื่อการวิจัยและส่งเสริมการผลิตบนพื้นฐานของระบบการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น การประมูลโครงการ
- ติดตามและประเมินผลการวิจัยทั้งงานที่คณะกรรมการฯ ให้ทุนสนับสนุนและงานอื่น ๆ
- จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัย และประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศเพื่อจัดหาทุนการศึกษาทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- ประสานงานกับสถาบันวิจัย และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งศูนย์รวบรวมพันธุ์้อย จัดทำประวัติพันธุ์จัดทำข้อมูลด้านพันธุ์และศัตรูพืช และวางระบบแลกเปลี่ยนพันธุ์้อยกับสถาบันวิจัยในต่างประเทศ
- ประสานงานกับมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย กรมส่งเสริมการเกษตร ในการจัดการอบรม และส่งเสริมการผลิต

เนื่องจากในปัจจุบันมีสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย้อยและน้ำตาลทรายเกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ มูลนิธิเพื่อสถาบันวิจัย้อยและน้ำตาลทราย และสถาบันวิจัย้อยและน้ำตาลทราย นอกจากนั้นยังมีการเสนอแผนแม่บทวิจัย้อยและน้ำตาลทราย ปี 2543-2546 โดยสถาบันวิจัย้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนมีข้อเสนอของกลุ่มนักวิชาการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่เรียกร้องให้มีการจัดตั้ง National Agricultural Research Centers ดังนั้นจึงควรมีการจัดให้มีการประชุมใหญ่ เพื่อกำหนดแนวทางในการปรับรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้สามารถดำเนินงานตามบทบาทที่เสนอไว้ข้างต้น

2.7 ประสิทธิภาพการผลิตและกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลกเป็นแรงจูงใจให้โรงงานน้ำตาลแย่งกันขยายกำลังการผลิตอย่างต่อเนื่อง ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา กำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นถึงหนึ่งเท่าครึ่ง โดยเพิ่มจาก 218,883 ตัน้อยต่อวันในปี 2519 มาเป็น 537,889 ตัน้อยต่อวันในปี 2540 ก่อนปี 2530 การขยายกำลังการผลิตเกิดขึ้นทุกภาค แต่หลังจากนั้นกำลังการผลิตในภาคกลางและภาคตะวันออกเริ่มลดลง ขณะที่กำลังการผลิตในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ดูตารางที่ 2.2)

การขยายกำลังการผลิตในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการตั้งโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้นถึงสามเท่าครึ่งในช่วงเวลาระหว่างปี 2519 - 2540 ทั้งนี้เพราะขนาดโรงงานที่ใหญ่ขึ้นจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยลดลง

การขยายและย้ายโรงงานน้ำตาลมีทั้งผลดีและผลเสียต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลและอุตสาหกรรมอ้อย (ดูรายงานของ วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณ ตูลยวคินพงศ์ ในรายงานเล่มที่ 2)

ในด้านผลดี การขยายกำลังการผลิตอย่างต่อเนื่องในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาส่งผลให้โรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่ของไทยเป็นโรงงานที่มีเครื่องจักรทันสมัยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่นๆ นอกจากนั้นโรงงานยังมีเส้นทางที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตได้ เช่น การนำระบบอัตโนมัติมาใช้ในการเกี่ยวน้ำตาล การพัฒนาและยกระดับความสามารถของบุคลากร เทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลจึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ที่จะกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของโรงงานน้ำตาลไทยในปัจจุบัน (แต่กรุณาดูปัญหาข้างล่าง)

อย่างไรก็ตามโรงงานน้ำตาลไทยยังมีปัญหาผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อย หรือต่อตันซีซีเอสมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าประเทศที่ทำได้ดีที่สุด (Best Practice) อันเนื่องจากสาเหตุต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาอ้อยที่ซีซีเอสต่ำ ปัญหาอ้อยไฟไหม้ อ้อยค้างในไร่และปัญหาอ้อยติดคิวยาวที่หน้าโรงงาน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการขาดระบบการประสานงานที่ดีในการส่งอ้อยเข้าโรงงาน และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาแรงจูงใจของระบบการซื้อขายอ้อยในปัจจุบันที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับคุณภาพของอ้อยมากพอ หากมีการเปลี่ยนแปลงระบบแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพอ้อยและการส่งอ้อยเข้าโรงงาน ผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยก็จะเพิ่มขึ้นได้มากพอสมควร

ข้อเสียของการขยายกำลังการผลิต คือในปัจจุบันอุตสาหกรรมน้ำตาลมีกำลังการผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ในปี 2540/41 โรงงานน้ำตาลทั้ง 46 แห่งมีกำลังการผลิต 537,889 ตันอ้อยต่อวัน ทำให้สามารถหีบอ้อยได้มากกว่า 65 ล้านตันในเวลา 4 เดือน แต่ปริมาณอ้อยที่เคยผลิตได้สูงสุดมีเพียง 58 ล้านตันในปี 2538/39 และในบางปีผลผลิตอ้อยลดลงต่ำมาก เช่นในปี 2540/41 มีอ้อยเพียง 42 ล้านตัน ดังนั้นการใช้กำลังการผลิตจึงอยู่ในระดับระหว่าง 64.6 - 89.2%

การที่โรงงานน้ำตาลใหม่ ๆ มีขนาดโรงงานที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ และการแข่งขันตั้งโรงงานในบริเวณใกล้เคียงกันทำให้โรงงานต่างๆ มีความลำบากในการหาอ้อยป้อนโรงงานให้เพียงพอ ผลที่ตามมาคือจำนวนวันหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลไทยค่อนข้างสั้นเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง ในระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา จำนวนวันหีบอ้อยเฉลี่ยเพียงปีละ 119 วัน หรือปีละไม่ถึง 4 เดือนเต็ม

ปัญหากำลังการผลิตส่วนเกิน และจำนวนวันหีบอ้อยที่ลดลงนี้ ทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลสูงกว่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหานี้โดยการจำกัดหรือลดกำลังการผลิตลงเป็นเรื่องที่เกือบเป็นไปไม่ได้เลย แม้กระทรวงอุตสาหกรรมจะมีบทลงโทษผู้ที่ขยายโรงงานเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต แต่ปรากฏว่าโรงงานส่วนใหญ่สามารถขยายกำลังการผลิตโดยการขยายขนาดโรงงานด้วยข้ออ้างต่อทางราชการว่า โรงงานเดิมเล็กเกินไปทำให้ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยสูง จึงต้องขยายขนาดโรงงาน นอกจากนั้นในหลายกรณี แม้จะมีการย้ายโรงงานไปจังหวัดอื่น แต่ปรากฏว่าทางราชการต้องยอมผ่อนผันให้โรงงานเดิมยังคงดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายแดงต่อไป เพราะมีแรงกดดันจากชาวไร่อ้อย ด้วยเหตุนี้กำลังการผลิตจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดสองทศวรรษและภายใต้ระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน จะไม่มี โรงงานใดยอมลดกำลังการผลิตหรือปิดโรงงานของตน (ยกเว้นโรงงานของรัฐวิสาหกิจ)

แต่ในช่วง 5 ปีข้างหน้า อาจจะไม่มียางโรงงานใดขยายกำลังการผลิตหรือลงทุนสร้างโรงงานน้ำตาลใหม่ สาเหตุเพราะโรงงานเกือบทั้งหมดยังมีภาระหนี้ที่ต้องชำระคืนเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 5-8 ปีขึ้นไป และตราใบที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังทรงตัวในระดับต่ำ รวมทั้งกลุ่มอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐปรับราคาน้ำตาลในประเทศได้ ตรานั้นโรงงานก็จะมีแรงจูงใจในการขยายกิจการ แต่ขณะเดียวกันภาระหนี้สินของโรงงานน้ำตาลก็อาจทำให้โรงงานไม่มีเงินทุนเหลือที่จะนำมาปรับปรุงเครื่องจักรให้ทันสมัย

2.8 สินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ก่อนที่จะเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ชาวไร่ได้รับสินเชื่อ (หรือเงินกู้ยืม) จากโรงงานน้ำตาล สินเชื่อดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่โรงงานใช้ในการสร้างพันธะผูกพันให้ชาวไร่มาขายอ้อยให้ตน เนื่องจากโรงงานมีกำลังการผลิตส่วนเกินดังกล่าวแล้ว อัตราดอกเบี้ยของเช็คเงินกู้ยืมต่ำกว่าสินเชื่อการเกษตรของ ธกส. เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือโดยการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 50 ของวงเงินที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้เป็นเงินกู้ยืม ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำทำให้เมื่อนำมาเฉลี่ยกับดอกเบี้ยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์อีกร้อยละ 50 แล้วอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจึงมักจะต่ำกว่า อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ ธกส. ในช่วงเวลาเดียวกัน

การที่ชาวไร่ได้รับเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำอาจมีผลให้ชาวไร่กู้ยืมเงินมากเกินไป การกู้เงินเป็นจำนวนมากน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่โรงงานน้ำตาลมีปัญหาไม่สามารถเรียกเก็บเงินกู้ยืมคืนได้³³

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลเกือบทั้งหมดมีปัญหาการชำระหนี้เนื่องจากจำนวนหนี้คงค้างสูงถึงหนึ่งแสนล้านบาท ปัญหาดังกล่าวประกอบกับปัญหาธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาขาดทุนทำให้ธนาคารพาณิชย์งดการรับซื้อเช็คเงินกู้ยืมของโรงงานน้ำตาล ปัญหาดังกล่าวทำให้ชาวไร่ขาดเงินทุนหมุนเวียนปลูกอ้อยในช่วงปลายฤดูฝนของปี 2541 (เรียกว่าอ้อยข้ามแล้ง) กลุ่มชาวไร่จึงรวมตัวกันขอให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ตกลงรับซื้อลดเช็คเงินกู้ยืมที่โรงงานน้ำตาลส่งจ่ายให้ชาวไร่ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท และมีการอนุมัติเงินเพิ่มเติมอีก 2,000 ล้านบาทในเวลาต่อมา ส่วนฤดูผลิต 2542/43 ธกส. จะให้สินเชื่อแก่ชาวไร่จำนวน 10,000 ล้านบาท แหล่งเงินทุนนี้ได้มาจากเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทย 5,000 ล้านบาท ธนาคารออมสิน 2,000 ล้านบาท และ ธกส. กู้ยืมจากแหล่งเงินกู้อื่นอีก 3,000 ล้านบาท โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำเงินมาฝากจำนวน 1,500 ล้านบาท (ดูรายละเอียดในรายงานของ วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณ ตูลยวาทินพงศ์ ในรายงานเล่มที่ 2)

เงื่อนไขการให้กู้และผลการดำเนินงานปรากฏอยู่ในตารางที่ 2.14 ข้อมูลการให้กู้ปรากฏว่าชาวไร่มากู้เงินจาก ธกส. น้อยกว่าที่คาด สาเหตุอาจเกิดจากการที่ชาวไร่ต้องหาบุคคลหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้จาก ธกส. ขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเช็คเงินกู้ยืมของโรงงานน้ำตาล แต่สาเหตุที่สำคัญน่าจะเกิดจากอัตราดอกเบี้ยของ ธกส. สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยการขายเช็คของชาวไร่ในอดีต การที่ชาวไร่กู้เงินจำนวนน้อยลงมาเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนอาจส่งผลดีต่อชาวไร่มากกว่าผลเสีย เพราะเมื่อชาวไร่ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

³³ ผู้ประกอบการโรงงานหลายรายอ้างว่าหนี้เสียที่ให้กับชาวไร่มีจำนวนสูงถึง 8,000 ล้านบาทในปี 2541

ขึ้นเท่ากับเกษตรกรอื่นๆ ชาวไร่อ้อยก็จะเริ่มผลิตฝัณฑ์เลือกใช้เงินอย่างระมัดระวัง³⁴ ในอดีตการแข่งขันกันเพื่อแย่งอ้อยเข้าโรงงาน ทำให้โรงงานมีแรงจูงใจจะให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเป็นแรงจูงใจแก่ชาวไร่ ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีส่วนสนับสนุนให้ชาวไร่กู้เงินเป็นจำนวนมากเกินความต้องการ โดยการให้การอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ชาวไร่ผ่านธนาคารพาณิชย์

ตารางที่ 2.14 ธกส. กับสินเชื่้อ้อย

รายละเอียดโครงการ	งวดที่ 1	งวดที่ 2	งวดที่ 3
ระยะเวลาดำเนินการ	เม.ย. 41	มิ.ย. 41	ต.ค. 41-ก.ย.42
วงเงินรับซื้อลดเช็คก๊วย	1,000 ล้านบาท	2,000 ล้านบาท	10,000 ล้านบาท
อัตราดอกเบี้ยซื้อลด	ร้อยละ 15	ร้อยละ 15	ร้อยละ 11
อัตราเบี้ยปรับเกินกำหนด	ร้อยละ 19	ร้อยละ 22.5	ร้อยละ 19
จำนวนเงินรับซื้อลดเช็คเมื่อสิ้นโครงการ	1,563 ล้านบาท		2,625 ล้านบาท (ณ 30 ก.ย.42)

ที่มา: ฝ่ายสินเชื่อเกษตรกร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

³⁴ ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตต่อไร่ของเราพบว่าสินเชื่อกู้ไม่มีอิทธิพลต่อผลผลิตต่อไร่ ซึ่งตรงข้ามกับข้ออ้างของผู้บริหารโรงงาน ฉะนั้นการกล่าวว่าในอดีตเงินกู้ของโรงงานน้ำตาลมีจำนวนมากเกินไปไม่น่าจะเป็นข้อสรุปที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง

บทที่ 3

ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและ การแบ่งปันผลประโยชน์

การศึกษาในบทนี้เริ่มจากการสรุปสาระสำคัญของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในปัจจุบัน จากนั้นก็จะวิเคราะห์ทางเลือกในการกำหนดราคา 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกจะยังคงรักษาระบบการกำหนดราคาน้ำตาลดังเช่นในปัจจุบัน แต่ได้ศึกษาผลกระทบของการปรับราคาขายปลีกน้ำตาลที่มีต่อราคาและเสถียรภาพของราคาอ้อย แนวทางที่สองเป็นการเปลี่ยนไปสู่ระบบการค้าเสรี ตอนที่ 3.3 ศึกษาปัญหาของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน ตอนที่ 3.4 ศึกษาทางเลือกต่างๆ ในการแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคตและวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของทางเลือกเหล่านั้น และในตอนที 3.5 นำเสนอแนวทางการปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้านราคาที่รัฐบาลควรนำมาใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

3.1 ระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน

ก. ระบบการกำหนดราคาและแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในปัจจุบันมีวิธีการทำงานที่สามารถสรุปออกมาได้สั้นๆ ดังต่อไปนี้คือ

- ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (ระบบ 70:30) เป็นกลไกอ้างอิงในการคำนวณและกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อจากชาวไรในแต่ละปี
- โรงงานเป็นผู้ซื้ออ้อยจากชาวไร่ และมีการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า โดยโรงงานเป็นผู้ไปหาแหล่งสินเชื่อมาให้ชาวไร่
- มีการกำหนดราคาภายในประเทศและใช้ราคาภายในประเทศเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อยและรายรับของชาวไร่และโรงงาน
- มีกองทุนอ้อยและน้ำตาลซึ่งมีหน้าที่หลายประการรวมทั้งการรักษาเสถียรภาพราคาและเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการวิจัย

ระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ของไทยต่างกับในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียและฟิลิปปินส์ โดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของไทยในปัจจุบันอิง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมาตรา ๑๗ (๒๓) กำหนดให้น้ำรายรับจากน้ำตาลและผลพลอยได้ทั้งหมดมาแบ่งผลประโยชน์ (ในปัจจุบันผลิตผลที่นำมาคำนวณรายรับในการแบ่งปันผลประโยชน์ได้แก่ น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และโมลาส

บางส่วน) ขณะที่ออสเตรเลียและฟิลิปปินส์จะแบ่งผลประโยชน์จากน้ำตาลทรายดิบและโมลาส (แต่ไม่รวม น้ำตาลทรายขาว) ในแง่นี้ ระบบของไทยจะคล้ายกับระบบของอัฟริกาใต้ (ซึ่งรวมน้ำตาลทรายขาวและโมลาสในการแบ่งผลประโยชน์ด้วย)

การแบ่งผลประโยชน์จะนำรายรับจากน้ำตาลและผลพลอยได้ (บางส่วน) มาหักค่าใช้จ่ายของระบบ ซึ่งประกอบด้วย ค่ากระสอบ ค่าขนส่งน้ำตาล และภาษีมูลค่าเพิ่ม หลังจากนั้นจึงนำรายรับสุทธิมาแบ่งตามสูตร 70:30 ดังนั้นระบบ 70:30 จึงไม่ใช่การแบ่งรายได้ทั้งหมดของระบบ และไม่ใช่การแบ่งกำไรด้วย เพราะไม่มีการหักค่าใช้จ่ายของโรงงานและของชาวไร่ก่อน

ข. เครื่องมือที่ใช้ในระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน

เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือการกำหนดโควตาการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ซึ่งแยกออกเป็นสามส่วน คือ

โควตา ก. เป็นปริมาณน้ำตาลที่อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงจำหน่ายในตลาดภายในประเทศเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ และทำให้มีน้ำตาลออกสู่ตลาดอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ

โควตา ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบที่ขายโดยบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) เพื่อเป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณราคาน้ำตาลที่ส่งออก

โควตา ค. เป็นน้ำตาลทรายดิบและทรายขาว (รวมขาวบริสุทธิ์) ที่ส่งออกโดยโรงงาน

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการกำหนดโควตา ก. ก็เพราะโดยทั่วไปแล้วราคาน้ำตาลภายในประเทศที่รัฐบาลกำหนดเป็นราคาที่สูงกว่าราคาส่งออก โรงงานน้ำตาลทุกโรงจึงมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลภายในประเทศมากกว่าที่จะส่งออก ดังนั้นถ้าปล่อยให้โรงงานจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศอย่างเสรี ก็จะไม่สามารถรักษาราคาให้อยู่ในระดับที่รัฐบาลกำหนดได้ เพราะตราบที่ราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศยังสูงกว่าราคาส่งออก โรงงานทุกโรงก็จะจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มขึ้น จนกระทั่งในที่สุดแล้วราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศก็จะลดลงมาเท่ากับราคาส่งออก (หักด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งออก) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ทั่วไปในตลาดที่ปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปริมาณโควตา ก. ที่จัดสรรจึงมีความสัมพันธ์กับราคาน้ำตาลภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในช่วงที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกตรึงเอาไว้ นั่น การจัดสรรโควตา ก. สามารถเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามการขยายตัวของตลาดภายใน (รวมทั้งจากอุปสงค์ของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น) แต่ถ้ามีการขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศก็อาจจะต้องปรับลดปริมาณโควตา ก. ลงมาบ้าง ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะไม่สามารถขายน้ำตาลทั้งหมดในราคาที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ การใช้ระบบโควตา ก. ก็มีความจำเป็นต้องจัดสรรปริมาณน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดในแต่ละช่วงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพราะถ้าปล่อยให้ น้ำตาลทะลักออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมากในบางช่วงแล้ว ก็จะไม่สามารถรักษาราคาไว้ได้ ในทางกลับกัน ถ้าผู้ประกอบการสามารถ “ฮั้ว” กันได้โดยหยุดส่งน้ำตาลในบางช่วง ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะพุ่งสูงขึ้นมาในช่วงนั้นได้ ดังนั้น มาตรการการขึ้นขวนน้ำตาลจึงเป็น

มาตรการที่เป็นประโยชน์ในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาทั้งสำหรับผู้ผลิตและผู้บริโภค แต่ประโยชน์หลักอยู่ที่ผู้ผลิตซึ่งสามารถจำหน่ายน้ำตาลและอ้อยในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งแม้ว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเก็บสต็อกระหว่างปี แต่ก็ยังเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้ผลิตจะได้รับ

ตราบัตรรัฐบาลยังประสงค์ให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออก การกำหนดโควตา ก. ก็ยังมีความจำเป็น รวมทั้งในกรณีที่มีการลดยัตว์ราคาน้ำตาล ในระดับที่สูงกว่าราคาตลาดโลก (แต่ไม่ได้ปล่อยเสรีจริง ๆ) ก็ยังต้องการจัดสรรโควตา ก. และจะต้องทำด้วยความระมัดระวังมากขึ้นด้วย แต่ในกรณีที่รัฐบาลปล่อยให้ราคาน้ำตาลลอยตัวแบบเสรี (เหมือนน้ำมัน) ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้โควตา ก. และระบบการขึ้นงวดอีกต่อไป ในกรณีนี้ ราคาน้ำตาลจะแกว่งขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของภาวะราคาในตลาดโลกและตามฤดูกาล (ดูการวิเคราะห์ในตอน ที่ 3.2) แต่โดยทั่วไปแล้วจะไม่มีปัญหาน้ำตาลขาดตลาด³⁵ และจะไม่มีแรงจูงใจในการนำเข้าเป็นตราบัตรที่ไทยยังคงเป็นประเทศผู้ส่งออก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะลดภาษีนำเข้าน้ำตาลลงมาเหลือศูนย์ก็ตาม

สำหรับโควตา ข. เป็นโควตาเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเป็นเครื่องมือในการกำหนดราคาอ้างอิงสำหรับน้ำตาลโควตา ค. ที่ส่งออกโดยโรงงาน โดยเนื้อหาแล้ว โควตา ข. คือการขายน้ำตาลโดยชาวไร่ (โดยใช้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย ซึ่งแม้ว่าจะบริหารโดยมีออาชีพ แต่การจำหน่ายน้ำตาลในแต่ละครั้งจะต้องผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของชาวไร่จากองค์กรต่าง ๆ)

ส่วนโควตา ค. นั้น เป็นการส่งออกโดยโรงงาน ซึ่งดำเนินการส่งออกเอง ซึ่งโรงงานเป็นผู้รับผิดชอบกำไรขาดทุนตามราคาที่ตนขายได้เอง แต่ในการคำนวณราคาอ้อยนั้นจะใช้ราคาส่งออกตามโควตา ข. เป็นราคาอ้างอิงสำหรับน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ส่วนที่ส่งออกนั้น ราคาอ้างอิงจะคิดเพิ่มจากราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบอีกร้อยละ 13.86 ซึ่งได้จากการนำส่วนต่างราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวและทรายดิบเฉลี่ยในช่วงปี 2530-36 มาหักต้นทุนการแปรรูปในช่วงปี 2534/35 ตามที่โรงงานให้ข้อมูลมา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.)

3.2 แนวทางในการแทรกแซงในตลาดอ้อยและน้ำตาล: การกำหนดราคาในประเทศ

ตลาดอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยเป็นตลาดที่ได้รับการแทรกแซงมาโดยตลอด ระบบการแทรกแซงก็ได้มีการปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเริ่มทรงตัวเมื่อมีการใช้ระบบ 70:30 อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา หลังจากนั้นกติกาของการแทรกแซงก็เริ่มเป็นที่เข้าใจของทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงาน ข้อขัดแย้งซึ่งเคยมีอย่างรุนแรงระหว่างสองฝ่ายนี้ก็ค่อย ๆ หายไป และเริ่มมีขอบเขตที่แคบลงมาโดยลำดับ การเสนอแนวนโยบายที่จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าวมักจะไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังเท่าใดนัก เมื่อเริ่มโครงการวิจัยนี้ในปี 2540 ก็มีการกล่าวถึงการเปิดเสรีตลาดน้ำตาล เพราะในปีนั้น ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง อีกทั้งค่าเงินบาทก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดแรงกดดันต่อราคาภายในประเทศ จนกระทั่งรัฐบาลจะไม่สามารถรับราคาควบคุมไว้ได้ และก็มีกระแสความห่วงใยที่จะให้เปิดเสรีตลาดน้ำตาล แต่ครั้นราคาในตลาดโลกลดลงหลังจากบราซิลลดค่าเงินของตนตามประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย กระแสดังกล่าวก็ได้อ่อนตัวลง

³⁵ ในกรณีที่มีปัญหาการชักกันของผู้ประกอบการในการกักไม่ให้น้ำตาลออกสู่ตลาดชั่วคราว กระทรวงพาณิชย์เองก็ยังมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นเครื่องมือในการควบคุม

แต่กระนั้นก็ตาม การศึกษากลไกในการกำหนดราคากายในประเทศก็มีประโยชน์เพื่อประกอบกับการตัดสินใจว่าควรจะมีการปรับระบบหรือไม่ หรือถ้าไม่ปรับระบบควรจะปรับตัวแปรบางตัว (เช่นเพิ่มราคาน้ำตาลภายในประเทศ) โดยรักษาระบบไว้แบบเดิมหรือไม่

กลไกราคาน้ำตาลภายในประเทศที่ใช้กันอยู่นั้นมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- รัฐบาลพยายามควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลให้ขยายตัวตามนโยบาย แต่จะควบคุมได้สำเร็จหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่ากำลังผลิตน้ำตาลในประเทศอยู่ในระดับเกินความเหมาะสม เพราะเหตุว่าโรงงานไม่สามารถหาอ้อยมาป้อนความต้องการของโรงงานได้เพียงพอ
- รัฐบาลมีการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศไว้ในระดับที่มักจะสูงกว่าราคาต่างประเทศ การควบคุมดังกล่าวนี้จะประสบความสำเร็จในช่วงที่ราคาต่างประเทศต่ำกว่า แต่ในบางช่วง เช่นเมื่อปลายปี 2540 และต้นปี 2541 ซึ่งราคาต่างประเทศสูงกว่าราคาภายในประเทศ การควบคุมราคาดังกล่าวก็ประสบกับความล้มเหลว และเกิดปัญหาน้ำตาลขาดตลาด แต่ความล้มเหลวเช่นนี้เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ระบบนี้จึงได้รับการยอมรับจากโดยผู้คนในอุตสาหกรรมเพราะในช่วงที่ราคาตลาดโลกต่ำกว่าราคาควบคุมในประเทศ ทั้งโรงงานและชาวไร่ก็ได้ประโยชน์จากระบบ และในช่วงที่ราคาตลาดโลกสูงกว่า ผู้เสียหายจากการที่น้ำตาลขาดแคลนคือผู้บริโภค ขณะที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอาจจะเสียผลประโยชน์บ้างเพราะต้องขายน้ำตาลภายในประเทศส่วนหนึ่งในราคาที่ต่ำกว่าราคาส่งออก แต่ก็มีโอกาสที่จะได้กำไรเพิ่มขึ้นเช่นกัน
- ภายใต้เงื่อนไขของกำลังผลิตที่มีอยู่ รัฐบาลไม่สามารถกำหนดปริมาณการผลิตโดยรวมได้ แต่สามารถและจำเป็นต้องกำหนดส่วนของน้ำตาลที่จะส่งขายในตลาดภายในประเทศ (โควตา ก.)
- โรงงานจะทำสัญญาซื้ออ้อยล่วงหน้าจากชาวไร่อ้อย โดยราคาอ้อยที่ชาวไร่จะได้รับ จะเป็นไปตามสัดส่วน 70:30 ของรายรับของโรงงานจากการขายน้ำตาลทั้งในและนอกประเทศ ในอดีตการซื้อขายอ้อยจะอยู่ภายใต้กรอบของสัญญาดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แต่ในระยะหลังซึ่งการแย่งอ้อยมีความรุนแรงขึ้น ระบบดังกล่าวได้ค่อยๆ ลดความสำคัญลง โดยมีอ้อยจำนวนมากที่มีการซื้อขายนอกสัญญาในราคาที่ต่างจากราคาประกาศของ กอน.
- ภายใต้กลไกทั้งหลายนี้ ชาวไร่และโรงงานได้รับราคาที่สูงกว่าตลาดโลก (ยกเว้นบางปี) โดยได้รับการอุดหนุนจากผู้บริโภค แต่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

ดังนั้น การประเมินผลกระทบของนโยบายของรัฐ (หากยังจะยึดอยู่กับระบบปัจจุบัน) จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ แต่เนื่องจากในขณะนี้กำลังผลิตของโรงงานน้ำตาลยังอยู่ในระดับสูงเกินความต้องการค่อนข้างมาก จึงต้องตั้งข้อสมมุติต่อไปว่า หลังจากนั้นรัฐบาลจะควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานอย่างเข้มงวด โดยจะไม่ยอมให้ขยายกำลังการผลิตอีก ยกเว้นสำหรับโรงงานรัฐวิสาหกิจที่ได้ขายไปแล้ว และโรงงานอื่นๆ ที่รัฐบาลได้อนุญาตให้เพิ่มกำลังผลิตไปก่อนหน้านี้แล้ว

แต่ถ้าไม่ยึดติดกับระบบปัจจุบัน ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ได้ก็คือปล่อยให้มีการค้าเสรี เนื่องจากประเทศไทยผลิตน้ำตาลได้เหลือใช้มากมาย จึงต้องส่งน้ำตาลออกต่างประเทศ ถ้าจะกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าต่างประเทศก็จะทำได้ด้วยการอุดหนุนการส่งออก แต่การอุดหนุนการส่งออกนั้นไม่มีทางเป็นไปได้ หากคำนึงถึงขีดจำกัดทางการเมืองภายในประเทศ และขีดจำกัดจากข้อผูกมัดที่เราได้ให้ไว้กับองค์การค้าโลก ในด้านการอุดหนุนการส่งออก ดังนั้น ถ้าหากไทยจะเปิดให้มีการค้าเสรีน้ำตาล ก็จะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่จะทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเท่ากับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ลบด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งออก

การวิเคราะห์ส่วนนี้จะกล่าวถึงตลาดน้ำตาลในสองระบบ ระบบแรกคือในระบบปัจจุบัน และในระบบที่สองคือในระบบที่มีการค้าเสรี โดยยกเลิกการแทรกแซงทุกชนิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน

(ก) การเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบัน

ภายใต้เงื่อนไขที่ลำดับไว้แล้วข้างต้นนี้ รัฐบาลมีเครื่องมือในการกำหนดนโยบายที่ค่อนข้างจำกัด ในประการแรก น้ำตาลส่วนใหญ่ของไทยส่งออกไปยังตลาดโลกซึ่งราคามีความผันผวนมาก ในประการที่สอง ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลไม่สามารถใช้มาตรการควบคุมการขยายโรงงานมาเป็นเครื่องมือได้ เพราะเหตุว่ากำลังผลิตขณะนี้เกินความต้องการอยู่แล้ว และรัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะลดกำลังการผลิตลงจากระดับนี้ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น เครื่องมือที่เหลืออยู่จะมีอยู่อย่างเดียว คือการปรับราคาสำหรับผู้บริโภค ส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์ผลของการเปลี่ยนแปลงราคาผู้บริโภคต่อราคาอ้อย

ในการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อการผลิตอ้อย และต่อความต้องการบริโภคน้ำตาล อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงราคาและรายได้ของผู้ผลิตด้วย หากขึ้นราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคแล้ว ชาวไร่จะเพิ่มผลผลิตอ้อย และผู้บริโภคก็จะลดการบริโภคน้ำตาลลง การส่งออกก็จะมากขึ้น ซึ่งจะถ่วงรายได้ของชาวไร่อ้อยลงมาเล็กน้อย ดังนั้น การคำนวณผลของการขึ้นราคาน้ำตาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางอ้อมเหล่านี้ด้วย คณะผู้วิจัยได้ทำการคำนวณผลกระทบรวมมาแล้ว โดยได้ใช้แบบจำลองง่ายๆ ที่ให้รายละเอียดไว้ในภาคผนวก ง.

แบบจำลองนี้มีข้อสมมุติหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ ประการแรก รัฐบาลไม่มีการสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (นอกเหนือจากการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ) ดังนั้นรายได้ที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้รับนั้นจะมาจากการส่งออกน้ำตาลตามราคาตลาดโลกและจากการขายน้ำตาลในตลาดภายในเท่านั้น ประการที่สอง ชาวไร่อ้อยมีการตอบสนองต่อราคาอ้อยที่เพิ่มขึ้นด้วยความยืดหยุ่น 0.0998³⁶ (หากราคาอ้อยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ผลผลิตอ้อยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1) ส่วนผู้บริโภคจะตอบสนองต่อราคาที่แพงขึ้นโดยการลดการบริโภคลงด้วยความยืดหยุ่น 0.26³⁷ (ราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 การบริโภคจะลดลงร้อยละ 2.6) ประการที่สาม แบบจำลองนี้จะไม่คำนึงถึงการนำเข้าน้ำตาล และประการสุดท้าย การกำหนดราคาอ้อยยังเป็นไปตามระบบ 70:30 อยู่

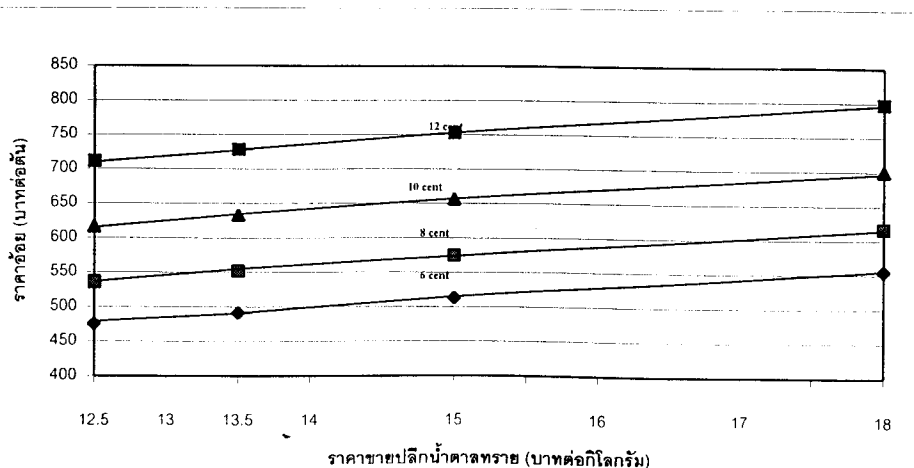
³⁶ ผลการประมาณค่าโดย สมพร อิศวิลานนท์ “การวิเคราะห์การตอบสนองของอุปทานอ้อย” ในรายงานเล่มที่ 2

³⁷ ค่าเฉลี่ยจากตารางที่ 4.3

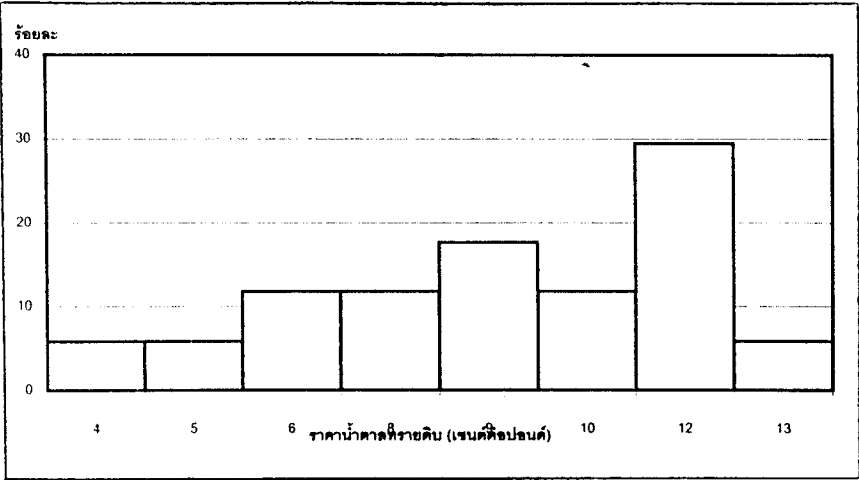
ภายใต้ข้อสมมติที่ระบุนานี้ ราคาอ้อยจะขึ้นอยู่กับตัวแปรสองตัวเท่านั้น คือราคาน้ำตาลภายในประเทศ และราคาน้ำตาลในตลาดโลก เพราะฉะนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกระหว่างราคาอ้อยที่สูงขึ้นตามความประสงค์ของชาวไร่อ้อย และราคาน้ำตาลที่ต้องตรึงเอาไว้ให้ต่ำตามความประสงค์ของผู้บริโภค รูปที่ 3.1 แสดงถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวสำหรับปี 2543 แขนงบนจะแสดงให้เห็นราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค ซึ่งเป็นตัวแปรที่อยู่มในการควบคุมของรัฐบาลโดยตรง ส่วนแกนตั้งนั้นแสดงให้เห็นราคาอ้อย ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายอันหนึ่งของนโยบายรัฐบาล เนื่องจากมีตัวแปรอีกตัวหนึ่งที่กำหนดราคาอ้อยอีกด้วย กล่าวคือราคาน้ำตาลในตลาดโลก เส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคและราคาอ้อยจะต้องมีข้อสมมุติเกี่ยวกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกด้วย รูปที่ 3.2 จึงมีเส้นหลายเส้น แต่ละเส้นก็จะมีข้อสมมุติเกี่ยวกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผลกระทบของราคาผู้บริโภคที่สูงขึ้นต่อราคาอ้อยนั้นมีแต่ไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น การขึ้นราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จาก 13.50 บาทเป็น 18 บาทต่อกิโลกรัม (เพิ่มขึ้นร้อยละ 33) จะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นในระยะสั้นประมาณ 61-72 บาทต่อตัน หรือในระยะยาวจะเพิ่ม 59-63 บาทต่อตัน (หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9-12) (ดูตารางที่ ผ.2 และ ผ.4 ในภาคผนวก ง.) ทั้งนี้ เนื่องจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศมีผลเฉพาะต่อน้ำตาลโคเวต้า ก. ซึ่งคิดเป็นน้ำตาลเพียงประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตน้ำตาลของไทย

แต่ในการกำหนดนโยบายนั้น นอกจากรัฐบาลจะคำนึงถึงระดับราคาอ้อยและน้ำตาลแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของราคาทั้งสองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะแกว่งค่อนข้างมาก รูปที่ 3.2 ก. แสดงให้เห็นการกระจายของราคาน้ำตาลในตลาดโลกในระหว่างปี 2524 ถึงปี 2540 และในรูปที่ 3.2 ข. และ 3.2 ค. แปรการกระจายของราคาน้ำตาลในตลาดโลกมาเป็นการกระจายของราคาอ้อย ภายใต้ข้อสมมุติว่า ราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคอยู่ในระดับ 13.50 และ 15 บาทต่อกิโลกรัมตามลำดับ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงราคานี้มีผลเพียงแต่ย้ายการกระจายไปทางขวา แต่ราคาอ้อยจะแกว่งเท่าเดิม การเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ในระดับ 127.94 บาทและ 129.23 บาทในสองกรณีดังกล่าว

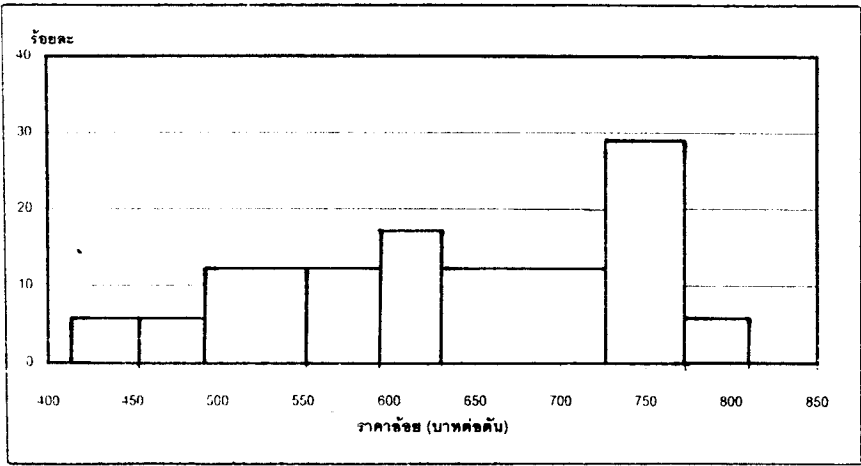
รูปที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาผู้บริโภค ราคาอ้อย ณ ระดับราคาตลาดโลกต่าง ๆ กัน
ในปี 2543 กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบัน



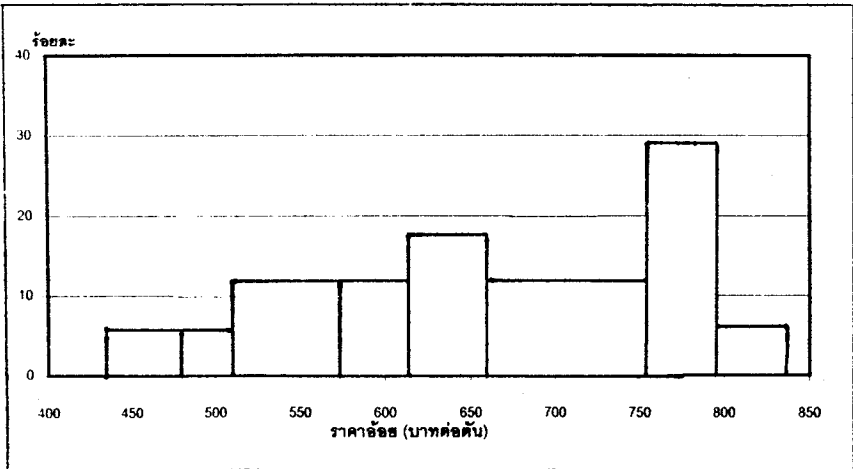
รูปที่ 3.2 ก Distribution ของราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก ปีพ.ศ. 2524-2540



รูปที่ 3.2 ข Distribution ของราคาอ้อย กรณีราคาน้ำตาลทราย = 13.50 บาทต่อกิโลกรัม
ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 127.94



รูปที่ 3.2 ค Distribution ของราคาอ้อย กรณีราคาน้ำตาลทราย = 15 บาทต่อกิโลกรัม
ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 129.23



นอกจากการคำนวณทั้งหมดนี้ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทางเลือกของนโยบายในปี 2543 คณะผู้วิจัยได้คำนวณความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลและอ้อยในปี 2548 ซึ่งแสดงให้เห็นในรูปที่ 3.3 จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันน้อยมากจากสถานการณ์ในปัจจุบัน ตัวแปรที่อาจแตกต่างกันก็คือตัวแปรที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้คือราคาในตลาดโลก

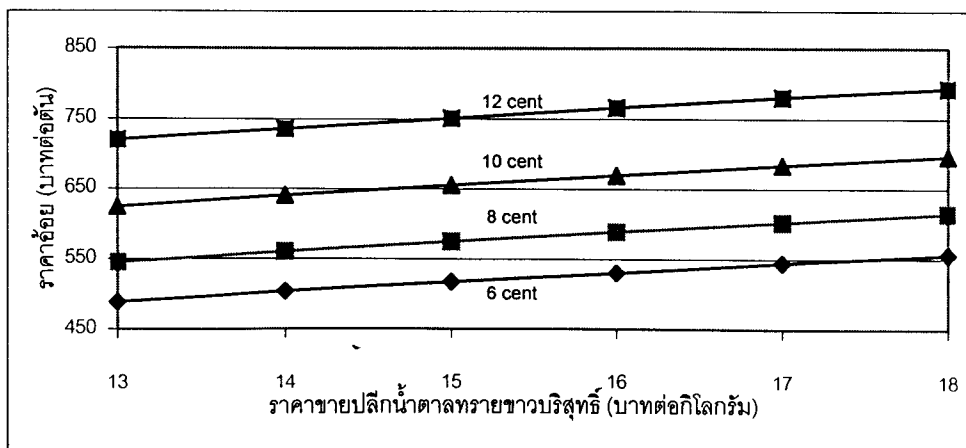
อย่างไรก็ตาม ในระบบปัจจุบันนั้น การทำให้ราคาอ้อยที่ชาวไรได้รับสูงขึ้นนั้นจะมาจากการให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาสูงขึ้น แต่การที่จะใช้มาตรการนี้ดันราคาอ้อยให้สูงขึ้นก็มีขีดจำกัดทางการเมือง และถึงขึ้นราคาน้ำตาลไปค่อนข้างมาก ราคาอ้อยก็จะขึ้นตามไปไม่มากเท่าใดนัก และดูเหมือนว่า บัดนี้ราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคก็ติดอยู่กับเพดานที่กำหนดโดยขีดจำกัดทางการเมืองเสียแล้ว

(ข) การเปลี่ยนแปลงราคาในกรณีที่ไทยเปิดเสรีตลาดน้ำตาล

หากไทยเปิดให้ค่าน้ำตาลโดยเสรีโดยฝ่ายเดียว (โดยรัฐบาลไทยเลิกแทรกแซงตลาดอ้อยและน้ำตาล ในขณะที่ต่างประเทศยังคงแทรกแซงเหมือนเดิม) จะมีผลอย่างไรต่อระดับและเสถียรภาพของราคาอ้อย ภายใต้ระบบนี้ ทั้งราคาน้ำตาลภายในประเทศและราคาอ้อยจะผันผวนไปตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก รูปที่ 3.4 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลในตลาดโลก (แกนนอน) กับราคาอ้อย (แกนตั้ง) (โปรดสังเกตว่ารูปนี้ต่างจากรูปที่ 3.1 ตรงที่แกนนอนนั้นแสดงถึงราคาน้ำตาลในตลาดโลกแทนที่จะเป็นราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค)

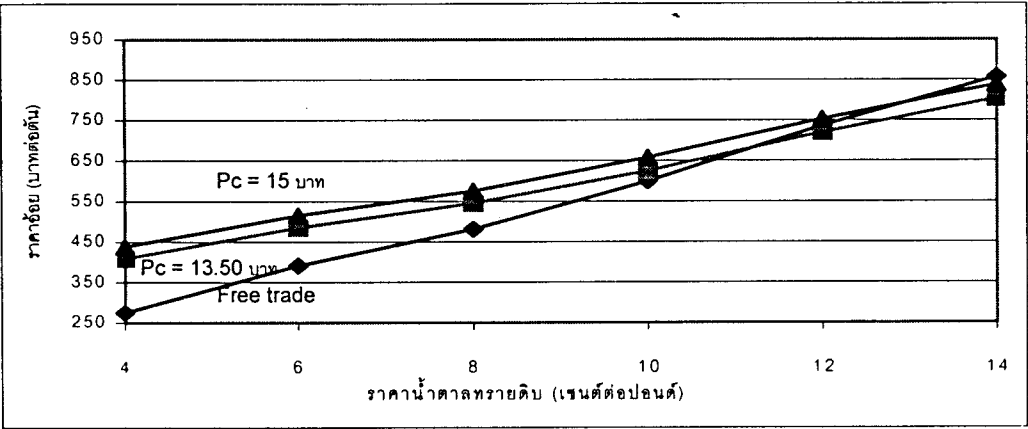
ในรูปเดียวกันนี้ เราได้แสดงให้เห็นราคาอ้อยเมื่อเปรียบเทียบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ในระบบปัจจุบัน ภายใต้ข้อสมมุติว่า ราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคอยู่ในระดับ 13.50 และ 15 บาทต่อกิโลกรัมตามลำดับสิ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจนในรูปดังกล่าว ก็คือกลไกในระบบเสรีจะส่งต่อผลของการเปลี่ยนแปลงในราคาตลาดโลกมากกว่าในระบบปัจจุบัน ดังนั้นในระบบเสรีราคาอ้อยก็จะแกว่งมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบรูปที่ 3.5 กับรูปที่ 3.2 ข. และ 3.2 ค. การเบี่ยงเบนมาตรฐานในกรณีการค้าเสรีจะอยู่ในระดับ 200 บาทสูงขึ้นจากกรณีที่ยังใช้ระบบปัจจุบัน นอกจากนี้ข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือภายใต้ระบบการค้าเสรี ราคาน้ำตาลภายในประเทศจะแกว่งมากเท่าๆ กับราคาตลาดโลก ขณะที่ในระบบปัจจุบันนั้น ราคาน้ำตาลจะไม่แกว่งเลย

รูปที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลผู้บริโภคและราคาอ้อย ณ ระดับราคาตลาดโลกต่างๆ กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบัน ในปี 2548



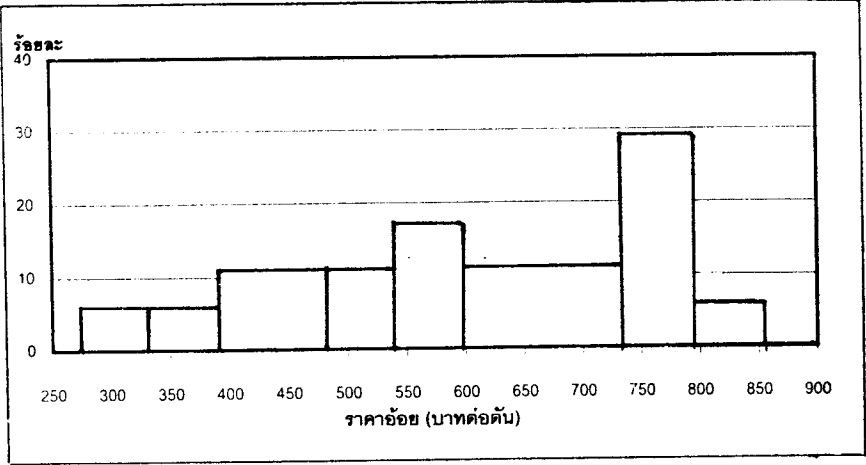
ที่มา: ตาราง ผ.4

รูปที่ 3.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกและราคาอ้อยในประเทศในปี 2543
กรณีไทยเปิดเสรีตลาดน้ำตาลฝ่ายเดียว



ที่มา: ตาราง ผ.2 และ ผ.5

รูปที่ 3.5 Distribution ของราคาอ้อย กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาในระบบเสรีแต่ฝ่ายเดียว
ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 200



ข้อดีของระบบการค้าเสรีก็คือน้ำตาลภายในประเทศจะไม่ขาดตลาดเพราะราคาจะปรับตัวได้เอง ตรงกันข้ามกับในระบบปัจจุบัน ซึ่งทุกครั้งที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกพุ่งขึ้นสูงกว่าราคาในประเทศ น้ำตาลในตลาดภายในจะหายจากตลาดทุกครั้ง ด้วยสาเหตุสองประการคือ ประการแรก การควบคุมปริมาณน้ำตาลในโควตา ก. ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร และประการที่สอง ทุกครั้งที่มีการขาดแคลนน้ำตาล จะมีข่าวอยู่เสมอว่าจะมีการปรับราคาน้ำตาลให้สูงขึ้น ข่าวดังกล่าวมักเกิดจากการผลักดันจากโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยให้ขึ้นราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคหรือให้ปล่อยให้ค่าน้ำตาลโดยเสรี แต่ไม่ว่าจะด้วยการผลักดันของใครโดยวิธีไหน และไม่ว่ารัฐบาลจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม ผลที่ตามมาจากข่าวในทำนองนี้ก็คือการกักตุนโดยผู้บริโภค ทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาด

3.3 ปัญหาของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบัน

แม้ว่าระบบการกำหนดราคาและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีข้อดีเป็นที่ประจักษ์ชัดหลายประการ (ดูหัวข้อ 3.4) แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ไม่น้อยเช่นกัน ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการผลิตและปัญหาความไม่พอใจของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทนี้จะให้ความสำคัญกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพเป็นสำคัญ (และจะพิจารณาปัญหาลู่ทางในการเจรจาต่อรองในประเด็นที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยตามความจำเป็น) ปัญหาของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็นสามประการใหญ่ๆ คือ ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ ปัญหาของระบบแบ่งปันผลประโยชน์และกลไกที่เกี่ยวข้อง และปัญหาความคล่องตัวของระบบ

3.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ

การที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศที่รัฐบาลกำหนดเป็นราคาที่สูงกว่าราคาส่งออกย่อมสร้างแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องบางฝ่ายไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือกติกาที่วางเอาไว้ ตัวอย่างเช่น

(ก) การลักลอบนำน้ำตาลโควต้า ค. มาจำหน่ายภายในประเทศ

เชื่อกันว่าปัญหานี้มีมานานแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากมีแรงจูงใจคือราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออก อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการเชื่อว่าในอดีตปัญหานี้เกิดขึ้นในวงจำกัดและมีปริมาณน้ำตาลไม่มากนัก แต่ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าปัญหานี้อาจมีความรุนแรงมากขึ้นในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยจะเห็นได้จากในปี 2541 ซึ่งปริมาณน้ำตาลโควต้า ก. ที่จำหน่ายได้ต่ำกว่าโควต้าที่กำหนดไว้ประมาณ 500,000 กระสอบ ซึ่งแม้ว่าอาจจะมีส่วนที่เกิดอุปสงค์ที่ลดลงเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านเชื่อว่ามีส่วนที่เกิดจากการลักลอบนำน้ำตาลโควต้า ค. มาจำหน่ายภายในประเทศด้วย และเห็นว่าถ้าไม่มีการดำเนินการใดใดเลย ปัญหานี้อาจมีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

(ข) การลักลอบส่งออกน้ำตาลโควต้า ก. ในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาภายในประเทศ

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก เนื่องจากโดยปกติแล้วราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะต่ำกว่าราคาภายในประเทศ แต่ในช่วงปลายปี 2540 และต้นปี 2541 ซึ่งค่าเงินบาทตกลงไปถึงประมาณ 50 บาทต่อเหรียญสหรัฐนั้น ราคาน้ำตาลที่ส่งออกกลับสูงกว่าราคาภายในประเทศ ทำให้มีการลักลอบส่งออกน้ำตาลโควต้า ก. เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามตลาดชายแดนต่างๆ และในอดีตก่อนที่จะมีการนำระบบ 70:30 มาใช้ ก็เคยมีปัญหาน้ำตาลขาดตลาดในปี 2523 ซึ่งเป็นปีที่ราคาน้ำตาลส่งออกสูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศเช่นกัน จนรัฐบาลในขณะนั้นต้องนำเข้าน้ำตาลทรายสีร่ำเข้ามาจำหน่ายให้ผู้บริโภค

(ค) อุตสาหกรรมส่งออกใช้น้ำตาลในราคาสูงกว่าคู่แข่งทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่เติบโต

การที่อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาดโลกเป็นสาเหตุหนึ่งที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่เติบโตเท่าที่ควร (เช่น อุตสาหกรรมลูกกวาด) ทั้งที่ไทยเป็นผู้ส่งออก

น้ำตาลรายใหญ่ ซึ่งตามปกติแล้ว ถ้าไม่มีการอุดหนุนการส่งออก ราคาขายส่งสินค้าเกษตรภายในประเทศผู้ส่งออกจะไม่สูงกว่าราคาส่งออกและราคาที่ซื้อขายกันในตลาดโลก ในอดีต อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเคยให้ส่วนลดแก่ผู้ผลิตสินค้าอาหารเพื่อการส่งออก ทำให้ผู้ส่งออกเหล่านี้สามารถซื้อน้ำตาลในราคาประมาณกิโลกรัมละ 8-9 บาท (ซึ่งสูงกว่าราคาส่งออกแต่ต่ำกว่าราคาขายส่งภายในประเทศ) แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้ยกเลิกการให้ส่วนลดดังกล่าวไปเมื่อต้นปี 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศต่ำกว่าราคาส่งออก และหลังจากนั้นก็ปฏิเสธที่จะให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออกมาจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการแลกกันระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นและระยะยาว เพราะถ้ามองเฉพาะผลประโยชน์ในระยะสั้นแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็จะเป็นผู้สูญเสียรายได้จากการให้ส่วนลดดังกล่าว แต่ในระยะยาวนั้น อุตสาหกรรมอาหารส่งออกเป็นผู้ใช้น้ำตาลที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นมาก³⁸ ในขณะที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลโดยตรงไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักในระยะหลัง

นอกจากนี้ การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยปฏิเสธคำขอของแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้ น้ำตาล ไม่ได้หมายความว่ารัฐควรจะมีจุดยืนเช่นเดียวกันเสมอไป เพราะถ้าการที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกเป็นผลพวงมาจากนโยบายของรัฐแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายนี้ เพราะการที่รัฐมีส่วนในการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศไว้สูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ย่อมทำให้เกิดการโอนย้ายทรัพยากรจากอุตสาหกรรมบางชนิดไปยังอุตสาหกรรมอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในที่สุดแล้วรัฐมีความจำเป็นต้องเลือกจุดที่เหมาะสมในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่ต่าง ๆ กัน แม้ว่าการเลือกใช้มาตรการหนึ่งใดของรัฐในกรณีนี้ย่อมทำให้มีทั้งฝ่ายที่ได้ผลประโยชน์และฝ่ายที่เสียผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁹

(ง) ปัญหาการแย่งอ้อย

การที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกทำให้ผู้ผลิตต่างก็ต้องการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ จึงต้องมีการกำหนดโควตา ก. สำหรับผู้ผลิตแต่ละราย ในทางปฏิบัติ โควตา ก. ที่แต่ละโรงงานได้รับจะเป็นอัตราส่วนโดยตรงกับปริมาณอ้อยที่เข้าหีบ (ยกเว้นโรงงานขนาดเล็กจะได้โควตา ก. ในอัตราส่วนที่สูงกว่าโรงงานขนาดใหญ่เล็กน้อย) ดังนั้น โรงงานทุกโรงมีแรงจูงใจที่จะหีบอ้อยให้ได้มากที่สุด และทำให้เกิดการแย่งอ้อยระหว่างโรงงานหรือข้ามเขต

ในแง่หนึ่ง การปล่อยให้มีการแย่งอ้อยก็เหมือนการเปิดให้มีการซื้อขายอ้อยโดยเสรีซึ่งชาวไร่ (โดยเฉพาะชาวไร่รายใหญ่ หัวหน้าโควตาและพ่อค้าอ้อย) จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ อย่างน้อยก็ในระยะสั้น สำหรับในระยะยาวนั้น ถ้าการแย่งอ้อยเป็นไปอย่างมีเหตุผล (กล่าวคือผู้ซื้อทุกรายคิดแล้วว่าคุ้มที่จะซื้ออ้อยในราคาที่สูงขึ้น) การ

³⁸ แม้ว่าเราจะไม่มียอดข้อมูลที่ชัดเจนในเรื่องนี้ แต่ถ้าใช้ปริมาณน้ำตาลที่ได้รับส่วนลดจากอุตสาหกรรมเป็นค่าประมาณการการใช้น้ำตาลของอุตสาหกรรมส่งออก (ดูตารางที่ 4.4) ก็จะได้เห็นว่าอัตราเพิ่มที่สูงมาก

³⁹ โดยหลักการแล้ว ถ้าการรักษาราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลกซึ่งทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสามารถขายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมส่งออกในราคาที่สูงกว่าราคาส่งออก ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายได้สุทธิจากการส่งออกของประเทศที่จะเกิดขึ้นจากการขายน้ำตาลในราคาส่งออกให้อุตสาหกรรมส่งออกแล้ว ก็แสดงว่ามาตรการการกำหนดราคาน้ำตาลของรัฐมีผลเสียต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และควรได้รับการแก้ไข

ปล่อยให้มีการแย่งอ้อยก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียแต่อย่างใด (ยกเว้นการส่งอ้อยข้ามเขต ซึ่งในกรณีที่มีอ้อยวิ่งสวนทางกัน จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งเพิ่มขึ้น และคุณภาพของอ้อยมีแนวโน้มลดลง)

3.3.2 ปัญหาของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์และกลไกที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในด้านนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่พอใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความต้องการแก้ไขระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งทางฝ่ายโรงงานและชาวไร่ และในแต่ละฝ่ายก็มีความเห็นที่แตกต่างกันด้วย (ตัวอย่างเช่น ชาวไร่บางกลุ่มต้องการแบ่งเขตขายน้ำตาลโคเวต้า ข.) ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้พอจะสรุปออกเป็นประเด็นย่อย ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(ก) วิธีการแบ่งผลประโยชน์ (แบ่งเป็นน้ำตาล หรือโดยผ่านการกำหนดราคาอ้อยในปัจจุบัน)

ชาวไร่บางส่วนต้องการให้มีการแบ่งผลผลิตแทนการขายอ้อยให้โรงงานดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลหลัก ๆ สองประการคือ

ประการแรก องค์กรชาวไร่ส่วนใหญ่เชื่อว่าโรงงานมีกำไรส่วนหนึ่งจากการทำตลาดและชาวไร่จะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นถ้าสามารถเองงานด้านการตลาดมาทำเองแทนที่จะขายเฉพาะน้ำตาลโคเวต้า ข. และ “ฝาก” ให้โรงงานขายน้ำตาลส่วนอื่นๆ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความเชื่อดังกล่าวนี้นี้มีมานานแล้ว แต่ที่ผ่านมาชาวไร่ก็เป็นฝ่ายที่พึ่งพิงเชื่อจากโรงงานและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์โดยผ่านการคำนวณราคาอ้อยก็ดำเนินมาได้ อย่างค่อนข้างราบรื่นในอดีต ในอดีต ชาวไร่ส่วนใหญ่จึงไม่ได้ให้ความสนใจกับเรื่องนี้มากนัก

ประการที่สอง ในช่วงสองปีที่ผ่านมาโรงงานจำนวนหนึ่งมีปัญหาหนี้สินและการจำหน่ายน้ำตาลและมีปัญหาในการจัดหาสินเชื่อให้ชาวไร่หรือไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยขั้นสุดท้ายตามเวลาที่กำหนด รวมทั้งเกิดกรณีฟ้องร้องจนทำให้ไม่สามารถได้ข้อยุติในเรื่องค่าอ้อยขั้นสุดท้ายในช่วงเวลาที่เคยได้ ทำให้ชาวไร่รู้สึกสูญเสียผลประโยชน์จากการระบบที่เป็นอยู่

(ข) ผลผลิตที่จะนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ และการกำหนดราคาผลผลิตอื่น ๆ นอกเหนือจากน้ำตาลทรายดิบ (เช่น น้ำตาลทรายขาว โมลาส)

ระบบปัจจุบันกำหนดวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ของน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ส่วนที่ส่งออกโดยคิดราคาเพิ่มจากราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบอีกร้อยละ 13.86 ซึ่งได้จากการนำส่วนต่างราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวและทรายดิบเฉลี่ยในช่วงปี 2530-36 มาหักต้นทุนการแปรรูปในช่วงปี 2534/35 ตามที่โรงงานให้ข้อมูลมา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.)

ในเรื่องนี้ โรงงานส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการแบ่งปันผลประโยชน์น่าจะจบลงที่น้ำตาลทรายดิบเหมือนกับในประเทศผู้ผลิตน้ำตาลส่วนใหญ่ (ยกเว้นอัฟริกาใต้) เนื่องจากการผลิตน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์นั้นเป็นการแปรรูปขั้นที่สูงขึ้นซึ่งเกิดจากการการลงทุนในกระบวนการผลิตขั้นต่อไปของโรงงานเอง ดังนั้นฝ่ายโรงงานจึงเห็นว่าส่วนแบ่งที่ชาวไร่ควรจะได้รับเพิ่มขึ้นจากน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ควรจะเท่ากับส่วน

แบ่งของน้ำตาลทรายดิบที่สูญเสียไปในกระบวนการนำน้ำตาลทรายดิบมาผลิตน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ (ซึ่งประมาณกันว่าอยู่ในระหว่างร้อยละ 4 - 7.5)

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2522 มาตรา ๑๗ (๒๓) กำหนดให้นำรายได้จากน้ำตาลและผลพลอยได้ทั้งหมดมาแบ่งผลประโยชน์ ซึ่งน่าจะรวมถึงน้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ และกากน้ำตาล (และอาจจะรวมไปถึงผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ตามมาได้ด้วย)

ในประเด็นเรื่องกากน้ำตาลหรือโมลาสนั้น ชาวไร่เห็นว่าเป็นผลพลอยได้ที่ควรนำมาแบ่งตามระบบ 70:30 ทั้งหมด ขณะที่ฝ่ายโรงงานมีความเห็นว่าอัตราการแบ่งผลประโยชน์น้ำตาลที่ 70:30 ที่นำมาใช้ตั้งแต่ปี 2525/26 นั้น ให้ผลตอบแทนชาวไร่ร้อยละสูงเกินไปในหลายประเทศและได้ชัดเจนส่วนนี้ไปแล้ว ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบัน ซึ่งได้มาจากการเจรจาต่อรอง จึงกลายเป็นลูกผสมของทั้งสองระบบ กล่าวคือเมื่อใดที่ราคากากน้ำตาลสูงกว่าราคาในปี 2525/25 ก็จะนำส่วนต่างนี้มาแบ่งตามอัตรา 70:30 แต่ในกรณีที่ราคากากน้ำตาลต่ำกว่าราคาในปี 2525/26 ก็จะไม่นำส่วนต่างนี้มาคิดแบ่งตามอัตรา 70:30

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการคิดราคากากน้ำตาลก็คือการไม่มีกระบวนการกำหนดราคาอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายเหมือนกับการใช้ราคาโควต้า ข. เป็นราคาอ้างอิงสำหรับน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมดในปัจจุบัน ในปัจจุบัน ราคากากน้ำตาลที่ใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์คิดจากราคาที่สำรวจโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งโรงงานมีความเห็นว่าเป็นราคาที่สูงกว่าราคาที่โรงงานขายได้จริงมาก

(ค) ปัญหาการใช้ตัวเลขจริงกับตัวเลขอ้างอิง

พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดว่าระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ควรคำนึงถึงต้นทุนของแต่ละฝ่ายด้วย ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมักจะหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาในการเจรจาต่อรองมาโดยตลอด แต่ในหลายกรณีวิธีนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากไม่สามารถสรุปตัวเลขต้นทุนที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพราะในการเสนอให้ปรับเปลี่ยนวิธีการคำนวณนั้นมักจะมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เสียประโยชน์มีแนวโน้มที่จะคัดค้าน อย่างไรก็ตาม ในช่วงประมาณเกือบสิบปีที่ผ่านมาจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ โรงงานน้ำตาลเริ่มมีกำลังการผลิตล้นเกินและมักเป็นฝ่ายที่ยินยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายชาวไร่เป็นส่วนใหญ่

แต่ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งโรงงานน้ำตาลประมาณสองในสามประสบปัญหาหนี้สินค่อนข้างมากนั้น ฝ่ายโรงงานมักจะเป็นฝ่ายที่เรียกร้องให้นำตัวเลขราคาจำหน่ายจริง (เช่น ในกรณีกากน้ำตาล) และต้นทุนการจำหน่ายน้ำตาลจริง (เช่น ค่าขนส่งและค่ากรรมกร) มาใช้ในการคำนวณราคาอ้อย ในขณะที่ฝ่ายชาวไร่มักจะหยิบยกเรื่องต้นทุนการผลิตอ้อยมาเป็นเครื่องต่อรองราคาน้ำตาลและราคาอ้อยกับรัฐบาล แต่ความพยายามที่จะนำต้นทุนมากำหนดราคาหรือส่วนแบ่งของแต่ละฝ่ายเป็นวิธีที่จะทำได้ลำบากมาก เพราะในหลายกรณีการวัดต้นทุนนั้นทำได้ยาก และมักจะไม่สามารถหาตัวเลขต้นทุนที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ แม้กระทั่งในกรณีที่มิ่ววัดต้นทุนที่เชื่อถือได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายมีความแตกต่างกัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุนการผลิตของเกษตรกร) การใช้ต้นทุนเฉลี่ยมากำหนดราคาหมายความว่าผู้ผลิตประมาณครึ่งหนึ่งจะประสบกับการขาดทุน แต่การใช้ต้นทุนของผู้ผลิตที่มีต้นทุนที่สูงที่สุดมากำหนดราคาจะทำให้ราคาสูงมากเพราะเป็นการตั้งราคาตามต้นทุนของผู้ผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ (และจะเป็นราคาที่ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก) นอกจากนี้ ถ้ามีการขยายการผลิตออกไปสู่พื้นที่ที่เหมาะสมน้อยกว่าเดิม ทั้งต้นทุนเฉลี่ยและต้นทุนสูงสุดก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ในแง่นี้ ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่คิดค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่ายแบบเหมาจ่ายเช่นระบบ 70:30 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (และการคิดค่าใช้จ่ายแต่ละรายการแบบเหมาจ่าย) เป็นวิธีหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาการขาดข้อมูลตัวเลขที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย วิธีการเหมาจ่าย (แม้ว่าจะใช้ตัวเลขไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอไป) ไม่ได้เป็นปัญหาในตัวของมันเองแต่อย่างใด (ตัวอย่างเช่น การคิดราคาน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมดโดยอิงราคาน้ำตาลโควต้า ข. และการคิดราคาน้ำตาลโควต้า ก. ในกรณีที่โรงงานขายได้ต่ำหรือสูงกว่าราคาที่กำหนด) โดยในการใช้ระบบเหมาจ่ายนั้น ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงและต้นทุนต่ำจะได้ประโยชน์สุทธิตกกว่าผู้ผลิตที่มีต้นทุนสูง ในแง่นี้ระบบนี้อาจมีความสมเหตุสมผลมากกว่าการปรับส่วนแบ่งต่าง ๆ ตามต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปจริง (ซึ่งเป็นระบบที่ลงโทษผู้ผลิตฝ่ายที่ปรับปรุงประสิทธิภาพและลดต้นทุนของตนเอง)⁴⁰

(ง) การคิดอัตราแลกเปลี่ยน

ในปัจจุบัน การคำนวณอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับน้ำตาลส่งออกใช้อัตรา ณ วันลงเรือของน้ำตาลโควต้า ข. ซึ่งการใช้วิธีนี้ไม่ได้เป็นปัญหาในอดีต เนื่องจากค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมาก แต่หลังจากที่เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว การอิงอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับน้ำตาลส่งออกกับใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันลงเรือของน้ำตาลโควต้า ข. กลายเป็นปัญหาพอสมควรสำหรับอุตสาหกรรมที่มีการขายล่วงหน้าและนำ L/C มาทำแพคกิ้งเครดิตเป็นส่วนใหญ่ ที่ผ่านมามีทั้งสองฝ่ายได้เจรจากันในเรื่องนี้แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้

การแก้ไขปัญหานี้โดยนำกลไกที่แบ่งการแบกรับความเสี่ยงของทั้งโรงงานและเกษตรกร (เช่น ใช้ค่าเฉลี่ยในแต่ละปีของอัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิงของธนาคารแห่งประเทศไทย) น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ระบบเดิมและให้โรงงานเลือกระหว่างการเก็งกำไรกับการป้องกันตนเอง (hedge) ในตลาดเงินตราต่างประเทศอย่างเต็มรูป (ซึ่งวิธีหลังก็มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงเช่นกัน)

(จ) ปัญหาการแบ่งเขตกำหนดราคาอ้อย และการกำหนดเขตเล็กให้ใหญ่ขึ้นหรือเล็กลง

การแบ่งเขตกำหนดราคาอ้อยเป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อชดเชยของความหวานของอ้อยและค่าขนส่งที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในกรณีที่มีการแบ่งเขตนั้น เมื่อชาวไร่หรือโรงงานในเขตใดเขตหนึ่งปรับปรุงประสิทธิภาพอ้อยหรือการผลิตน้ำตาล ผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับชาวไร่และโรงงานในเขตทั้งหมด แทนที่จะกระจายไปสู่ทั้งอุตสาหกรรมดังเช่นที่เคยเป็นในอดีต

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าระบบ 70:30 เป็นระบบการแบ่งปันผลประโยชน์แบบ “เหมารวม” ทั้งในกรณีที่คิดค่าอ้อยราคาเดียวทั่วประเทศ (สำหรับอ้อยที่มีความหวานเท่ากัน) และการคิดค่าอ้อยรายเขต ซึ่งยังคงใช้กติกาแบบเดียวกัน (แต่ในขอบเขตพื้นที่ที่เล็กลง) แต่การคิดแบบเหมารวมในพื้นที่ที่เล็กลงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละรายมีความสำคัญมากขึ้นในแง่ที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือโรงงานแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีผลกระทบต่อราคาอ้อยในพื้นที่นั้น ๆ มากกว่าในกรณีที่คิดราคาอ้อยเหมือนกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ ในการแบ่งเขตที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีบางเขตที่มีโรงงานเพียงหนึ่งหรือสองโรง ซึ่งในกรณีแรกโรงงานอาจไม่มีปัญหาแรงจูงใจในการ

⁴⁰ โปรดดูรายละเอียดการวิเคราะห์เรื่องนี้เพิ่มเติมในภาคผนวก ข

พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (เพราะจะต้องแบ่งรายได้จากน้ำตาลที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นให้เกษตรกรถึงร้อยละ 70)⁴¹ และในกรณีหลังการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่ออีกโรงงานหนึ่งได้ค่อนข้างมาก⁴²

การเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดราคาอ้อยเป็นรายเขตมีทางเลือกสามทาง (ไม่รวมการกลับไปใช้ระบบการคิดราคาอ้อยราคาเดียวทั้งประเทศ ซึ่งเป็นวิธีที่หลายฝ่ายไม่เห็นด้วยตั้งแต่แรก) คือ (1) กำหนดเขตให้มีขนาดใหญ่ขึ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่มีจำนวนโรงงานค่อนข้างน้อย) หรือ (2) เปลี่ยนระบบการคิดค่าอ้อยจากรายเขตมาเป็นรายโรงงาน (โดยใช้สูตรในทำนองเดียวกันกับที่ใช้ในออสเตรเลีย) และ (3) เปิดให้มีการค้าอ้อยโดยเสรี

วิธีการกำหนดเขตให้มีขนาดใหญ่ขึ้นจะเป็นการก้าวถอยหลังไปขั้นหนึ่ง แต่ก็อาจจะช่วยลดการโต้แย้งในปัจจุบันที่ยังเป็นคดีในศาลลงได้บ้าง ทางเลือกที่สองเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากเป็นวิธีใหม่ทั้งหมด จึงอาจมีปัญหาในการเจรจาต่อรองค่อนข้างมากกว่าที่จะสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ และวิธีนี้ควรจะต้องใช้ร่วมกับระบบซีเอสสัมพัทธ์ (ไม่เช่นนั้นเวลานำมาปฏิบัติอาจจะไม่สามารถใช้ได้จริง และจะต้องมีการปรับค่าอ้อยต้นและปลายฤดูเหมือนเดิม) สำหรับวิธีที่สามแม้ว่าจะมีข้อดีในด้านลดการควบคุมและไม่มีปัญหายุ่งยากในการตั้งกฎกติกาของระบบเหมือนสองวิธีแรก แต่ก็อาจจะมีผลทางลบต่อโรงงานหรือชาวไร่อ้อยได้เช่นกัน (ดูรายละเอียดและข้อดีข้อเสียของการเปิดให้มีการค้าอ้อยและ/หรือน้ำตาลเสรีในหัวข้อ 3.4)

(ฉ) การขายอ้อยตามคุณภาพ (ความหวานและ/หรือน้ำหนัก อ้อยไฟไหม้ และสิ่งเจือปน)

ในปัจจุบัน ระบบการคิดราคาอ้อยที่เป็นทางการเป็นระบบลูกผสมระหว่างความหวานและน้ำหนัก (คือซื้อตามความหวานร้อยละ 60 และน้ำหนักร้อยละ 40) และมีระบบที่ไม่เป็นทางการที่ใช้ในการปรับค่าความหวานของอ้อยต้นฤดูที่ต่ำกว่า 10 CCS ให้เป็น 10 CCS นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ที่มีการจ่ายค่าขนส่งหรือค่าอ้อยพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ที่สามารถส่งอ้อยให้ได้ในปริมาณมากหรือในช่วงปลายฤดูหีบ และมีการซื้อขายอ้อยในตลาดจรซึ่งเป็นการขายแบบเหมาจ่ายซึ่งจะไม่มีการจ่ายเงินเพิ่มปลายฤดู ซึ่งในแทบทุกกรณีราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้จะสูงกว่าราคาที่เป็นทางการ (ยกเว้นในบางกรณีที่เป็นการขายแบบตกเขียวที่ผู้ซื้อเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดและขนส่งอ้อยเอง)

โดยหลักการแล้ว การซื้อขายอ้อยตามค่า CCS แบบเต็มรูปและวิธีวัด CCS แบบสัมพัทธ์ (Relative CCS แบบที่ใช้ในออสเตรเลีย) น่าจะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมที่สุดสำหรับการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง และน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับโรงงานในระยะยาวด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาภาคสนามใน 7 จังหวัดพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีความเชื่อมั่นในความเที่ยงตรงของการวัดค่า CCS (แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้น การวัดค่า CCS จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารการผลิต ซึ่งตัวแทนองค์กรชาวไร่อ้อยในพื้นที่มี

⁴¹ อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้จะลดลงในกรณีที่อ้อยสามารถวิ่งข้ามเขตได้ในทางปฏิบัติ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว โรงงานที่ไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจะเสียอ้อยจำนวนหนึ่งให้แก่โรงงานในเขตอื่น ในแง่นี้ การปล่อยให้มีการ “ค้าอ้อยโดยเสรี” จึงเป็นเครื่องมือถ่วงดุลอำนาจการต่อรองได้วิธีหนึ่ง

⁴² กรุณาดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.

ส่วนในการรับรองการจ้างเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ตาม) ดังนั้นในกรณีที่จะเปลี่ยนระบบการซื้อขายอ้อยมาซื้อตามค่า CCS เติมรูปแบบจึงควรต้องหาทางแก้ไขปัญหานี้ควบคู่กันไปด้วย⁴³

อ้อยไฟไหม้เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเพิ่มขึ้นมากในช่วงที่แรงงานขาดแคลนในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลของอุตสาหกรรม ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา กอน. ได้มีมติให้หักค่าอ้อยไฟไหม้ตันละ 20 บาท และจ่ายให้อ้อยสดเพิ่มตันละ 10 บาท อย่างไรก็ตามผลการสำรวจภาคสนามแสดงให้เห็นว่าแรงจูงใจประการนี้อาจจะยังไม่พอที่จะแก้ไขปัญหาค่าอ้อยไฟไหม้ สำหรับปัญหาเรื่องอ้อยยอดยาวและสิ่งเจือปนนั้น แม้ว่าจะมีข้อกำหนดให้หักจากค่าอ้อยเช่นเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มี การหักเลย

โดยหลักการของระบบ 70:30 นั้น ในกรณีที่ไม่มี การจ่ายค่าอ้อยพิเศษนอกเหนือจากราคาที่กำหนดไว้ เป็นทางการแล้ว การเปลี่ยนแปลงระบบการซื้อขายอ้อยจากระบบปัจจุบันมาเป็นการซื้ออ้อยตามความหวาน ทั้งหมดจะไม่มีผลกระทบต่อค่าอ้อยรวมที่โรงงานต้องจ่ายให้ชาวไร่แต่อย่างใด (เนื่องจากรายจ่ายค่าอ้อยของ โรงงานจะยังเป็นร้อยละ 70 ของรายรับหลังจากหักค่าใช้จ่ายของระบบเหมือนเดิม) แต่ชาวไร่ที่มีอ้อยที่มี CCS สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเขตจะขายอ้อยได้ในราคาที่สูงขึ้น ในขณะที่ชาวไร่ที่มีอ้อยที่มี CCS ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเขตจะ ขายอ้อยได้ในราคาที่ต่ำลง

ในทำนองเดียวกัน การหักค่าอ้อยไฟไหม้และ/หรือจ่ายเพิ่มให้อ้อยสดก็จะไม่มีผลต่อส่วนแบ่งรายได้ของ โรงงาน (แต่อาจมีผลในระยะยาวถ้าวิธีนี้สามารถจูงใจให้ชาวไร่หันมาตัดอ้อยสดกันมากขึ้น และทำให้ได้น้ำตาลต่อ ตันอ้อยเพิ่มขึ้น) แต่จะมีผลต่อราคาอ้อยที่ชาวไร่แต่ละรายได้รับ โดยชาวไร่ที่ตัดอ้อยสดจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ชาวไร่ที่มีอ้อยไฟไหม้จะมีรายได้ลดลง (แต่จะไม่มีผลถ้าชาวไร่ทั้งหมดตัดอ้อยสดหรืออ้อยไฟไหม้อย่างหนึ่ง อย่างใดเท่านั้น)

(ข) การขายน้ำตาลโคเวต้า ข. (การแบ่งเขตขายน้ำตาลโคเวต้า ข. และปัญหาการติดจำนำ ของน้ำตาลโคเวต้า ข.)

การขายน้ำตาลโคเวต้า ข. แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การบริหารของ อนท. ซึ่งมีผู้บริหารมืออาชีพ แต่กระบวนการ ในการจำหน่ายไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร เพราะต้องอาศัยการรับรองของคณะกรรมการซึ่งมีจำนวนถึง 37 คน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น แม้ว่าการขายน้ำตาลในแต่ละครั้งจะไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการทั้ง 37 คน แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการนับสิบคน

ชาวไร่บางส่วนต้องการแยกขายน้ำตาลโคเวต้า ข. เป็นรายเขตโดยไม่ผ่าน อนท. เนื่องจากมีความเชื่อว่า ตนสามารถขายหรือจัดหาผู้ที่มาขายน้ำตาลโคเวต้า ข. ได้ในราคาที่ดีกว่า อนท. (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะเชื่อว่า กระบวนการขายน้ำตาลของ อนท. ที่ต้องผ่านความเห็นชอบของกรรมการจำนวนมากเป็นกระบวนการที่ไม่มี

⁴³ ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการใช้เครื่อง NIR ก็คือแม้ว่าเครื่อง NIR จะมีข้อเสียเปรียบในด้านความเที่ยงตรง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ระยะแรก) แต่ก็มีข้อได้เปรียบในด้านความรวดเร็วและความโปร่งใสของกระบวนการวัด (นอกเหนือไปจากต้นทุนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) จึงอาจจะเป็นทางเลือกที่ดีในระยะยาว

ประสิทธิภาพ) และ/หรือ คาดว่าตนสามารถขายน้ำตาลโดยมีต้นทุนต่ำกว่าการขายผ่าน อนุท. (ซึ่งคิดค่าใช้จ่ายในการขายร้อยละ 6)

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการขายน้ำตาลโควต้า ข. ในช่วงสองปีที่ผ่านมาคือ การติดจำนำของของน้ำตาลโควต้า ข. ซึ่งมีกรณีที่โรงงานที่มีภาระที่ต้องส่งน้ำตาลโควต้า ข. บางแห่งจำนำน้ำตาลเอาไว้กับสถาบันการเงิน (และบางกรณีมากกว่าหนึ่งแห่ง ซึ่งมีศัพท์ที่เรียกกันในวงการว่า double หรือ triple financing) หรือธนาคารรับจำนำในอัตราที่สูงกว่าราคาน้ำตาลที่ขายได้จริง ทำให้มีปัญหาในการส่งมอบน้ำตาลโควต้า ข. ตามกำหนด ซึ่งปัญหานี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ชาวไร่บางส่วนอ้างถึงในการเสนอให้มีการแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาลแทน

(ข) ปัญหาการรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม และการแบ่งผลประโยชน์จากการขอคืนภาษีซื้อของโรงงาน

ปัญหานี้มีสองระดับคือ ในระดับรวม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยต้องเป็นผู้แบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแทนผู้บริโภคหรือไม่ และภายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเองนั้น การแบ่งภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม (รวมทั้งรายได้จากขอคืนภาษีซื้อของโรงงาน) ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความเป็นธรรมหรือไม่

ในระดับแรกนั้น จากการวิเคราะห์ในภาคผนวก ก. จะเห็นได้ว่าการรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่ได้แตกต่างจากสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ แต่อย่างใด สำหรับในระดับที่สองนั้น เมื่อคำนึงถึงพื้นฐานของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม (ซึ่งไม่ใช่เป็นการแบ่งกำไร หากเป็นการแบ่งรายรับเบื้องต้นหลังจากหักค่าใช้จ่ายของระบบออกแล้ว ในอัตรา 70:30 โดยไม่คำนึงถึงกระบวนการผลิตและค่าใช้จ่ายจริงของแต่ละฝ่าย) แล้ว ภาษีซื้อส่วนของโรงงาน (ไม่รวมส่วนที่นำมาคิดเป็นค่าใช้จ่ายของระบบ) ควรตกเป็นของโรงงานทั้งหมด สำหรับส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายของระบบควรนำมาแบ่งในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ในอัตรา 70:30 และผลักดันให้เกษตรกรจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเพื่อขอคืนภาษีซื้อเครื่องจักรและวัตถุดิบต่างๆ ของตนเอง (โปรดดูรายละเอียดการวิเคราะห์เรื่องนี้ในภาคผนวก ก.)

3.3.3 ปัญหาความคล่องตัวของระบบ

การที่มีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ทำให้ต้องมีการควบคุมกระบวนการผลิตต่างๆ อย่างใกล้ชิด ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ขาดความคล่องตัวและมีข้อจำกัดในการที่จะนำนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ หรือในการสร้างสินค้าชนิดใหม่ๆ นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมปีละจำนวนมาก

3.4 ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์

ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอาจแบ่งได้เป็นสามแนวทางใหญ่ๆ คือ (1) ใช้ระบบปัจจุบันต่อไป แต่ปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (2) เปลี่ยนไปใช้ระบบการค่าน้ำตาลและ/หรืออ้อยโดยเสรี และ (3) เปลี่ยนไปใช้ระบบการแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาลแทนการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากำหนดราคาน้ำตาลดังเช่นในปัจจุบัน

3.4.1 ระบบปัจจุบัน

แม้ว่าระบบปัจจุบันเป็นระบบที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายจะมีประเด็นที่ไม่พอใจอยู่ไม่น้อย แต่ก็ยังถือได้ว่าระบบนี้ยังมีข้อดีหลายประการคือ

- เสถียรภาพของราคาอ้อย
- โดยทั่วไปแล้วสามารถยกระดับราคาอ้อยให้สูงกว่าระบบเสรี
- เป็นระบบที่ทุกฝ่ายเข้าใจดีอยู่แล้ว
- เป็นระบบที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าสามารถแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างชาวไร่และโรงงานซึ่งมีความรุนแรงในอดีตได้ดีพอสมควร
- เป็นระบบที่มีจุดเริ่มต้นที่เป็นที่ยอมรับกันแล้ว การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขสามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขในจุดย่อยๆ ได้ง่ายกว่าการนำระบบใหม่มาใช้

ดังนั้น ทางเลือกที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังก่อนที่จะเปลี่ยนไปใช้ระบบอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้ผ่านการทดสอบมาก่อน ก็คือการปรับปรุงระบบปัจจุบันโดยอาศัยการเจรจาต่อรองของฝ่ายต่างๆ เหมือนดังที่เป็นมาในอดีต ซึ่งถ้าใช้วิธีนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปรับปรุงองค์การบางประการในบทที่ 5

สำหรับในส่วนของภาครัฐนั้น ถ้ายังคงใช้ระบบปัจจุบัน ก็มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

ก) ปัญหาการกักตุนการผลิตที่ล้นเกินของโรงงาน

รัฐควรมีมาตรการจำกัดกำลังการผลิตของโรงงานโดยแก้ไข พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย ให้มีอำนาจเหนือ พ.ร.บ. โรงงาน และกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย ห้ามขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายในช่วง 10-15 ปีข้างหน้า และในกรณีที่ย้ายโรงงานน้ำตาลไปในที่แห่งใหม่ ก็จะได้ใบอนุญาตตามกำลังการผลิตเดิมนั้นเดิมนั้น (ตัวอย่างเช่น ถ้าจะสร้างโรงงานในพื้นที่ใหม่ที่มีกำลังการผลิต 20,000 ตันต่อวัน ก็จะต้องปิดโรงงานเดิมอาจจะมากกว่าหนึ่งโรงที่มีกำลังการผลิตต่อวันรวมกันแล้วไม่ต่ำกว่ากำลังการผลิตของโรงใหม่)

ข) การกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ

ถ้ารัฐยังคงใช้มาตรการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศต่อไป ก็จะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศที่จะอยู่ได้จะต้องเป็นราคาที่ไม่สูงกว่าราคานำเข้า (Import-parity price) ซึ่งเป็นราคาที่บวกต้นทุนการนำเข้า (รวมภาษีนำเข้า) และค่าใช้จ่ายของผู้นำเข้า ซึ่งในปัจจุบันนั้น ตัวแปรที่มีผลมากที่สุดคือภาษีนำเข้า (ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 65 สำหรับภาษีในโควตาของ WTO และร้อยละ 99 สำหรับภาษีนอกโควตา) ในอนาคตนั้น ภาษีนำเข้ามีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่างๆ ในขณะที่เดียวกัน ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเองก็มีแนวโน้มที่ลดลงในระยะยาวด้วย (จากการวิเคราะห์ข้อมูลในช่วงปี 1980-98 ของ Landell Mills Commodities Studies—LMC, 1994) ดังนั้นในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศนั้นมิใช่ข้อพึงระวังในการกำหนดราคาไม่ให้สูงกว่าต้นทุนในการนำเข้า (โดยจะต้องเผื่อสำหรับช่วงที่ราคาในตลาดโลกตกต่ำด้วย) เพราะถ้าปล่อยให้มีการนำเข้าน้ำตาลจำนวนมาก (ซึ่งหมายความว่าไทยจะต้องส่งออก

น้ำตาลเพิ่มขึ้นในราคาที่ต่ำกว่า) ระบบการใช้ราคาภายในประเทศเป็นเครื่องมือยกระดับรายได้ของเกษตรกรและโรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็จะสูญเสียประสิทธิภาพไปหรืออาจจะถึงขั้นที่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

ค) การขายน้ำตาลให้กับอุตสาหกรรมส่งออก

การที่รัฐบาลกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาในตลาดโลก ทำให้อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลมีต้นทุนสูงกว่าในประเทศคู่แข่ง และไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล แต่ในขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมส่งออกบางส่วนได้รับสิทธิการคืนภาษีตามมาตรา 19 ทวิ ซึ่งในอดีตอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ส่วนลดพิเศษจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ในปัจจุบันแม้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยกเลิกการให้ส่วนลดดังกล่าวไปแล้ว อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ยังพยายามเจรจาต่อรองขอส่วนลดอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอยู่ แต่ในอนาคตถ้าอุตสาหกรรมเหล่านี้เชื่อว่าตนจะไม่ได้ส่วนลดก็อาจจะมีแรงจูงใจที่จะนำเข้าน้ำตาลเข้ามาจากต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ) ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยโดยรวม

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในระยะยาวนั้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นอย่างมาก และจะช่วยทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยพึ่งพาตลาดโลกน้อยลงและมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาวด้วยเช่นกัน แม้ว่าในขณะนี้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังประสบปัญหาทางการเงินค่อนข้างรุนแรง ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอาจต้องเน้นที่การหาทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก่อนที่จะมองไปในอนาคตก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงโครงสร้างของตลาดน้ำตาลของไทย ซึ่งน้ำตาลสามารถถ่ายเทระหว่างอุตสาหกรรมและตลาดผู้บริโภคได้อย่างอิสระ คงจะเป็นไปไม่ได้ที่จะทำตามแบบออสเตรเลีย ซึ่งแยกตลาดผู้บริโภคและอุตสาหกรรมออกจากกันอย่างชัดเจน สำหรับไทยนั้น การให้ส่วนลดควรจำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก เพราะสามารถควบคุมปริมาณได้ค่อนข้างดี

ง) ปัญหาการแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย

การคิดส่วนแบ่งเป็นรายโรงงานแบบออสเตรเลียเป็นวิธีที่น่าจะสร้างแรงจูงใจแก่ทุกฝ่ายได้ดีที่สุดในกรณีที่มีการนำระบบซีซีเอสสัมพัทธ์ (Relative CCS) มาใช้ควบคู่กันด้วย แต่โอกาสที่จะตกลงกันในเรื่องนี้ได้ในระยะเวลายันสั้น คงจะเกิดขึ้นได้ยากกว่าวิธีการคิดค่าอ้อยตาม CCS เต็มรูปเป็นรายเขต เพราะวิธีแรกจะมีข้อถกเถียงกันว่าตัวเลขค่าคงที่ (coefficient) แต่ละตัวที่จะใช้ในการคำนวณจะควรอยู่ที่ใด (และยังมีประเด็นเรื่องค่าขนส่งน้ำตาลไปสู่ท่าเรือเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย) ในขั้นนี้ผู้วิจัยจึงเสนอให้ใช้วิธีหลัง (ซึ่งเปลี่ยนจากวิธีที่ใช้ในปัจจุบันคือการคิดค่าอ้อยตามความหวานทั้งหมด แต่ยังคงเป็นระบบเหมาจ่ายรายเขตอยู่ หลังจากที่ใช้ระบบนี้จนทุกฝ่ายมีความมั่นใจในระบบ CCS แล้ว จึงค่อยเปลี่ยนไปใช้ระบบเดียวกับออสเตรเลียในการเจรจาสัญญาครั้งต่อไป สำหรับการวัด CCS แบบสัมพัทธ์นั้น ถ้าสามารถนำมาใช้โดยเร็วก็จะสามารถนำมาทดแทนวิธีการปรับค่า CCS ต้นฤดูให้เป็น 10 ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้ชาวไร่ปรับปรุงคุณภาพอ้อยให้ดีขึ้น (เพราะถ้าสามารถเพิ่มความหวานของอ้อยจาก 8 มาเป็น 11 CCS ก็จะได้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น) แต่การที่จะใช้

ระบบ Relative CCS ได้นั้น คงมีความจำเป็นต้องหาทางทำให้ชาวไร่มีความเชื่อถือในระบบการวัดค่า CCS มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.4.2 การเปิดเสรีตลาดการค้าอ้อยและ/หรือน้ำตาล

การเปิดเสรีตลาดอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศเป็นทางเลือกที่ได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ได้ขยายออกไปทั่วโลก ในระยะยาวนั้น การเปิดเสรีทั้งในตลาดน้ำตาลและตลาดอ้อยคงจะเป็นกระแสที่ประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และน่าจะเกิดประโยชน์สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยด้วย ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ไทยยังสามารถเลือกกระดัดของการเปิดหรือไม่เปิดเสรีได้นั้น การเปิดเสรีตลาดการค้าอ้อยและ/หรือน้ำตาลคงอาจแบ่งออกได้เป็นสามกรณีใหญ่ๆ คือ กรณีแรก เปิดเสรีเฉพาะตลาดน้ำตาลภายในประเทศ กรณีที่สอง เปิดเสรีทั้งตลาดน้ำตาลและตลาดอ้อย และกรณีที่สามไม่เปิดเสรีตลาดน้ำตาลแต่เปิดให้มีการซื้อขายอ้อยอย่างเสรี

ก. กรณีเปิดเสรีเฉพาะตลาดน้ำตาลภายในประเทศ

การเปิดเสรีเฉพาะตลาดน้ำตาล โดยปล่อยให้ราคาน้ำตาลลอยตัวจริงๆ นั้น สามารถทำได้โดยการยกเลิกโควตา ก. และการขึ้นงวดน้ำตาล แต่ยังคงใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์แบบปัจจุบัน โดยเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณรายรับของระบบ เช่น ใช้ราคาน้ำตาลโควตา ข. เป็นราคาอ้างอิงในการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งหมด หรือขยายบทบาทของ อนท. (และ/หรือบริษัทของชาวไร่บริษัทอื่นๆ ในกรณีที่มีมากกว่าหนึ่งบริษัท) ให้สามารถขายน้ำตาลภายในประเทศบางส่วนด้วย

ข. เปิดเสรีทั้งตลาดน้ำตาลและตลาดอ้อย

นอกจากจะเปิดเสรีตลาดน้ำตาลตามแนวทางข้างต้นแล้ว แนวทางนี้ยังอนุญาตให้มีการซื้อขายอ้อยอย่างเสรีด้วย ทั้งนี้รัฐบาลจะไม่เข้าไปมีส่วนในการเจรจาตกลงราคาระหว่างโรงงานและชาวไร่ บทบาทของรัฐบาลด้านการตลาดจะจำกัดอยู่เพียงการดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาด (เช่น การรวมตัวกันจำกัดปริมาณน้ำตาลที่จะออกสู่ตลาด) แต่จะไม่เข้าไปควบคุมหรือยุ่งเกี่ยวกับราคาน้ำตาลตราที่ไม่มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีการผูกขาดเกิดขึ้น

ค. ไม่เปิดเสรีตลาดน้ำตาลแต่เปิดให้มีการซื้อขายอ้อยอย่างเสรี

อีกทางเลือกหนึ่งคือคงโควตา ก. และการขึ้นงวด แต่เปิดให้มีการซื้อขายอ้อยอย่างเสรีด้วย แม้ว่าในทางปฏิบัติตลาดการค้าอ้อยในปัจจุบันแทบจะเป็นตลาดเสรีอยู่แล้ว แต่ชาวไร่ที่ได้ประโยชน์จากค่าอ้อยพิเศษมักจะเป็นชาวไร่รายใหญ่เท่านั้น การเปิดให้มีการซื้อขายอ้อยอย่างเสรีอาจจะช่วยให้ชาวไร่อื่นได้ราคาที่สูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีตลาดอ้อยไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับจริงมากนัก และคงจะมีผลกระทบต่อตลาดสินค้าปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยไม่มากนัก

ข้อดีของการปล่อยให้ซื้อขายน้ำตาลและอ้อยอย่างเสรี

- ระบบตลาดมีความคล่องตัวมากกว่าระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าในทุกวันนี้การซื้อขายอ้อยก็มีลักษณะที่เสรีอยู่แล้ว แต่การที่มีข้อบังคับต่างๆ ควบคุมอยู่ทำให้การซื้อขายอ้อยในราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดควบคุมไม่สามารถทำได้อย่างเปิดเผยหรือโปร่งใส ทำให้ชาวไร่รายเล็กไม่ได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยและทำให้ต้องมีการแย่งอ้อยทางไกลในบางกรณี ซึ่งถ้าเปิดตลาดก็ไม่จำเป็นต้องควบคุมมาก (ยกเว้นในกรณีที่สามซึ่งเปิดเสรีเฉพาะตลาดอ้อยแต่ยังคงควบคุมโควต้า ก. และการขึ้นงวดตลาดน้ำตาล) เพราะทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงเงื่อนไขในการขายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ ตัวอย่างเช่น ถ้าโรงงานต้องการให้ชาวไร่ขายระยะเวลากการตัดอ้อยให้ยาวนานขึ้น ก็สามารถตั้งราคาอ้อยในแต่ละช่วงให้แตกต่างกันได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีปรับค่าความหวานให้เป็นสิบช่วงตันฤดูและจ่ายค่าอ้อยพิเศษนอกกรอบในช่วงปลายฤดูดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน
- การมีข้อบังคับที่น้อยลงจะทำให้อุตสาหกรรมสามารถนำเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาใช้ได้เต็มที่มากขึ้น
- เป็นการเตรียมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไปสู่ทิศทางที่จะต้องเดินในอนาคตอยู่แล้ว แต่การลงมือเปิดเสรีเร็วจะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีก่อนประเทศอื่น (เช่น สามารถดึงดูดอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเข้ามาในประเทศไทยได้ง่ายขึ้น เพราะประเทศคู่แข่งยังไม่ได้เปิดเสรี เป็นต้น)
- อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะหลุดพ้นจากการเป็นจำเลยสังคมในเรื่องการอุดหนุนจากผู้บริโภค ซึ่งเป็นภาวะที่ไม่พึงปรารถนาของอุตสาหกรรมและเป็นอุปสรรคในการปรับราคาน้ำตาลในอดีต
- ประหยัดค่าใช้จ่ายในการควบคุมอุตสาหกรรม ซึ่งนอกจากจะเสียค่าใช้จ่ายแล้วก็เชื่อว่าทำได้ผลดีหรือเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายเสมอไป

ข้อเสียของการเปิดตลาดเสรี

- กลไกตลาดไม่ได้ทำงานได้ผลดีหรือผลที่พึงประสงค์เสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอ้อยซึ่งชาวไร่จะต้องปลูกอ้อยก่อนที่จะทราบราคาและอ้อยที่ได้ไม่สามารถนำไปใช้อย่างอื่นได้ ในขณะที่เดียวกันกับที่โรงงานน้ำตาลเองก็ลงทุนไปแล้วเป็นเงินมหาศาล ซึ่งปัญหาการเจรจาต่อรองที่มีความรุนแรงในอดีตเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันขึ้นมา อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในปัจจุบันจะแตกต่างจากในอดีตค่อนข้างมาก โดยในอดีตนั้น ชาวไร่บางส่วนเคยประสบปัญหาในการหาโควต้าอ้อยเข้าโรงงาน แต่ในปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลมีกำลังการผลิตล้นเกินค่อนข้างมาก โรงงานในหลายพื้นที่จึงพร้อมที่จะรับซื้ออ้อยจากชาวไร่รายย่อยโดยตรง นอกจากนี้ยังมีพ่อค้า (หรือหัวหน้าโควต้า) ออกตระเวนรับซื้ออ้อยในหลายพื้นที่ ปัญหาชาวไร่หาโควต้าส่งอ้อยไม่ได้จึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่อีกต่อไป
- ถ้าการปล่อยให้มีการแข่งขันระหว่างโรงงานอย่างเต็มที่ที่มีผลทำให้โรงงานบางแห่งต้องปิดตัวเองลง ก็อาจทำให้ชาวไร่ในพื้นที่นั้นๆ ประสบปัญหาในการขายอ้อยได้ ในกรณีที่เป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ห่างไกล

จากโรงงานอื่นๆ และถ้าเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นก็อาจจะสร้างปัญหาทางการเมืองกับรัฐบาลที่รุนแรงและอาจจะบังคับให้รัฐบาลต้องกลับเข้าไปแทรกแซงอีกครั้งหนึ่ง

- ในปัจจุบันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับการอุดหนุนจากผู้บริโภคในด้านราคาภายในประเทศ การเปิดให้มีการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศอย่างเสรีย่อมหมายถึงการยกเลิกการสนับสนุนดังกล่าว ซึ่งจะมีผลดีต่อผู้บริโภคและทำให้มีการบริโภคและใช้น้ำตาลเพิ่มขึ้น แต่มีแนวโน้มที่จะทำให้ราคาน้ำตาลและรายได้ของชาวไร่อ้อยลดลง
- ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความผันผวนมาก การใช้ระบบเสรีจะทำให้รายได้ของชาวไร่และโรงงานมีเสถียรภาพน้อยกว่าในระบบปัจจุบัน ซึ่งราคาภายในประเทศแทบจะไม่มี ความผันผวนเลย

3.4.3 การแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาล

การแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาลเป็นการเปลี่ยนกลไกระบบแบ่งปันผลประโยชน์อย่างขนานใหญ่ ซึ่งอาจจะพิจารณาได้เป็นสองกรณีด้วยกันคือ

ก. กรณีที่มีการเปิดเสรีเต็มรูป

การแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาลจะไม่มีปัญหาในการควบคุม เพราะทุกฝ่ายสามารถเจรจาตกลงราคา หรือวิธีการซื้อขายอ้อยได้เอง โดยสมาคมชาวไร่ในแต่ละพื้นที่อาจเป็นตัวกลางในการต่อรองราคาแต่ให้เกษตรกรเลือกขายน้ำตาลของตนอย่างเสรี (รวมทั้งในกรณีที่เกษตรกรต้องการขายให้โรงงานและรับเป็นเงินสดแทน) และ/หรือสมาคมอาจทำหน้าที่เป็นผู้ขายน้ำตาล หรือตั้งให้ อบต. (และ/หรือบริษัทตัวแทนอื่นๆ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน) ขึ้นมาเป็นผู้จำหน่ายน้ำตาลก็ได้ ซึ่งในกรณีหลังสมาคมและบริษัทอาจจะเป็นการรวมตัวของชาวไร่แต่ละพื้นที่ในรูปนิติบุคคล (เช่น สหกรณ์) ซึ่งอาจจะมึบทบาทในการจัดหาแหล่งสินเชื่อให้เกษตรกรด้วย เนื่องจากในกรณีที่ชาวไร่จะนำน้ำตาลออกมาขายเองนั้น โรงงานอาจจะไม่มีแรงจูงใจในการจัดหาสินเชื่อให้ชาวไร่อีกต่อไป

ข. กรณีที่ยังใช้ระบบเดิมในการกำหนดราคาและปริมาณจำหน่ายภายในประเทศ

กรณีที่ยังใช้ระบบโควตา ก. ในการควบคุมปริมาณและกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออกอยู่นั้น การแบ่งผลผลิตเป็นน้ำตาลจะต้องมีวิธีจัดสรรโควตา ก. ที่รัดกุม ซึ่งอาจทำได้สองวิธีคือ

(1) ให้โควตา ก. แก่องค์กรของชาวไร่

วิธีนี้จะทำให้จำนวนองค์กรที่ได้โควตา ก. เพิ่มขึ้นอย่างน้อยหนึ่งเท่าตัว การควบคุมโควตา ก. จึงต้องทำด้วยความระมัดระวังขึ้น เพราะทุกฝ่ายมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลภายในประเทศ ดังนั้น ในกรณีนี้ ประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมการขึ้นงวดจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะตัดสินว่าจะสามารถรักษาราคาภายในประเทศไว้ได้หรือไม่

วิธีหนึ่งที่จะช่วยในการควบคุมปริมาณน้ำตาลโควตา ก. ก็คือ กำหนดให้โรงงานแบ่งน้ำตาลทรายขาวและ/หรือขาวบริสุทธิ์ให้แก่องค์กรชาวไร่เท่ากับโควตา ก. ที่องค์กรชาวไร่จะได้รับเท่านั้น

(2) จัดสรรโควตา ก. ให้กับชาวไร่ทุกรายตามสัดส่วนของอ้อยที่ส่งโรงงาน⁴⁴ กล่าวคือเมื่อชาวไร้นำอ้อยมาส่งโรงงาน โรงงานก็จะให้ใบประทวนสินค้าสองใบ คือส่วนที่เป็นน้ำตาลทรายขาวตามโควตา ก. หนึ่งใบ และส่วนที่เป็นน้ำตาลทรายดิบสำหรับส่งออกอีกหนึ่งใบ ชาวไร่สามารถเลือกที่จะนำใบประทวนสินค้านี้ไปขายเองหรือจะขายคืนให้โรงงานก็ได้ ชาวไร่หรือผู้ซื้อใบประทวนน้ำตาลจากชาวไร่จะต้องมารับน้ำตาลในช่วงเวลาที่กำหนด (เช่น ตั้งแต่ 15-45 วันหลังจากที่ได้รับใบประทวนสินค้า) ถ้ามารับหลังจากนั้น ก็จะต้องถูกโรงงานหักออกส่วนหนึ่งเป็นค่าโกดัง ซึ่งในกรณีนี้ค่าโกดังส่วนหนึ่งจะรวมค่าใช้จ่ายสำหรับเจ้าหน้าที่ของศูนย์บริหารการผลิตซึ่งมีหน้าที่ควบคุมสต็อกน้ำตาลและการเคลื่อนย้ายน้ำตาลจากโกดัง เพราะแม้ว่าโกดังจะเป็นของโรงงาน แต่น้ำตาลส่วนใหญ่จะเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวไร่

สำหรับรายได้และรายจ่ายจากการจำหน่ายน้ำตาลโควตาพิเศษ (เช่น โควตาสหรัฐฯ) จะเป็นของกองทุนอ้อยและน้ำตาล เช่นเดียวกับโควตานำเข้าน้ำตาลส่วนที่เป็นการเปิดตลาดตามข้อตกลงกับ WTO ซึ่งจะจัดสรรโดยวิธีเปิดประมูล (ในกรณีที่ผู้ต้องการนำเข้ามาเกินกว่าโควตาที่มีอยู่) และนำรายได้เข้ากองทุนน้ำตาลเช่นกัน

แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีแรก (1) หรือวิธีหลัง (2) วิธีการกำหนดโควตา ก. ก็อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยในปัจจุบันนั้น การกำหนดโควตา ก. ในแต่ละปีจะมีการแก้ไขกันหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงของแต่ละโรงงาน (ซึ่งวิธีนี้มีส่วนเพิ่มแรงจูงใจในการแย่งอ้อย เนื่องจากยิ่งหาอ้อยมาเข้าหีบได้มากเท่าใด ก็จะได้โควตา ก. เพิ่มขึ้นตามไปด้วย) แต่ในกรณีที่มีการแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาลนั้น อาจจะต้องกำหนดโควตา ก. ต่อดันอ้อยแทน เนื่องจากในขณะที่ชาวไร้นำอ้อยมาส่งนั้น โรงงานจะต้องทราบล่วงหน้าว่าจะแบ่งน้ำตาลแต่ละโควตาให้ชาวไร่เป็นจำนวนเท่าใด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ใช้วิธีหลัง ซึ่งชาวไร่แต่ละรายจะได้รับการจัดสรรโควตา ก. และโควตาส่งออกทันทีที่นำอ้อยมาส่งโรงงานและทราบปริมาณและความหวานของอ้อย) แต่เนื่องจากโควตา ก. ที่กำหนดโดยวิธีนี้จะต้องกำหนดก่อนที่จะทราบปริมาณอ้อยที่แท้จริงจึงควรกำหนดเป็นโควตา ก. ขั้นต่ำไว้ก่อน เมื่อถึงปลายฤดูหีบ กอน. จึงพิจารณาจัดสรรโควตา ก. เพิ่มเติม (ถ้าจำเป็นหรือตามความเหมาะสม) โดยให้สิทธิในการขายแก่กองทุนอ้อยและน้ำตาล ซึ่งในทางปฏิบัติกองทุนฯ อาจจะขายน้ำตาลโควตา ก. (สำรอง) ส่วนนี้คืนให้โรงงานหรือ อนท. และนำเฉพาะกำไรที่ได้จากการขายเข้าเป็นรายได้ของกองทุนฯ

ข้อดีของการแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาล

- วิธีนี้เป็นการแบ่งกำไรและภาระความเสี่ยงในด้านการตลาด (รวมทั้งความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน)
- ลดการโต้แย้งในการคำนวณราคาอ้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าใช้จ่ายของระบบ (รวมทั้งประเด็นภาษีมูลค่าเพิ่มและผลพลอยได้)
- ชาวไร่จะทราบตั้งแต่ตอนส่งอ้อยว่าตนจะได้ส่วนแบ่งน้ำตาลปริมาณเท่าใด (ตัดปัญหาเรื่องการคำนวณค่าอ้อยขั้นสุดท้ายออกไปได้)

⁴⁴ วิธีนี้คล้ายกับที่ใช้ในประเทศฟิลิปปินส์

ข้อเสียของการแบ่งผลประโยชน์เป็นน้ำตาล

- ชาวไร่ต้องหันมารับความเสี่ยงในการขายน้ำตาลเองทั้งหมด ซึ่งไม่แน่ว่าจะสามารถทำได้ดีเสมอไป
- ชาวไร่รายย่อยอาจประสบปัญหาในการขายน้ำตาล
- การบริหารสต็อกทำได้ลำบากขึ้น เพราะในบางกรณีทั้งชาวไร่และโรงงานต่างก็ต้องมีสต็อกของตนเอง
- ในกรณีที่แยกกันขายการควบคุมโควต้า ก. อาจทำได้ยากขึ้น รวมทั้งต้องแยกระหว่างทรายดิบและทรายขาว (แต่ถ้าเป็นระบบเสรีก็จะทำได้ง่ายขึ้น เพราะไม่จำเป็นต้องควบคุมโควต้า ก.)
- การควบคุมคุณภาพ ของน้ำตาลส่งออกอาจทำได้ยากขึ้น
- อาจต้องปรับระบบสินเชื่อใหม่ เพราะโรงงานคงจะไม่มีแรงจูงใจในการจัดหาสินเชื่อให้เกษตรกร

3.5 การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต

ทางเลือกที่คณะผู้วิจัยเสนอในตอนๆ 3.4 เป็นทางเลือกที่เรามีในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าทางเลือกทุกทางจะสามารถนำมาปฏิบัติได้ในขณะนี้ แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักด้วยว่า ระบบปัจจุบันไม่สามารถใช้ต่อไปเรื่อยๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เพราะในที่สุดแล้ว ประเทศไทยจะต้องปรับตัวเพื่อรับกับการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งในระยะยาวนั้น ไทยคงจะต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคาและคงต้องปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด

โจทย์สำคัญที่จะต้องตอบในขณะนี้ก็คือ ไทยควรจะมีจังหวะก้าวในการปฏิรูปโครงสร้างและระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมาถึงในอนาคตอย่างไร และควรจะมีแนวทางการกำหนดราคาในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างไรจึงจะทำให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นไปอย่างราบรื่นที่สุด

3.5.1 แนวทางการกำหนดราคาในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรี

แนวทางที่จะนำเสนอในที่นี้เป็นตัวอย่างแนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทย โดยมีสมมุติฐานเชิงปฏิบัติการว่า ในระยะอีกประมาณ 10-15 ปีข้างหน้า ผลจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่างๆ คงจะทำให้ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องยกเลิกการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด ดังนั้นประเทศไทยมีทางเลือกในขณะนี้สามทางเลือกใหญ่ๆ คือ (1) เลิกแทรกแซงตลาดน้ำตาลและเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว เพราะถึงแม้วิธีนี้จะมีผลกระทบในทางลบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะแรก แต่ในระยะยาวจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบประเทศที่ปรับตัวทีหลัง (2) ประวิงเวลาเอาไว้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยให้นานที่สุด และจะลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ต่อเมื่อถูกบีบบังคับตามพันธกรณีและสัตยาบันที่ประเทศไทยให้ไว้ในเวทีเจรจาการค้าต่างๆ ในอนาคต และเมื่อประเทศคู่แข่ง

หรือคู่ค้ายอมลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนด้วยเท่านั้น หรือ (3) กำหนดแผนการระยะยาวในการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทยตามเวลาที่คาดว่าจะสอดคล้องกับทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยแผนนี้ควรมีทิศทางและจังหวะก้าวที่ชัดเจน เพื่อที่จะทำให้กระบวนการเปิดเสรีดำเนินไปแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อฝ่ายต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ถ้าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและรัฐบาลเลือกแนวทางแรก คือการเปิดเสรีโดยเร็วที่สุด การวางแผนปรับตัวสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านก็จะไม่มีความจำเป็นมากนัก เพราะโดยเนื้อแท้แล้วการเปิดเสรีก็คือการยกเลิกมาตรการควบคุมและแทรกแซงของภาครัฐ เหลือเพียงการกำกับดูแลให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติตามสัญญาและกฎหมายเท่านั้น สำหรับภาชนำเข้านั้น รัฐบาลก็จะกำหนดตามพันธสัญญาที่ไทยมีต่อเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่าง ๆ แต่ตราบทที่ไทยยังคงส่งออกน้ำตาลอย่างเป็นล่ำเป็นสันนั้น การกำหนดว่าภาชนำเข้าจะอยู่ที่อัตราเท่าใดจะไม่มีผลสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเลย เพราะไม่ว่าจะกำหนดอัตราภาชนำเข้าไว้เท่าใด ก็จะไม่มีการนำเข้า (ยกเว้นน้ำตาลชนิดพิเศษต่าง ๆ ที่ไทยไม่ได้ผลิตเอง) เพราะหลังจากที่เปิดเสรีการค้าน้ำตาลภายในประเทศแล้ว การนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศจะมีต้นทุนสูงกว่าการชื้อน้ำตาลภายในประเทศเสมอ

แม้ว่าทางเลือกแรกจะเป็นทางเลือกที่นำไปสู่จุดหมายได้เร็วที่สุด แต่ก็มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อราคาอ้อยและรายได้ของชาวไร่อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ราคาน้ำตาลตกต่ำในระยะนี้ สำหรับทางเลือกที่สองนั้น เมื่อดูเผิน ๆ อาจจะเป็นทางเลือกที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมากที่สุด แต่การใช้อัตราการนำเข้าโดยการประวิงเวลาและลงมือทำเมื่อสถานการณ์ภายนอกบีบบังคับก็อาจก่อให้เกิดผลเสียที่รุนแรงได้เช่นกัน เพราะการดำเนินการตามแนวทางนี้จะทำให้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยตกเป็นฝ่ายถูกกระทำ ซึ่งการปรับตัวในสถานการณ์เช่นนี้มักจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าในกรณีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงจังหวะก้าวของการปฏิรูป และได้มีโอกาสเตรียมตัวรับมือเอาไว้ก่อนแล้ว

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศในอนาคต ควรจะดำเนินการโดยมีแผนการระยะยาวที่กำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบปัจจุบันไปสู่การเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นไปอย่างราบรื่นที่สุด ซึ่งกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศในกรณีนี้ สามารถดำเนินการตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ยังคงมีกระบวนการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ (โควต้า ก.) และยังคงใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในการคำนวณราคาอ้อย
- (2) ปลอ่ยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวขึ้นลงภายในกรอบราคาสูงสุดและต่ำสุดซึ่งคำนวณตามสูตรราคาเป้าหมายที่กำหนด และให้ราคาเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลาที่กำหนด (ดูตารางที่ 3.1)
- (3) สูตรที่ใช้คำนวณราคาเป้าหมายจะต้องสะท้อนอัตรการอุดหนุนเฉลี่ย (producer subsidy equivalents หรือ PSE) ที่ค่อย ๆ ลดลงจากระดับปัจจุบันลงจนเป็นศูนย์ในระยะเวลาประมาณสิบปี (ซึ่ง

เป็นระยะเวลาที่คาดว่าประเทศต่าง ๆ น่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลก) แต่ในกรณีที่ผลการเจรจานำไปสู่ข้อตกลงที่ทำให้ไทยต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคาก่อนสิบปี ก็จะสามารถยกเลิกการกำหนดราคารูอีนี้และปล่อยให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาดเอง

- (4) ราคาเป้าหมายในแต่ละปี⁴⁵ จะเท่ากับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาวสัญญาหมายเลข 5 ที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) ในช่วงสามปีที่ผ่านมาบวกด้วยอัตราการอุดหนุนในปีนั้น (ตามอัตราที่กำหนดไว้ในตารางที่ 3.1) ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะทราบราคาเป้าหมายของปีนั้นตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นปีการผลิต
- (5) เพื่อจูงใจไม่ให้เกิดการนำเข้าน้ำตาลจำนวนมาก ราคาเป้าหมายที่กำหนดตามข้อ (4) จะต้องไม่สูงกว่าต้นทุนการนำเข้าซึ่งรวมภาษีนำเข้าตามกติกาขององค์การการค้าโลกและข้อตกลงการค้าอื่น ๆ (เช่น AFTA ในกรณีที่ประเทศคู่ค้าที่มีความสามารถในการผลิตน้ำตาลทรายขาว⁴⁶ ตกลงปรับลดภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายขาวของตนลงมาเหลือร้อยละ 20 หรือต่ำกว่านั้น)
- (6) เพดานราคาสูงสุดและต่ำสุดของแต่ละปี เท่ากับราคาเป้าหมายในปีนั้น บวกและลบ อัตราที่ระบุในตารางที่ 3.1
- (7) การคำนวณราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศในแต่ละเดือน (หรือ 15 วันหลังจากสามปีแรก) ใช้ราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาว (London Contract #5) ในช่วงดังกล่าว (เช่น ในช่วงสามปีแรกใช้ราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอนของเดือนก่อนหน้านั้น หลังจากสามปีจึงเปลี่ยนไปใช้ราคาเฉลี่ยสิบห้าวันก่อนหน้านั้น เป็นต้น) แล้วบวกด้วยอัตราการอุดหนุนที่กำหนดไว้ในตารางที่ 3.1 แต่ถ้าราคาที่คำนวณได้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในตารางที่ 3.1 ก็ใช้ราคาขั้นต่ำแทน ในทางกลับกัน ถ้าราคาที่คำนวณได้สูงกว่าราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ในตารางที่ 3.1 ก็ใช้ราคาขั้นสูงแทน
- (8) กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละหนึ่งบาท
- (9) การคำนวณราคาอ้อยเบื้องต้นให้ใช้ราคาขั้นต่ำตามกรอบราคา (floor price) ของปีนั้น ๆ หรือร้อยละ 70 ของราคาเป้าหมาย (ขึ้นกับว่าจำนวนใดสูงกว่า)
- (10) กองทุนอ้อยและน้ำตาลยังคงต้องมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคาในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต้นสูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ดังนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บเงินเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงเปลี่ยนผ่าน
- (11) สูตรการกำหนดราคาสามารถนำมาทบทวนในทุกสามปี แต่การเปลี่ยนแปลงใดใดจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจาก กอน. (ตามโครงสร้างใหม่ที่เสนอไว้ในบทที่ 5) ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

⁴⁵ ปีที่ใช้ควรเป็นปีการผลิต เช่น จากเดือนตุลาคมถึงกันยายนในปีถัดไป

⁴⁶ ไม่ว่าประเทศเหล่านี้จะปลูกอ้อยเองหรือนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาผลิตน้ำตาลทรายขาวก็ตาม

ตารางที่ 3.1 ตัวอย่างข้อเสนอสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ

ปีที่	อัตราการอุดหนุน (%)	ช่วงกว้างของราคาสูงสุดและต่ำสุด (ร้อยละของราคาเป้าหมาย)	ระยะเวลาที่ปรับเปลี่ยนราคาแต่ละครั้ง
ปัจจุบัน	S	0 (ราคาคงที่)	ไม่เคยเปลี่ยน
1 (เริ่มดำเนินการ)	S	+/- 10	1 เดือน
2	0.9 S	+/- 15	1 เดือน
3	0.8 S	+/- 20	1 เดือน
4	0.7 S	+/- 25	15 วัน
5	0.6 S	+/- 30	15 วัน
6	0.5 S	+/- 35	15 วัน
7	0.4 S	+/- 40	15 วัน
8	0.3 S	+/- 45	15 วัน
9	0.2 S	+/- 50	15 วัน
10	0.1 S	+/- 50	15 วัน
หลังปีที่ 10	0	ไม่มี (ปล่อยราคาลอยตัว)	ตลอดเวลา (ราคาลอยตัว)

หมายเหตุ: S เป็นอัตราการอุดหนุนเฉลี่ยในช่วงสามปีที่ผ่านมา (นับถึงปีฐาน) โดย

$$S = (St+St-1+St-2)/3$$

โดยมี t เป็นปีฐาน (แต่ในกรณีที่เริ่มใช้วิธีนี้ในปี 2543/44 อาจเลือกที่จะไม่รวมปี 2540/41 เข้ามาในการคิดค่า S ก็ได้ เนื่องจากเป็นปีที่ไม่ปกติ)

ค่า St ในแต่ละปีคำนวณโดยการหารราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ (Pr) ปีนั้นด้วยราคาเฉลี่ยไม่ถ่วงน้ำหนักของน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) (Plc) ในปีเดียวกันตามสูตร

$$St = \{(Pr,t / Plc,t) - 1\} \times 100$$

บทที่ 4

แนวทางการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาล และสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาล

อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรแปรรูปเบื้องต้นที่ได้รับการปกป้องและอุดหนุนมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่งของโลกเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ การที่อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศต่างๆ ได้รับการปกป้องและอุดหนุนค่อนข้างมาก ทำให้ตลาดน้ำตาลของโลกมีขนาดเล็ก (thin market) และทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและมีความผันผวนมากขึ้น สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ในตลาดเสรีนั้น ตอนที่ 4.2 ได้พยากรณ์ผลกระทบจากการผลักดันให้ประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่คือสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเปิดตลาดน้ำตาลในรูปแบบต่างๆ ตอนที่ 4.3 เป็นการศึกษาผลกระทบและแนวโน้มของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ตอนที่ 4.4 เสนอเป้าหมายและยุทธวิธีของไทยในการเจรจาการค้าในเวทีเหล่านี้ และตอนสุดท้ายเป็นการศึกษาสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลของไทยทั้งในตลาดต่างประเทศและตลาดภายในประเทศ

4.1 ลักษณะพิเศษของอุตสาหกรรมน้ำตาลและตลาดน้ำตาลระหว่างประเทศ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทั่วโลกเป็นอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรแปรรูปเบื้องต้นที่ได้รับการปกป้องและอุดหนุนมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ 5 ประการคือ

- ก) หลายประเทศเห็นว่าน้ำตาลเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต จึงพยายามที่จะผลิตให้ได้เพียงพอหรือใกล้เคียงกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ (เหตุผลด้านความมั่นคงทางอาหาร)
- ข) การผลิตน้ำตาลจำเป็นต้องอาศัยโรงงานที่มีการลงทุนค่อนข้างสูง และเป็นโรงงานที่มักจะใช้งานเพียงบางช่วงของปีเท่านั้น และแทบจะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้เลย นักลงทุนจึงมักต้องการหลักประกันในด้านวัตถุดิบ กล่าวคือ ต้องการความมั่นใจว่าเมื่อลงทุนไปแล้วจะสามารถหาอ้อยหรือบีทเข้าโรงงานได้ค่อนข้างสม่ำเสมอ
- ค) ทั้งอ้อยและบีทที่ใช้ทำน้ำตาลทรายแทบจะไม่สามารถใช้บริโภคหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือส่งออกได้เลย ดังนั้นการที่จะจูงใจให้เกษตรกรปลูกพืชทั้งสองตัวนี้ได้อย่างสม่ำเสมอได้นั้น ราค้อ้อยหรือบีทจะต้องมีเสถียรภาพพอสมควร
- ง) ทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อยและบีทมักจะเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน ทำให้สามารถรวมตัวกันและมีอำนาจต่อรองทางการเมือง
- จ) แม่น้ำตาลจะเป็นสินค้าที่จำเป็น แต่ก็ยังเป็นสินค้าที่มีปริมาณการบริโภคต่อหัวไม่มากนัก ดังนั้นผู้บริโภค (โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว) ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับราคาน้ำตาลเท่าใดนัก

ด้วยเหตุผลทั้งห้าประการที่กล่าวมาแล้วนี้ทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักจะเข้ามาแทรกแซงหรือมีส่วนร่วมในการจัดการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม (และมักจะเป็นการแทรกแซงในลักษณะที่อุดหนุนผู้ผลิต ยกเว้นบราซิลที่เก็บภาษีส่งออกน้ำตาล) โดยจะเห็นได้ว่าระบบ Production and Marketing Board (หรือ Marketing Order) ของน้ำตาลในประเทศต่าง ๆ มักจะมีภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ แม้กระทั่งในบางประเทศที่สหกรณ์มีบทบาทค่อนข้างสูง (เช่น ในอินเดียและญี่ปุ่น) ก็พบว่าภาครัฐมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ความสนับสนุนสหกรณ์เหล่านี้ในทางใดทางหนึ่งด้วย

การที่อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศต่าง ๆ ได้รับการปกป้องและอุดหนุนค่อนข้างมาก ทำให้ตลาดน้ำตาลของโลกมีขนาดเล็ก (thin market) ที่มีประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ ๆ ไม่กี่ประเทศ เราจะเห็นได้ว่า ในปี 2539 ซึ่งไทยขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกอันดับสองของโลกนั้น ผลผลิตน้ำตาลของไทยคิดเป็นร้อยละ 3 ของผลผลิตน้ำตาลของโลกในปีเดียวกัน (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทย ซึ่งส่งออกมากเป็นอันดับที่สองของโลกในปีนั้น เท่ากับร้อยละ 2 ของผลผลิตน้ำตาลของโลกในปีนั้นเท่านั้น)

การที่ตลาดน้ำตาลของโลกมีขนาดเล็ก (thin market) ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความผันผวนมาก เพราะความเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ (เช่น อินเดีย บราซิล และจีน) หรือประเทศผู้บริโภครายใหญ่ (เช่น อินเดีย จีน รัสเซีย หรือแม้กระทั่งอินโดนีเซีย) จะส่งผลกระทบต่อตลาดได้อย่างรุนแรงมากกว่าความเปลี่ยนแปลงด้านผลผลิตของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่รองๆ ลงมา (เช่น ออสเตรเลียและไทย) ตัวอย่างเช่น ในปี 2540/41 ซึ่งไทยประสบกับภาวะฝนแล้งและได้ผลผลิตต่ำกว่าปีก่อนๆ มาก (และปี 2541/42 ซึ่งเดิมคาดว่าจะมีผลผลิตอ้อยของไทยจะใกล้เคียงกับปี 2540/41) ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบทางบวกต่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกแต่อย่างใด ขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกกลับต่ำลงเรื่อยๆ เนื่องจากบราซิลลดการผลิตแอลกอฮอล์และหันมาส่งออกน้ำตาลเพิ่ม สำหรับอินเดียกับจีนนั้น ที่ผ่านมามีอินเดียผลิตน้ำตาลทรายขาวคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ซื้อขายกันในตลาดโลก และมีแนวโน้มที่จะเก็บผลผลิตส่วนเกินเข้าสต็อกสำรอง (buffer stock) ของตนเองมากกว่าที่จะส่งออกในปีที่มีผลผลิตส่วนเกิน แต่ในอนาคต ซึ่งรัฐบาลอินเดียมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้น (โดยเลิกให้สิทธิพิเศษที่เคยให้กับโรงงานที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่า 2,500 ตันต่อวัน) และคงจะทำให้การผลิตน้ำตาลทรายของอินเดียมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าโรงงานน้ำตาลในอินเดียและจีนมีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น และเมื่อผู้บริโภคในประเทศจีนและอินเดียมีรายได้เพิ่มขึ้นและบริโภคน้ำตาลมากขึ้นแล้ว ความผันแปรของผลผลิตน้ำตาลของจีนและอินเดียก็น่าจะเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกในอนาคตมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

นอกจากการปกป้องและอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศต่าง ๆ จะทำให้ตลาดน้ำตาลของโลกมีขนาดเล็กแล้ว ยังทำให้ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย เพราะการปกป้องและอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตทำให้ปริมาณความต้องการซื้อน้ำตาลในตลาดเสรีลดลง ราคาน้ำตาลในตลาดเสรีจึงตกลง นอกจากนี้การปกป้องและอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศเหล่านี้ยังทำให้ผู้บริโภคในประเทศเหล่านั้นต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่แพงกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้การบริโภคน้ำตาลของโลกลดลงด้วย

วิธีการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศวิธีหนึ่งที่มีนิยมใช้ในประเทศพัฒนาแล้วคือ วิธีจำกัดการนำเข้า ซึ่งมักจะทำได้โดยการจัดสรรโควตานำเข้าให้กับประเทศผู้ส่งออกที่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับประเทศผู้นำเข้า โดยผู้ส่งออกที่ได้โควต้ามักจะสามารถขายน้ำตาลได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลก ตัวอย่างของประเทศที่ใช้วิธีนี้ได้แก่สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาให้โควตานำเข้าส่วนใหญ่แก่ประเทศในลาตินอเมริกาและประเทศในแถบแคริบเบียน นอกจากนี้ประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญรายอื่นๆ ที่ได้รับโควตาจากสหรัฐอเมริกาได้แก่ออสเตรเลียและฟิลิปปินส์ (ไทยได้โควตาจากสหรัฐอเมริกาเช่นกัน แต่เป็นสัดส่วนที่น้อยมากคือประมาณร้อยละ 1.5 ของโควตานำเข้าในแต่ละปี โดยในระยะหลังไทยได้โควตาจากสหรัฐอเมริกาประมาณปีละ 28,000–33,000 ตัน จากโควตานำเข้าทั้งหมดประมาณ 2.1 ล้านตัน/ปี) สำหรับสหภาพยุโรปนั้น จะให้โควตานำเข้าแก่อินเดียและประเทศอดีตอาณานิคมในทวีปแอฟริกา แต่หลังจากที่ฟินแลนด์เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปก็จัดสรรโควตาให้กับบราซิลและคิวบาด้วย

4.2 ผลกระทบจากการเปิดตลาดน้ำตาลโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

การที่ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลต่างก็มีการปกป้องผู้ผลิตกันอย่างกว้างขวาง ทำให้มีคำถามตามมาว่าระบบการปกป้องผู้ผลิตที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ มีผลดีผลเสียต่อตลาดน้ำตาลของโลกและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยอย่างไร การผลักดันให้ประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้นำเข้าที่ปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนเปิดตลาดมากขึ้นหรือยกเลิกระบบการจัดสรรโควตานำเข้าที่ให้ราคาสูงเป็นพิเศษกับน้ำตาลจากประเทศที่ได้รับโควตาจะมีผลดีผลเสียต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยอย่างไร และรัฐบาลไทยและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยควรจะมีท่าทีอย่างไรในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

การตอบคำถามสองข้อแรกในที่นี้ ผู้วิจัยจะอ้างอิงผลการศึกษาของ Center for International Economics (CIE) ของออสเตรเลีย ซึ่งประกอบด้วยรายงานสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการณ์ผลของการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลที่สำคัญๆ ของโลกคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น (ดูรายงานฉบับเต็มทั้งสองฉบับได้ในรายงานเล่มที่สอง)

รายงานฉบับแรกเรื่อง Sugar: The Taste of APEC ใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่ออกแบบมาสำหรับพยากรณ์ตลาดน้ำตาล (GSM Model) ของบริษัท CSR ของออสเตรเลีย (พัฒนาร่วมกันกับ CIE) หมายความว่า การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลเฉพาะในประเทศกลุ่ม APEC สองประเทศที่มีอัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลสูงที่สุด (คือสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น) จะทำให้ปริมาณการบริโภคน้ำตาลในญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นร้อยละ 37 และ 26 ตามลำดับ ทำให้ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13 และร้อยละ 4 ตามลำดับ และจะส่งผลให้ผลผลิตน้ำตาลของไทยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3 และทำให้รายรับของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีรายรับเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับในกรณีที่ทั้งสองประเทศยังใช้นโยบายปกป้องและอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศดังเช่นในปัจจุบัน นอกจากประเทศไทยแล้วประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ที่จะได้ประโยชน์ค่อนข้างมากจากการเปิดเสรีดังกล่าว ได้แก่ ออสเตรเลียและบราซิล นอกจากนี้ผู้ผลิตในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และจีน ก็จะสามารถขายน้ำตาลได้ในราคาที่สูง

ขึ้นด้วย ขณะที่ฟิลิปปินส์ (ซึ่งปัจจุบันได้โควตาสำหรับประมาณร้อยละ 13.5 ของโควตาสำหรับทั้งหมด) จะผลิตน้ำตาลน้อยลงประมาณร้อยละ 1 และราคาส่งออกเฉลี่ยจะลดลงประมาณร้อยละ 3

รายงานฉบับที่สองเรื่อง Reductions in Sugar Protection: The US and Western Europe เป็นรายงานที่ CIE จัดทำให้ TDRI โดยใช้แบบจำลองเดียวกัน (GSM Model) มาพยากรณ์ผลของ การใช้ระบบโควตานำเข้าน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปและพยากรณ์ผลกระทบของการปรับเปลี่ยนระบบโควตานำเข้าน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในกรณีสมมุติดังต่อไปนี้คือ (ก) สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของตน (ข) สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเพิ่มโควตาให้แก่ประเทศที่ได้โควตาในปัจจุบันทุกประเทศอีกร้อยละ 10 (ค) สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเพิ่มโควตาให้แก่ประเทศที่ได้โควตาในปัจจุบันทุกประเทศอีกร้อยละ 50 (ง) ประเทศเหล่านี้ลดภาษีนอกโควตาลงมาครึ่งหนึ่งของส่วนต่างระหว่างอัตราภาษีในและนอกโควตา (จ) ประเทศเหล่านี้ลดภาษีนอกโควตาลงมาเหลือเท่ากับภาษีในโควตา (หรืออีกนัยหนึ่งคือเปลี่ยนระบบโควตาให้กลายเป็นภาษีนำเข้าแต่เพียงอย่างเดียว)

ผลกระทบของระบบโควตา

CIE ได้ประมาณการผลกระทบของระบบโควตาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีต่อปริมาณการบริโภคและการนำเข้าน้ำตาลของประเทศเหล่านี้ และประเมินว่าระบบโควตาที่ประเทศเหล่านี้ใช้อยู่ในปัจจุบันมีผลเสมือนกับการเก็บภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 140 (สำหรับสหรัฐอเมริกา) และร้อยละ 161 (สำหรับสหภาพยุโรป) ซึ่งต่ำกว่าอัตราภาษีนอกโควตา (ร้อยละ 163 สำหรับสหรัฐอเมริกา และร้อยละ 204 สำหรับสหภาพยุโรป) แต่ไม่มากนัก

การกำหนดโควตานำเข้าทำให้ปริมาณการนำเข้าต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและผู้ผลิตในประเทศเหล่านี้ผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น

ประเทศผู้ส่งออกที่ได้ประโยชน์จากระบบโควตาของสหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปได้แก่ประเทศผู้ส่งออกในทวีปอาฟริกาและทวีปอเมริกา ฟิลิปปินส์ โดยราคาน้ำตาลเฉลี่ยที่ประเทศผู้ส่งออกเหล่านี้ได้รับสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ประเทศผู้ส่งออกจากยุโรปตะวันออกได้รับประโยชน์เล็กน้อย คือได้ราคาสูงกว่าตลาดโลกประมาณร้อยละ 5 ขณะที่ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ 3 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย บราซิล และไทย ได้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย โดยไทยได้ประโยชน์จากสองตลาดนี้น้อยที่สุด

กรณีสมมุติกรณีที่ 1 สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเปิดเสรีตลาดน้ำตาล

ในกรณีที่ประเทศกลุ่มนี้เปิดตลาดน้ำตาลของตนโดยเสรีตลาดน้ำตาลของตน จะทำให้ปริมาณนำเข้าน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นร้อยละ 286 จากแนวโน้มเดิมในกรณีที่ยังใช้ระบบโควตาปัจจุบัน ขณะที่ปริมาณการนำเข้าน้ำตาลของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 363 ในขณะเดียวกันปริมาณการผลิตน้ำตาลสหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปจะลดลงประมาณร้อยละ 38 และร้อยละ 15 ตามลำดับ

การที่สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลเพิ่มขึ้นประมาณสามเท่าตัวจะทำให้ปริมาณการค้าน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้น โดยปริมาณการส่งออกของออสเตรเลียจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 11 ปริมาณการส่งออกของบราซิลเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 8

ในด้านราคาน้ำตาลนั้น การเปิดตลาดสหรัฐและสหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายดิบมากกว่าราคาน้ำตาลทรายขาว โดยราคาน้ำตาลทรายดิบของไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 (ออสเตรเลียและบราซิลจะได้ราคาสูงขึ้นประมาณร้อยละ 22 และ 27 ตามลำดับ) แต่ราคาน้ำตาลของประเทศในทวีปอาฟริกาตอนใต้และประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ในลาตินอเมริกาจะลดลงประมาณร้อยละ 6 และร้อยละ 15 เนื่องจากจะไม่ได้ราคาซื้อขายในโควตาอีกต่อไป

สำหรับราคาน้ำตาลทรายขาว (ซึ่งปัจจุบันสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็เป็นผู้ส่งออกด้วย) นั้น จะเพิ่มขึ้นไม่มากคือประมาณร้อยละ 5-6 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม กรณีสมมุติกรณีแรกนี้เป็นกรณีสุดโต่งซึ่งคงจะมีโอกาสเกิดขึ้นไม่มาก การศึกษาในกรณีสมมุติที่ 2-5 จะเป็นกรณีที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจากการผลักดันของประเทศที่เกี่ยวข้องในเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากกว่ากรณีแรก

กรณีสมมุติกรณีที่ 2 และ 3 สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเพิ่มโควตานำเข้าน้ำตาลร้อยละ 10 หรือร้อยละ 50

กรณีนี้สมมุติว่าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเช่น WTO สามารถผลักดันให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเปิดตลาดเพิ่มขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว มีโอกาสมากที่สุดที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะเลือกใช้วิธีเปิดตลาดโดยการเพิ่มโควตาให้ประเทศที่เป็นผู้ส่งออกเดิมโดยรักษาสัดส่วนของแต่ละประเทศเอาไว้เช่นเดิม

จากการประมาณการของ CIE พบว่าการเพิ่มโควตานำเข้าของสหรัฐอเมริกาอีกร้อยละ 10 และร้อยละ 50 จะมีผลเท่ากับการลดภาษีนำเข้าเพียงร้อยละ 1 และร้อยละ 7 เท่านั้น การเพิ่มโควตานำเข้าของสหภาพยุโรปอีกร้อยละ 10 และร้อยละ 50 จะมีผลเท่ากับการลดภาษีนำเข้าเพียงร้อยละ 3 และร้อยละ 13 เท่านั้น ดังนั้นขณะที่การเพิ่มโควตานำเข้าของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปจะมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ให้ประเทศที่มีโควตามากเช่นฟิลิปปินส์นั้น การผลักดันให้สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปเพิ่มโควตานำเข้าแทบจะไม่มีผลต่อปริมาณและราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันในตลาดโลก (ตลาดนอกโควตา) เลย โดยในแต่ละกรณีนั้น ราคาน้ำตาลจะเพิ่มไม่ถึงร้อยละ 1 เมื่อเทียบกับกรณีที่สหรัฐและสหภาพยุโรปยังคงปริมาณโควตาไว้ที่ระดับเดิม

กรณีสมมุติกรณีที่ 4 สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปลดภาษีนอกโควตาลงร้อยละ 50 ของส่วนต่างระหว่างภาษีในและนอกโควตา

อีกแนวทางหนึ่งที่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลสามารถนำมาใช้ในการเจรจาการค้า ก็คือการผลักดันให้นานาประเทศลดภาษีนำเข้าลงมา ในการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ได้บรรลุข้อตกลงที่จะให้เปลี่ยนระบบการปกป้องผู้ผลิตมาใช้ระบบโควตาภาษี (TRQ) ทั้งหมด แต่ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าหลายประเทศใช้การตั้งภาษีนอกโควตาในอัตราที่สูงมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าแทนวิธีเดิมๆ ดังนั้น ยุทธวิธีหนึ่งที่จะให้เกิดการเปิดตลาดน้ำตาล ก็คือการผลักดันให้มีการลดภาษีนอกโควตาลงมาในอัตราที่เร็ว ซึ่งจะทำให้โควตามีอิทธิพลน้อยลงเรื่อยๆ และถ้าสามารถผลักดันให้ลดภาษีนอกโควตาลงมาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงหรือเท่ากับอัตราภาษีในโควตาแล้ว ยุทธวิธีที่หลายประเทศใช้ภาษีนอกโควตาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าก็จะค่อยๆ หมดความสำคัญลงไปในที่สุด

ในการศึกษานี้ CIE ได้ประมาณการณ์ผลของการที่สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปลดภาษีนอกโควตาร้อยละ 50 ของส่วนต่างระหว่างภาษีในและนอกโควตา ซึ่งผลลัพธ์ก็คือวิธีนี้จะทำให้ปริมาณนำเข้าน้ำตาลของสหรัฐเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 81 ในขณะที่ปริมาณนำเข้าน้ำตาลของสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 46⁴⁷

ในด้านการผลิตและการบริโภคนั้น สหรัฐอเมริกาจะได้รับผลกระทบมากกว่าประเทศอื่น คือ ผลผลิตลดลงประมาณร้อยละ 12 และในขณะเดียวกันก็บริโภคเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 12 ขณะที่ในสหภาพยุโรปนั้น การบริโภคจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2 ขณะที่ผลผลิตลดลงประมาณร้อยละ 1 ผลกระทบที่มีต่อปริมาณการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่ระหว่างร้อยละ 2-3 ในด้านผลต่อราคานั้นก็ค่อนข้างต่ำ โดยแบบจำลองนี้ทำนายว่าราคาน้ำตาลทรายดิบของไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 และราคาน้ำตาลทรายขาวจะสูงขึ้นประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น

กรณีสมมุติกรณีที่ 5 สหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปลดภาษีนอกโควตาลงมาเหลือเท่ากับภาษีในโควตา

กรณีนี้มีผลเท่ากับการเปลี่ยนระบบโควตาภาษีมาเป็นระบบภาษีอย่างเดียว ซึ่งก็เท่ากับการยกเลิกโควตานั้นเอง อย่างไรก็ตามกรณีนี้ต่างจากกรณีแรกตรงที่ยังมีการเก็บภาษีนำเข้า แต่ก็เป็น การเก็บในอัตราสินค้าในโควตา ซึ่งมีอัตราภาษีที่ต่ำกว่าอัตราภาษีนอกโควตาที่เก็บในปัจจุบันมาก

ผลการประมาณการณ์พบว่า วิธีนี้ให้ผลใกล้เคียงกับการเปิดเสรีเต็มตัวมากที่สุด ทั้งนี้แบบจำลองนี้ทำนายว่า สหรัฐอเมริกาจะนำเข้าน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 236 (ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของในกรณีที่เปิดเสรีเต็มตัว) ในทำนองเดียวกัน สหภาพยุโรปก็จะนำเข้าน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 232 (คิดเป็นร้อยละ 64 ของในกรณีที่เปิดเสรีเต็มตัว)

ผลที่มีต่อราคาก็คล้ายคลึงกับกรณีที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเปิดเสรีเต็มตัว (แต่จะมีผลน้อยกว่ากรณีเปิดเสรีเต็มตัว) โดยราคาน้ำตาลทรายดิบของไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16 เทียบกับร้อยละ 20 ในกรณีที่เปิดเสรีเต็มตัว (ออสเตรเลียและบราซิลจะได้ราคาสูงขึ้นประมาณร้อยละ 19 และ 21 ตามลำดับ) ราคาน้ำตาลทรายดิบของประเทศในทวีปอาฟริกาตอนใต้และประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ในลาตินอเมริกาจะลดลงประมาณร้อยละ 1 และร้อยละ 13 เนื่องจากจะไม่ได้ราคาที่ขายในโควตาอีกต่อไป สำหรับราคาน้ำตาลทรายขาวของไทยนั้นคาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5 เช่นกัน

โดยสรุปแล้ว การเปิดตลาดน้ำตาลของโลก (หรืออย่างน้อยประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญๆ ของโลก) น่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลที่ค่าน้ำตาลในตลาดเสรีเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ บราซิล ออสเตรเลีย และไทย ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว นโยบายที่มีต่อการเจรจาทางการค้าในเวทีต่างๆ ก็คือ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยควรจะต้องผลักดันให้เกิดการเปิดเสรีทางการค้าทั้งสำหรับสินค้าเกษตรโดยทั่วไปและสำหรับน้ำตาล แต่ทั้งนี้ก็มี

⁴⁷ เทียบกับกรณีการเปิดเสรี (ดูกรณีสมมุติที่ 1) แล้วผลของการลดภาษีนอกโควตาที่มีต่อการนำเข้าน้ำตาลของสหรัฐและสหภาพยุโรปตกประมาณร้อยละ 28 และร้อยละ 13 ของการเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสหรัฐและสหภาพยุโรป ตามลำดับ

ข้อพิจารณาและข้อควรระวังหลายประการเนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยเองก็ยังอาศัยการอุดหนุนและการปกป้องอยู่พอสมควร ซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้ในตอนต้นที่ 4.3 ต่อไป

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในด้านผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลในระดับโลกก็คือ ถ้าคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ผลิตเป็นหลักแล้ว ก็เห็นได้ว่า มีเพียงประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ไม่กี่ประเทศ (รวมประเทศไทย) ที่จะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีน้ำตาลทั่วโลก ขณะที่เกษตรกรในประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะเสียผลประโยชน์และคัดค้านการเปิดตลาด⁴⁸ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีอิทธิพลค่อนข้างมากในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นการผลักดันให้เปิดตลาดน้ำตาลเสรี (ไม่ว่าในการเจรจารอบต่อไปของ WTO หรือในกลุ่ม APEC เอง) จึงเป็นเรื่องที่ยากพอสมควร

4.3 ผลกระทบจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยอาจแบ่งได้เป็นสองแนวทางใหญ่ ๆ คือ การเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าของไทยโดยตรง และการเจรจาพหุภาคีในเวทีการค้าในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาค (เช่น WTO APEC และ AFTA) ในปัจจุบันการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีมีความสำคัญมากขึ้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีมากกว่า แต่จะกล่าวถึงการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกาในตอนท้าย

4.3.1 องค์การการค้าโลก (WTO)

องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นองค์กรใหม่ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาหลังจากการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ซึ่งเป็นเวทีการเจรจาการค้าระดับโลกที่เริ่มขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปี พ.ศ. 2490) ทั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มมี GATT ได้มีการเจรจาของ GATT มาแล้วหลายรอบ แต่การเจรจาในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เป็นครั้งแรกที่ GATT ได้นำการเจรจาด้านสินค้าเกษตรขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจา โดยมีประเทศกลุ่ม Cairns (เรียกตามชื่อเมืองที่ใช้ในการประชุมในการก่อตั้งกลุ่ม) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายสำคัญ เป็นกลุ่มที่ผลักดันให้ลดการคุ้มครองสินค้าเกษตรในประเทศต่างๆ ลงมา อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาได้แก่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

ข้อตกลงสำคัญๆ ที่ได้จากการหลังจากการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรโดยทั่วไปอาจแยกได้เป็นสองประการคือ

- (1) แต่ละประเทศต้องเปลี่ยนระบบการกีดกันการนำเข้ามาใช้ระบบโควตาภาษี (Tariff Rate Quota หรือ TRQ) ซึ่งมีการกำหนดโควตานำเข้า อัตราภาษีที่เก็บจากสินค้า นำเข้าส่วนที่อยู่ในโควตา

⁴⁸ เสียคัดค้านการ “ปฏิรูป” ตลาดน้ำตาลของโลกที่ตั้งที่สุดมาจาก International Sugar Organization (ISO) ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่อังกฤษ ไทยเป็นสมาชิกรายใหญ่องค์การนี้ด้วย แต่สมาชิกที่มีบทบาทมากในองค์กรคือประเทศในสหภาพยุโรป

และอัตราภาษีที่เก็บจากสินค้านำเข้าส่วนที่เกินโควตา และจะต้องกำหนดปริมาณโควตาเพิ่มขึ้นทุกปีจนกระทั่งครบตามเป้าหมายที่กำหนดไว้⁴⁹

- (2) แต่ละประเทศต้องกำหนดอัตราการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนผู้ผลิตภายในประเทศ และจะต้องค่อยๆ ลดการอุดหนุนลงมาตามสัตยาบันที่ให้เอาไว้

สำหรับประเทศไทยนั้นได้ตกลงเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 ชนิด ซึ่งมีน้ำตาลเป็นหนึ่งในนั้นด้วย โดยสำหรับน้ำตาลนั้น ไทยกำหนดโควตานำเข้าไว้ 13,105 ตันในปี 2538 และต้องเพิ่มเป็น 13,760 ตันในปี 2547 โดยไทยกำหนดอัตราภาษีในโควตาไว้ที่ร้อยละ 65 ตลอดช่วงปี 2538-2547 สำหรับอัตราภาษีนอกโควตานี้กำหนดไว้ที่ร้อยละ 103 ในปี 2538 และค่อยๆ ลดลงเป็นร้อยละ 94 ในปี 2547 (ในปี 2542 อัตราภาษีนอกโควตาที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 99) (ดูตารางที่ 4.1)

ในด้านการเปิดตลาดนำเข้านั้น ในช่วงสองปีแรก (พ.ศ. 2538-39) รัฐบาลได้มอบหมายให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) ซึ่งเป็นบริษัทตัวแทนของชาวไร่ เป็นผู้จัดสรรโควตานำเข้า แต่หลังจากนั้นได้เปลี่ยนมาให้ สอน. เป็นผู้จัดสรรและอนุมัติการนำเข้าในโควตาแทน ซึ่งในปัจจุบันสอน. ใช้หลักการให้โควตาตามลำดับของผู้ที่มาขอ (first-come-first-serve basis) ในการจัดสรรโควตาส่วนนี้ ที่ผ่านมาการจัดสรรโควตาวีธีนี้ไม่มีปัญหาใดใดเลย เพราะผู้ที่มาขออนุญาตนำเข้าต่างก็ได้รับการอนุมัติทุกราย เนื่องจากปริมาณน้ำตาลที่มีผู้ขอนำเข้ามีจำนวนน้อยมาก (ปีละ 2-20 ตัน ดูตารางที่ 4.1) เพราะเมื่อคิดรวมภาษีนำเข้าแล้ว ต้นทุนการนำตาลนำเข้าจะสูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศ การนำเข้าส่วนใหญ่จึงเป็นน้ำตาลชนิดพิเศษ (specialty) เสียเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 4.1 โควตานำเข้า ปริมาณนำเข้าจริง อัตราภาษีนำเข้าในและนอกโควตาสำหรับน้ำตาลทราย
ที่ไทยต้องเปิดตลาดในระหว่างปี 2538-2547 ตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก

ปี	โควตา (ตัน)	ปริมาณนำเข้าจริง (ตัน)	อัตราภาษีในโควตา (%)	อัตราภาษีนอกโควตา (%)
2538	13,105.00	2.00	65	103
2539	13,177.78	9.00	65	102
2540	13,250.56	4.00	65	101
2541	13,323.33	17.32	65	100
2542	13,396.11	20.00*	65	99
2543	13,468.89	n.a.	65	98
2544	13,541.67	n.a.	65	97
2545	13,614.44	n.a.	65	96
2546	13,687.22	n.a.	65	95
2547	13,760.00	n.a.	65	94

หมายเหตุ: * ม.ค.-ส.ค. 2542

ที่มา: สอน. และ บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย

⁴⁹ ในระยะยาวเป้าหมายด้านการเปิดตลาด (market access) คือร้อยละสามของปริมาณบริโภคภายในประเทศ แต่ในระยะสั้นจะเป็นเป้าหมายที่แต่ละประเทศให้สัตยาบันเอาไว้สำหรับช่วงที่กำหนด

ถึงกระนั้นก็ตาม การเคลื่อนไหวขึ้นลงของราคาน้ำตาลในระยะเกือบสองปีที่ผ่านมา ซึ่งราคาน้ำตาลทรายดิบในช่วงต่ำสุดมีราคาลดลงเหลือเพียงหนึ่งในสามของราคาในช่วงที่สูงที่สุดนั้น แสดงให้เห็นว่าตลาดน้ำตาลมีความผันผวนมาก และอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 65-98 ไม่ได้เป็นหลักประกันที่เพียงพอที่จะสามารถยับยั้งการนำเข้าน้ำตาลได้ในกรณีที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลกมาก แม้ว่าในช่วงปีที่ผ่านมา ราคาน้ำตาลทรายขาวไม่ได้ตกลงไปมากเท่ากับน้ำตาลทรายดิบ จึงยังไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการนำเข้า แต่ถ้ามีการปรับราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศขึ้นไปอีก (ซึ่งจะทำให้ความแตกต่างของราคาภายในและภายนอกเพิ่มขึ้น) ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกับในปีที่ผ่านมา อาจทำให้เกิดการนำเข้าน้ำตาลเข้ามาจำนวนมากได้ ซึ่งจะนำไปสู่การทำลายระบบกำหนดราคาภายในประเทศได้⁵⁰

วิธีหนึ่งที่จะสามารถลดแรงจูงใจในการนำเข้าก็คือการเปลี่ยนสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลโควต้า ก. โดยกำหนดส่วนต่างของราคาภายในและภายนอกประเทศไม่ให้สูงกว่าต้นทุนการนำเข้าน้ำตาล (รวมภาษีนำเข้า) (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือราคาน้ำตาลภายในประเทศจะต้องไม่สูงกว่า Import parity price) ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมเคยเสนอให้ใช้วิธีนี้ในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ (น้ำตาลโควต้า ก.) ให้ไม่สูงกว่าราคานำเข้า (Import parity price) นั้นมีข้อพิจารณาหลายประการคือ

ประการแรก การเปลี่ยนมาใช้วิธีกำหนดราคาน้ำตาลโควต้า ก. แบบนี้จะทำให้ราคาน้ำตาลและราคาอ้อยมีเสถียรภาพน้อยกว่าระบบที่ใช้อยู่ปัจจุบันซึ่งน้ำตาลส่วนที่ใช้ในการบริโภคภายในประเทศ (ประมาณหนึ่งในสามของผลผลิต) มีราคาคงที่ ความพยายามที่จะเพิ่มเสถียรภาพโดยการกำหนดเพดานราคาขั้นต่ำจะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการนำเข้าในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ซึ่งจะทำให้ประโยชน์ของการใช้วิธีนี้ในการป้องกันการนำเข้าหมดไป ถ้ามีการกำหนดราคาขึ้นสูงเอาไว้ ราคาน้ำตาลและราคาอ้อยจะมีเสถียรภาพมากกว่าการปล่อยให้ราคาน้ำตาลลอยตัวจริง ๆ แต่จะมีเสถียรภาพน้อยกว่าระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาก และแม้กระทั่งระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีเสถียรภาพมากกว่าระบบที่เสนอ ก็ยังมีปัญหาราคาอ้อยยังมีความผันผวนค่อนข้างมากเนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก⁵¹

ประการที่สอง การกำหนดราคาน้ำตาลแบบ Import parity price เท่ากับเป็นการให้ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมอื่นๆ อุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอัตราที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันนั้น อัตราการอุดหนุนน่าจะสูงกว่าอัตราการอุดหนุนในระบบเดิม (หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ วิธีนี้มีแนวโน้มที่จะทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงขึ้น ยกเว้นในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมาก) แต่สาเหตุสำคัญที่จะทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงขึ้นเมื่อใช้วิธีนี้ก็คือนักกึ่งพาณิชย์ไทยตั้งไว้ค่อนข้างสูงในปัจจุบัน ในอนาคตนั้น เป็นไปได้มากกว่ารัฐบาลไทยและประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่อื่นๆ คงจะหันมาใช้ยุทธวิธีการเจรจาการค้าโดยการผลักดันให้มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรมากขึ้นและลดการคุ้มครองภาคเกษตรลง ซึ่งย่อมหมายความว่า

⁵⁰ โปรดดูการวิเคราะห์กรณีนี้เพิ่มเติมในหัวข้อ 4.3.3 เรื่อง AFTA ซึ่งอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลมายังประเทศไทยจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0-5 ในปี พ.ศ. 2546

⁵¹ ดังนั้นฝ่ายการเมืองอาจจะลังเลที่จะนำระบบนี้มาใช้เพราะทราบว่าเมื่อมีปัญหาราคาอ้อยตกต่ำระบบนี้จะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองได้

ว่า แม้ในกรณีที่รัฐบาลจะเห็นด้วยกับการนำวิธีการตั้งราคาน้ำตาลแบบนี้มาใช้ และอาจทำให้ราคาน้ำตาลและราคาอ้อยสูงขึ้นในระยะนี้ แต่หลังจากนั้นก็ต้องลดลงมาตามภาษีนำเข้าที่ลดลง (และในกรณีที่มีการนำเข้าโดยไม่จำกัดโควตาจากประเทศในกลุ่ม AFTA ราคา Import parity price อาจจะทำกว่าราคาน้ำตาลโควตา ก. ในขณะนี้เสียด้วยซ้ำไป) ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการนำวิธีนี้มาใช้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็ยังคงเตรียมพร้อมที่จะรับผลกระทบจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การลดการปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะยาวอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

ประการที่สาม การเปลี่ยนวิธีกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศในลักษณะดังกล่าวจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารโควตา ก. ควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สูตรการกำหนดราคาดังกล่าวยังผลให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มขึ้นมากแล้ว ความต้องการใช้น้ำตาลภายในประเทศจะลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรโควตา ก. ซึ่งอาจต้องลดปริมาณลงด้วย เพราะแม้กระทั่งในปัจจุบัน การที่โรงงานบางแห่งต้องขายน้ำตาลในราคาที่ต่ำกว่าป้ายในบางงวด เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าปริมาณโควตา ก. ที่จัดสรรอาจจะสูงเกินกว่าความต้องการบริโภคของตลาดภายในประเทศ (รวมตลาดชายแดนด้วย)⁵² ดังนั้น ถ้ามีการปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงขึ้นในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่แล้ว ก็อาจมีความจำเป็นที่ต้องลดปริมาณโควตา ก. ให้ต่ำลงอีก⁵³ นอกจากนี้ สูตรการกำหนดราคาน้ำตาลที่บางฝ่ายเสนอให้เปลี่ยนราคาทุก 2-3 เดือนอาจก่อให้เกิดปัญหาการกักตุนน้ำตาลโดยผู้ค้าช่วงและร้านค้าปลีกในช่วงที่ผู้ค้าคาดว่าราคาน้ำตาลจะสูงขึ้นในงวดต่อไป (ในทำนองเดียวกันกับกรณีน้ำตาลขาดตลาดในช่วงต้นปี 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่วงการน้ำตาลคาดกันว่าราคาน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นอีกโลกรัมละ 2 บาท)

ประการที่สี่ ผลกระทบต่อผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลและผลกระทบทางการเมืองที่ตามมา ที่ผ่านมามีฝ่ายการเมืองจะค่อนข้างระมัดระวังในการดำเนินการใดๆ ที่จะมีส่วนในการปรับราคาสินค้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าที่อ่อนไหวทางการเมือง (ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคค่อนข้างน้อย) และเป็นสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากผู้บริโภคอยู่แล้ว นอกจากนี้รัฐบาลเองก็ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลซึ่งจะมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นด้วย (หรืออุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งมีต้นทุนส่วนที่เป็นน้ำตาลที่สูงกว่าคู่แข่ง)

วิธีหนึ่งที่อุตสาหกรรมน้ำตาลใช้ในการลดความกดดันจากอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลก็คือ การขายน้ำตาลราคาพิเศษให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลีย บริษัทน้ำตาลของออสเตรเลียซึ่งขายน้ำตาลทรายขาวให้อุตสาหกรรมในราคา Industrial User Price ซึ่งใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก และต่ำกว่าราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวประมาณครึ่งหนึ่ง (โดยในปี 2541 ราคา Industrial User Price อยู่ระหว่าง 500-600 เหรียญออสเตรเลียต่อตัน ขณะที่ราคาขายปลีกน้ำตาลของออสเตรเลียตกประมาณ 1.15 เหรียญออสเตรเลียต่อกิโลกรัม เทียบเป็นเงินไทยประมาณ 25 บาทเมื่อปลายปี 2541) สำหรับในประเทศไทยเองนั้น ในระหว่างปี 2528-2539/40 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเคยให้ส่วนลด (rebate) การขายน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ โดยหลังจากที่หักส่วนลดนี้แล้ว ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่

⁵² ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสมมุติว่าไม่มีการลักลอบนำน้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกตามโควตา ค. กลับเข้ามาขายภายในประเทศ เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการน้ำตาลเชื่อกันว่าปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาใหญ่ (ยกเว้นในระยะหลังที่มีปัญหากับน้ำตาลที่ส่งออกไปยังกัมพูชาอยู่บ้าง)

⁵³ เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าเมื่อหักกลบลบกันแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจะยังคงมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นจากการปรับราคาน้ำตาล แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นอาจจะไม่มากเท่ากับที่หลายฝ่ายคาดการณ์เอาไว้

อุตสาหกรรมเหล่านี้ซื้อตักกิโลกรัมละ 8-9 บาท ซึ่งเป็นราคากลางๆ ระหว่างราคาภายในประเทศกับราคาส่งออก แต่การให้ส่วนลดดังกล่าวถูกยกเลิกไปหลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจและค่าเงินบาทในปี 2540

การเจรจาด้านสินค้าเกษตรรอบใหม่ใน WTO

ในต้นปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) WTO จะเริ่มต้นกระบวนการทบทวนข้อตกลงของ GATT รอบอุรุกวัย (รวมทั้งเรื่องสินค้าเกษตร) และพิจารณาประเด็นการค้าใหม่ๆ ในการเจรจาที่เมืองซีแอตเติล สหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปแล้ว การเจรจาของ GATT (ซึ่งเพิ่งจะตั้งองค์กรขึ้นมาเป็น WTO) เป็นการเจรจากันในกรอบกว้างๆ การเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ซึ่งเป็นการเจรจาครั้งแรกที่รวมสินค้าเกษตรเข้ามด้วยนั้น ก็เป็นการเจรจาสำหรับสินค้าเกษตรโดยรวมๆ ไม่ได้เฉพาะเจาะจงลงไปทีละสินค้าตัวหนึ่งตัวใดโดยเฉพาะ คาดกันว่าการเจรจารอบใหม่ของ WTO นี้ ก็คงยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม แต่ประเด็นการเจรจาจะลงลึกมากขึ้น และมีความพยายามของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่จะผลักดันให้มีการเปิดเสรีในอัตราที่เร็วขึ้น

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่จะได้รับผลกระทบมากจากการเปิดตลาดน้ำตาลเสรี โดยเฉพาะประเทศในสหภาพยุโรป (เช่น เยอรมัน และฝรั่งเศส) มีแนวโน้มที่จะนำเอาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า แม้ว่ามาตรการนี้คงจะยังไม่มีผลกระทบที่ชัดเจนต่อการส่งออกของไทยในระยะสั้น (เพราะตลาดน้ำตาลของไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในเอเชีย) แต่ผู้ผลิตของไทยก็ควรเตรียมพร้อมในเรื่องนี้ ซึ่งแนวทางของสอน. ที่ส่งเสริมให้โรงงานปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อขอการรับรอง ISO 9000 และ ISO 14000 เป็นแนวทางที่น่าจะเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมในระยะยาว

4.3.2 เอเปค (APEC)

เอเปค (APEC ซึ่งเป็นคำย่อของ Asia-Pacific Economic Cooperation) เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากการประชุมรัฐมนตรีของประเทศในแถบเอเชีย-แปซิฟิก เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2532 ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

- สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและทางการค้าของภูมิภาคและของโลก
- พัฒนาและส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคี
- ศึกษาสู่ทางในการเปิดเสรีการค้าในภูมิภาค ในลักษณะที่มีใช้การรวมกลุ่มทางการค้าที่กีดกันประเทศนอกกลุ่ม (Open Regionalism)
- ขยายความร่วมมือสาขาเศรษฐกิจที่สนใจร่วมกัน
- ลดอุปสรรค และอำนวยความสะดวกให้การค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน และเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิก โดยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของแอกตต์

ปัจจุบันเอเปคมีจำนวนสมาชิก 21 ประเทศ โดยมีประเทศในกลุ่มอาเซียน 7 ประเทศคือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม และประเทศอื่นๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน จีนไทเป ฮองกง เม็กซิโก ปาปัวนิวกินี ซิลี เปรู และรัสเซีย

หลักการของความร่วมมือในเอเปค

- เป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือ (Consultative Forum) ที่เกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจ
- ยึดหลักฉันทามติ (Consensus) ในการดำเนินการใด ๆ โดยยอมรับความเสมอภาคของประเทศสมาชิก
- ยึดหลักผลประโยชน์ร่วมกัน โดยคำนึงถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระบบสังคมและการเมืองของประเทศสมาชิก

แนวทางความร่วมมือของเอเปค

ในการประชุมผู้นำเอเปคครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ณ เมืองโบเกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้ประกาศปฏิญญาโบเกอร์แสดงเจตนามรณณ์ที่จะให้มีการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยกำหนดเป้าหมายให้ประเทศอุตสาหกรรมเปิดเสรีภายในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ.2010) และประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดเสรีภายใน ปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)

เอเปคมีแผนงานที่สำคัญ คือ การเปิดเสรีและอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการ

ในการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนนั้น สมาชิกเอเปคแต่ละประเทศได้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานของตน (Individual Action Plan หรือ IAP) ตามความสมัครใจเพื่อก้าวไปสู่เป้าหมายตามปฏิญญาโบเกอร์ นอกจากนี้ยังมีการเร่งเปิดเสรีสินค้ารายสาขาตามความสมัครใจ (Early Voluntary Sectoral Liberalization หรือ EVSL) โดยในเบื้องต้นได้กำหนดไว้ 9 สาขา ประกอบด้วยสินค้าและบริการเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม ปลาและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ป่าไม้ อุปกรณ์และเครื่องมือแพทย์ พลังงาน ของเล่น อัญมณีและเครื่องประดับ เคมีภัณฑ์ และการจัดการการยอมรับร่วมในสินค้าโทรคมนาคม และในปี 2541 ได้เสนอให้ศึกษาเพิ่มเติมอีก 6 สาขา ซึ่งรวมสาขาอาหารเอาไว้ด้วย

ในด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนนั้น เอเปคได้จัดทำแผนงานร่วม (Collective Action Plans หรือ CAPs) เพื่อให้มีการไหลเวียนของการค้าและการลงทุนระหว่างกันเป็นไปโดยสะดวกและปรับประสานพิธีการศุลกากร การจัดพิมพ์คู่มือกฎระเบียบด้านการลงทุนและการปรับประสานมาตรฐานสินค้า เป็นต้น

ส่วนในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ เอเปคได้มีกิจกรรมร่วมในโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง และในระยะหลังเริ่มผลักดันโครงการเทคโนโลยี Ecotech

เอเปคกับน้ำตา

โดยทั่วไปแล้ว การเจรจาใน APEC มักจะเน้นที่การอำนวยความสะดวกทางการค้าในส่วนที่ไม่ใช่ภาษี แม้ว่าจะมีการเจรจาเพื่อลดภาษีนำเข้าด้วยก็ตาม แต่ข้อตกลงส่วนใหญ่เป็นข้อตกลงโดยสมัครใจ (ตามโครงการ Early Voluntary Sectoral Liberalization หรือ EVSL) และไม่ผูกมัดประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ไม่ได้ตกลงด้วย

ในระยะหลังได้มีข้อเสนอของประเทศสมาชิก APEC บางประเทศเช่นออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และไทย ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของ APEC (ABAC) ให้ประเทศสมาชิกเร่งรัดการลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรโดยสมัครใจก่อนกำหนดที่เคยตกลงกันไว้เดิม (ตามโครงการ EVSL) คือให้ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรที่อยู่ในรายการที่กำหนดให้เหลือร้อยละ 5 ภายในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) แทนข้อตกลงเดิมซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2010 ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้ถูกนำเข้าที่ประชุมผู้นำ APEC ที่มาเลเซียในปลายปี 2541 โดยในช่วงแรกนั้น น้ำตาลเป็นสินค้าตัวหนึ่งที่อยู่ในรายการสินค้ากลุ่มที่เสนอให้ลดภาษีภายในปี 2004 แต่ในที่สุดก็ถูกดึงออกไปอยู่ในรายการสินค้าที่ ABAC เสนอให้มีการศึกษาผลกระทบก่อนดำเนินการขั้นตอนต่อไป เนื่องจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของตน

เนื่องจากการให้สัตยาบันใน APEC เป็นการดำเนินการแบบเอกภาคี (unilateral) ซึ่งเน้นความสมัครใจและฉันทามติมากกว่าการทำข้อตกลงมาบังคับใช้กับประเทศสมาชิก ดังนั้นโอกาสที่จะผลักดันให้เกิดการเปิดเสรีน้ำตาลในภูมิภาคนี้จึงเป็นสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ยากพอสมควร (ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นมักจะหลีกเลี่ยงการผูกมัดตัวเองในเรื่องนี้ และเสนอว่าการเจรจาในเรื่องการลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรควรจะไปอยู่ในเวทีของ WTO แทน) แต่ในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและน้ำตาลรายใหญ่ในภูมิภาคนี้ ประเทศไทยก็ควรจะร่วมมือกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ผลักดันให้เกิดการเปิดเสรีน้ำตาลและสินค้าเกษตรอื่นเท่าที่อยู่ในวิสัยที่จะผลักดันได้ให้มากที่สุด

4.3.3 เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN FREE TRADE AREA: AFTA)

กลุ่มประเทศอาเซียนมีสมาชิกทั้งสิ้น 9 ประเทศ ประกอบด้วย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม โดยมีลาวและพม่าเข้าร่วมในปี พ.ศ. 2540 (กัมพูชาเป็นประเทศต่อไปที่จะมาเข้าร่วม) ปัจจุบันอาเซียนมีประชากรกว่า 500 ล้านคน ซึ่งแม้ว่าจะเทียบไม่ได้กับอินเดียหรือจีน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นตลาดใหญ่ตลาดหนึ่งในเวทีการค้าโลกในปัจจุบัน

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) โดยมีความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (The Common Effective Preferential Tariff หรือCEPT) เป็นกลไกในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลกและเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าในตลาดโลก เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการค้าโลก และเพื่อเป็นการรองรับการค้าโลกที่มีแนวโน้มจะเสรีมากขึ้นหลังจากการเจรจาอบอุรุกวัยของ GATT

เงื่อนไขการลดภาษีของเขตการค้าเสรีอาเซียน กำหนดให้ลดอัตราภาษีศุลกากรสินค้าทุกประเภทระหว่างกันให้อยู่ในอัตราเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 10 ปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) และกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) สำหรับสมาชิกเดิม (ภายในปี พ.ศ. 2549-2551 (ค.ศ. 2006-2008) สำหรับสมาชิกใหม่ ซึ่งได้แก่ เวียดนาม ลาว และพม่า) และนำสินค้าเกษตรไม่แปรรูปเข้ามอลดภาษีภายในปี พ.ศ. 2544-2546 (ค.ศ. 2001-2003) รวมทั้งให้ทยอยนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรแปรรูป ซึ่งขอยกเว้นการลดภาษีชั่วคราวเข้ามาลดภาษี นอกจากนี้ให้ยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณและมาตรการที่มีใช่อื่นๆ ลงโดยมีรายละเอียดการลดภาษีดังนี้คือ

พันธกรณีในการลดภาษีภายใต้ AFTA

สมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องลดภาษีดังต่อไปนี้

ก. มาตรการด้านภาษีศุลกากร ได้จัดแบ่งรายสินค้าออกเป็น 4 บัญชี ดังนี้

- 1) Inclusion List สินค้าในกลุ่มนี้จะต้องนำมาลดภาษีทันทีโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 และลงสู่อัตราสุดท้ายคือ ร้อยละ 0-5 ภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 แยกออกเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ
 - สินค้าลดปกติ (Normal Track) ต้องเริ่มลดภาษีตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 และลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 (สำหรับประเทศสมาชิกใหม่ เวียดนามจะต้องลดภาษีภายในปี พ.ศ. 2549 ลาวและพม่าต้องลดภาษีภายในปี พ.ศ. 2551)
 - สินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track) ต้องเริ่มลดภาษีตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 และลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2543 ประกอบด้วยสินค้า 15 กลุ่ม ได้แก่ น้ำมันพืช ผลิตภัณฑ์เคมี ปุ๋ย ผลิตภัณฑ์ยาง เยื่อกระดาษ ผลิตภัณฑ์เซรามิก และ แก้ว แครอทที่ทำจากทองแดง เฟอร์นิเจอร์ไม้และหวาย ปูนซีเมนต์ เกสซ์ภัณฑ์ พลาสติก ผลิตภัณฑ์หนัง สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์
- 2) Temporary Exclusion List (TEL) รายการสินค้ายกเว้นลดภาษีชั่วคราว สมาชิกสามารถขอสงวนสิทธิการลดภาษีชั่วคราวได้ โดยนำเข้าไว้ในรายการยกเว้นลดภาษีชั่วคราว แต่ต้องเริ่มทยอยนำเข้ามาลดภาษีปีละร้อยละ 20 ของจำนวนรายการในกลุ่มสินค้า TEL ทั้งหมด โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539 – 1 มกราคม พ.ศ. 2543 (สมาชิกใหม่ เวียดนามเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 – 1 มกราคม พ.ศ. 2546 สำหรับ ลาว พม่า เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2544 – 1 มกราคม พ.ศ. 2548)
- 3) General Exceptions รายการยกเว้นเป็นการทั่วไป สมาชิกไม่ต้องลดภาษีเป็นการถาวร ได้แก่ สินค้าที่มีผลต่อการปกป้องความมั่นคงศีลธรรม ชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช โบราณวัตถุ ศิลป และประวัติศาสตร์
- 4) Unprocessed Agricultural Products (UAPs) สินค้าเกษตรไม่แปรรูป กำหนดการลดภาษีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 และให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2553 โดยแบ่งการลดภาษีสินค้าเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ดังนี้
 - Inclusion List นำเข้ามาลดภาษีทันที โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 และเสร็จภายในปี พ.ศ. 2546
 - Temporary Exclusion List สินค้าขอสงวนสิทธิชั่วคราว จะต้องนำเข้ามาลดภาษี ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2546

- Sensitive List สินค้าเกษตรที่ยังไม่แปรรูป (UAP) รายการใดที่มีความอ่อนไหวและไม่สามารณำมาลดภาษีได้ตามระยะเวลาในข้อ 1 และ 2 ให้นำมาไว้ในบัญชี Sensitive แต่จะต้องเริ่มลดภาษีในปี พ.ศ. 2544-2546 และลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายในปี พ.ศ. 2553
- Highly Sensitive List เป็นบัญชีสินค้าที่แตกออกมาจาก Sensitive List หมายถึงสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูงมาก ดังนั้นจึงให้ความยืดหยุ่นในเรื่องอัตราภาษีสุดท้ายคือ ไม่จำเป็นต้องลดลงเหลือร้อยละ 0-5 แต่จะต้องลดภาษีให้เสร็จลงสู่อัตราที่ตกลงกันภายในปี พ.ศ. 2553

ข. มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร

- 1) ยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณ (Quantitative Restriction: QR) ในสินค้านั้นๆ ทันที หากสมาชิกอาเซียนได้รับการลดหย่อนภาษีระหว่างกันแล้ว
- 2) ยกเลิกมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) ภายใน 5 ปี หลังจากได้รับลดหย่อนภาษีศุลกากรระหว่างกัน
- 3) ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (Customs Surcharges) สินค้าภายใต้ AFTA ภายในสิ้นปี พ.ศ. 2539

การลดภาษีในกรอบ AFTA กับน้ำตาลทราย

ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ประกาศลดภาษีรวมทั้งสิ้น 45,942 รายการ คิดเป็นร้อยละ 82.8 ของรายการสินค้าทั้งหมด ทั้งนี้อัตราภาษีของอาเซียนในปี พ.ศ. 2541 เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 5.3 ลดลงจากร้อยละ 12.8 ในปี พ.ศ. 2536 และคาดว่าจะในปี พ.ศ. 2546 จะมีอัตราเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 2.6

ที่ผ่านมาผลกระทบของ AFTA ที่มีต่อน้ำตาลยังค่อนข้างจำกัด ปัจจุบันไม่มีประเทศใดในอาเซียนที่รวมน้ำตาลอยู่ในรายการลดภาษี (Inclusion List) ฟิลิปปินส์เคยลดภาษีนำเข้าน้ำตาลจาก AFTA เป็นร้อยละ 40 แต่ในปี 2541 ฟิลิปปินส์เพิ่มอัตราภาษีนำเข้าจากประเทศในอาเซียนกลับขึ้นเป็นร้อยละ 65 หลังจากที่ได้รับ การร้องเรียนจากผู้ผลิตว่าไม่สามารถแข่งขันกับน้ำตาลนำเข้าได้⁵⁴ ในปัจจุบันฟิลิปปินส์แยกน้ำตาลออกไปอยู่ใน Temporary Exclusion List เช่นเดียวกับไทย ส่วนลาว เวียดนาม และพม่าแยกน้ำตาลไปอยู่ใน Sensitive List ขณะที่อินโดนีเซียแยกน้ำตาลไปอยู่ใน Highly Sensitive List แต่ประเทศในอาเซียนที่ดูเหมือนว่าจะมีนโยบาย คัดค้านการผลิตน้ำตาลที่แข่งขันที่สุดคือมาเลเซียซึ่งแยกน้ำตาลออกไปอยู่ใน General Exception List

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการส่งออกน้ำตาลของไทย จะพบว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศในกลุ่มอาเซียนแทบทุกประเทศ (ดูตารางที่ 4.2) และตลาดอาเซียนก็เป็นตลาดส่งออกน้ำตาลที่มีความสำคัญ

⁵⁴ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จากสมาคมโรงงานน้ำตาลของฟิลิปปินส์ระบุว่า ในปี 1996/97 ราคาน้ำตาลภายในประเทศของฟิลิปปินส์ลดลงจากปีก่อนถึงร้อยละ 41

มากของไทย และทวีความสำคัญยิ่งขึ้นในระยะหลัง โดยตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา สัดส่วนน้ำตาลส่งออกของไทยที่ส่งไปประเทศในกลุ่มอาเซียนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับมาเป็นร้อยละ 47 ของน้ำตาลส่งออกทั้งหมดของไทยในปี 2541 ดังนั้น การเปิดตลาดน้ำตาลตามข้อตกลงของ AFTA น่าจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยในระยะยาว อย่างไรก็ตามในระยะสั้นนั้นจะมีปัญหาที่สำคัญอย่างน้อยสามประการคือ

ตารางที่ 4.2 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปประเทศกลุ่มอาเซียนในระหว่างปี 2535-2542

ประเทศ	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542 (ม.ค.-พ.ค.)
มาเลเซีย	340,649	206,976	179,963	284,494	358,600	375,097	85,116	99,891
อินโดนีเซีย	302,670	141,230	84,000	307,000	662,900	1,244,200	749,629	432,978
บรูไน	2,000	5,500	7,300	-	-	-	3,000	
สิงคโปร์	15,787	19,916	10,720	12,580	88,920	56,501	12,786	20,196
ฟิลิปปินส์	150	64	279	184,531	336,462	11,000	151,596	27,968
เวียดนาม	16,600	21,500	98,900	107,900	16,950	48,990	8,000	
ลาว	6,235	7,948	12,494	14,710	14,155	19,571	15,479	7,480
กัมพูชา	5,000	14,655	39,258	20,940	36,020	52,319	60,289	55,895
พม่า	-	-	200	1,800	5,000	-	-	200
รวมอาเซียน*	689,092	417,789	433,114	933,955	1,519,007	1,807,678	1,085,895	644,608
รวมปริมาณส่งออกทั้งหมด	3,517,435	2,303,153	2,579,318	3,693,318	4,375,162	4,070,220	2,313,460	1,693,313
สัดส่วนการส่งออกน้ำตาลของ ไทยที่ไปประเทศกลุ่มอาเซียน	19.59	18.14	16.79	25.29	34.72	44.41	46.94	38.07

หมายเหตุ: * รวมกัมพูชาและพม่า

ที่มา: ข้อมูลดิบจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

1. จากข้อมูลการแยกน้ำตาลออกไปอยู่ในรายการสินค้ายกเว้นประเภทต่างๆ ของประเทศในอาเซียนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าแทบทุกประเทศในอาเซียนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของตน ดังนั้น ประโยชน์ที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจะได้รับจาก AFTA ในระยะสั้นจะค่อนข้างจำกัด (อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเมื่อมีการเปิดเสรีเต็มที่ในปี พ.ศ. 2553 แล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็จะได้ประโยชน์จาก AFTA ค่อนข้างมาก)
2. ถ้าจะหวังให้ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนเปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลเร็วขึ้น ประเทศไทยอาจจะต้องแลกด้วยการเปิดเสรีสินค้าชนิดอื่นที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศเหล่านี้
3. ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีของ AFTA นี้ การที่ไทยลดภาษีนำเข้าน้ำตาลเหลือร้อยละ 0-5 (ซึ่งต่ำกว่าอัตราที่ตกลงไว้กับ WTO มาก) อาจทำให้ประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียนบางประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาเลเซีย ซึ่งมีพรมแดนติดกับไทยและมีกำลังความสามารถในการแปรรูปน้ำตาลทรายดิบอยู่แล้ว) มีแรงจูงใจที่จะส่งน้ำตาลน้ำตาลทรายขาวเข้ามายังประเทศไทย เพราะถึงแม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าไทย และผลิตน้ำตาลไม่เพียงพอสำหรับบริโภค

ภายในประเทศก็ตาม แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายภายในประเทศไทยในปัจจุบันยังสูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาดโลกมากพอสมควร (และความแตกต่างนี้อาจจะเพิ่มขึ้นถ้ามีการปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศขึ้นในอนาคต) การนำเข้าน้ำตาลจากประเทศเหล่านี้จึงอาจมีความคุ้มค่าสำหรับผู้นำเข้า นอกจากนี้ถึงแม้ว่าข้อกำหนดเรื่องถิ่นที่มาของสินค้า (Rules of Origin) จะให้สิทธิกับเฉพาะสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศในกลุ่มอาเซียนเท่านั้น แต่ประเทศเหล่านี้อาจจะใช้วิธีเดียวกับที่ฟิลิปปินส์ใช้อยู่ในปัจจุบัน (คือส่งออกน้ำตาลที่ผลิตภายในประเทศ แล้วนำเข้าน้ำตาลจากประเทศอื่นเข้ามาเสริมในการบริโภคแทน) หรือแม้กระทั่งนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากประเทศไทยไปแปรรูปแล้วส่งกลับเข้ามาขายในประเทศไทย⁵⁵ ซึ่งถ้ามีการนำเข้าน้ำตาลในปริมาณมากแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อระบบการกำหนดโควต้า ก. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างรุนแรง เนื่องจากการรักษาระดับราคาภายในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออกนั้นมีความจำเป็นต้องควบคุมปริมาณน้ำตาลภายในประเทศไม่ให้มากเกินไป ดังนั้น ในกรณีที่มีการนำเข้าน้ำตาลเข้ามาเป็นจำนวนมาก และยังต้องการรักษาราคาน้ำตาลภายในประเทศเอาไว้เหมือนเดิม ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลดจำนวนน้ำตาลโควต้า ก. ลงในปริมาณพอ ๆ กับน้ำตาลที่นำเข้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อรายได้ของระบบมาก เนื่องจากจะต้องนำน้ำตาลส่วนที่เคยอยู่ในโควต้า ก. มาส่งออกในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ขายภายในประเทศ การที่ผู้นำเข้าสามารถนำเข้าน้ำตาลเข้ามาขายในราคาสูงกว่าตลาดโลกก็เท่ากับว่าระบบที่เคยออกแบบให้ผู้บริโภคอุดหนุนผู้ผลิตภายในประเทศก็จะกลายมาเป็นผู้บริโภคอุดหนุนผู้นำเข้าและผู้ผลิตในต่างประเทศแทน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับน้ำตาลและ AFTA

1. ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ การกำหนดราคาอ้อย และการกำหนดราคาและโควตาการจำหน่ายน้ำตาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ซึ่งใช้วิธีกำหนดราคาภายในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก) อาจมีความจำเป็นต้องอาศัยการคุ้มครองในด้านกำแพงภาษี (หรือโควตาภาษี) มาคุ้มครองระบบ ถ้าการเปิดเสรีเต็มรูปแบบ (ในลักษณะที่จะใช้กับ AFTA) จะทำให้ไม่สามารถตั้งราคาขายส่งภายในประเทศ (ก่อนภาษี) ให้สูงกว่าราคาตลาดโลกได้อีกต่อไป แม้แต่ในกรณีของ AFTA ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอความต้องการบริโภค ก็ยังมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาดและทำลายระบบการกำหนดราคาน้ำตาลและโควตาการจำหน่ายภายในประเทศที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน
2. แรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลขึ้นกับความแตกต่างของราคาภายในประเทศกับราคานำเข้า ในกรณีที่ราคาภายในประเทศไม่สูงกว่าราคานำเข้ามากนัก ก็จะไม่มีความจูงใจในการนำเข้าเพราะน้ำตาลนำเข้าจะมีต้นทุนสูงกว่าน้ำตาลที่ผลิตภายในประเทศอยู่แล้ว

⁵⁵ อย่างไรก็ตาม มาเลเซียจะสามารถใช้สิทธิพิเศษด้านภาษีส่งออกน้ำตาลได้ก็ต่อเมื่อมาเลเซียจะต้องนำน้ำตาลเข้ามาอยู่ใน Inclusion list และลดภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากไทยให้เหลือไม่เกินร้อยละ 20

3. ในกรณี AFTA นั้น トラบที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอยู่ (ไม่ว่าจะเป็นระบบปัจจุบันหรือจะเปลี่ยนไปใช้การกำหนดราคาอ้างอิง Import parity price ก็ตาม) การตกลงเรื่องนิยามของถิ่นที่มาของสินค้า (Rules of Origin) จะมีความสำคัญกับน้ำตาลมาก วิธีกำหนดถิ่นที่มาของสินค้าที่กำหนดให้สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษจะต้องมีมูลค่าเพิ่มในเขตอาเซียนอย่างน้อยร้อยละ 40 นั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคสำหรับประเทศเพื่อนบ้านของไทยจะนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของไทยไปแปรรูปแล้วส่งกลับเข้ามาขายเป็นน้ำตาลทรายขาวได้อย่างไร⁵⁶
4. ในกรณีที่เกิดปัญหานี้ขึ้น ไทยอาจนำมาตรการปกป้องในกรณีพิเศษ (Special Safeguard) ของ WTO มาใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่มาตรการนี้ใช้ได้เพียงชั่วคราว(ปีต่อปี) เท่านั้น

4.3.4 การเจรจาแบบทวิภาคีเพื่อหาทางเพิ่มโควตาส่งออกน้ำตาลของไทยไปสหรัฐอเมริกา

สู่ทางในการเจรจาการค้าอีกทางหนึ่งก็คือการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งรับซื้อน้ำตาลในโควตาในราคาที่สูงกว่าราคาดตลาดโลก ดังนั้นถ้าไทยได้โควตาส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้รายรับของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเพิ่มขึ้น ในปัจจุบันไทยได้โควตาสหรัฐฯ ประมาณ 28,000–33,000 ตัน/ปี (จากโควตาทั้งหมดประมาณ 2.1 ล้านตัน/ปี) หรือตกประมาณร้อยละ 1.5 ของโควตาสหรัฐฯทั้งหมด โดยที่ผ่านมา ผู้ส่งออกไทยสามารถขายน้ำตาลส่วนนี้ได้ในราคาที่สูงกว่าราคาดตลาดโลกประมาณร้อยละ 50

อย่างไรก็ตามโอกาสที่ไทยจะได้โควตาสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากคงจะมีไม่มากนัก เพราะการจัดสรรโควตาของสหรัฐฯ เป็นการจัดสรรตามสัดส่วนการส่งออกในอดีต (ในช่วงปี 1975–81) เป็นสำคัญ และแทบจะไม่ได้มีการจัดสรรสัดส่วนกันใหม่เลย ยกเว้นในกรณีที่ประเทศที่ได้รับโควตาไม่สามารถส่งน้ำตาลให้สหรัฐฯ ได้ ซึ่งก็ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย เพราะประเทศที่ผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอเช่นฟิลิปปินส์ ก็ยังสามารถใช้วิธีนำเข้าน้ำตาลมาทดแทนส่วนที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้ และในกรณีที่มิเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองที่แน่นแฟ้นกับสหรัฐฯ (เช่น ฟิลิปปินส์) ก็มักจะมีโอกาสได้รับการจัดสรรโควตาก่อนประเทศอื่น ทั้ง ๆ ที่เป็นประเทศที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอยู่ในภาวะเสื่อมถอยและต้องอาศัยการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศอื่นเข้ามาบริโภคทดแทนกับที่ส่งออกไปสหรัฐอเมริกา

สำหรับสหภาพยุโรปเองก็มีวิธีจัดสรรโควตานำเข้าที่คล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือจะอาศัยความสัมพันธ์ในอดีต ซึ่งประเทศไทยไม่เคยมีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว และไม่อยู่ในข่ายที่จะสามารถเจรจาขอสิทธิพิเศษในด้านนี้แต่อย่างใด

⁵⁶ ถ้าจะให้สามารถปกป้องระบบการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศที่สูงกว่าตลาดโลก ก็จะต้องหาทางเจรจาในเรื่องนิยามของถิ่นที่มาของสินค้าเสียใหม่ ตัวอย่างเช่น อาจต้องกำหนดกติกาได้ว่าสินค้าส่งออกที่จะใช้สิทธิทางภาษีของ AFTA จะต้องเป็นสินค้าที่ประเทศนั้น ๆ พิสูจน์ได้ว่าสามารถผลิตได้เพียงพอกับปริมาณการบริโภคภายใน (ตัวอย่างเช่น อาจใช้เกณฑ์สัดส่วนการนำเข้าน้อยกว่าร้อยละ 5 ของผลผลิตภายในประเทศ หรือน้อยกว่าร้อยละ 10 ของปริมาณที่ส่งออก เป็นต้น) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะทำให้ยาก เพราะในระบบการจำแนกสินค้า (Harmonized System หรือ HS) นั้น น้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวก็เป็นสินค้าคนละตัวกัน และการเสนอแก่นิยามเรื่องแหล่งที่มาของสินค้าในลักษณะดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบทางด้านลบต่อสินค้าตัวอื่น ๆ ของไทยที่ต้องพึ่งวัตถุดิบจากประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วย

4.4 เป้าหมายและยุทธวิธีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย

เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ของประเทศและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะยาวแล้ว การเจรจาพหุภาคีในเวทีการค้าระหว่างประเทศ (ทั้งใน WTO APEC และ AFTA) เพื่อผลักดันให้นานาประเทศเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรโดยรวมๆ และการผลักดันให้เปิดเสรีตลาดน้ำตาลน่าจะเป็นกลยุทธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยโดยรวมและมีส่วนช่วยอุตสาหกรรมน้ำตาลในระยะยาวมากกว่าการหวังพึ่งโควต้าพิเศษจากประเทศคู่ค้ารายหนึ่งรายใด ซึ่งโอกาสที่จะเจรจาในลักษณะดังกล่าวให้เป็นผลก็มีค่อนข้างน้อย เพราะการให้โควต้าประเทศใดประเทศหนึ่งเพิ่มก็ต้องปรับเปลี่ยนสัดส่วนโควต้าของประเทศต่างๆ ซึ่งก็มีโอกาสทำให้ประเทศอื่นไม่พอใจได้เช่นกัน และถึงแม้ว่าจะได้โควต้าเพิ่มมาบ้าง ปริมาณโควต้าที่ได้เพิ่มก็คงจะเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออกของไทย และถ้าไทยได้โควต้าเพิ่มขึ้นโดยที่สัดส่วนของโควต้าเท่าเดิม ผลการประมาณการของ CIE ในตอนที่สองก็ชี้ให้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่ามีผลประโยชน์ต่อประเทศไทยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้การหวังพึ่งโควต้าต่างประเทศก็ไม่น่าจะเป็นวิธีที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมในระยะยาว ซึ่งฟิลิปปินส์น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีของความล้มเหลวของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่ใช้วิธีนี้

แต่ระบบโควตานำเข้าน้ำตาลในตลาดที่สำคัญของโลก (สหรัฐ และประชาคมยุโรป) นั้นมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานและมักจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการเมืองในอดีตของประเทศเหล่านั้น การผลักดันให้ยกเลิกระบบโควตาภาษีโดยสิ้นเชิงจึงคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น กลยุทธ์ที่จะไปสู่การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรของ WTO จึงควรอยู่ที่การเจรจาให้ทุกฝ่ายลดภาษีนอกโควตาลงมาจนใกล้เคียงกับภาษีในโควตา ซึ่งในที่สุดแล้วระบบโควตาที่มีอยู่จะค่อยๆ หดความสำคัญไปในที่สุด

การอุดหนุนการส่งออกเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งไทยควรผลักดันให้นานาประเทศลดการอุดหนุนการส่งออกลงให้มากที่สุด ซึ่งการผลักดันข้อเสนอประการนี้น่าจะมีโอกาสเป็นไปได้มาก เพราะมีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนจากทั้งสหรัฐอเมริกา กลุ่ม Cairns และประเทศกำลังพัฒนา สำหรับน้ำตาลนั้น ถ้าสามารถบังคับให้สหภาพยุโรป (ซึ่งยังคงมีสถานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกรายหนึ่ง) เลิกการอุดหนุนการส่งออกได้แล้ว ก็อาจจะช่วยให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกกระเตื้องขึ้นได้

เนื่องจากการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีมีจำนวนประเทศที่เข้าร่วมเจรจาเป็นจำนวนมากและอำนาจการต่อรองของประเทศเล็กๆ แต่ละประเทศจะมีไม่มากนัก ยุทธวิธีที่ไทยควรจะใช้ในการเจรจาก็คือการสร้างกลุ่มพันธมิตรขึ้นมา (ตัวอย่างเช่น กลุ่ม Cairns ในการเจรจาของ WTO และการสร้างแนวร่วมกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ใน APEC) ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยเองควรจะผลักดันให้รัฐบาลของไทยและประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ (ผ่านผู้ผลิต/ส่งออกในประเทศเหล่านี้) ให้นำนโยบายยุทธวิธีนี้ในการเจรจา

ในการเจรจาการค้าในเวทีระดับโลกเช่น WTO นั้น คงเป็นไปได้ที่จะนำน้ำตาลเข้าไปเป็นหัวข้อในการเจรจา แต่ในเวทีระดับรองลงมา (เช่น APEC และ AFTA) ซึ่งมีจำนวนประเทศที่ร่วมเจรยาน้อยกว่าในเวทีใหญ่นั้น นอกจากจะมีโอกาสที่ประเทศไทยจะผลักดันให้มีการเปิดเสรีในระดับที่ลึกกว่าในเวทีใหญ่ที่มีคู่เจรจามากแล้ว ยังมีโอกาสที่จะผลักดันการเจรจาในสินค้าเฉพาะเช่นน้ำตาลได้ด้วย

แต่ในการเจรจาของ WTO เองนั้นมีแนวโน้มที่ประเทศพัฒนาแล้วจะพยายามโยงปัญหาการค้ากับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งในเรื่องอ้อยนั้น การเผาอ้อยก่อนตัดอาจจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้าก็เป็นได้ ถึงแม้ว่าปัญหานี้อาจจะยังไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนเพราะตลาดน้ำตาลในปัจจุบันของไทยอยู่ในทวีปเอเชียเสียส่วนใหญ่ แต่ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่ามาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็必将มีความเข้มงวดมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

แต่ทั้งหมดนี้ การเตรียมตัวที่สำคัญที่สุดของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับเจรจากับต่างประเทศนั้นอยู่ที่การเตรียมความพร้อมภายใน เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากในเวทีการเจรจาการค้าในระดับใด ต่างก็มีทิศทางที่จะต้องไปสู่การเปิดเสรีมากขึ้นทั้งสิ้น ซึ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีความเปลี่ยนแปลงประการนี้ได้ไม่ว่าเราจะยินดีปรีดากับทิศทางนี้หรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ในฐานะประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลในตลาดเสรีรายใหญ่หนึ่งในสามของโลก อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีโอกาสอย่างสูงที่จะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการเปิดเสรีทางการค้า ถ้าเราสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที ทั้งนี้ ในการเปิดเสรีนั้น อุตสาหกรรมน้ำตาลในทุกประเทศจะต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ตนจะไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองในระดับเดิมที่เคยได้รับมาก่อน ซึ่งแน่นอนว่าความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลในบางประเทศต้องหดตัวลง (โดยเฉพาะในประเทศที่อุตสาหกรรมนี้ยู่รอดมาได้ด้วยความคุ้มครองเป็นสำคัญ) จะมีแต่อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่พยายามเตรียมพร้อมที่จะปรับตัวเพื่อรับกับสถานการณ์ใหม่ๆ อยู่เสมอ และเตรียมที่จะยืนอยู่ด้วยตัวเองเท่านั้นที่จะสามารถยู่รอดและเจริญรุ่งเรืองในระยะยาว ส่วนอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่หวังพึ่งแต่การปกป้องจากภาครัฐนั้น จะพบว่าในเวทีการเจรจาการค้าของโลกนั้น ในที่สุดแล้วความคุ้มครองที่ภาครัฐจะสามารถหยิบยื่นให้ได้มันจะมีจำกัดและนับวันจะน้อยลงไปทุกที ตัวอย่างเช่น ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยอาจจะพยายามปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในอัตราที่สูงที่สุดโดยเลือกใช้วิธีการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศโดยใช้ราคา import parity price แต่อัตราการคุ้มครองที่วิธีการกำหนดราคาวิธีนี้จะสามารถให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็จะถูกจำกัดลงเรื่อยๆ เมื่อมีการเจรจารอบใหม่กับ WTO หรือเมื่อข้อตกลงของ AFTA ในเรื่องภาษีร้อยละ 0-5 มีผลบังคับใช้ ซึ่งถ้าภาครัฐและอุตสาหกรรมยังคงยึดติดกับวิธีการคุ้มครองวิธีหนึ่งใดและไม่ปรับเปลี่ยนอัตราการคุ้มครองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วนั้น ระบบที่รัฐและอุตสาหกรรมนำมาใช้อาจจะไปสร้างแรงจูงใจที่มีความรุนแรงมากพอที่จะทำให้ลายระบบการคุ้มครองนั้นลงไปที่สุดในที่สุด (ตัวอย่างเช่น ถ้าการลดภาษีนำเข้าทำให้ต้นทุนการนำเข้าน้ำตาลต่ำกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศเป็นเวลานานพอโดยอุตสาหกรรมและภาครัฐไม่สนใจที่จะปรับลดราคภายในประเทศลงมาแล้ว ก็อาจเกิดการทะลักเข้ามาของน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาแทนที่น้ำตาลโคเวต้า ก. ซึ่งต้องส่งออกไปขายต่างประเทศในราคาถูกแทน และจะเกิดความวุ่นวายในการแบ่งปันผลประโยชน์ตามมาในระดับที่อาจถึงกับล้มระบบที่ใช้อยู่ก็เป็นได้) ดังนั้นแม้ว่าระบบการอุดหนุนอุตสาหกรรมอาจจะยังมีความจำเป็นในสถานการณ์ปัจจุบัน แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็จะต้องเตรียมแผนที่จะรับกับสภาวะการณ์ที่ระบบการคุ้มครองอาจจะต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ประเด็นที่มีความสำคัญมากอีกประการหนึ่งก็คือ ถึงแม้ว่าการกีดกันทางการค้าน้ำตาลในตลาดต่างๆ จะมีความสำคัญไม่น้อย และมีผลทำให้ปริมาณและราคาส่งออกของน้ำตาลของไทยต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แต่ผลการ

ประมาณการของ CIE ก็ชี้ให้เห็นว่าผลกระทบของการเปิดตลาดในรูปแบบต่างๆ (ยกเว้นกรณีเปิดเสรีเต็มที่หรือลดภาษีนอกโควตาดังมาเหลือเท่ากับในโควตา ซึ่งทั้งสองกรณีคงมีโอกาสดังเกิดขึ้นค่อนข้างยาก) แม้ว่าจะมีผลทางลบต่อปริมาณและราคาส่งออกน้ำตาลของไทย แต่ก็ยังเป็นผลกระทบที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับความผันแปรของผลผลิตที่เกิดจากปริมาณน้ำฝนในประเทศไทย และความแปรปรวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่เกิดจากปัจจัยอื่นๆ (เช่น นโยบายของบราซิล และวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียและลาตินอเมริกา) ซึ่งความแปรปรวนของราคาน้ำตาลทรายเป็นช่วงปีเศษๆ ที่ผ่านมาที่ราคาน้ำตาลดิ่งลงจาก 12 เซ็นต์เศษต่อปอนด์เหลือไม่ถึง 4 เซ็นต์ในบางช่วงนั้น จะเป็นปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบรุนแรงและเฉียบพลันต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมากกว่าผลที่เกิดการกีดกันการค้าและการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลในตลาดโลกมาก ดังนั้น トラบที่การคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังคงเป็นกระแสหลักของอุตสาหกรรมนี้ทั่วโลก อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยควรให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพของราคาและรายได้ของทุกฝ่ายในอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะเลือกเสี่ยงอย่างเต็มตัวกับความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก⁵⁷

4.5 สู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทย

การศึกษาส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์สู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทย โดยพิจารณาในสามประเด็นใหญ่ๆ คือ (1) สู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทยในต่างประเทศ (2) สู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ (3) สู่ทางการขยายตลาดโดยการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ด้วย

ผลการวิเคราะห์พบว่า การส่งออกน้ำตาลของไทยออกไปสู่ตลาดโลกไม่ได้มีปัญหาด้านการตลาดแต่อย่างใด เพราะผู้ส่งออกสามารถขายน้ำตาลได้เท่าที่ต้องการในราคาตลาดโลก แม้ว่าการกีดกันทางการค้าของประเทศผู้นำเข้าและการอุดหนุนการส่งออกของประเทศผู้ผลิตหลายรายจะทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและมีความผันผวนมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งรัฐบาลควรผลักดันผ่านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อลดปัญหาดังกล่าว ดังที่ได้วิเคราะห์เอาไว้แล้วในหัวข้อ 4.2 และ 4.3 ในด้านตลาดภายในประเทศนั้น การรณรงค์ให้มีการบริโภคน้ำตาลมากขึ้นคงจะไม่มีผลกระทบมากนัก และผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็ไม่เห็นว่าการลดราคาน้ำตาลให้ผู้บริโภคหรืออุตสาหกรรมเพื่อให้มีการบริโภคและใช้น้ำตาลภายในประเทศมากขึ้นจะช่วยให้อุตสาหกรรมมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด สำหรับแนวทางการเพิ่มรายได้โดยการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์นั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าตลาดสินค้าประเภทนี้ค่อนข้างแคบและคงจะยังไม่สามารถพัฒนาให้เติบโตขึ้นมาเป็นตลาดที่สำคัญในอนาคตอันใกล้ได้

57 การที่การรักษาเสถียรภาพราคามีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมากเช่นนี้ ในการเจรจาใน WTO ไทยควรผลักดันให้มีการเปิดช่องให้ประเทศผู้ผลิตสามารถใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาภายในประเทศ โดยใช้กองทุนที่เกษตรกรหรืออุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองได้ โดยให้คิดเฉพาะเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้กับกองทุนประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอุดหนุนภายใน (AMS) เท่านั้น

4.5.1 เส้นทางขยายตลาดน้ำตาลทรายของไทยในต่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้วน้ำตาลทรายเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ (commodity) ที่ผู้บริโภคสนใจแต่เพียงคุณภาพและมาตรฐาน แต่ไม่สนใจแหล่งที่มา ซึ่งต่างจากกรณีของข้าว กล้วยไม้ ผลไม้ และสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ดังนั้นถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีเส้นทางที่จะส่งเสริมการขยายตลาดข้าว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวหอมมะลิ) กล้วยไม้ ผลไม้ และสินค้าอื่นๆ หลายชนิด แต่โดยทั่วไปแล้ววิธีการส่งเสริมการขยายตลาดในทำนองนี้จะไม่ค่อยมีประโยชน์สำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ดังเช่นน้ำตาลทราย ซึ่งผู้บริโภคไม่สามารถแยกน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยออกจากน้ำตาลทรายที่ผลิตจากหัวบีท (ซึ่งปลูกมากในยุโรป) เสียด้วยซ้ำไป ดังนั้นตราใบที่โรงงานน้ำตาลของไทยสามารถผลิตน้ำตาลได้ตามมาตรฐานที่กำหนด (เช่น เปอร์เซ็นต์ซูโครส เปอร์เซ็นต์ความชื้น และค่าสี) และส่งออกในราคาที่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งรายอื่นๆ แล้ว การส่งออกน้ำตาลของไทยก็ไม่ได้มีปัญหาด้านการตลาดแต่อย่างใด

โรงงานน้ำตาลในประเทศไทยส่วนใหญ่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ค่อนข้างทันสมัย⁵⁸ (โดยเฉลี่ยแล้วโรงงานน้ำตาลของไทยเป็นโรงงานใหม่และมีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก) และไม่ได้มีปัญหาในการผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ได้ตามมาตรฐานที่ผู้ซื้อกำหนดแต่อย่างใด สำหรับน้ำตาลทรายดิบนั้น บางครั้งประเทศผู้ซื้อจะมีข้อกำหนดมาตรฐาน (specification) ที่แตกต่างกัน (โดยข้อกำหนดมาตรฐานเหล่านี้มักออกมาเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขาวของตน) ซึ่งบางครั้งมาตรฐานเหล่านี้สร้างปัญหาให้กับผู้ส่งออกของไทยบ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบัน

การขยายตลาดน้ำตาลของไทยในต่างประเทศอาจทำได้โดยการลดราคาเพื่อแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่อื่นๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ส่งออกของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลได้เท่าที่ต้องการในราคาตลาดโลกอยู่แล้ว ในแง่นี้ การตลาดจึงไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่ และรัฐบาลก็คงจะไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องช่วยขายน้ำตาลให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการขายแบบลดราคาหรือใน “ราคามิตรภาพ” สิ่งที่รัฐบาลควรจะทำคือผลักดันผ่านการเจรจาการค้าพหุภาคีให้ประเทศต่างๆ เลิกหรือลดการกีดกันการนำเข้า ลดภาษีนำเข้า และลดหรือเลิกอุดหนุนการส่งออก ซึ่งถ้าทำได้ก็น่าจะทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นและมีเสถียรภาพมากขึ้นในระยะยาว (ดูหัวข้อ 4.4) ซึ่งเป็นมาตรการที่น่าจะมีประโยชน์มากกว่าพยายามเจรจาต่อรองขายน้ำตาลหรือการมุ่งเจาะตลาดประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะ

ประเด็นที่น่าจะมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการมุ่งส่งออกน้ำตาลก็คือ โดยทั่วไปแล้วราคาส่งออกน้ำตาลของไทยต่ำกว่าราคาสุทธิที่โรงงานขายให้ผู้ค้าภายในประเทศ (ราคาสุทธิหน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ซึ่งเป็นการขายตามราคาที่กำหนดโดยรัฐบาล ทั้งนี้ตั้งแต่เริ่มมีการใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาเป็นเวลาประมาณ 15 ปี มีเพียงช่วงต้นปี พ.ศ. 2541 เท่านั้นที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาสุทธิหน้าโรงงาน (และสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ราคาส่งออกโดยในช่วงดังกล่าวสูงกว่าราคาภายในประเทศเป็นเพราะเงินบาทลอยตัวขึ้นไปถึงประมาณ 50 บาทต่อเหรียญสหรัฐในขณะนั้น) ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วทั้งโรงงานและชาวไร่ต่างก็ต้องการที่จะขายน้ำตาลทรายในตลาดภายในประเทศมากกว่าการส่งออก⁵⁹

⁵⁸ โปรดดูรายงานการศึกษาด้านโรงงานน้ำตาลและสินเชืออ้อย โดยวิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณดา ดุลยสินพงษ์ ในรายงานเล่มที่ 2

⁵⁹ จะมีข้อยกเว้นก็แต่ตลาดสหรัฐอเมริกา ซึ่งซื้อน้ำตาลในราคาสูงกว่าตลาดโลก โดยประเทศไทยได้โควตาส่งน้ำตาลเข้าสหรัฐอเมริกาปีละประมาณ 28,000 - 33,000 ตัน โดยโควตานี้จะถูกแบ่งสรรให้ผู้ผลิตในประเทศทุกราย แต่โอกาสที่ประเทศไทยจะขอเพิ่มโควตาสหรัฐฯ หรือขอโควตาของสหภาพยุโรปคงจะเป็นไปได้ยาก

4.5.2 สู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ

โดยธรรมชาติแล้ว น้ำตาลเป็นสินค้าที่ปริมาณการบริโภคไม่ค่อยมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงราคา (price inelastic) (ดูตารางที่ 4.3) ซึ่งหมายความว่าเมื่อราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ปริมาณบริโภคมักจะลดลงน้อยกว่าร้อยละ 1 (ในทางกลับกัน ถ้าราคาน้ำตาลลดลงร้อยละ 1 ปริมาณบริโภคก็จะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 1) ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วการลดราคาน้ำตาลมีแนวโน้มที่จะทำให้รายได้รวมของผู้ผลิต (ซึ่งมาจากปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายคูณด้วยราคาที่จำหน่าย) ลดลง

ในกรณีที่ตลาดน้ำตาลมีการแข่งขันกันมากนั้น การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลายๆ รายมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ผลิตแต่ละรายมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลออกสู่ตลาดตราบเท่าที่ราคาน้ำตาลยังสูงกว่าต้นทุนผันแปร (variable cost) ในการผลิต แต่ในประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญๆ มักมีคณะกรรมการน้ำตาล (Sugar Board) ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดปริมาณการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ และในหลายประเทศ (รวมทั้งไทย) ใช้มาตรการควบคุมปริมาณการผลิตเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายให้สูงกว่าราคาที่จำหน่ายกันในตลาดโลก

มาตรการควบคุมปริมาณและราคาน้ำตาลภายในประเทศมีส่วนช่วยยกระดับราคาน้ำตาลและรายได้ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล แต่มาตรการในทำนองนี้อาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ เมื่อเทียบกับคู่แข่งอื่นในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมส่งออกจะเล็กน้อยเพียงใดย่อมขึ้นกับว่าราคาน้ำตาลที่อุตสาหกรรมเหล่านี้แตกต่างจากราคาน้ำตาลที่อุตสาหกรรมเดียวกันในประเทศคู่แข่งต้องจ่ายมากน้อยเพียงใด ซึ่งความแตกต่างประการนี้จะขึ้นกับปัจจัยหลายประการ รวมทั้งนโยบายของรัฐและของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศเหล่านั้นด้วย

ตารางที่ 4.3 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของน้ำตาล

	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์		ความยืดหยุ่นของอุปทาน
	ต่อราคา	ต่อรายได้	
1. สหภาพยุโรป	-0.35	0.11	0.17
2. ออสเตรเลีย	-0.08	-	0.10
4. บราซิล	-	0.50	-
5. สหภาพแอฟริกาใต้	-0.10	-	0.14
6. ไทย	-0.30 -0.22*	0.31 0.41*	0.46 -
7. ญี่ปุ่น	-0.12	-	
ช้อยคาโกชิมะ			0.99
ช้อยโอกินาวา			0.94
บิโตะ			0.96
8. เกาหลีใต้	-0.22	0.26	-
9. จีน	-0.29	0.22	0.26
10. สหรัฐอเมริกา	-0.08	-	-
ช้อย			0.03
บิโตะ			0.09
11. อินเดีย			0.50
Levy Sugar	-0.50	-	
Free Sugar	-1.72	0.95	

ที่มา: อัจฉราวรรณ งามญาณ และคณะ (2539) ยกเว้น * ในข้อ 6 บันทึกที่ 2 (ประเทศไทย) ซึ่งได้จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2537)

รัฐบาลและอุตสาหกรรมน้ำตาลในหลายประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ (และในบางกรณีจำหน่ายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาสำหรับผู้บริโภค) ด้วยเหตุผลหลัก ๆ หัวใจประการคือ (1) อุตสาหกรรมเหล่านี้ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก (2) ปริมาณบริโภคผลิตภัณฑ์อาหารเหล่านี้มักจะมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูงกว่าตัวน้ำตาลเอง ซึ่งเป็นไปได้ว่าการลดราคาน้ำตาลให้บางอุตสาหกรรมอาจทำให้ยอดจำหน่ายของผลิตภัณฑ์อาหารเพิ่มขึ้นมากพอที่จะหักล้างผลที่เกิดจากการลดราคา (3) ในหลายประเทศที่มีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลนั้น การส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารก็มีส่วนช่วยในการผลักดันน้ำตาล (ซึ่งเป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์เหล่านี้) ออกไปนอกประเทศด้วย (4) อุตสาหกรรมน้ำตาลเกรงว่าการกำหนดราคาน้ำตาลไว้สูงเกินไปอาจทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบอาจหันมานำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศหรือใช้วัตถุดิบอื่น ๆ เช่น High Fructose Corn Syrup หรือสารความหวานอื่น ๆ แทนน้ำตาลทราย (ดังเช่นที่เกิดขึ้นมากในสหรัฐอเมริกา) และ (5) รัฐบาลในบางประเทศเห็นว่ากรณีที่น้ำตาลในประเทศมีราคาสูงกว่าราคาส่งออกเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด (distortion) ที่เกิดจากมาตรการควบคุมของรัฐ จึงพยายามเข้ามาแก้ปัญหานี้โดยจำหน่ายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาสำหรับผู้บริโภค

ในประเทศไทยนั้น หลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งส่งผลให้มีการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศไว้ที่ 13 บาท (ซึ่งตกประมาณ 2 เท่าของราคาส่งออกในช่วงนั้น) ในระหว่างปี 2527 ถึงต้นปี 2541 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเคยให้ส่วนลด (rebate) การขายน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ โดยหลังจากที่หักส่วนลดนี้แล้ว ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ซื้อตกกิโลกรัมละ 8-9 บาท ซึ่งเป็นราคากลางๆ ระหว่างราคาภายในประเทศกับราคาส่งออก แต่หลังจากที่เงินบาทลอยตัวเมื่อกลางปี 2540 แล้ว ราคาส่งออกน้ำตาลที่คิดเป็นเงินบาทก็เพิ่มขึ้นอย่างมากจนสูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศในบางช่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเงินบาทลอยตัวขึ้นไปถึงประมาณ 50 บาทต่อเหรียญสหรัฐ การยกเลิกการให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในช่วงนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่มีเหตุผลสนับสนุนพอสมควร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังของปี พ.ศ. 2541 และในช่วงต้นปี พ.ศ. 2542 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกลงมามาก ทำให้อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเริ่มพยายามกลับมาขอส่วนลดราคาน้ำตาลใหม่ โดยขอซื้อน้ำตาลโคเวต้า ค. ในราคาส่งออก (fob) หรือขอซื้อโดยทำสัญญาซื้อขายยาวในราคากิโลกรัมละ 9 บาท ซึ่งยังคงได้รับการปฏิเสธจากตัวแทนฝ่ายชาวไร่และโรงงานใน กอน.

ที่ผ่านมา ผลของการให้ส่วนลดราคาน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกที่มีต่อปริมาณการใช้น้ำตาลของอุตสาหกรรมเหล่านี้ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ชัด โดยถ้าพิจารณาจากข้อมูลปริมาณน้ำตาลที่ใช้ในอุตสาหกรรมทั้งหมด ก็จะพบว่าเพิ่มขึ้นมากกว่าหนึ่งเท่าตัวในระหว่างปี 2527/28-2532/33 จาก ประมาณ 132,000 ตันเป็น 280,000 ตัน (ดูตารางที่ 4.4) ในจำนวนนี้เป็นน้ำตาลที่ได้รับส่วนลดประมาณ 20,000-30,000 ตันต่อปี ซึ่งน้ำตาลส่วนนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 2 ปีแรกหลังจากที่มีโครงการลดราคา แต่ในขณะเดียวกันปริมาณน้ำตาลที่ใช้ในอุตสาหกรรมทั้งหมดของไทยก็มีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูงในระยะนั้นเช่นกัน จึงไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการให้ส่วนลดราคาน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกมีผลกระทบต่อปริมาณการใช้น้ำตาลของอุตสาหกรรมเหล่านี้และส่งผลกระทบต่อรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในทิศทางไหนและมากน้อย

เพียงใด แต่ถ้าพิจารณาจากความเห็นของตัวแทนฝ่ายชาวไร่และโรงงานใน กอน. ซึ่งปฏิเสธที่จะให้ส่วนลดกับอุตสาหกรรมส่งออกในปัจจุบันแล้ว ก็อนุมานได้ว่าตัวแทนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความเชื่อว่าการให้ส่วนลดราคาน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกจะทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยลดลง

ตารางที่ 4.4 สถิติการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก

ปีการผลิต	จำนวนบริษัท ที่ขอรับสิทธิ	จำนวนกระสอบ (100 กิโลกรัม)	ราคาน้ำตาลที่จำหน่าย		จำนวนเงินจ่ายเงิน (บาท)
			ชาวธรรมดา	ชาวบริสุทธิ์	
2527/2528	20	2,543	850	915	519,972
2528/2529	28	123,209	750	800	41,651,268
2529/2530	34	205,670	750	800	68,835,967
2530/2531	38	202,058	750	800	56,420,425
2531/2532	52	223,046	850	900	57,302,151
2532/2533	62	214,179	850	900	54,595,991
2533/2534	85	263,419	850	900	66,878,126
2534/2535	97	334,093	850	900	83,419,759
2535/2536	104	410,814	850	900	101,117,972
2536/2537	117	470,580	850	900	114,036,805
2537/2538	124	624,663	850	900	154,325,948
2538/2539	129	769,738	909.50	963	144,995,782
2539/2540	136	816,939	909.50	963	156,411,807
2540/2541 งวดที่ 1	138	204,622	935	990	35,466,146
รวม					1,135,978,120.12

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2537)

แต่การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยปฏิเสธคำขอของแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลไม่ได้หมายความว่ารัฐควรจะมีจุดยืนเช่นเดียวกันเสมอไป เพราะถ้าการที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกเป็นผลพวงมาจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวขึ้นเป็น Cartel ที่มีอำนาจผูกขาดโดยรัฐมีบทบาทในการควบคุมปริมาณน้ำตาลภายในประเทศแล้ว รัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่จะแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายประการนี้ เนื่องจากการที่รัฐมีส่วนในการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศไว้สูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นย่อมทำให้เกิดการโอนย้ายทรัพยากรจากอุตสาหกรรมบางชนิดไปยังอุตสาหกรรมอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในที่สุดแล้วรัฐมีความจำเป็นต้องเลือกจุดที่เหมาะสมในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่ต่าง ๆ กัน แม้ว่าการเลือกใช้มาตรการหนึ่งใดของรัฐในกรณีนี้ย่อมทำให้มีทั้งฝ่ายที่ได้ผลประโยชน์และฝ่ายที่เสียผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในระยะหลังอุตสาหกรรมน้ำตาลในหลายประเทศมีแนวทางในการเพิ่มปริมาณการใช้น้ำตาลภายในประเทศ 2-3 แนวทางคือ (1) โดยการรณรงค์ให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคน้ำตาลมากขึ้น (2) โดยการขายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ขายให้ผู้บริโภค ตัวอย่างประเทศที่ทำทั้งสองประการนี้ได้แก่ออสเตรเลีย ซึ่งมีโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ประโยชน์ของการบริโภคและพยายามลบล้างความเชื่อที่ว่า

น้ำตาลเป็นอาหารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ นอกจากนี้บริษัทน้ำตาลของออสเตรเลียยังขายน้ำตาลทรายขาวให้อุตสาหกรรม (Industrial User Price) ซึ่งใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก และต่ำกว่าราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวประมาณครึ่งหนึ่ง โดยในปี 2541 ราคา Industrial User Price อยู่ระหว่าง 500–600 เหรียญออสเตรเลียต่อตัน ขณะที่ราคาขายปลีกน้ำตาลของออสเตรเลียตกประมาณ 1.15 เหรียญออสเตรเลียต่อกิโลกรัม (เทียบเป็นเงินไทยประมาณ 25 บาท)

อย่างไรก็ตาม แนวทางการรณรงค์ให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคน้ำตาลมากขึ้นคงไม่สู้จะมีประโยชน์นักสำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีกระแสต่อต้านการบริโภคน้ำตาลแต่อย่างใด สำหรับแนวทางที่สองนั้น ก็คงจะคล้ายกับกรณีการให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งทั้งฝ่ายชาวไร่และโรงงานน้ำตาลคงจะเห็นพ้องต้องกันอีกว่าการให้ส่วนลดราคาน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมต่อเนื่องจะทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยลดลง ดังนั้นตรรกะที่ราคาน้ำตาลนำเข้ายังสูงกว่าราคาภายในประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นเพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง ต้นทุนการนำเข้าสูง หรือภาษีนำเข้าสูงก็ตาม) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก็คงจะไม่มีแรงจูงใจที่จะลดราคาน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพราะเห็นว่าไม่ใช่หนทางที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.5 ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โควต้า ก.) ตั้งแต่ปี 2526-2541

ปี	การบริโภคทางตรง (ล้านกระสอบ)	การใช้ในอุตสาหกรรม (ล้านกระสอบ)	รวม (ล้านกระสอบ)	การบริโภคเฉลี่ยต่อคน (กก.)
2526	5.14	1.17	6.31	12.70
2527	5.21	1.34	6.55	12.90
2528	5.36	1.32	6.68	12.90
2529	5.29	1.60	6.89	12.80
2530	6.25	1.93	8.17	14.80
2531	5.87	2.33	8.20	14.60
2532	6.55	2.54	9.08	15.90
2533	7.43	2.80	10.23	18.10
2534	8.22	2.79	11.01	19.30
2535	8.55	3.16	11.70	20.30
2536	9.36	3.31	12.67	21.60
2537	10.22	3.48	13.70	23.10
2538	11.83	3.40	15.23	25.60
2539	12.04	3.76	15.80	26.28*
2540	12.17	4.95	17.12	28.14*
2541	9.91	7.07	16.98	27.5*

หมายเหตุ: * ประเมินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ที่มา: ศูนย์บริหารการจำหน่าย, สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ตลาดอีกตลาดหนึ่งที่จริง ๆ แล้วเป็นตลาดต่างประเทศ แต่ในทางการค้าแล้วมีความใกล้ชิดกับตลาดในประเทศมากกว่าคือตลาดชายแดน เพราะในทางปฏิบัติแล้วน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดชายแดนเกือบทั้งหมดเป็นน้ำตาลโควตา ก. (ซึ่งเป็นโควตาสำหรับบริโภคภายในประเทศ) และจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศในอดีตน้ำตาลถือว่าเป็นสินค้ายุทธปัจจัย แต่ในปัจจุบันปัญหาความมั่นคงด้านชายแดนไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่เหมือนเดิมและตลาดชายแดนก็มีความสำคัญด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

ถ้ามองจากมุมมองในทางการค้า การมีตลาดชายแดนเป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมของไทยหลายอุตสาหกรรม และเป็นตลาดที่มีศักยภาพที่จะเจริญเติบโตขึ้นได้อีกมากในอนาคต ดังนั้นในกรณีที่การเปิดตลาดชายแดนไม่ได้ก่อปัญหาที่สำคัญกับประเทศไทย (เช่น การโจรกรรมรถยนต์) และปัญหาต่อประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะที่จะกลับมากกระทบกับความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น การหนีภาษีนำเข้า) แล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดการค้าตามชายแดนและหลีกเลี่ยงการออกกฎระเบียบหรือนำมาตรการที่กีดกันการค้าตามชายแดนมาใช้

4.4.3 สู่ทางการขยายตลาดโดยการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ ๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์

แนวทางเพิ่มรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแนวทางหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงมาเป็นเวลานานคือการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ แต่แนวทางนี้ยังมีผู้นามาใช้ไม่มากนัก โดยถ้าไม่รวมน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลกรวดแล้ว ก็มีกลุ่มโรงงานรายใหญ่เพียงกลุ่มเดียวที่มีผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ออกสู่ตลาดในหลายรูปแบบด้วยกัน คำถามที่ตามมาก็คือถ้าแนวทางนี้เป็นแนวทางที่จะเพิ่มรายได้ให้อุตสาหกรรมแล้ว เหตุใดผู้ผลิตรายอื่นจึงไม่ได้นำผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ออกมาสู่ตลาด และแม้กระทั่งน้ำตาลซองที่ใช้ในโรงแรมชั้นนำหลายแห่งยังไม่ได้บรรจุมาจากโรงงานน้ำตาล โดยโรงแรมบางแห่งซื้อน้ำตาลมาบรรจุเองและอีกหลายแห่งจ้างบริษัทอื่นทำบรรจุภัณฑ์ให้

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของโรงงานกลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์น้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ ๆ โรงงานกลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์น้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลกรวด และโรงงานกลุ่มที่ไม่มีผลิตภัณฑ์ดังกล่าว และได้ข้อสรุปที่ค่อนข้างตรงกันคือ

- 1) เทคโนโลยีการผลิตไม่ได้เป็นอุปสรรคในการผลิตน้ำตาลในรูปแบบและบรรจุภัณฑ์ใหม่ ๆ แต่ในปัจจุบัน ตลาดสำหรับสินค้าเหล่านี้ยังเล็กมาก และผู้ผลิตส่วนใหญ่ไม่คิดว่าการลงทุนโฆษณาทำตลาดประเภทนี้จะคุ้มกับการลงทุน เพราะถึงแม้ว่ากำไรต่อหน่วยจะสูง แต่การที่ตลาดมีขนาดเล็กทำให้โอกาสที่จะได้กำไรเป็นเนื้อเป็นหนังมีไม่มาก นอกจากนี้ การขายน้ำตาลประเภทนี้มักจะขายในตลาดบ่นซึ่งมักจะต้องขายเป็นเงินเชื่อโดยส่วนใหญ่
- 2) ตลาดน้ำตาลทรายแดงเป็นตลาดที่ค่อนข้างใหญ่เมื่อเทียบกับตลาดน้ำตาลพิเศษชนิดอื่น ๆ และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคจำนวนไม่น้อยหันมานิยมบริโภคน้ำตาลทรายแดงมากขึ้น เพราะเชื่อว่าไม่ได้ผ่านการฟอกสีและมีประโยชน์ต่อสุขภาพ ในปัจจุบัน

น้ำตาลทรายแดงที่จำหน่ายในตลาดบ่นมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 40 บาท (โดยจำหน่ายในราคา 16 บาทสำหรับน้ำตาลทรายแดงบรรจุถุง 400 กรัม) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันที่มีโรงงานน้ำตาลทรายแดงถึง 10 โรงนั้น ตลาดน้ำตาลทรายแดงอยู่ในภาวะอืดตัว⁶⁰ จนกระทั่งโรงงานน้ำตาลทรายแดงหลายโรงต้องหยุดผลิตหรือพยายามหาทางผลิตน้ำตาลประเภทอื่น นอกจากนี้ น้ำตาลทรายแดงมีข้อเสียเปรียบอีกประการหนึ่งคือไม่สามารถเก็บไว้ได้นานเท่าน้ำตาลทรายขาว เพราะมีความชื้นและสิ่งเจือปนมากกว่า

⁶⁰ มีผู้ประมาณว่าปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายแดงของไทยอยู่ระหว่าง 10,000 – 20,000 ตันต่อปี น้ำตาลทรายแดงส่วนหนึ่งส่งออกไปขายต่างประเทศ (เช่น สิงคโปร์)

บทที่ 5

การปรับองค์กรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีประเด็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับองค์กรในสามด้านใหญ่ ๆ คือ ในด้านการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยและปรับปรุงพันธุ์อ้อย (ดูบทที่ 2) ในด้านกำหนดกติกาในการแบ่งปันผลประโยชน์ภายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเอง และในด้านการกำหนดราคาน้ำตาลและมาตรการอื่น ๆ ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกับผู้บริโภคและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ด้วย (ดูบทที่ 3) เราพอจะสรุปประเด็นปัญหาด้านองค์กรในปัจจุบันได้สองประการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

- โครงสร้างการจัดองค์กรของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในปัจจุบันเป็นผลิตผลของการสร้างระบบ 70:30 ซึ่งเริ่มมาเมื่อประมาณ 17 ปีก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาคือขาดแคลนแรงงานจากการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้น และก่อให้เกิด พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พุทธศักราช 2527 และโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ ตามมา โครงสร้างนี้จึงมีจุดเด่นในด้านการเอื้ออำนวยให้มีการเจรจาต่อรองอย่างเป็นระบบและเป็นทางการภายใต้กฎกติกา และการกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีจุดอ่อนที่ไม่ได้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการวิจัยและปรับปรุงประสิทธิภาพการปลูกอ้อย
- โครงสร้างนี้เน้นที่การเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมโดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลาง แต่ไม่ได้เน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกับผู้บริโภคและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ นอกอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แต่จะอาศัยคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ตัดสินปัญหาเหล่านี้ (และปัญหาใหญ่อื่น ๆ ที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายกระทรวง) แทน

ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะได้เสนอการปรับปรุงองค์กรภายใต้ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก แต่ก็สมมุติฐานด้วยว่าระบบนี้จะต้องค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลมากขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง และการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอ้อย) จะเป็นกุญแจสำคัญในการที่ช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอยู่รอดและพัฒนาต่อไปในอนาคต

5.1 ความจำเป็นในการสถาปนาองค์กรใหม่ในด้านการวิจัยและพัฒนา

ระบบองค์กรและกติกาการแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบันเป็นระบบที่มีกติกาที่ชัดเจน และสามารถจัดการเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ตามกติกาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจากการเจรจาในอดีตลดลงมามาก ทุกวันนี้การเจรจาต่อรองผลประโยชน์เกือบทั้งหมดจะอยู่ที่โต๊ะเจรจา และแก้ปัญหาการใช้ความรุนแรงไปได้โดยพื้นฐาน แต่จุดอ่อนของโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันก็คือเป็นโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขันเท่าใดนัก ขณะที่จุดเด่นของระบบคือตัวแทนจากฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่จะมีความสามารถในการเจรจาต่อรองชนิดหาตัวจับยาก นี่เป็นเหตุผลที่

ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างปัจจุบันไม่เปิดโอกาสและไม่มีแรงจูงใจให้กับตัวแทนที่ต้องการทำงานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล จุดอ่อนอีกประการหนึ่งคือระบบการกำหนดราคาและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเป็นลักษณะ cartel โดยผู้บริโภคน้ำตาลและผู้ใช้น้ำตาลไม่มีส่วนร่วมในการคานอำนาจของผู้ผลิต (ยกเว้นในระดับคณะรัฐมนตรี) นอกจากนี้ระบบการแบ่งผลประโยชน์จากการอุดหนุนตามโควต้า ก. ยังสร้างแรงจูงใจให้โรงงานน้ำตาลแข่งขันกันขยายกำลังการผลิต และแข่งขันแย่งซื้ออ้อย การแข่งขันดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดการถลุงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent dissipation) แล้ว ยังก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่สูญเปล่า เช่น การมีกำลังการผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ทำให้โรงงานต้องนำเงินทุนจำนวนมากไปจมอยู่กับโรงงาน หรือแม้กระทั่งก่อให้เกิดการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยไปในบริเวณที่ไม่เหมาะสม เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร และอาจมีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลขึ้นมาอีก 1 ชุด โดยให้เป็นอิสระจาก กอน. ซึ่งมีปัจจุบันเป็นองค์กรที่เน้นการเจรจาต่อรอง โดยคณะกรรมการพัฒนาอ้อยและน้ำตาลจะประกอบด้วยกรรมการ 11 คน 3 คนแรกมาจากการแต่งตั้งของ กอน. อีก 8 คน มาจากระบบการสรรหา โดยให้ฝ่ายชาวไร่และโรงงานเสนอบุคคลขึ้นมาจำนวนหนึ่ง จากนั้นกรรมการสรรหาคัดเลือกให้เหลือตัวแทนฝ่ายละ 2 คน และรัฐบาลมีหน้าที่เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้กรรมการสรรหาคัดเลือกให้เหลือ 4 ท่าน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากกระทรวงเกษตรอย่างน้อย 1 ท่าน

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลกองทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยให้มีแก่ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายให้หักรายได้ของระบบในอัตราร้อยละ 1-2 มาเข้ากองทุนเป็นประจำทุกปี นอกจากนั้น ควรกำหนดให้รัฐบาลให้เงินสมทบกองทุนนี้อีกร้อยละ 50-100 ของเงินที่เก็บจากรายได้ของระบบ

ภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล คือการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริหารกองทุนการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยเป็นหน่วยงานหลักที่จะสนับสนุนด้านการเงินกับหน่วยงานที่ทำงานด้านวิจัยและพัฒนาอ้อยในทุกกระทรวง (รวมทั้งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาด้วย) อีกทั้งมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ

5.2 การปรับโครงสร้างองค์กรในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์และการกำหนดราคาน้ำตาล

วัตถุประสงค์หลักสองประการที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับโครงสร้างองค์กรในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์และการกำหนดราคาน้ำตาลได้แก่ (1) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกับภายนอก (อันได้แก่ ผู้บริโภค สื่อมวลชน นักการเมือง และอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล) และ (2) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเจรจาต่อรองภายในอุตสาหกรรมเอง การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสองประการนี้มีความเกี่ยวข้องกันพอสมควร คณะผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวทางที่จะช่วยแก้ปัญหาทั้งสองประการนี้ได้ด้วยกัน ซึ่งข้อเสนอหลักๆ จะเป็นแนวทางการปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ และวิธีการที่จะนำมาซึ่งมติของ กอน. และคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ในระดับ กอน. ซึ่งทำหน้าที่กำกับและดูแลกติกาการแบ่งผลประโยชน์ ให้เพิ่มตัวแทนผู้บริโภคน้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาใน กอน. โดยให้สัดส่วนของตัวแทนที่มาจากอุตสาหกรรม (ชาวไร่และโรงงาน) รวมกันเท่ากับตัวแทนฝ่ายอื่นๆ (ฝ่ายราชการ ผู้บริโภค ผู้ใช้น้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิ) เพื่อเปลี่ยนภาพลักษณ์ของ กอน. จากการที่เป็นการรวมตัวของตัวแทนผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในรูป cartel มาเป็นภาพของคณะกรรมการผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมแทน ซึ่งนอกจากจะมีผลทำให้มิติต่างๆ ของ กอน. มีน้ำหนักและได้รับความเชื่อถือจากฝ่ายต่างๆ นอกอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากขึ้นแล้ว ยังจะทำให้ กอน. อยู่ในฐานะที่จะสามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงกติกาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้มากขึ้น

ตัวอย่างองค์ประกอบของ กอน. ตามข้อเสนอนี้ (ในกรณีที่ยังคงสัดส่วนของฝ่ายต่างๆ ในปัจจุบัน) ก็คือ กอน. จะประกอบด้วยตัวแทนชาวไร่ 9 คน ตัวแทนโรงงาน 7 คน ตัวแทนราชการ 5 คน และตัวแทนจากผู้บริโภค ผู้ใช้น้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิรวมกันเป็นจำนวน 11 คน รวมเป็นกรรมการ 32 คน สำหรับตัวแทนผู้บริโภคและผู้ทรงคุณวุฒินั้น ต้องไม่เป็นข้าราชการ (ยกเว้นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ) และต้องไม่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียโดยตรงกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ถ้าจำนวนกรรมการ กอน. ในกรณีนี้มีมากเกินไป วิธีหนึ่งที่ได้ก็คือปรับเปลี่ยนจำนวนตัวแทนของแต่ละฝ่ายให้เหลือ 5 หรือ 6 คน (ฝ่ายละเท่าๆ กัน) อันจะทำให้จำนวนกรรมการของ กอน. จะอยู่ที่ 20 หรือ 24 คน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนกรรมการ 21 คนในปัจจุบัน

2. ภายใต้โครงสร้างใหม่นี้ การตัดสินใจในเรื่องการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาล (หรือการทบทวนสูตรหรือระบบการกำหนดราคาน้ำตาล) จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ กอน.

โครงสร้างและระเบียบปฏิบัติของ กอน. ในเรื่องคะแนนเสียงนี้ จะช่วยเพิ่มน้ำหนักและความน่าเชื่อถือของมติ กอน. มากขึ้น แม้ว่าในที่สุดแล้ว การตัดสินใจเรื่องนี้จะยังคงต้องผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (ครม.) แต่ความน่าเชื่อถือที่มากขึ้นของมติ กอน. น่าจะมีผลทำให้ ครม. ต้องให้น้ำหนักกับมติของ กอน. มากขึ้น และโอกาสที่ ครม. จะปฏิเสธหรือกลั้มติของ กอน. ก็จะลดน้อยลงไปมาก ซึ่งจะต่างกับในปัจจุบันที่ภาพลักษณ์ของ กอน. ยังเป็นภาพตัวแทนผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอยู่

3. ในคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆ (คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย) ควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาดอกเสียงของตัวแทนภาครัฐโดยใช้อย่างน้อยหนึ่งในสองวิธีต่อไปนี้คือ

- กำหนดให้มติที่จะผ่านกรรมการในแต่ละชุดนั้น นอกจากจะได้รับจำนวนเสียงสนับสนุนมากกว่าเสียงคัดค้านแล้ว ยังต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากตัวแทนภาคราชการไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม (หรือร้อยละ 40) ของตัวแทนภาครัฐที่เข้าประชุม (ซึ่งต้องมีอย่างน้อยหนึ่งคน) และมติจะผ่านไม่ได้ถ้าตัวแทนของภาครัฐไม่เข้าประชุมหรืองดออกเสียงทั้งหมด
- เปลี่ยนแปลงสัดส่วนของกรรมการในแต่ละชุดโดยให้จำนวนตัวแทนฝ่ายชาวไร่เท่ากับจำนวนตัวแทนฝ่ายโรงงาน

ทั้งสองวิธีนี้จะช่วยแก้ปัญหาการที่มติคณะกรรมการบางชุดสามารถผ่านออกมาได้ในขณะที่ตัวแทนฝ่ายราชการดออกเสียง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ฝ่ายโรงงานไม่พอใจ และบางครั้งตอบโต้โดยการยกทีมลาออกหรือไม่เข้าร่วมประชุม ซึ่งวิธีนอกแบบเหล่านี้ไม่น่าจะเป็นผลดีต่อกระบวนการเจรจาของทุกฝ่าย นอกจากนี้ในการออกแบบระบบและกระบวนการเจรจาต่อรองของอุตสาหกรรมนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องได้คาดหวังให้ฝ่ายราชการเข้ามากำกับดูแลกระบวนการเจรจาต่อรองด้วย ดังนั้นกรณีที่ตัวแทนภาครัฐงดออกเสียงทั้งหมดน่าจะเป็นกรณีที่ตัวแทนจากภาครัฐเห็นพ้องต้องกันว่าการลงมติไปในทางหนึ่งทางใดจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็ไม่ควรปล่อยให้มติผ่านไปเพียงเพราะว่าจำนวนตัวแทนฝ่ายหนึ่งมีมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

4. ข้อเสนอทั้งในหัวข้อ 5.1 และ 5.2 ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กร ดังนั้น สอน. จึงควรเริ่มกระบวนการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับอนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย ตัวอย่างเช่น การวางแผนทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อรองรับระบบการค้าน้ำตาลโลกที่มีแนวโน้มเปลี่ยนไปสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. รายงานประจำปี (หลายปี).

คณะกรรมการแผนปฏิบัติการพัฒนาอ้อย. 2542. แผนปฏิบัติการพัฒนาอ้อย (ฉบับที่ 1) ปีการผลิต 2542/43-2546/47. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ธันวาคม.

คณะกรรมการวิชาการ. 2536. โรคเหี่ยวเน่าแดงของอ้อย. ศูนย์วิจัยพืชไร่นานาชาติ สถาบันวิจัยพืชไร่ กรมวิชาการเกษตร.

ธวัช ดินนังวัฒนะ. 2536. "โรครากและลำต้นเน่ากับอ้อยพันธุ์เหี่ยว." วารสารน้ำตาล มี.ค.- เม.ย.

ธวัช ดินนังวัฒนะ. 2541. กรอบอัตรากำลังและการดำเนินงานเพิ่มผลผลิตและคุณภาพอ้อย. ศูนย์เกษตรอ้อย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, มิถุนายน.

ธวัชชัย รัตนเลิศ. 2540. เทคโนโลยีสารกำจัดวัชพืช. ภาควิชาพืชสวน คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานประจำปี (หลายปี). กรุงเทพฯ.

ประยงค์ เนตรยารักษ์ และคณะ. 2537. อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.

พิชัย คณิศวาท. เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เรื่อง ระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย. ประเทศออสเตรเลีย.

พระศักดิ์ ศรีนิเวศน์. 2536. "พันธุ์อ้อยที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น." วารสารน้ำตาล พ.ค.-มิ.ย.

พระศักดิ์ ศรีนิเวศน์, อุดม พูลเกษ, พรทิพย์ วิสารัตน์, และ ประเสริฐ จัตรวชิระวงศ์. 2534. โครงการวิเคราะห์การปรับตัวของพันธุ์อ้อยที่สำคัญในประเทศไทย. เสนอ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม.

ภิรมย์ศักดิ์ สาสุณีย์. ตลาดน้ำตาลรัสเซียยังมั่นคงท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจ. แปลจากบทความเรื่อง "Russian Sugar Market Seen Stable Despite Economic Crisis" ในวารสาร F.O. Licht's International Sugar and Sweetener Report 131 (13): April 16, 1999.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การเพิ่มผลผลิตอ้อยด้วยการชลประทาน. 26 มีนาคม 2542 ณ อาคารศูนย์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน

ดำเนินการโดยภาควิชาวิศวกรรมชลประทาน และศูนย์วิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับ กรมชลประทาน และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม โดยการสนับสนุนจาก Japan International Cooperation Agency (JICA).

มิ่งสรรพ ขวสะอาด. 2537. “น้ำ: ขาดแคลนน้ำหรือการจัดการ.” *สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ* ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

มิ่งสรรพ ขวสะอาด. 2540. “การศึกษาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา มุมมองด้านสถาบันและกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการน้ำ” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (เอกสารอัดสำเนา)

มิ่งสรรพ ขวสะอาด และ อติศร์ อิศรางกูร. บรรณาธิการ. 2538. *ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง. *พันธุ์อ้อยในประเทศไทย*. โดยความร่วมมือระหว่าง ศูนย์เกษตรอ้อยภาคกลาง, ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี, และ ศูนย์วิจัยอ้อยน้ำตาล วังขนาย. กรุงเทพฯ.

ศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย. *รายงานผลการสำรวจอ้อยโรงงาน (หลายปี)*. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, กระทรวงอุตสาหกรรม.

ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี. 2542. *การผลิตอ้อยอย่างถูกต้องและเหมาะสม*. สถาบันวิจัยพืชไร่ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี. *โครงการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาโรคยอดโคโรนของอ้อย*. โดยความร่วมมือของศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี ศูนย์วิจัยพืชไร่ระยอง กองโรคพืชและจุลชีววิทยา กองกัญและสัตววิทยา และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (เอกสาร)

ศูนย์วิจัยอ้อยน้ำตาล วังขนาย. 2536. *ความรู้ทั่วไปเรื่องดินและธาตุอาหารสำหรับอ้อย*. เอกสารวิชาการฉบับที่ 2.

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย. 2530. *โครงการศึกษาวิจัยต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย*. รายงานเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. ตุลาคม.

สมพร อิศวิลานนท์. 2542. “การวิเคราะห์การตอบสนองของอุปทานอ้อย.” เอกสารในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย : *สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.

สมัย บุตรราช. 2534. “เทคนิคการทำไร่อ้อยแผนใหม่” *วารสารน้ำตาล* 27(6) พฤศจิกายน-ธันวาคม: 8-16.

สมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย. *ข่าวสารสมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย* (หลายฉบับ). ศูนย์วิจัยพืชไร่สุพรรณบุรี กรมวิชาการเกษตร.

- สมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย. วารสารอ้อยและน้ำตาล (หลายฉบับ). สถาบันวิจัยพืชไร่นานักวิชาการเกษตร.
- สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย. รายงานสถานการณ์ประจำเดือน (หลายฉบับ).
- สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย. สถิติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เล่ม 9 ฤดูกาลผลิตปี 2531/32 ถึงฤดูกาลผลิตปี 2540/41.
- สิโรจน์ ประคุณหังสิต. 2541. "การใช้น้ำของอ้อย." วารสารน้ำตาล 34 (2): มีนาคม-เมษายน.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. โครงการขยายพันธุ์อ้อยพันธุ์ดีและพันธุ์อ้อยบริสุทธิ์. รายงานผลการดำเนินงานปี 2534-2535 แผนงานการส่งเสริมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี สอน. กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. 2534. ร่างแนวทางการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. จัดทำโดยโครงการนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพมาใช้ในประเทศไทย สอน. กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. รายงานผลการจดทะเบียนและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกอ้อยของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อย (หลายปี). กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. รายงานผลวิเคราะห์การผลิตของโรงงานน้ำตาล (หลายปี). กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. โรงงานน้ำตาลในประเทศไทย (หลายปี). ฝ่ายเทคโนโลยีและประสานการควบคุม สอน. สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. วารสารน้ำตาล (หลายฉบับ). กระทรวงอุตสาหกรรม.
- อภิชาติ ขาวสะอาด, อัมมาร สยามวาลา และ กอบกุล ราชะนาคร. 2538. ความหลากหลายของพันธุ์พืช. Research Monograph No.14. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อรสา ภาคพูล. 2540. การกำหนดราคาอ้อย. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม. กุมภาพันธุ์.
- อัจฉรวรรณ งานญาน และคณะ. 2539. ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.
- อัปสร เปลี่ยนสินไชย. สรุปปัญหาโรคอ้อย. (เอกสาร)
- อัสวิทย์ ปัทมะเวณ. ตามรอยน้ำตาล. ที.พี. พรินท์.

ภาษาอังกฤษ

- Agricultural Division. *Thailand's Sugarcane Production Situation 1977-1978*. Bangkok: The Sugar Institute, Ministry of Industry.
- Atkins, Phil; Pearce, David and Borrell, Brent. 1994. *Sugar: The Taste Test of APEC*. Canberra & Sydney: Centre for International Economics. July.
- Borrell, Brent, Quirke, Derek, de la Pena, Beulah, and Noveno, Lourdes. 1999. *Philippine Sugar: An Industry Finding Its Feet*. A report on a collaborative ACIAR project no.8903. (reprint)
- Borrell, Brent; Sturgiss, Robert and Wong, Gordon. 1987. *Global Effects of the US Sugar Policy*. Bureau of Agricultural Economics Discussion Paper no. 87.3, Canberra.
- Centre for International Economics (CIE). 1997. *Sugar: The Taste of APEC*. Document prepared for TDRI. Canberra & Sydney. July.
- Centre for International Economics (CIE). 2000. *Reductions in Sugar Protection: The US and Western Europe*. Document prepared for TDRI. Canberra & Sydney. June.
- Evenson, R.E., W. Herd, and M. Hossain, eds. 1996. *Rice Research in Asia: Progress and Priorities*. Los Banos, Philippines: International Rice Research Institute.
- Feder, Gershon et al. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gibbons, E. T. *The Status of and Prospects for Cane Sugar in Peninsular Malaysia*. An occasional paper published by the Centre for Agricultural Policy Studies.
- Landell Mills Commodities Studies (LMC). 1994. *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs 1994 Report: Executive Summary*. New York.
- LMC International. *Sugar & Sweeteners Quarterly* (various issues).
- LMC International. *Sweetener Analysis* (various issues).
- Viroj NaRanong. 1986. *Land Title Acquisition: A Case Study Of Thailand*. Unpublished M.A. Thesis, Bangkok : Thammasat University.
- Purcell, Dennis L., and Anderson, Jock R. 1997. *Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems*. The World Bank.
- Robobank International. 1999. *The World of Sugar and Sweeteners*. Food and Agribusiness Research. October.
- Srijantr, Thippawal, Molle, Francois, and Chompadist, Chatchom. "Profitability and Yield Gap of Sugar Cane Cultivation in the Mae Klong Region." To be published in the *Thai Agricultural Economic Journal*.
- Thai Cane And Sugar Corporation Limited. *Second Annual Thai-Queensland Sugar Industry Dialogue*. In cooperation with Queensland Sugar Corporation. 4-6 August 1998 at The Reef Hotel Casino, Cairns.
- The World Bank. 1999. *Global Commodity Markets: A Comprehensive Review and Price Forecast*. Washington, D.C. USA. Vol.7 No.2 April.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) กับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

การวิเคราะห์ภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-added tax หรือ VAT) สำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความสลับซับซ้อนกว่ากรณีของสินค้าเกษตรหรือสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ ของไทย เนื่องด้วยสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. สินค้าเกษตรโดยทั่วไปได้รับการ “ยกเว้น” การจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยภาษีมูลค่าเพิ่มจะเริ่มเก็บเมื่อผู้แปรรูปขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้รับซื้อในขั้นต่อไป ตัวอย่างเช่น เมื่อเกษตรกรขายมันสำปะหลังให้แก่โรงงานแป้งมัน จะไม่มีการ “เก็บ” หรือ “หัก” ภาษีมูลค่าเพิ่มในขั้นนี้ โดยการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะเริ่มเมื่อโรงงานแป้งมันขายแป้งให้แก่ผู้บริโภคหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่จะนำแป้งมันสำปะหลังไปเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าตัวอื่นๆ แต่สำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลนั้นถึงแม้ว่าจุดที่จ่ายภาษีจะเหมือนกับกรณีแป้งมันสำปะหลัง (คือการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขั้นแรกเกิดขึ้นเมื่อโรงงานจำหน่ายน้ำตาลให้ผู้บริโภค ผู้ค้าส่ง หรืออุตสาหกรรมอื่นๆ) แต่เนื่องจากการคิดราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับมาจากการคำนวณรายรับของระบบหักด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของระบบ เกษตรกรจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าตนมีส่วนรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มร่วมกับโรงงาน (และมีความเห็นต่อไปว่าตนควรจะมีส่วนได้รับส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่โรงงานขอคืนได้ด้วย)

2. ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะคล้ายภาษีขาย (sale tax) ซึ่งสาธารณชนมักจะตีความว่าเป็นภาษีที่ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระ ต่างจากการเก็บภาษีการค้าในอดีต ซึ่งสาธารณชนมักจะตีความว่าผู้ผลิต (หรือผู้ขาย) เป็นผู้รับภาระภาษี ในช่วงที่มีการเปลี่ยนระบบภาษีจากภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ธุรกิจจำนวนไม่น้อยต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น (เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วการหลบเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มทำได้ยากกว่าภาษีการค้า) และราคาสินค้าหลายชนิด (ที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร) ก็ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงดังกล่าว สำหรับน้ำตาลนั้น รายจ่ายของระบบส่วนที่เป็นภาษีมูลค่าเพิ่มก็มีมูลค่าสูงกว่าที่เคยจ่ายในรูปภาษีการค้าเช่นกัน แต่ราคาน้ำตาลภายในประเทศ (โควตา ก.) ยังยืนอยู่ที่ราคาเดิม ทุกฝ่ายในวงการน้ำตาล (ทั้งเกษตรกร โรงงาน และ สอน.) จึงมีความรู้สึกว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นผู้แบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแทนผู้บริโภค

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยภาระภาษี

เป็นเวลากว่า 100 ปีมาแล้วที่ Augustin Cournot ได้ใช้การวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์มาแสดงให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว เมื่อมีการเก็บภาษี ภาระภาษีจะไม่ตกอยู่กับผู้ที่เสียภาษีแต่เพียงผู้เดียว เพราะผู้ที่เสียภาษีมักจะสามารถผลักภาระภาษีบางส่วนไปให้บุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบได้ (ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษีจากผู้ขายอาจทำให้ผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้น และการเก็บภาษีจากผู้ซื้ออาจทำให้ผู้ซื้อหันไปกดราคาซื้อจากผู้ขาย เป็นต้น) นักเศรษฐศาสตร์ในยุคต่อมาได้วิเคราะห์ผลกระทบของภาระภาษีที่เก็บจากผู้ขายและภาษีที่เก็บจากผู้ซื้อว่า ในกรณีที่มีการเก็บภาษีต่อหน่วย

หน่วยละเท่าๆ กัน (เช่น เก็บภาษีสินค้าชนิดหนึ่งในอัตราภาษีร้อยละ 1 บาท) หรือเก็บภาษีตามสัดส่วนของมูลค่าแต่ใช้อัตราภาษีที่ทำให้จำนวนเงินที่รัฐเก็บได้มีจำนวนเท่ากัน⁶¹ แล้ว ผลกระทบของการเก็บภาษีจากผู้ขายและการเก็บภาษีจากผู้ซื้อที่มีต่อปริมาณและราคาสินค้าจะเหมือนกันทุกประการ และโดยทั่วไปแล้วภาระภาษีจะตกแก่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายไม่ว่ารัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีจากใคร จะมีข้อยกเว้นก็เพียงไม่กี่กรณี เช่น กรณีสินค้าส่งออกที่ราคาถูกกำหนดมาจากราคาในตลาดโลก ซึ่งในกรณีนี้ถ้ารัฐบาลเพิ่มภาษีส่งออก ผู้ผลิต (หรือเกษตรกร) ในประเทศนั้นๆ จะเป็นผู้รับภาระภาษีทั้งหมด (ไม่ว่าภาษีนี้นั้นจะเรียกเก็บจากผู้ผลิตโดยตรงหรือเรียกเก็บจากผู้ส่งออกหรือพ่อค้าคนกลาง ตรงที่ตลาดในระดับส่งออกและในระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์) ซึ่งสินค้าเกษตรส่วนใหญ่จะตกอยู่ในข่ายนี้ เพราะถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของสินค้าเกษตรหลายชนิด (เช่น ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง และน้ำตาล) แต่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของไทยไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าให้แตกต่างจากราคาที่ซื้อขายในตลาดโลกได้⁶² และต้องยอมรับราคาที่กำหนดมาจากราคาในตลาดโลก (ยกเว้นสินค้าคุณภาพพิเศษ เช่น ข้าวหอมมะลิ) ในกรณีเช่นนี้ภาระภาษีส่งออก (เช่น พรีเมียมข้าวในอดีต) จะตกอยู่กับเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ ในอดีต รัฐบาลไทย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงพาณิชย์) ไม่ยอมรับทฤษฎีนี้ โดยอ้างอยู่เสมอว่าผู้บริโภคในต่างประเทศเป็นผู้รับภาระที่เกิดจากการเก็บพรีเมียมข้าว (และภาษีส่งออกอื่นๆ ของข้าว) แต่ในที่สุดเมื่อราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงมาก รัฐบาลก็ยอมยกเลิกเก็บพรีเมียมข้าวไปในปี พ.ศ. 2529 และไม่เคยนำมาตราการการเก็บภาษีส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าวกลับมาใช้อีกเลย⁶³

เราจะเห็นผลกระทบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีต่ออ้อยได้ดีขึ้นโดยเปรียบเทียบกับมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่ส่งออกเป็นส่วนใหญ่เช่นเดียวกับน้ำตาล และส่วนที่ส่งออกก็ไม่เสียภาษีเช่นกัน สำหรับส่วนที่ขายภายในประเทศนั้น น้ำตาลต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ขายให้ผู้บริโภคโดยตรงหรือส่วนที่นำไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่น สำหรับมันสำปะหลังนั้น ปริมาณบริโภคโดยตรงในรูปหัวมันน้อยมาก มันสำปะหลังส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมเกษตรที่ขายมันสำปะหลังให้แก่พ่อค้าหรือโรงงานจะไม่เก็บ (หรือถูกหัก) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ที่ขาย แต่เมื่อโรงงานขายสินค้าที่ตนผลิตได้ให้แก่ผู้บริโภคหรืออุตสาหกรรมขั้นต่อไป โรงงานมีหน้าที่ต้องส่งภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ของยอดขาย (ร้อยละ 7 ในอดีต) ให้แก่กรมสรรพากร แต่โรงงานก็มีสิทธิ์ขอคืนภาษีซื้อต่างๆ ที่โรงงานถูกหักเอาไว้เมื่อซื้อเครื่องจักรและวัตถุดิบอื่นๆ (ยกเว้นส่วนที่เป็นค่ามันสำปะหลัง เพราะโรงงานไม่ถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเมื่อโรงงานซื้อมันสำปะหลัง)

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่โรงงานแปรงมันสำปะหลังจ่ายออกไปจะเท่ากับร้อยละ 10 ของมูลค่าแปรงมันสำปะหลังลบด้วยมูลค่าวัตถุดิบอื่นๆ ที่โรงงานซื้อมาซึ่งเป็นวัตถุดิบที่ถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ที่ซื้อ ภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่โรงงานแปรงมันสำปะหลังจ่ายออกไปจึงเท่ากับร้อยละ 10 ของมูลค่าเพิ่มของโรงงานบวกด้วยมูลค่ามันสำปะหลังที่โรงงานซื้อมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นอกจากโรงงานแปรงมันสำปะหลังจะต้องจ่ายภาษีส่วนที่เป็นมูลค่าเพิ่ม

⁶¹ ตัวอย่างเช่น ราคาสินค้าที่ผู้ขายเสนอขาย (ไม่รวมภาษี) เท่ากับ 100 บาท ถ้ารัฐบาลกำหนดให้ผู้ขายเป็นผู้เก็บภาษี ณ ที่ขายจากผู้ซื้อในอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่ตนตั้งแล้ว ภาษีก็นับเป็น 10 บาท และผู้ซื้อจะต้องจ่าย 110 บาท แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดให้ผู้ซื้อหักภาษีจำนวน 10 บาทจากผู้ขายแล้ว อัตราภาษีที่คิดจากยอดซื้อ (ซึ่งเป็น 10 บาทจาก 110 บาท) ก็จะต่ำกว่าร้อยละ 10 คือตกประมาณร้อยละ 9 เท่านั้น

⁶² แม้ว่าผลผลิตรวมของประเทศไทยจะมีผลกระทบต่อราคาสินค้าในตลาดโลกบ้างเหมือนกัน

⁶³ ยกเว้นการเก็บพรีเมียมข้าวที่ส่งออกไปสหภาพยุโรป ซึ่งผู้ส่งออกที่มีโควตาจะสามารถขายข้าวได้ในราคาสูงกว่าราคาสินค้าในตลาดโลก

ที่เกิดจากโรงงานเองแล้ว โรงงานยังต้องรับผิดชอบจ่ายภาษีอีกร้อยละ 10 ของมูลค่ามันสำปะหลังทั้งหมดด้วย (ซึ่งฐานของภาษีส่วนนี้จะรวมทั้งมูลค่าเพิ่มและต้นทุนของเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลัง)

แต่กรณีที่โรงงานเป็นผู้จ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งรวมมูลค่าของมันสำปะหลังอยู่ด้วยนั้น ไม่ได้หมายความว่าโรงงานจะเป็นผู้รับภาษีแทนชาวไร่แต่อย่างใด เพราะเมื่อโรงงานรับซื้อมันสำปะหลังนั้น โรงงานทราบดีว่าตนมีหน้าที่จ่ายภาษีส่วนนี้ด้วย ซึ่งโรงงานย่อมนำต้นทุนภาษีส่วนนี้มาหักออกจากราคามันสำปะหลังที่ตนรับซื้อ (และจะสามารถลดภาระภาษีส่วนนี้ทั้งหมดไปที่เกษตรกรได้ในกรณีที่ตลาดรับซื้อมันสำปะหลังเป็นตลาดที่มีการแข่งขันแบบสมบูรณ์) ในกรณีนี้เกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลังจะเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนนี้ทั้งหมด แม้ว่ากฎหมายจะระบุว่ารัฐบาล “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เกษตรกรก็ตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกษตรกรต้องแบกรับจะสะท้อนออกมาในรูปราคามันสำปะหลังที่ต่ำลง (เมื่อเทียบกับกรณีที่โรงงานไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือเสียเฉพาะส่วนที่เป็นมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงของโรงงาน) แต่ภาระภาษีส่วนนี้มีความโปร่งใสต่อเกษตรกรน้อยกว่ากรณีภาษีมูลค่าเพิ่มของน้ำตาล

ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มกับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ก่อนที่จะมีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้นั้น การแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนำรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลของระบบมาหักค่าใช้จ่ายของระบบ ซึ่งประกอบด้วยรายการหลัก ๆ คือค่ากระสอบ ค่าขนส่งน้ำตาล และภาษีการค้า รายได้ที่หักค่าใช้จ่ายของระบบแล้วจะถูกนำมาแบ่งตามสูตร 70:30 ซึ่งจะสังเกตได้ว่าหลักการของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ได้เป็นการแบ่งกำไร (เพราะไม่ได้มีการหักค่าใช้จ่ายหลัก ๆ ของโรงงานและเกษตรกรออก) หากแต่เป็นการแบ่งรายได้ โดยมีการหักเพียงรายจ่ายส่วนเล็ก ๆ ของระบบออกก่อนเท่านั้น

ในแง่หลักการของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นการแบ่งรายได้ขั้นต้น โดยในการคิดสัดส่วนรายได้ของเกษตรกร (ร้อยละ 70) และของโรงงาน (ร้อยละ 30) นั้นได้รวมค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่าย (ยกเว้นส่วนที่ถือว่าเป็น “ค่าใช้จ่ายของระบบ”) ในลักษณะเหมาจ่ายอยู่แล้ว ซึ่งค่าใช้จ่ายของโรงงานจะรวมถึงเคมีภัณฑ์ และเครื่องจักรต่าง ๆ อยู่ในนั้นด้วย ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของชาวไร่ก็รวมเครื่องจักรกลการเกษตร ค่าขนส่งอ้อย ค่าน้ำมัน และค่าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่เกษตรกรใช้อยู่ในค่าใช้จ่ายเหมาเช่นกัน ทั้งนี้ ระบบการเหมาจ่ายไม่ได้ให้ความสนใจกับการเลือกใช้เครื่องจักร เทคโนโลยี และกระบวนการผลิตของโรงงาน หรือกระบวนการปลูกอ้อยของชาวไร่แต่อย่างใด โดยในระบบนี้โรงงานที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าโรงงานอื่น ๆ จะมีรายได้สุทธิสูงกว่าโรงงานอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน ชาวไร่ที่มีต้นทุนต่ำกว่าชาวไร่รายอื่น ๆ ก็จะมีรายได้สุทธิสูงกว่าชาวไร่อื่น ๆ เช่นกัน

การเปลี่ยนระบบภาษีจากภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามมา 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

- (1) อัตราภาษีที่แท้จริงของระบบเพิ่มขึ้น
- (2) โรงงานสามารถขอคืนภาษีซื้อได้บางส่วน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดตามมาประการแรกนั้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้น ทั้งในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบภาษี⁶⁴ และในช่วงที่มีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม ทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีมามีเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มและการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10 ก็ส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรอื่นๆ ในทำนองเดียวกันกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ถึงแม้ว่าจะเห็นได้ชัดเท่า เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ เปลี่ยนแปลงขึ้นลงตลอดเวลา) ดังนั้น แม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นจริง แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือเป็นสินค้าเกษตรชนิดเดียวที่เกษตรกรต้องแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม “แทนผู้บริโภค”

สำหรับการเปลี่ยนแปลงในประการที่สองนั้น ถ้าทุกฝ่ายยอมรับว่าทั้งโรงงานและชาวไร่ต่างก็ต้องร่วมกันรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม และเห็นตรงกันว่ายิ่งควรยึดตามหลักการและแนวปฏิบัติของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่เป็นมาในอดีต (ซึ่งอิงหลักการการแบ่งรายได้เบื้องต้นที่รวมค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่ายในลักษณะเหมาจ่ายอยู่แล้ว) แล้ว ก็จะนำไปสู่ข้อสรุปเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มที่แต่ละฝ่ายมีสิทธิ์ (หรือควรมีสิทธิ์) ขอคืนดังต่อไปนี้คือ

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับส่วนที่เป็น “ค่าใช้จ่ายของระบบ” ที่สามารถขอคืนได้ควรจะนำมาแบ่งกันตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (70:30)
- (2) สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับส่วนที่เป็น “ค่าใช้จ่ายของโรงงาน” (เช่น ภาษีค่าเครื่องจักร วัสดุ และเคมีภัณฑ์) ที่สามารถขอคืนได้นั้น ถ้ายึดหลักการและแนวปฏิบัติของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมในอดีต (ซึ่งอิงหลักการการแบ่งรายได้ที่รวมค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่ายในลักษณะเหมาจ่ายอยู่แล้ว) แล้ว ก็ควรตกเป็นของโรงงานทั้งหมด
- (3) ในปัจจุบัน ชาวไร่โดยทั่วไปไม่ได้ขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่เป็น “ค่าใช้จ่ายของชาวไร่” (เช่น ภาษีซื้อเครื่องจักรกลการเกษตร และค่าน้ำมัน เป็นต้น) ทั้งที่ชาวไร่มีส่วนแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มน้ำตาลโดยตรง ควรจะได้มีการศึกษาข้อกฎหมายว่าชาวไร่จะสามารถขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนนี้อย่างไร และในกรณีที่ชาวไร่สามารถขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนนี้ ภาษีที่ขอคืนมาได้ควรตกเป็นของชาวไร่ทั้งหมด (ตามหลักการการแบ่งรายได้ที่รวมค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่ายในลักษณะเหมาจ่ายเช่นเดียวกันกับในข้อ 2)

ข้อสังเกตเรื่องการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าเกษตร

ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นระบบภาษีที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อขจัดปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อนและสร้างความเสมอภาคในด้านภาษีสำหรับผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าในทุกระดับ โดยมีหลักการว่าจะเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนการผลิตหรือจำหน่ายเท่านั้น แต่ในการออกแบบระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้มีความรัดกุมนั้น รัฐบาลไม่ได้ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าแต่ละรายระบุไว้ในขั้นตอนการผลิตหรือจำหน่ายของตนมี “มูลค่าเพิ่ม” เกิดขึ้นเท่าใด (เพราะ

⁶⁴ ถ้าคิดจากอัตราภาษีการค้าและภาษีเทศบาลตามที่รัฐบาลกำหนดแล้ว การเปลี่ยนมาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ระบบเสียภาษีน้อยลง (จากร้อยละ 9.9 มาเป็นร้อยละ 7 สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศและร้อยละ 0 สำหรับน้ำตาลส่งออก) แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลได้ลดหย่อนภาษีการค้าให้อุตสาหกรรมมาโดยตลอด (ยกเว้นในปี 2534 ซึ่งลดหย่อนให้เฉพาะน้ำตาลที่ส่งออก)

ผู้ผลิตหรือผู้ขายอาจมีแรงจูงใจที่จะรายงาน “มูลค่าเพิ่ม” ของตนต่ำกว่าความเป็นจริง) หากแต่ใช้วิธีให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายหักหรือเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเต็มจำนวนมูลค่าสินค้าที่ตนขายออกไปมาส่งให้รัฐ และให้นำภาษีซื้อ (ซึ่งก็คือภาษีมูลค่าเพิ่มที่ถูกเก็บเมื่อซื้อวัตถุดิบ เครื่องจักร หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เป็นต้นทุนในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้านั้น) มาหักออกจากภาษีขาย ซึ่งโดยหลักการแล้ว วิธีหักลบภาษีขายกับภาษีซื้อวิธีนี้จะทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายเสียภาษีจากมูลค่าเพิ่มของตนเท่านั้น ตราบเท่าที่มีการหัก (หรือเรียกเก็บ) ภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ผลิตและผู้ขายในทุกขั้นตอนของการผลิตสินค้าและวัตถุดิบที่จะนำมาผลิตสินค้านั้นๆ

ความลักลั่นของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ผลิตสินค้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของวงจรการผลิต เพราะการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ผลิตสินค้าในขั้นตอนหนึ่งใดของวงจรการผลิตจะทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ถูกเรียกเก็บในขั้นตอนการผลิตต่อไปจะถูกคำนวณจากฐานภาษีที่สูงกว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจริงในขั้นตอนนั้น (ดังตัวอย่างการเก็บภาษีแอมโมเนียสำหรับปุ๋ย ซึ่งโรงงานแอมโมเนียไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อวัตถุดิบส่วนที่เป็นแอมโมเนียได้ เนื่องจากมันสำปะหลังได้รับการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ดังนั้นในกรณีที่สินค้าเกษตรที่ได้รับการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ได้ถูกนำไปบริโภคโดยตรง (เช่น ข้าวสารส่วนที่ผู้บริโภคซื้อไปรับประทาน) แล้ว การ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรก็เป็นเพียงการย้ายที่เก็บภาษีจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะไม่ได้ช่วยลดภาระภาษีที่แท้จริงที่เกษตรกรต้องแบกรับแล้ว ยังอาจสร้างความสับสนและอาจก่อผลเสียต่อเกษตรกรได้ด้วย เพราะในกรณีที่ผู้ซื้อสามารถผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมาให้เกษตรกรนั้น ความไม่โปร่งใสของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีส่วนทำให้เกษตรกรไม่สามารถหรือละเลยที่จะขอคืนภาษีซื้อในส่วนที่ตนพึงมีสิทธิ์ และในที่สุดก็ต้องแบกรับภาระภาษีที่ไม่เพียงแต่จะครอบคลุมส่วนที่เกิดจากมูลค่าเพิ่มที่ตนสร้างขึ้นเท่านั้น หากยังรวมไปถึงส่วนที่เป็นต้นทุนการผลิตของตนเองด้วย

ภาคผนวก ข.

ตัวอย่างการคำนวณผลกระทบของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทราย และการเพิ่มความหวานของอ้อยที่มีต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน

การคำนวณในส่วนนี้มีเป้าหมายที่จะแสดงให้เห็นผลกระทบของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ (ระบบ 70:30) ที่มีต่อแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพอ้อยและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาล ดังนั้น การคำนวณจึงไม่ได้ลงไปรายละเอียดในด้านค่าใช้จ่ายของระบบ (ซึ่งโดยหลักการแล้ว จะไม่กระทบผลการวิเคราะห์แต่อย่างใด เพราะตามระบบ 70:30 นั้น ชาวไร่และโรงงานก็แบ่งกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของระบบในอัตราส่วน 70:30 เช่นกัน)

เพื่อให้การคำนวณเข้าใจได้โดยง่าย ผู้วิจัยใช้ข้อสมมุติดังต่อไปนี้คือ ในสถานการณ์ปกติเกษตรกรในเขตจะปลูกอ้อยได้ 100 ตัน อ้อยทั้งหมดที่เข้าสู่โรงงานมีความหวาน 10 CCS ซึ่งโรงงานจะสามารถสกัดออกมาเป็นน้ำตาลทราย 100 กิโลกรัม/ตันอ้อย และสามารถขายได้ในราคา 10 บาท/กิโลกรัม การคำนวณนี้ไม่คิดผลพลอยได้อื่น ๆ และสมมุติว่าระบบไม่มีต้นทุนอื่นๆ ดังนั้น ภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายจะเท่ากับ 700 บาท/ตัน และโรงงานแต่ละโรงจะมีรายได้เบื้องต้น (ที่หักค่าอ้อยออกแต่เพียงอย่างเดียว) 300 บาท/ตันอ้อย

กรณีที่ 1: ผลจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลของโรงงาน

ถ้าโรงงาน ก. ซึ่งสามารถหีบอ้อยได้ร้อยละ 10 ของปริมาณอ้อยในเขต (10 ตัน/ปี) เป็นโรงงานเดียวที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลขึ้นร้อยละ 10 คือเพิ่มจาก 100 กิโลกรัม/ตันอ้อยที่ 10 CCS มาเป็น 110 กิโลกรัม/ตันอ้อย ที่ 10 CCS ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาได้แก่

1. ผลผลิตน้ำตาลของโรงงาน ก. เพิ่มจาก 1 ตัน เป็น 1.1 ตัน ทำให้ผลผลิตน้ำตาลรวมทุกโรงงานในเขตเพิ่มจาก 10 ตัน เป็น 10.1 ตัน (หรือ 10,100 กิโลกรัม)
2. รายรับของทั้งระบบเพิ่มจาก 100,000 บาท เป็น 101,000 บาท (จากราคาน้ำตาล 10 บาท/กิโลกรัม)
3. ส่วนแบ่งของเกษตรกรร้อยละ 70 เท่ากับ 70,700 บาทต่ออ้อย 100 ตัน
4. ดังนั้น ราคาอ้อยจะเพิ่มจาก 700 บาท/ตัน เป็น 707 บาท/ตัน หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 1 โดยเกษตรกรไม่ต้องทำอะไรเลย
5. รายได้ของโรงงาน ก. เพิ่มขึ้นจาก 10,000 บาท เป็น 11,000 บาท ขณะที่รายจ่ายค่าอ้อยของโรงงาน ก. เพิ่มขึ้นจาก 7,000 บาท เป็น 7,070 บาท ดังนั้นรายได้เบื้องต้น (หักเฉพาะค่าอ้อย)

ของโรงงาน ก. เพิ่มขึ้นจาก 3,000 บาท (หรือ 300 บาท/ตันอ้อย) เป็น 3,930 บาท (393 บาทต่อตันอ้อย) คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 31

6. สำหรับโรงงาน ข. ในเขตเดียวกัน ซึ่งหีบอ้อยได้ปีละ 10 ตัน เท่ากับโรงงาน ก. แต่ไม่ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาล จะมีรายได้เท่าเดิมคือ 10,000 บาท แต่จะมีรายจ่ายค่าอ้อยเพิ่มขึ้น 70 บาท (เท่ากับโรงงาน ก.) ดังนั้นรายได้เบื้องต้นของโรงงาน ข. จะลดลงจาก 3,000 บาท (300 บาท/ตันอ้อย) เป็น 2,930 บาท (293 บาท/ตันอ้อย) หรือลดลงร้อยละ 2.3 (หรืออีกนัยหนึ่ง รายได้เบื้องต้นของโรงงานอื่น ๆ ทุกโรงในเขตนี้จะลดลงจาก 300 บาท/ตันอ้อย เป็น 293 บาท/ตันอ้อย)

7. เมื่อเปรียบเทียบรายได้เบื้องต้นของโรงงาน ก. กับโรงงาน ข. จะเห็นได้ว่าโรงงาน ก. มีรายได้มากกว่าโรงงาน ข. อยู่ 1,000 บาท ซึ่งเท่ากับมูลค่าน้ำตาลที่โรงงาน ก. ผลิตได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นถึงแม้ว่าโรงงาน ก. จะไม่ได้รับประโยชน์ทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์จากการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลของตน แต่ก็ได้ประโยชน์ไปเป็นส่วนใหญ่ (93 เปอร์เซ็นต์ โดยโรงงานมีรายได้เบื้องต้นเพิ่มขึ้น 930 บาท เทียบกับมูลค่าน้ำตาลที่โรงงานผลิตได้เพิ่ม 1,000 บาท) ขณะที่โรงงานอื่นๆ ในเขต (เช่น โรงงาน ข.) จะเสียประโยชน์จากการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน ก. และถ้าพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ (relative) ระหว่างโรงงานต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าโรงงาน ก. ยังคงได้เปรียบโรงงานอื่นๆ เท่ากับประสิทธิภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นของตนเอง ในแง่นี้ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงมีส่วนจูงใจให้โรงงานแข่งขันเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของตน

ข้อควรสังเกตประการหนึ่งคือ ยิ่งสัดส่วนของอ้อยที่หีบโดยโรงงาน ก. สูงขึ้นเท่าใด ผลกระทบต่อราคาอ้อยภายในเขตก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าโรงงาน ก. หีบอ้อยได้ปีละ 30 ตัน (จากอ้อยในเขตทั้งหมด 100 ตัน) ราคาอ้อยในเขตก็จะเพิ่มขึ้นตันละ 21 บาท (หรือร้อยละ 3) และรายได้เบื้องต้นของโรงงานอื่นๆ จะลดลงประมาณร้อยละ 7 ดังนั้น ในกรณีที่โรงงาน ก. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไปพร้อมๆ กับการขยายกำลังการผลิต (จาก 10 ตัน เป็น 30 ตัน) พร้อมกับแย่งซื้ออ้อย (ซึ่งอาจเป็นวิธีที่คุ้มสำหรับโรงงาน ก. ซึ่งมีประสิทธิภาพการผลิตสูงกว่าโรงงานอื่นและมีกำลังการผลิตส่วนเกินด้วย) ราคาอ้อยที่ทุกโรงงานต้องจ่ายก็จะเพิ่มมากกว่า 21 บาทต่อตัน (ในกรณีสุดโต่งที่การปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายกำลังการผลิตทำโดยการปรับปรุงเทคโนโลยีแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งโรงงาน ก. ถือว่าต้นทุนส่วนนี้เป็น “ต้นทุนคงที่” หรือ fixed cost ในขณะที่ต้นทุนผันแปรในการหีบอ้อยของโรงงาน ก. เท่ากับ 150 บาท/ตันอ้อย นั้น โรงงาน ก. จะยังมีกำไรเพิ่มขึ้นจากการขยายการผลิตโดยการแย่งอ้อยตราบเท่าที่ “ค่าอ้อยพิเศษ” ที่ต้องจ่ายเพื่อแย่งอ้อยมีจำนวนไม่เกิน 85 บาท/ตัน ซึ่งในกรณีนี้ ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับเพิ่มขึ้นจากทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการแย่งอ้อยจะอยู่ระหว่าง 21 - 106 บาท/ตัน)

แต่การแย่งซื้ออ้อยไม่ได้จำกัดเฉพาะในกรณีที่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าโรงงาน ก. เลือกที่จะขยายกำลังการผลิตโดยที่ประสิทธิภาพการผลิตไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย และต้นทุนผันแปรในการหีบอ้อยของโรงงาน ก. ยังเท่ากับ 150 บาท/ตันอ้อย เหมือนเดิม ถ้าโรงงาน ก. ขยายการผลิตจาก 10 ตัน/ปี เป็น 30 ตัน/ปี โดยวิธีแย่งอ้อย โรงงาน ก. ก็อาจจะยอมจ่ายค่า “ค่าอ้อยพิเศษ” เพื่อแย่งอ้อยในอัตราตันละไม่เกิน 100 บาท ซึ่งในกรณีหลังนี้ ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับเพิ่มขึ้น (ซึ่งเป็นส่วนที่มาจากการแย่งอ้อยทั้งหมด) จะอยู่ระหว่าง 0 - 100 บาท/ตัน

ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้น ถ้าอ้อยเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดเสรี การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และ/หรือ การขยายกำลังการผลิตของโรงงานจะทำให้อุปสงค์ของอ้อยเพิ่มขึ้น และจะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในแง่นี้ การที่ระบบ 70:30 ปรับราคาอ้อยเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน จึงเป็นกลไกการทำงานที่คล้ายคลึงกับกลไกตลาด (แม้ว่าราคาที่ปรับขึ้นไปจากระบบ 70:30 อาจจะแตกต่างจากการปรับตัวของราคาในตลาดเสรีก็ตาม) ส่วนผลที่เกิดจากการขยายกำลังการผลิตของโรงงาน (ในกรณีที่ไม่มีการขายโรงงานหรือเกษตรกรรอบ ๆ โรงงานไม่ได้ขยายพื้นที่ปลูกอ้อยจนทันกับกำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้นของโรงงานนั้น ๆ) จะถูกสะท้อนเข้ามาในการจ่ายค่าอ้อยพิเศษนอกระบบ 70:30 ซึ่งเกิดขึ้นจากการแข่งขันกันซื้ออ้อยของโรงงาน ซึ่งการปรับตัวในประการหลังนี้ (และการปรับตัวในรูปอื่น ๆ เช่น การปรับค่า CCS ต้นฤดูในกรณีที่ต่ำกว่า 10 ให้เป็น 10) อาจถือได้ว่าเป็นการปรับตัวของกลไกตลาดเพื่อตอบสนองกับผลกระทบในส่วนที่ระบบ 70:30 ไม่มีกลไกที่สามารถปรับตัวได้เองโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาเหล่านี้โดยการปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้นน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานแบบผิด ๆ กระบี่เบียบ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับมักจะตกอยู่ในมือเกษตรกรรายใหญ่หรือพ่อค้าอ้อยในสัดส่วนที่สูงกว่าผลประโยชน์ที่เกษตรกรรายย่อยได้รับมาก

กรณีที่ 2: ผลจากการปรับปรุงคุณภาพความหวานของอ้อยโดยเกษตรกร

ถ้าเกษตรกร A ซึ่งปลูกอ้อยปีละ 10 ตัน สามารถปรับปรุงความหวานของอ้อยของตนขึ้นร้อยละ 10 คือจาก 10 CCS เป็น 11 CCS ขณะที่ความหวานของอ้อยที่เหลือในเขตยังคงเป็น 10 CCS และโรงงานทุกโรงงานมีประสิทธิภาพเท่ากัน คือสามารถผลิตน้ำตาลได้ 100 กิโลกรัมจากอ้อย 10 CCS 1 ตัน (และสามารถผลิตน้ำตาลได้ 110 กิโลกรัมจากอ้อย 11 CCS 1 ตัน) ผลที่ตามมาจากกรณีนี้ได้แก่

1. CCS เฉลี่ยของเขตเพิ่มจาก 10 เป็น 10.1
2. ปริมาณน้ำตาลทั้งเขตเพิ่มจาก 10 ตัน เป็น 10.1 ตัน

3. ส่วนแบ่งรายได้ของเกษตรกรทั้งเขตเพิ่มจาก 70,000 บาท เป็น 70,700 บาท

4. จากสูตรการคิดราคาอ้อยร้อยละ 60 ตาม CCS และร้อยละ 40 ตามน้ำหนัก

$$\text{จะได้ราคาอ้อย} = 282.8 \text{ บาท/ตัน ที่ 0 CCS}$$

$$\text{และราคาเพิ่มขึ้น} = 42.0 \text{ บาท/CCS}$$

5. เกษตรกร A ซึ่งส่งอ้อยที่ 11 CCS จะได้รับค่าอ้อย

$$= 282.8 + 11 (42)$$

$$= 744.8 \text{ บาท/ตัน}$$

หรือได้ค่าอ้อยเพิ่มขึ้น 44.8 บาท/ตันจาก CCS ที่เพิ่มขึ้น 1 หน่วย คิดเป็นร้อยละ

6.4 จาก CCS ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 (จาก 10 CCS เป็น 11 CCS)

6. เกษตรกรรายอื่นๆ ที่ส่งอ้อยที่ 10 CCS จะได้รับค่าอ้อย

$$= 282.8 + 10 (42)$$

$$= 702.8 \text{ บาท/ตัน}$$

หรือได้ค่าอ้อยเพิ่มขึ้น 2.80 บาท/ตัน หรือร้อยละ 0.4 โดยไม่ต้องทำอะไรเลย

7. Premium ที่เกษตรกร A ได้จากการเพิ่ม CCS เท่ากับ 42 บาทต่อ CCS ต่อตัน หรือเท่ากับ ร้อยละ 6 ของราคาอ้อยเดิม (จาก CCS ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10)

8. โรงงานทั้งระบบผลิตน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 และได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 เช่นกัน คือจาก 30,000 บาท เป็น 30,300 บาท (โดยโรงงานอาจต้องจ่ายค่าเก็บสต็อกและบรรจุหีบห่อเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากผลิตน้ำตาลได้เพิ่มขึ้น)

โดยสรุปแล้วระบบการซื้ออ้อยตามความหวานร้อยละ 60 เป็นระบบที่ประนีประนอมระหว่างระบบเดิม (ซื้อตามน้ำหนัก 100%) และระบบที่ซื้อตามความหวานจริงๆ ซึ่งบางฝ่ายพยายามผลักดันให้เกิดขึ้น การประนีประนอมเช่นนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่ค่อยมีแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพอ้อย (ไม่ว่าจะโดยการปรับปรุงพันธุ์ การใช้ปุ๋ยที่เหมาะสมและเพียงพอ หรือการไม่เผาอ้อย) ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่มีการแย่งอ้อยเกิดขึ้น โรงงานต่างก็เลิกพิถีพิถันในด้านคุณภาพของอ้อย และมีการจ่ายค่าอ้อยพิเศษ ซึ่งเป็นการจ่ายตามน้ำหนักแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ ใน

ช่วงต้นฤดูยังมีการปรับเพิ่มค่า CCS ให้เป็น 10 (สำหรับอ้อยที่มี CCS ไม่ถึง 10) และยังมีระบบการซื้ออ้อย (ซึ่งมักจะไม่นับใจความหวาน) เกิดขึ้นแพร่หลายในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วน ทั้งหมดนี้ทำให้การซื้อขายอ้อยกันจริง ๆ นั้น เป็นการซื้อตามความหวานในสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ที่ถูกกำหนดเอาไว้มาก และย่อมทำให้ผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับจริงจากการเพิ่ม CCS ต่ำลงจนทำให้เกษตรกรจำนวนมากไม่มีแรงจูงใจในการพยายามปรับปรุงความหวานของอ้อยของตน

ภาคผนวก ค.
การคำนวณวิธีแบ่งปันผลประโยชน์น้ำตาลทรายขาวส่งออก

ค่าใช้จ่ายในการทะเลาะ ปี 2534/35 (ข้อมูลโรงงาน)

หน่วย : บาท

รายการ	ในฤดู จำนวนเงิน	นอกฤดู จำนวนเงิน
1. ค่าอ้อย	-	-
2. ค่าแรงพนักงาน ค่าแรงกรรมกร	98,560.00 9,950.00	3,224,046.00
3. ค่าสารเคมี	96,490.00	894,600.00
4. ค่ากระสอบ ค่าภาชนะบรรจุและอุปกรณ์	53,016.00 470.00	1,729,600.00
5. ค่าน้ำมันหล่อลื่น ค่ากากอ้อย	32,030.00 200,000.00	3,206,600.00
6. ค่าไฟฟ้าและกำลังไฟฟ้า	12,890.00	52,097.00
7. ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษา	43,910.00	3,336,126.88
8. ค่าเครื่องมือใช้ไปและวัสดุฯ	5,570.00	1,246,420.54
9. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	1,432.00	1,284,159.06
10. ค่าเสื่อมราคา	34,290.00	9,614,221.52
รวม	588,248.00	24,587,871.03
11. จำนวนน้ำตาลขาว/บริสุทธิ์ (ตัน)	546.00	20,000.00
12. เฉลี่ย (บาท/ตัน) (\$/ตัน)	1,042.99 41.44	1,229.39 48.84
13. สัดส่วนการผลิต	77.95	22.05
14. ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (\$/ตัน)	43.07	

ตาราง เปรียบเทียบราคา Spot น้ำตาลทรายดิบ และทรายขาวในตลาดโลก ระหว่างปี 2530-2536

ปี	ราคาน้ำตาลทรายขาว (FOB)		ราคาน้ำตาลทรายดิบ (FOB)		ส่วนต่าง	
	(\$/ตัน)	(c/lb)	(\$/ตัน)	(c/lb)	(\$/ตัน)	%
2530	192.830	8.747	147.93	5.710	44.90	30.35
2531	264.750	12.009	224.21	10.170	40.54	18.08
2532	378.230	17.156	281.97	12.790	96.26	34.14
2533	381.620	17.310	276.68	12.550	104.94	37.93
2534	295.590	13.408	199.30	9.040	96.29	48.32
2535	273.140	12.390	200.40	9.090	72.74	36.30
2536	282.040	12.793	221.12	10.030	60.92	27.55
เฉลี่ย	295.46		221.66		73.80	33.24

ก. ส่วนต่างเฉลี่ย (\$/ตัน)	73.80
ข. ค่าใช้จ่ายในการผลิต (\$/ตัน)	43.07
ค. ส่วนต่าง (\$/ตัน) (ก)-(ข)	30.73
ง. ส่วนต่างคิดเป็นร้อยละของราคาน้ำตาลทรายดิบ (%) (ค)*100/221.66	13.86

ภาคผนวก ง.

การคำนวณผลกระทบของการดำเนินนโยบายของรัฐต่อราคาอ้อย

การศึกษาในส่วนนี้จะแสดงวิธีการคำนวณผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาน้ำตาลในประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้ของชาวไร่อ้อย โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 กรณีคือ กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบในปัจจุบัน และกรณีที่ไทยยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลในประเทศ กล่าวคือ ปลดปล่อยราคาน้ำตาลในประเทศขึ้นลงตามราคาน้ำตาลในตลาดโลกอย่างเสรี

1. แนวคิดในการคำนวณผลกระทบ

เนื่องจากราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้รับนั้นมาจาก 2 ส่วน คือรายได้จากการขายน้ำตาลภายในประเทศ และรายได้จากการส่งออกน้ำตาล โดยราคาน้ำตาลที่เกษตรกรได้รับ (P_p)⁶⁵ คือ ราคาเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนักของราคาน้ำตาลในประเทศ (P_c) กับราคาส่งออก (P_x) สามารถเขียนความสัมพันธ์ในรูปสมการได้ดังนี้

$$P_p X_p = P_c X_c + P_x X_x \quad (1)$$

โดยที่ X_p = ปริมาณการผลิตน้ำตาลในประเทศทั้งหมดต่อปี

X_c = ปริมาณการบริโภคน้ำตาลต่อปี

X_x = ปริมาณการส่งออกน้ำตาลต่อปี

จากสมการที่ (1) นี้ มีตัวแปรที่รัฐไม่สามารถกำหนดได้คือราคาน้ำตาลส่งออก (P_x) ซึ่งขึ้นกับสภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลก ส่วนปริมาณการบริโภคในประเทศ (X_c) นั้นขึ้นอยู่กับราคาจำหน่ายน้ำตาลสำหรับผู้บริโภคในประเทศ (P_c) เขียนในรูปสมการความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$X_c = \alpha P_c^{\epsilon_c} \quad (2)$$

โดยที่ α = ค่าคงที่หรือปริมาณการบริโภคในประเทศ

ϵ_c = ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์น้ำตาลทรายต่อราคา

⁶⁵ อันที่จริงราคาที่ชาวไร่อ้อยได้รับคือราคาอ้อย ไม่ใช่ราคาน้ำตาล แต่เนื่องจากราคาอ้อยถูกกำหนดมาจากราคาน้ำตาล ในการศึกษาจึงเสนอการวิเคราะห์ในรูปของราคาน้ำตาลทรายขาว โดยแปลงน้ำตาลชนิดอื่นให้เป็นน้ำตาลทรายขาวธรรมดา

ส่วนปริมาณการผลิตอ้อย (X_p) นั้นก็จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาอ้อย เมื่อใดที่ราคาอ้อยสูง เกษตรกรย่อมมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มผลผลิตของตน ซึ่งเขียนสมการแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$X_p = \beta P_p^{\epsilon_p} \quad (3)$$

โดยที่ β = ค่าคงที่หรือปริมาณการผลิตอ้อยในประเทศ

ϵ_p = ค่าความยืดหยุ่นของอุปทานอ้อยต่อราคา

ส่วนปริมาณการส่งออก (X_x) นั้นเท่ากับปริมาณผลผลิตน้ำตาล (X_p) ลบด้วยปริมาณบริโภคในประเทศ (X_c)

$$X_x = X_p - X_c \quad (4)$$

เมื่อเรานำตัวแปรในสมการที่ (2) (3) และ (4) แทนค่าในสมการที่ (1) จะได้ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์สำหรับตัวแปรต่างๆ ดังนี้

$$P_x * \beta P_p^{\epsilon_p} - \beta P_p^{\epsilon_{p+1}} = P_x * \alpha P_c^{\epsilon_c} - \alpha P_c^{\epsilon_{c+1}} \quad (5)$$

เราจะใช้สมการที่ (5) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ข้างต้น มาศึกษาเพื่อให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศและราคาน้ำตาลในตลาดโลกในกรณีศึกษาต่างๆ ที่สมมติขึ้นต่อไปข้างหน้า จะส่งผลอย่างไรต่อราคาอ้อย โดยที่ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาก็จะสะท้อนถึงปริมาณการผลิตอ้อยและปริมาณการบริโภคในประเทศที่แปรตามการเปลี่ยนแปลงราคาข้างต้นด้วย

2. ข้อสมมติฐานและข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ

ในการศึกษานี้จะทำการคำนวณผลกระทบต่อราคาอ้อยอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำตาลที่เกี่ยวข้อง 2 ชนิดคือ (ก) ราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ โดยสมมติให้ราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 12.5-18 บาทต่อกิโลกรัม (ข) ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลก โดยสมมติให้ราคาอยู่ในช่วง 6-12 เซนต์ต่อปอนด์⁶⁶ เพื่อให้เห็นว่าในกรณีๆ ต่างดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยมากน้อยเพียงใด โดยจะทำการคำนวณผลที่จะเกิดขึ้นใน 2 กรณีคือ การเปลี่ยนแปลงราคาอ้อยภายในระบบปัจจุบัน กับ การเปลี่ยนแปลงราคาอ้อยในระบบที่มีการค้าเสรี โดยรัฐยกเลิกการแทรกแซงทุกชนิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน

⁶⁶ เนื่องจากในการศึกษานี้เลือกที่จะนำเสนอผลการศึกษาในรูปของน้ำตาลทรายขาว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีสูตรในการแปลงราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกให้เป็นราคาน้ำตาลทรายขาว โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลราคารายเดือนตั้งแต่ปี ม.ค. 2536 - ก.ค. 2542 ของน้ำตาลทรายดิบ (New York No.11) และน้ำตาลทรายขาว (London No.5) ในตลาดโลกมาหาความสัมพันธ์ด้วยวิธีสมการถดถอยเชิงเส้น (Linear regression) และได้ใช้ผลลัพธ์จากการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลทรายดิบ (P_{raw}) กับน้ำตาลทรายขาว (P_{white}) เพื่อแปลงราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกให้เป็นราคาน้ำตาลทรายขาว ณ ระดับต่างๆ ดังนี้

กรณี P_{raw} ต่ำกว่า 8 เซนต์ต่อปอนด์ จะได้ $P_{white} = 72 + 0.2 (P_{raw})$

กรณี P_{raw} อยู่ระหว่าง 8-10 เซนต์ต่อปอนด์ จะได้ $P_{white} = 31 + 0.8 (P_{raw})$

กรณี P_{raw} สูงกว่า 10 เซนต์ต่อปอนด์ จะได้ $P_{white} = 32.5 + 0.16 (P_{raw})$

และแปลงราคาตลาดโลกของน้ำตาลทรายขาวตามสูตรเหล่านี้ให้เป็นบาท โดยสมมติให้อัตราแลกเปลี่ยนเท่ากับ 37 บาทต่อเหรียญสหรัฐฯ

ตารางที่ ผ.1 แสดงสถิติในระหว่างปี 2537-2541 ของข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการคำนวณ ได้แก่ ปริมาณผลผลิตอ้อย ปริมาณและราคาน้ำตาลที่จำหน่ายในประเทศ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าปริมาณผลผลิตอ้อยในปี 2541 ก่อนข้างต่ำผิดปกติ เนื่องจากเกิดสภาวะแห้งแล้งทำให้ผลผลิตน้อยกว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้นในการศึกษานี้เราจึงเลือกใช้ข้อมูลปริมาณผลผลิตอ้อยในปี 2540 เท่ากับ 56.2 ล้านตัน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปกติ เป็นปีฐานในการคำนวณ โดยมีข้อสมมติว่าผลผลิตอ้อย 1 ตันสามารถผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ 100 กิโลกรัม ดังนั้นปริมาณน้ำตาลที่ผลผลิตได้ (X_p) ในปีฐานจึงเท่ากับ 5.62 ล้านตัน

ตาราง ผ. 1 ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการคำนวณ

ปี	ปริมาณอ้อย ล้านตัน X_p	น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์		น้ำตาลทรายขาว		ปริมาณขายน้ำตาล ในประเทศ ตัน X_c	ราคาขายน้ำตาล เฉลี่ยในประเทศ บาทต่อตัน P_c
		ราคาขายส่ง บาทต่อตัน	ปริมาณขายส่ง ตัน	ราคาขายส่ง บาทต่อตัน	ปริมาณขายส่ง ตัน		
2537	37.6	11,615	640,431	10,989	729,830	1,370,261	11,281
2538	50.5	11,597	517,280	10,995	1,006,129	1,523,409	11,199
2539	57.7	11,595	527,624	10,997	1,052,420	1,580,044	11,196
2540	56.2	11,594	553,962	10,997	1,157,671	1,711,633	11,190
2541	42.2	11,649	521,449	11,000	1,176,675	1,698,124	11,199

ที่มา: สถิติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย เล่ม 9

การคำนวณหาค่าของปริมาณจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ (X_c) มาจากผลรวมของปริมาณน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่จำหน่ายในประเทศ มีปริมาณเท่ากับ 1.71 ล้านตันในปีฐาน ส่วนราคาน้ำตาลที่ผู้บริโภคจ่าย (P_c) ได้จากการเฉลี่ยราคาขายส่งของน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนปริมาณจำหน่ายในประเทศของน้ำตาลแต่ละชนิดมีค่าเท่ากับ 11,190 บาทต่อตันในปีฐาน ซึ่งในปี 2540 นั้น ราคาขายปลีกของน้ำตาลทรายขาวเท่ากับ 12.50 บาทต่อกิโลกรัมและราคาขายปลีกของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เท่ากับ 13.50 บาทต่อกิโลกรัม

อย่างไรก็ดี การที่เราตั้งกรณีศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่อราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับนั้น จำเป็นต้องคำนึงว่า การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำตาลในตลาดโลกจาก 6-14 เซนต์ต่อปอนด์ตามกรณีที่เราตั้งไว้นั้น ย่อมส่งผลให้ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อราคาอ้อยปรับตัวสูงขึ้น เกษตรกรย่อมต้องการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยอันเป็นผลให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้น ในทำนองกลับกัน หากราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง เกษตรกรย่อมขาดแรงจูงใจที่จะขยายพื้นที่และอาจปรับตัวไปปลูกพืชอื่นแทน การปรับตัวของชาวไร่อ้อยต่อการเปลี่ยนแปลงราคาอ้อย (ซึ่งส่งผ่านจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกอีกทอดหนึ่ง) ที่เรียกว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปทานอ้อยต่อราคาอ้อยนั้น (คือค่า E_p ในสมการที่ (3) นั้นเอง) เราได้นำผลการศึกษาของสมพร (2542) มาใช้ โดยการคำนวณผลกระทบที่เกิดขึ้นในปี 2543 เราใช้ค่าความยืดหยุ่นระยะสั้นเท่ากับ 0.0998 หมายถึงในกรณีที่ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ผลผลิตอ้อยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1 และในการคำนวณผลกระทบที่เกิดขึ้นในปี 2548 เราใช้ค่าความยืดหยุ่นระยะยาวเท่ากับ 0.3241 หมายถึงในกรณีที่ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ผลผลิตอ้อยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.2

ส่วนในกรณีที่เรสมมติราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศแตกต่างกันระหว่างกิโลกรัมละ 12.50-18 บาท นั้น ย่อมส่งผลต่อความต้องการบริโภคน้ำตาลของผู้บริโภค กล่าวคือ ถ้าราคาน้ำตาลแพงขึ้น ผู้บริโภคก็ย่อมจะลดปริมาณซื้อน้ำตาลลง การปรับตัวของผู้บริโภคเมื่อราคาน้ำตาลเปลี่ยนแปลงไปหรือที่เรียกว่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์น้ำตาลต่อราคาน้ำตาลทรายนั้น (คือค่า E_c ในสมการที่ (2)) ได้นำผลการศึกษาหาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์น้ำตาลต่อราคาน้ำตาลทรายของประยงค์ (2537) และอัจฉราวรรณ (2539) มาเฉลี่ยใช้ในการศึกษานี้ ซึ่งมีค่าเท่ากับ -0.26 หมายถึง ถ้าราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ความต้องการบริโภคน้ำตาลจะลดลงร้อยละ 2.6

สำหรับปริมาณส่งออก (X_x) นั้น เท่ากับปริมาณผลผลิตน้ำตาล (X_p) ลบด้วยปริมาณบริโภคน้ำตาลในประเทศ (X_c) โดยที่การเปลี่ยนแปลงปริมาณผลผลิตและปริมาณบริโภคน้ำตาล ณ ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกและราคาขายปลีกต่างๆ จะส่งผลต่อรายได้เบื้องต้นของระบบ (P_p) โดยที่เราแปลงรายได้ของระบบให้เป็นราคาอ้อยด้วยการนำค่าใช้จ่ายต่างๆ⁶⁷ ของระบบมาหักออกก่อนที่จะคำนวณราคาอ้อยในสัดส่วนร้อยละ 70 ของรายได้สุทธิของระบบ

กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบันและการพยากรณ์ต่อถึงปี 2548

ภายใต้ระบบปัจจุบันที่รัฐกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศให้คงที่นั้น พบว่าราคาอ้อยระยะสั้นในปี 2543 จะเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ในสมการ (5) ดังแสดงในตารางที่ ผ.2 ส่วนการคำนวณผลของการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลในตลาดโลกและราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศต่อราคาอ้อยที่ชาวไรได้รับในระยะยาวในปี 2548 นั้น จำเป็นต้องมีข้อสมมติฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำตาลในตลาดโลกว่าเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด ซึ่งจากการประมาณการของธนาคารโลก (World Bank 1999) พบว่าราคาน้ำตาลทรายขาวในปี 2548 จะปรับเพิ่มขึ้นจากปี 2543 เท่ากับร้อยละ 49.35 เมื่อคำนึงถึงค่าความยืดหยุ่นของอุปทานอ้อยที่ตอบสนองต่อราคาอ้อยแล้ว พบว่าการเพิ่มขึ้นราคาในตลาดโลกดังกล่าวส่งผลให้ผลผลิตอ้อยในปี 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 6.3 ล้านตัน ส่วนปริมาณการบริโภคในประเทศในปี 2548 นั้นต้องพิจารณารายได้ของผู้บริโภค จากการคาดการณ์รายได้แท้จริงต่อประชากรหนึ่งคนของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (ตารางที่ ผ.3) เมื่อพิจารณาร่วมกับค่าความยืดหยุ่นระยะยาวของอุปสงค์น้ำตาลที่ตอบสนองต่อรายได้เท่ากับ 0.36 (หมายถึงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ความต้องการบริโภคน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6) แล้ว พบว่าปริมาณการบริโภคน้ำตาลในปี 2548 จะเท่ากับ 1.75 ล้านตัน เมื่อคำนวณผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศและราคาน้ำตาลในตลาดโลกแล้วจะได้ผลดังตารางที่ ผ.4

กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบเสรีฝ่ายเดียว

ความหมายของระบบเสรีฝ่ายเดียวในการศึกษานี้หมายถึงการที่รัฐยกเลิกการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ ปลอ่ยให้ราคาน้ำตาลดังกล่าวขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำตาลในตลาดโลก นั้นหมายถึงราคาน้ำตาล

⁶⁷ การคำนวณค่าใช้จ่ายต่างๆ ของระบบได้ใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในปี 2541 ซึ่งได้จากสถิติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นฐานในการคำนวณ โดยจำแนกเป็นค่าใช้จ่ายของการจำหน่ายน้ำตาลในโควตา ก. ได้แก่ ค่าภาษี และค่าประกันภัย เท่ากับ 1,024 บาทต่อตัน สำหรับค่าใช้จ่ายสำหรับการส่งออกน้ำตาลประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งออก ค่าโกดัง ค่าประกันภัย และค่าขนส่ง ซึ่งในโควตา ข. ค่าใช้จ่ายรวมเท่ากับ 219 บาทต่อตัน และโควตา ค. เท่ากับ 170 บาทต่อตัน และได้นำปริมาณจำหน่ายของน้ำตาลในแต่ละโควตามาถ่วงน้ำหนักจนได้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของระบบ

ในประเทศ (Pc) จะเท่ากับราคาน้ำตาลส่งออก (Px) ลบด้วยค่าเสียหายในการส่งออก ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงแสดงในตารางที่ ผ.5

ตาราง ผ.2 ราคาอ้อย ณ ระดับราคาน้ำตาลในประเทศและราคาตลาดโลกต่างๆ
กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบันในปี 2543 (ระยะสั้น)

Pc บาท/ ก.ก.	Px=6 cent บาท/ตัน	Xp ล้านตัน	Xc ล้านตัน	Xx ล้านตัน	Pp บาท/ตัน	ราคาอ้อย บาท/ตัน
12.5	5,795	5.42	1.68	3.74	7,225	476
13.5	5,795	5.44	1.65	3.79	7,445	491
15	5,795	5.46	1.60	3.86	7,761	513
18	5,795	5.50	1.53	3.97	8,350	554
Pc	Px=8 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	7,062	5.48	1.68	3.80	8,088	536
13.5	7,062	5.50	1.65	3.85	8,315	552
15	7,062	5.52	1.60	3.91	8,639	575
18	7,062	5.55	1.53	4.03	9,243	617
Pc	Px=10 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	8,733	5.55	1.68	3.87	9,241	617
13.5	8,733	5.57	1.65	3.92	9,476	633
15	8,733	5.59	1.60	3.98	9,811	657
18	8,733	5.62	1.53	4.09	10,434	700
Pc	Px=12 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	10,681	5.63	1.68	3.95	10,599	712
13.5	10,681	5.64	1.65	4.00	10,844	729
15	10,681	5.66	1.60	4.06	11,192	753
18	10,681	5.69	1.53	4.16	11,836	798
Pc	Px=14 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	12,395	5.69	1.68	4.01	11,808	796
13.5	12,395	5.70	1.65	4.06	12,061	814
15	12,395	5.72	1.60	4.12	12,421	839
18	12,395	5.75	1.53	4.22	13,083	886

ที่มา: จากการคำนวณ

ตาราง ผ.3 ข้อคาดการณ์ราคาน้ำตาลและรายได้ประชากรในอนาคต

ปี	ราคาน้ำตาล* เซนต์ต่อ กก.	รายได้แท้จริง** บาทต่อคน
2543	15.4	66,889
2544	16.5	68,090
2545	n.a.	69,597
2546	n.a.	71,156
2547	n.a.	72,670
2548	23	74,171

ที่มา: *World Bank (1999)

**การคาดการณ์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตาราง ผ.4 ราคาอ้อย ณ ระดับราคาน้ำตาลในประเทศและราคาตลาดโลกต่างๆ
กรณีการเปลี่ยนแปลงราคาภายใต้ระบบปัจจุบันในปี 2548 (ระยะยาว)

Pc บาท/ ก.ก.	Px=6 cent บาท/ตัน	Xp ล้านตัน	Xc ล้านตัน	Xx ล้านตัน	Pp บาท/ตัน	ราคาอ้อย บาท/ตัน
12.5	5,795	5.63	1.75	3.88	7,228	477
13.5	5,795	5.69	1.72	3.97	7,437	492
15	5,795	5.76	1.67	4.09	7,735	513
18	5,795	5.89	1.59	4.30	8,281	551
Pc	Px=8 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	7,062	5.84	1.75	4.09	8,065	536
13.5	7,062	5.89	1.72	4.17	8,279	551
15	7,062	5.96	1.67	4.29	8,582	572
18	7,062	6.08	1.59	4.49	9,138	611
Pc	Px=10 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	8,733	6.09	1.75	4.34	9,214	616
13.5	8,733	6.14	1.72	4.43	9,433	632
15	8,733	6.21	1.67	4.54	9,743	653
18	8,733	6.32	1.59	4.73	10,308	693
Pc	Px=12 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	10,681	6.38	1.75	4.63	10,606	714
13.5	10,681	6.42	1.72	4.71	10,830	729
15	10,681	6.48	1.67	4.81	11,146	752
18	10,681	6.59	1.59	5.00	11,721	792
Pc	Px=14 cent	Xp	Xc	Xx	Pp	ราคาอ้อย
12.5	12,395	6.62	1.75	4.87	11,869	802
13.5	12,395	6.66	1.72	4.94	12,097	818
15	12,395	6.71	1.67	5.04	12,418	841
18	12,395	6.81	1.59	5.22	12,999	881

ที่มา: จากการคำนวณ

ตาราง ผ.5 ราคาอ้อย ณ ระดับราคาน้ำตาลในประเทศและราคาตลาดโลกต่างๆ ในปี 2543
กรณีเปิดเสรีฝ่ายเดียว

Px Cent/lb	Pc บาท/กก.	Xp ล้านตัน	Xc ล้านตัน	Xx ล้านตัน	Pp บาท/ตัน	ราคาอ้อย บาท/ตัน
4	3,615	5.10	2.21	2.89	3,924	275
5	4,434	5.20	2.10	3.10	4,757	333
6	5,253	5.28	2.01	3.28	5,589	391
8	6,520	5.39	1.90	3.49	6,871	481
9	7,356	5.45	1.84	3.62	7,715	540
10	8,191	5.51	1.79	3.72	8,557	599
12	10,139	5.63	1.69	3.93	10,518	736
13	10,996	5.67	1.66	4.01	11,380	797
14	11,853	5.71	1.62	4.09	12,241	857

ที่มา: จากการคำนวณ

เอกสารอ้างอิง

- ประยงค์ เนตรยารักษ์ และคณะ. 2537. อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2542. “การวิเคราะห์การตอบสนองของอุปทานอ้อย.” เอกสารในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย : เส้นทางขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย. สถิติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เล่ม 9 ฤดูกาลผลิตปี 2531/32 ถึงฤดูกาลผลิตปี 2540/41.
- อัจฉราวรรณ งามญาน และคณะ. 2539. ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.
- The World Bank. 1999. Global Commodity Markets: A Comprehensive Review and Price Forecast. Washington, D.C. Vol.7 No.2 April.

เอกสารแนบ

บันทึกข้อคิดเห็น
แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของกระทรวงอุตสาหกรรม

ฝ่ายวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(ฉบับแก้ไข 9 พฤษภาคม 2543)

บทสรุป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยศึกษาความเหมาะสมของข้อเสนอสามในเจ็ดข้อที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อันได้แก่

“2. การถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. การรับจำนำน้ำตาลส่วนที่ไปจำหน่ายต่างประเทศ

และ 4. การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด”

คณะผู้วิจัยของสถาบันฯ ได้ศึกษาและจัดทำบันทึกฉบับนี้เสนอ กอน. และคณะรัฐมนตรี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นทั้งสามดังต่อไปนี้

ก. ประเด็นเรื่องการถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม

(1) ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและปราศจากความลักลั่นก็ต่อเมื่อมีการใช้ระบบนี้กับสินค้าทุกชนิดโดยไม่มีข้อยกเว้น

(2) รัฐบาลควรพิจารณาปัญหารายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศอย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่ควรนำประเด็นทั้งสองมาเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม

(3) ในอดีต ราคาควบคุมของน้ำตาลทรายเป็นราคาที่รวมภาษีการค้าอยู่ด้วยแล้ว หลังการเปลี่ยนจากระบบภาษีการค้ามาเป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราเดียวกับสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละครั้งเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

(4) การวิเคราะห์เรื่องการรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าที่ถูกควบคุมราคามีความสลับซับซ้อน และไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าเมื่อมีการเปลี่ยนระบบภาษีหรือเปลี่ยนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละครั้งทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงที่อุตสาหกรรม

อ้อยและน้ำตาลแบบปรับเปลี่ยนหรือลดลงแตกต่างจากอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปอื่นๆ ที่ไม่ถูกควบคุมราคาหรือไม่เพียงใด

(5) ในกรณีที่เป้าหมายของรัฐบาลในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้คงที่อยู่ที่การรักษาสถียรภาพรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เมื่อมีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลงในแต่ละครั้ง รัฐบาลควรทบทวนว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกและขายส่งน้ำตาลทรายหรือไม่ เพราะอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงทำให้ราคาสุทธิที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับเปลี่ยนแปลงไปด้วย

(6) สำหรับผู้บริโภคนั้น “การถอดภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาล” ตามแนวทางที่เสนอโดยกระทรวงอุตสาหกรรม ย่อมมีผลที่ไม่แตกต่างจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกใช้เหตุผลใดในการปรับขึ้นราคาก็ตาม

ข. ประเด็นเรื่องการรับจํานําน้ำตาลส่วนที่ไปจำหน่ายต่างประเทศ

(1) วิธีการรับจํานําน้ำตาลของธนาคารพาณิชย์ภายใต้การกำกับดูแลของ ธสน. ในปัจจุบันเป็นวิธีที่สามารถแก้ปัญหาการจํานําซ้ำซ้อนที่ได้ผล และอัตราการรับจํานําก็เป็นอัตราที่เป็นที่ยอมรับกันในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลว่าเป็นอัตราที่สมเหตุสมผลทางธุรกิจ

(2) การให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในการรับจํานําหรือเข้าไปรับจํานําน้ำตาลแทนธนาคารพาณิชย์จะไม่ช่วยแก้ปัญหาที่แท้จริงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รัฐบาลจึงไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เว้นแต่ในกรณีที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลก็คือการนำเงินภาษีเข้าไปอุดหนุนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลและรัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้วิธีการรับจํานําเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น

(3) ในกรณีที่รัฐบาลประสงค์ที่จะเพิ่มการอุดหนุนตามข้อ (2) รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนดังกล่าวผ่านกระบวนการงบประมาณซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจหลังจากที่งบประมาณผ่านสภาไปแล้ว ก็ควรใช้วิธีตั้งงบประมาณขึ้นมาขอชดเชยในปีงบประมาณถัดไป) ทั้งนี้เพื่อทำให้การนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ในการอุดหนุนเกษตรกรหรืออุตสาหกรรมใดใดต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองและมีความโปร่งใสกับทุกฝ่าย และป้องกันไม่ให้เกิดการใช้วิธีผลัดการะไปวันหน้าเรื่อยๆ ดังเช่นที่กำลังเกิดขึ้นกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในปัจจุบัน

(4) แนวทางที่เสนอให้รัฐบาลเข้าไปรับภาระในการจํานําน้ำตาลเพื่อตั้งให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นเป็นแนวทางที่ไม่มีหลักทางวิชาการหรือหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุนว่าเป็นจริงหรือเป็นวิธีที่มีความคุ้มค่าในตัวเอง ความล้มเหลวของกอง

ทุนมูลภัณฑ์กันชนที่สร้างขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าต่างๆ ในหลายประเทศในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาจะเป็นบทเรียนที่ผู้กำหนดนโยบายของไทยควรหลีกเลี่ยงการย้อนรอยความล้มเหลวดังกล่าว

ค. ประเด็นเรื่องการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด

(1) ในปัจจุบัน รัฐบาลมีทางเลือกในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ 3 ทางใหญ่ๆ ได้แก่ (ก) ปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด (ข) รัฐบาลยังแทรกแซงการกำหนดราคาหรือปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ รวมไปถึงการปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศ (ค) รัฐบาลกำหนดแผนการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศอย่างมีขั้นตอน โดยรัฐยังคงแทรกแซงตลาดน้ำตาลทราย และควบคุมราคาน้ำตาลให้เคลื่อนไหวภายในช่วงราคาที่กำหนด แต่ค่อยๆ ลดการอุดหนุนลงจนหมดไป และในขณะเดียวกันก็ค่อยๆ ปล่อยให้ราคาเคลื่อนไหวในช่วงที่กว้างขึ้นและยกเลิกการควบคุมราคาในที่สุด แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกัน

(2) การปล่อยให้ราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด โดยรัฐบาลเลิกควบคุมราคาและดูแลไม่ให้ผู้ผลิตรวมตัวกันจำกัดปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ จะมีผลในทางลบต่อรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะนี้ ซึ่งคงไม่ใช่สิ่งที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายปรารถนา

(3) ถ้ารัฐบาลยังคงแทรกแซงในการควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ หรืออนุญาตให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายรวมตัวกันกำหนดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศแล้ว รัฐบาลก็มีหน้าที่กำหนดและควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(4) การปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่ใช่วิธีแก้ปัญหของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่รัฐไม่สามารถควบคุมกำลังการผลิตน้ำตาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งกำหนดแนวนโยบายเพิ่มผลิตภาพการผลิตอ้อย และปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

(5) ในระยะยาว มีแนวโน้มว่าการเจรจาการค้าในเวทีต่างๆ จะส่งผลให้รัฐบาลนานาชาติต้องยกเลิกหรือลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนลง ซึ่งรัฐบาลไทยเองก็จะต้องเลิกแทรกแซงและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกกำหนดโดยกลไกตลาด (ตามข้อ 2) ในที่สุด

(6) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยไม่ได้พึ่งพิงการอุดหนุนมากเท่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจึงมีศักยภาพในการปรับตัวที่เหนือกว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้วและน่าจะเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าในระยะยาว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมุ่งผลักดันในเวทีการเจรจาขององค์การการค้าโลกเพื่อเร่งให้นานาประเทศเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว

(7) รัฐบาลไทยซึ่งปัจจุบันยังคงแทรกแซงกระบวนการกำหนดราคาและการจำหน่ายน้ำตาลอยู่ น่าจะอยู่ในฐานะที่จะใช้เครื่องมือที่ตนมีอยู่มาสนับสนุนให้กระบวนการปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยดำเนินไปอย่างราบรื่นที่สุดโดยกำหนดแผนปฏิรูประบบการค้าน้ำตาลของไทยให้ไปสู่การค้าเสรีอย่างมีขั้นตอน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต

(8) คณะผู้วิจัยได้นำเสนอตัวอย่างข้อเสนอแนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านในการปฏิรูประบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทยในระยะยาว (แนวทาง ค. ในข้อ 1) ไว้ในหัวข้อ 5 ข้างล่าง

1. ความเป็นมา

จากการประชุมหารือของสามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พุทธศักราช 2527 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2542 และ 22 พฤศจิกายน 2542 ได้มีมติให้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยศึกษาความเหมาะสมของข้อเสนอสามในเจ็ดข้อที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อันได้แก่

“2. การถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. การรับจำนำน้ำตาลส่วนที่ไปจำหน่ายต่างประเทศ

และ 4. การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำติดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี (ตามบันทึกเลขที่ อก. 0206/3944 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2542 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 ต่อมาคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 ให้ติดต่อกว่าจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเพื่อการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งศึกษาความเหมาะสมของข้อเสนอสามข้อดังกล่าวที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากก่อนหน้านี้ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอณ.) ได้ให้ทุนอุดหนุนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเพื่อดำเนินการศึกษาในโครงการวิจัย “อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล: เส้นทางขยายการผลิตเพื่อการส่งออก” การศึกษาดังกล่าวครอบคลุมประเด็นสำคัญๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งทางสถาบันฯ เชื่อว่ารายงานการศึกษาจากโครงการดังกล่าวน่าจะเป็นพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาข้อเสนอทั้งสามประการนี้ คณะผู้วิจัยของสถาบันฯ¹ จึงได้อาสาจัดทำบันทึกฉบับนี้มาประกอบกับรายงานการศึกษาดังกล่าวโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยบันทึกฉบับนี้จะเป็นการสรุปความเห็นของคณะผู้วิจัยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อเสนอสามประการข้างต้น

คณะผู้วิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ศึกษาข้อเสนอทั้งสามประการและได้นำเสนอบันทึกฉบับลงวันที่ 3 เมษายน 2543 ในที่ประชุมของ กอน. เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2543 หลังจากนั้น ก็ได้เข้าร่วมประชุมกับตัวแทนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่สำนักงาน

¹ คณะผู้วิจัยของสถาบันฯ ในโครงการนี้ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ อัมมาร สยามวาลา ผู้อำนวยการโครงการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นิพนธ์ พัวพงศกร ผู้จัดการโครงการและผู้เชี่ยวชาญ และนายวิโรจน์ ณ ระนอง ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย เป็นนักวิจัยหลัก

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2543 และได้ให้ความเห็น คำวิจารณ์ และข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสองครั้งมาปรับปรุงบันทึกฉบับนี้ เพื่อส่งให้ทาง สอน. และกระทรวงอุตสาหกรรมนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. การถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม²

ในปัจจุบัน ราคาน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายภายในประเทศได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ด้วย โดยน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ที่จำหน่ายภายในประเทศในราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 12.50 และ 13.50 บาท (หรือที่ราคาขายส่งหน้าโรงงานประมาณกิโลกรัมละ 11 และ 11.65 บาท ตามลำดับ) ได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ซึ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้จ่ายภาษี ส่วนนี้ โดยชาวไร่และโรงงานแปรรูปความรับผิดชอบจ่ายภาษีในอัตราส่วน 70:30 ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเห็นว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นฝ่ายที่ต้องรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม “แทนผู้บริโภค” และเสนอให้ถอดภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาลทราย³

วิธีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่ได้แตกต่างจากกับการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรแปรรูปโดยทั่วไป เช่น แป้งมันสำปะหลัง แป้งข้าวเจ้า และน้ำมันพืชชนิดต่างๆ ซึ่งสินค้าเหล่านี้ต่างก็ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 เท่ากัน

ความแตกต่างของการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของน้ำตาลกับสินค้าเกษตรอื่นๆ อยู่ที่ความโปร่งใสในการผลัดภาระภาษีสินค้าแปรรูปไปยังผู้ผลิตวัตถุดิบ ในกรณีของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล การผลัดภาระภาษีทำอย่างโปร่งใส โดยภาระภาษีมูลค่าเพิ่มถูกแบ่งระหว่างชาวไร่และโรงงานในสัดส่วน 70:30 สำหรับสินค้าเกษตรอื่นๆ นั้น แม้ว่าจะได้รับการ “ยกเว้น” ไม่ต้องเข้ามาสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร แต่เมื่อมีการนำสินค้าเหล่านี้มาแปรรูป ก็จะมีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยคิดฐานภาษีจากมูลค่าเต็มของสินค้าที่แปรรูปแล้ว (ไม่ใช่คิดจาก “มูลค่าเพิ่ม” ที่เกิดในกระบวนการแปรรูป ตามหลักการที่ควรจะเป็นของการคิดภาษีมูลค่าเพิ่ม) เนื่องจากผู้ผลิตสินค้าแปรรูปไม่สามารถขจัดคืนภาษีซื้อวัตถุดิบเหล่านี้เหมือนผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ การที่ภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่ผู้ผลิตสินค้าแปรรูปต้องนำส่งรัฐคิดรวมส่วนที่เป็นวัตถุดิบที่ซื้อเข้ามาด้วย ย่อมทำให้ผู้ผลิตผลัดภาระภาษีส่วนนี้ต่อไปให้เกษตรกร โดยรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาต่ำกว่าในกรณีที่ดินมีหน้าที่นำส่งภาษีที่เกิดมูลค่าเพิ่มในกระบวนการผลิตของตนเองเท่านั้น

² โปรดดูการวิเคราะห์เรื่องนี้เพิ่มเติมในภาคผนวก ก. ของเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1

³ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและกระทรวงอุตสาหกรรมเคยทำเรื่องขอยกเว้นและขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ประเด็นดังกล่าวไม่รวมอยู่ในข้อเสนอสามข้อนี้ ข้อเสนอเรื่องการ “ถอด” ภาษีมูลค่าเพิ่มในที่นี้ ต้องการให้แยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาล โดยให้ราคาน้ำตาลที่เป็นราคาควบคุมเป็นราคาสุทธิที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และให้ผู้บริโภคจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มอีกต่างหาก วิธีนี้จะทำให้ผู้บริโภคต้องชื้อน้ำตาลในราคาสูงขึ้นร้อยละ 7

ดังนั้น โดยเนื้อหาแล้ว การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้น ไม่ได้แตกต่างกับสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ โดยทั่วไป หรือไม่ได้เป็นกรณีที่ชาวไร่อ้อย (ซึ่งต้องรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของน้ำตาลบางส่วน) ถูกเลือกปฏิบัติต่างจากเกษตรกรที่ปลูกพืชอื่นๆ แต่อย่างใด ทั้งนี้ ในบรรดาสินค้าเกษตรนั้น มีเฉพาะสินค้าเกษตรที่ผู้บริโภคนำมาบริโภคโดยตรง (เช่น ข้าวสาร ผัก และผลไม้) ที่อาจถือได้ว่าได้รับสิทธิพิเศษเหนือสินค้าอื่น เพราะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม จนถึงการจำหน่ายให้ผู้บริโภค แต่เมื่อมีการแปรรูปข้าวมาเป็นแป้งข้าวเจ้า หรือผลไม้มาเป็นผลไม้กระป๋อง ก็จะถูกเรียกเก็บภาษีในลักษณะเดียวกับสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ เช่นกัน

ส่วนในประเด็นที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความเห็นว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากต้องเป็นผู้แบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแทนผู้บริโภคนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าความเชื่อดังกล่าวเกิดจากความไม่โปร่งใสโดยธรรมชาติของระบบการเก็บภาษี ซึ่งผู้ที่ถูกเรียกเก็บหรือทำหน้าที่นำส่งภาษีให้รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แบกรับภาระภาษีทั้งหมดเสมอไป โดยทั่วไปแล้ว การเก็บภาษีจากผู้บริโภคก็จะก่อให้เกิดการผลักภาระภาษีอย่างน้อยบางส่วนกลับไปให้ผู้ผลิต ซึ่งในกรณีของสินค้าเกษตรแปรรูปนั้นผู้ผลิตสินค้าจะผลักภาระอย่างน้อยบางส่วนกลับไปยังเกษตรกรอีกทอดหนึ่ง ในทางกลับกัน ถ้ารัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากผู้ผลิตสินค้าแปรรูป ผู้ผลิตก็อาจจะผลักภาระภาษีบางส่วนต่อไปให้ผู้บริโภคและในขณะเดียวกันก็ผลักภาระภาษีบางส่วนกลับไปยังเกษตรกรด้วย ในหลายกรณี นักเศรษฐศาสตร์การคลังได้ชี้ให้เห็นมาเป็นเวลานานกว่าศตวรรษแล้วว่าภาระภาษีที่แต่ละฝ่ายแบกรับจะไม่ต่างกันไม่ว่าภาษีจะถูกเรียกเก็บจากผู้ซื้อหรือผู้ขายก็ตาม

ในกรณีของน้ำตาลทรายนั้น ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม การแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนำรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลของระบบมาหักค่าใช้จ่ายของระบบ ซึ่งประกอบด้วยรายการหลัก ๆ คือค่ากระสอบ ค่าขนส่งน้ำตาล และภาษีการค้า รายได้หักค่าใช้จ่ายของระบบแล้วจะถูกนำมาแบ่งตามสูตร 70:30 ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคาน้ำตาลทรายในอดีตเป็นราคาที่รวมภาษีการค้าเอาไว้แล้ว⁴

เมื่อมีการเปลี่ยนระบบภาษีจากภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม การคิดค่าใช้จ่ายของระบบก็เปลี่ยนจากภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยเช่นกัน ถ้าเทียบกับอัตราภาษีการค้าและภาษีเทศบาลตามที่รัฐบาลกำหนดแล้ว การเปลี่ยนมาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเสียภาษีน้อยลง (จากร้อยละ 9.9 มาเป็นร้อยละ 7 สำหรับน้ำตาลที่

⁴ แต่เดิมนั้น รัฐบาลกำหนดอัตราภาษีการค้าเอาไว้ร้อยละ 9.9 และภาษีเทศบาลอีกร้อยละ 10 ของภาษีการค้า รวมกันเป็นร้อยละ 9.9 ของยอดขาย แต่ในทางปฏิบัตินั้น หลังจากที่มีการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นทางการ รัฐบาลได้ลดหย่อนภาษีการค้าให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมาแทนทุกปี (ยกเว้นในปี 2534 ซึ่งลดหย่อนให้เฉพาะน้ำตาลที่ส่งออก)

ขายภายในประเทศและร้อยละ 0 สำหรับน้ำตาลส่งออก) แต่ในทางปฏิบัติ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพราะไม่สามารถขอลิขิตพิเศษในการยกเว้นภาษีดังเช่นในอดีต อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มก็มีผลบังคับใช้กับสินค้าเกษตรแปรรูปและอุตสาหกรรมเกษตรอื่นๆ ในทำนองเดียวกันกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ถึงแม้ว่าจะเห็นได้ไม่ชัดเท่า เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ เปลี่ยนแปลงขึ้นลงตลอดเวลา) ดังนั้น แม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นจริง แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือเป็นสินค้าเกษตรชนิดเดียวที่เกษตรกรต้องแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม “แทนผู้บริโภค”

สาเหตุประการหนึ่งที่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องรับภาระภาษีเพิ่มแทนผู้บริโภคก็เพราะแต่เดิมนั้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับการลดหย่อนภาษีการค้าและภาษีเทศบาลเป็นพิเศษ การเปลี่ยนมาใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (ซึ่งไม่ได้ยกเว้นภาษีให้น้ำตาล) จึงทำให้รายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศลดลง ในช่วงที่มีการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ สินค้าหลายชนิดมีการปรับขึ้นราคา แต่ก็มีสินค้าหลายชนิดที่ไม่ได้ปรับราคาขึ้นเช่นกัน (รวมทั้งน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นสินค้าควบคุมในขณะนั้น และใช้วิธีหักภาษีมูลค่าเพิ่มจากราคาจำหน่ายเหมือนกับน้ำตาลทราย) นอกจากนี้ การเปรียบเทียบราคาเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนระบบภาษีนั้นไม่ได้ให้ภาพที่ถูกต้องเสมอไป เพราะแม้ว่าในระยะแรกผู้ผลิตหรือผู้ขายอาจจะปรับราคาขึ้นเพื่อพยายามผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภค แต่ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายพบว่าวิธีนี้ทำให้กำไรของตนลดลง ก็อาจจะต้องหันกลับมาลดราคาหรือให้ส่วนลดหรือมีการสมนาคุณในรูปแบบต่างๆ ในระยะต่อมา

แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะมีความเห็นว่าระบบการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในปัจจุบัน ซึ่งคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มจากภาษีขายลบด้วยภาษีซื้อ จะทำให้การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าเกษตรไม่ได้มีผลอย่างแท้จริงในการยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าเกษตรที่ถูกนำมาแปรรูป แต่คณะผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บหรือยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมหนึ่งใดโดยเฉพาะ เพราะจะเป็นการเพิ่มความลักลั่นของระบบภาษีมากขึ้นไปอีก⁵

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศเป็นราคาที่กำหนดโดยกลไกทางการเมือง (โปรดดูคำอธิบายในประเด็นนี้เพิ่มเติมในตอนที่ 4 ของบันทึกฉบับนี้) และวิธีเก็บภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้อาหารน้ำตาลที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับจะเปลี่ยนแปลงไป

⁵ อย่างไรก็ตาม รัฐควรทบทวนหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการนิยามสินค้าเกษตรที่มีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อลดความลักลั่นของระบบให้เหลือน้อยที่สุด ถึงแม้ว่าจะไม่มีนิยามใดๆ ที่จะสามารถทำให้ความลักลั่นในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มหมดไปโดยสิ้นเชิง トラบที่ยังมีการ “ยกเว้น” ภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าบางชนิด

เมื่อมีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลง ดังนั้น ถ้าเป้าหมายของรัฐบาลในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศคงที่อยู่ที่การรักษาเสถียรภาพรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแล้ว รัฐบาลก็มีเหตุผลที่จะทบทวนว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกและขายส่งน้ำตาลทรายด้วยหรือไม่เมื่อมีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลงในแต่ละครั้ง

โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นเรื่องการถอดภาษีมูลค่าเพิ่มดังต่อไปนี้

- (1) ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและปราศจากความลักลั่นก็ต่อเมื่อมีการใช้ระบบนี้กับทุกสินค้าโดยไม่มีข้อยกเว้น
- (2) รัฐบาลควรพิจารณาปัญหารายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศอย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่ควรนำประเด็นทั้งสองมาเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (3) การรับภาระภาษีของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไม่แตกต่างจากสินค้าเกษตรแปรรูปอื่นๆ ซึ่งเปลี่ยนจากระบบภาษีการค้ามาเป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นกัน และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละครั้งเช่นกัน
- (4) การวิเคราะห์เรื่องการรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าที่ถูกควบคุมราคามีความสลับซับซ้อน และไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าเมื่อมีการเปลี่ยนระบบภาษีหรือเปลี่ยนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละครั้งทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแบกรับเพิ่มขึ้นหรือลดลงแตกต่างจากอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปอื่นๆ ที่ไม่ถูกควบคุมราคาหรือไม่เพียงใด
- (5) ในกรณีที่เป้าหมายของรัฐบาลในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้คงที่อยู่ที่การรักษาเสถียรภาพรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เมื่อมีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลงในแต่ละครั้ง รัฐบาลควรทบทวนว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกและขายส่งน้ำตาลทรายหรือไม่ เพราะอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงทำให้ราคาสุทธิที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับเปลี่ยนแปลงไปด้วย
- (6) สำหรับผู้บริโภคแล้ว “การถอดภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาล” ตามแนวทางที่เสนอโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายย่อมมีผลที่ไม่แตกต่างจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกใช้เหตุผลใดในการปรับขึ้นราคาก็ตาม

3. การรับจํานํานํ้าตาลที่ส่งออกไปต่างประเทศ

ที่ผ่านมา ระบบการกำหนดราคาและแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและนํ้าตาลของไทยในปัจจุบันมีวิธีการทำงานที่สามารถสรุปออกมาได้สั้น ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (ระบบ 70:30) เป็นกลไกอ้างอิงในการคำนวณและกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อจากชาวไร่ในแต่ละปี
- มีกองทุนอ้อยและนํ้าตาลซึ่งเก็บเงินประมาณร้อยละ 0.5 จากรายได้ของระบบ กองทุนนี้มีหน้าที่หลายประการ รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพราคาและเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการวิจัย แต่บทบาทหลักที่ผ่านมาคือบทบาทด้านการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อย
- โรงงานเป็นผู้ซื้ออ้อยจากชาวไร่ โดยโรงงานจ่ายค่าอ้อยเบื้องต้นให้ชาวไร่ภายใน 1-3 สัปดาห์หลังจากที่ส่งมอบอ้อย ตามราคาที่คณะกรรมการอ้อยและนํ้าตาล (กอน.) กำหนด และจะจ่ายค่าอ้อยขั้นสุดท้ายเพิ่มเติมในกรณีทีหลังสิ้นสุดปีการผลิตแล้ว ราคาอ้อยที่คำนวณได้จากข้อมูลการผลิตและจํานายจริงสูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น กองทุนอ้อยและนํ้าตาลจะต้องชดเชยส่วนต่างราคาให้โรงงาน
- มีการทำสัญญาซื้อขายอ้อยล่วงหน้า โดยในอดีตโรงงานเป็นผู้ไปหาแหล่งสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์มาปล่อยให้ชาวไร่เป็นคํามัดจำอ้อย แต่ในระยะหลัง สินเชื่อส่วนนี้มาจาก ธ.ก.ส.
- มีการกำหนดราคาภายในประเทศและใช้ราคาภายในประเทศเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อยและรายรับของชาวไร่และโรงงาน

เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือการกำหนดโควตาการผลิตและจํานายนํ้าตาล ซึ่งแยกออกเป็นสามส่วน คือ

- โควตา ก. เป็นปริมาณนํ้าตาลที่อนุญาตให้โรงงานนํ้าตาลแต่ละโรงจํานายในตลาดภายในประเทศเพื่อรักษาระดับราคานํ้าตาลให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ และทำให้มีนํ้าตาลออกสู่ตลาดอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ
- โควตา ข. เป็นนํ้าตาลทรายดิบที่ขายโดยบริษัทอ้อยและนํ้าตาลไทย (อนท.) เพื่อเป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณราคานํ้าตาลที่ส่งออก

- โควตา ค. เป็นน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว (รวมน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์) ที่ส่งออกโดยโรงงาน

ในระบบนี้ กระบวนการ “แบ่งปันผลประโยชน์” ไม่ใช่การแบ่งผลประโยชน์ในลักษณะของหุ้นส่วน หากเป็นกระบวนการที่ใช้ในการกำหนดราคาอ้อยเท่านั้น รายได้ของระบบที่ถูกนำมาคิดราคาอ้อยก็ไม่ใช่รายได้จริง หากเป็นรายได้ที่คำนวณจากปริมาณการผลิต ปริมาณการจำหน่าย และการส่งออกของแต่ละโรงงาน โดยให้ราคาภายในประเทศที่กำหนดโดย กอน. และราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยเป็นราคาอ้างอิง ทั้งนี้ ในการผลิต จำหน่าย และส่งออกของโรงงานนั้น โรงงานน้ำตาลแต่ละโรงจะดำเนินการเอง และรับผิดชอบกำไรขาดทุนตามราคาที่ตนขายได้เอง

ในอดีต นอกจากโรงงานน้ำตาลจะเป็นผู้หาแหล่งสินเชื่อมาทำสัญญามัดจำอ้อยจากชาวไร่ (เงินกู้ยืม) ในช่วงที่ชาวไร่ยังไม่ได้ส่งอ้อยแล้ว โรงงานยังเป็นฝ่ายที่ไปหาเงินทุนหมุนเวียนมาใช้ในการจ่ายค่าอ้อยเบื้องต้นในช่วงที่โรงงานยังไม่มีรายได้จากการขายน้ำตาล ซึ่งที่ผ่านมานอกจากโรงงานจะนำ L/C ไปค้ำประกันสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์แล้ว โรงงานส่วนใหญ่ก็นำน้ำตาลที่เก็บไว้ในโกดัง (ซึ่งมีทั้งส่วนที่ส่งออกและส่วนที่จำหน่ายภายในประเทศ) ไปจำนำกับธนาคารพาณิชย์ด้วย ซึ่งในหลายกรณีน้ำตาลจำนวนเดียวกันถูกใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้มากกว่าหนึ่งแหล่ง ในช่วงดังกล่าว โรงงานส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในการหาสินเชื่อมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนแต่อย่างใด แต่การที่โรงงานน้ำตาลหลายแห่งกู้เงินเกินตัวจนทำให้มีหนี้สินหมุนเวียนในวงเงินที่สูงกว่ามูลค่าของหลักทรัพย์ (น้ำตาล) ที่ใช้ค้ำประกันก็เป็นสัญญาณว่ากระบวนการก่อนหน้านี้ดังกล่าวจะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน

หลังจากที่ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจและเริ่มเป็นที่ประจักษ์ว่าปัญหานี้สินของโรงงานน้ำตาลมีความรุนแรงมากกว่าที่คาด สมาคมธนาคารไทยได้หยุดพักการให้สินเชื่อแก่โรงงานน้ำตาลทั้งระบบ รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (ธสน.) เข้ามาเป็นตัวกลางในการปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่ง ธสน. ได้จัดตั้งโรงงานออกเป็นสามกลุ่มและมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือปรับโครงสร้างหนี้ของโรงงานที่มีปัญหานี้ข้ามปี (ซึ่งมีจำนวนประมาณ 29 โรงงานจากโรงงานทั้งหมด 46 โรง) นอกจากนี้ ธสน. สามารถแก้ปัญหาการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันซ้ำซ้อนในการกู้เงินได้ด้วย โดยกำหนดให้โรงงานแต่ละโรงจำนำน้ำตาลกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้หลักในอัตราที่ตกลงกัน ซึ่งวิธีนี้ค่อนข้างประสบผลสำเร็จในปีการผลิต 2541/42 โดยโรงงานทุกโรงสามารถเปิดหีบได้และจ่ายค่าอ้อยเบื้องต้นให้ชาวไร่ตามกำหนด นอกจากโรงงานที่มีปัญหาเรื่องนี้ข้ามฤดูจะสามารถใช้คืนเงินกู้สำหรับในปีการผลิต 2541/42 ได้ครบถ้วนแล้ว ยังสามารถชำระคืนหนี้สินเดิมได้บางส่วนด้วย แม้ว่าราคาส่งออกน้ำตาลในปีการผลิต 2541/42 จะ

ต่ำกว่าปีก่อนหน้านั้นก็ตาม และถึงแม้ว่าในช่วงปลายในปีการผลิต 2541/42 มีปัญหาที่ราคาส่งออกจริงต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายบ้าง แต่ ธสน. ก็สามารถช่วยใกล้เคียงให้ธนาคารพาณิชย์และโรงงานตกลงกันได้ด้วยดี โดยทุกฝ่ายได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว

ในปีการผลิต 2542/43 นี้ ธสน. ได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการจำหน่ายน้ำตาลเช่นเดิม และสามารถบรรลุข้อตกลงในช่วงต้นฤดู แต่เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มตกลงไปอีก ธนาคารพาณิชย์ได้ตกลงกันลดวงเงินจำหน่ายน้ำตาลลงมาเหลือกระสอบละ 500 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่ผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายโรงงานหลายรายก็ยอมรับว่าเป็นอัตราที่สอดคล้องกับสภาพตลาดน้ำตาลในระยะนี้

ในสถานการณ์ปกตินั้น การรับจำหน่ายน้ำตาลของธนาคารในอัตราดังกล่าวคงจะไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นมาแต่อย่างใด เพราะโดยทั่วไปแล้ว ในการประกอบธุรกิจใดใดก็ตาม ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องมีเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจของตนจำนวนหนึ่ง และจะอาศัยสินเชื่อมาเสริมในการดำเนินธุรกิจของตน แม้แต่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจดังเช่นในปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลบางส่วนก็ยังอยู่ในฐานะที่จะจ่ายค่าอ้อยได้ตามปกติ แต่ในขณะเดียวกัน โรงงานน้ำตาลอีกจำนวนหนึ่งที่ขาดสภาพคล่องจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนหมุนเวียนทั้งหมดจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรวมทั้งการจ่ายค่าอ้อยและค่าใช้จ่ายทั้งหมดในโรงงานด้วย โรงงานเหล่านี้จึงเริ่มเจรจาต่อรองเพื่อที่จะจ่ายค่าอ้อยเบื้องต้น 350 บาทต่อตันจากอัตราที่ กอน. กำหนดไว้ที่ 450 บาทต่อตัน และเป็นที่มาของวิกฤตการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงนี้

ในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างน้อยสองประเด็น ประเด็นแรก ถ้าวิธีการและอัตราการรับจำหน่ายของธนาคารพาณิชย์ภายใต้การกำกับดูแลของ ธสน. เป็นวิธีที่สามารถแก้ปัญหาการจำหน่ายซ้ำซ้อนที่ถูกวิธี และอัตราการรับจำหน่ายก็เป็นอัตราที่สมเหตุสมผลทางธุรกิจแล้ว รัฐบาลมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปรับจำหน่ายน้ำตาลเสียเองหรือไม่ ประเด็นที่สอง วิธีการกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้นในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ แต่ในบันทึกส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นแรก

ในประเด็นแรกนั้น คำตอบที่น่าจะสมเหตุสมผลมากที่สุดก็คือ การเข้าไปแทรกแซงในเรื่องนี้หรือการที่รัฐบาลเข้าไปรับจำหน่ายน้ำตาลแทนธนาคารพาณิชย์จะไม่ช่วยแก้ปัญหาใดใดให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเลย เว้นแต่ในกรณีที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลก็คือการทุ่มเทเงินภาษีเข้าไปอุดหนุนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และรัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้วิธีการรับจำหน่ายเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น เพราะการที่ธนาคารพาณิชย์ลดวงเงินจำหน่ายน้ำตาลลงนั้นไม่ได้เป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ขาดแคลนเงินทุนที่ใช้ในการปล่อยกู้แต่อย่างใด หากเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ได้พิจารณาในเชิงธุรกิจแล้วเห็นว่าการรับจำหน่ายในอัตราเดิมอาจทำให้

ธนาคารประสบกับการขาดทุน ดังนั้น รัฐบาลจะสามารถเข้าไปรับจำนน้ำตาลในอัตราที่สูงกว่าที่ธนาคารพาณิชย์ทำอยู่แล้วก็ต่อเมื่อรัฐบาลพร้อมที่รับภาระการขาดทุนส่วนนี้เท่านั้น

ข้อโต้แย้งประการหนึ่งต่อความเห็นของคณะผู้วิจัยในย่อหน้าก่อนก็คือ ธนาคารพาณิชย์อาจจะพิจารณาแต่ผลประโยชน์และความเสี่ยงเฉพาะหน้า ในขณะที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาผลประโยชน์ในระยะยาว เพราะเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกกระเดื่องขึ้นแล้ว ชาวไร่ (โดยกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) และโรงงานก็จะมีกำลังความสามารถชำระหนี้ค้ำเงินกู้ของภาครัฐได้

ในสถานการณ์ปกติ รัฐบาลควรให้ความสนใจพิจารณาข้อโต้แย้งประการนี้อย่างรอบคอบ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ มีเหตุผลอย่างน้อยสองประการที่จะมาหักล้างข้อโต้แย้งนี้ ประการแรก ในขณะนี้ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ได้กลายมาเป็นหุ้นส่วนโดยนิตินัยหรือโดยพฤตินัยกับโรงงานน้ำตาล โดยมีโรงงานจำนวนมากที่เมื่อปรับโครงสร้างหนี้กับธนาคารพาณิชย์แล้ว มีแนวโน้มว่าจะต้องใช้เวลา 8-20 ปีในการชำระหนี้ค้ำเงิน ธนาคารพาณิชย์เหล่านี้จึงย่อมต้องการให้โรงงานน้ำตาลสามารถเปิดดำเนินการต่อไปได้ และหวังให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเจริญรุ่งเรืองในระยะยาว ดังนั้น จุดยืนธนาคารพาณิชย์เหล่านี้จึงไม่น่าจะต่างกับจุดยืนของภาครัฐในเรื่องนี้มากนัก

เหตุผลประการที่สองที่ทำให้โอกาสที่รัฐบาลจะได้เงินคืนจากการรับจำนน้ำตาลในอัตราสูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมีดมนก็คือ ภาระหนี้สินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลซึ่งสูงเป็นประวัติการณ์ในขณะนี้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นสูงขึ้นมาเป็น 17,000-20,000 ล้านบาทภายในสิ้นปี 2543 นี้ ในขณะที่การเก็บเงินเข้ากองทุนฯ นั้น ที่ผ่านมากับได้ประมาณปีละ 200 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งคงจะไม่เพียงพอที่จะนำมาจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ในแต่ละปีเสียด้วยซ้ำ⁶

ดังนั้น ความเห็นของคณะผู้วิจัยสำหรับข้อเสนอประการนี้ก็คือ การให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในการรับจำนน้ำตาลหรือเข้าไปรับจำนน้ำตาลแทนธนาคารพาณิชย์จะไม่ช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รัฐบาลจึงไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เว้นแต่ในกรณีที่เกิดอุปสรรคที่แท้จริงของรัฐบาลก็คือการนำเงินภาษีเข้าไปอุดหนุนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลและรัฐบาลเพียงแต่ต้องการใช้วิธีการรับจำนำเป็นเครื่องมือในการบรรลุลวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้น รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนดังกล่าวผ่านกระบวนการงบประมาณซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจหลังจากที่งบประมาณผ่านสภาไปแล้ว ก็ควรใช้วิธีตั้งงบประมาณขึ้นมาชัดเจนในปีงบประมาณถัดไป) ทั้งนี้เพื่อให้การนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ในการอุดหนุนเกษตรกรหรืออุตสาหกรรมใดใดต้องผ่านกระบวนการ

⁶ เว้นแต่ในกรณีที่รัฐจะปรับขึ้นราคาน้ำตาลเพื่อนำรายได้มาให้กองทุนตามข้อเสนอของชาวไร่บางกลุ่ม

⁷ บทบาทของภาครัฐในด้านนี้ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากกว่าก็คือ การเร่งรัดกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

การตรวจสอบทางการเมืองและมีความโปร่งใสกับทุกฝ่าย และป้องกันไม่ให้เกิดการใช้วิธีลัดการะไปวันหน้าเรื่อยๆ ดังเช่นที่กำลังเกิดขึ้นกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในปัจจุบัน

นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังเสนอให้รัฐบาลเข้ามารับจำนำน้ำตาลที่ส่งออกไปต่างประเทศเป็นการชั่วคราวด้วย เหตุผลดังต่อไปนี้คือ ประการแรก ท่านเหล่านี้เชื่อว่าในขณะนี้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกน่าจะอยู่ในช่วงต่ำสุดของวัฏจักรราคาแล้ว และน่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ประการที่สอง ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงการกักเก็บน้ำตาลจะส่งผลกระทบต่อราคาตลาดโลก ด้วยเหตุนี้ ผู้เสนอแนวคิดนี้จึงเชื่อว่า ถ้าหากรัฐบาลเข้ามาช่วยรับภาระการจำนำน้ำตาลสำหรับส่งออกแล้ว ผู้ประกอบการสามารถใช้เครื่องมือทางการเงินในการเก็งกำไร จนทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสามารถขายน้ำตาลในตลาดโลกได้ในราคาที่สูงขึ้นโดยมีความเสี่ยงไม่สูงนัก

ข้อเสนอดังกล่าวมีปัญหาหลายประการ ประการแรก สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ก็คือปริมาณการผลิตน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2540/41 จนถึงปัจจุบัน และสต็อกน้ำตาลของโลกก็เพิ่มขึ้นเป็นเวลา 4 ปีติดต่อกัน ถ้าหากรัฐบาลไทยต้องการยกระดับราคาในตลาดโลกให้สูงขึ้น ก็อาจจะต้องดึงน้ำตาลออกจากตลาดเป็นจำนวนนับล้านตัน ไม่เช่นนั้น การกักเก็บน้ำตาลของไทยก็จะมีผลกระทบต่อราคาตลาดโลก ประการที่สอง การนำน้ำตาลมากักเก็บเพื่อที่จะปล่อยออกสู่ตลาดในอนาคตนั้น ในตัวของมันเองไม่ได้ทำให้มีการบริโภคน้ำตาลเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด จึงไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่จะก่อให้เกิดการยกระดับราคาน้ำตาลในตลาดล่วงหน้า (futures prices) หรือแม้แต่ราคาน้ำตาลในปัจจุบัน (spot price) จริงอยู่การกักเก็บน้ำตาลวันนี้จะให้น้ำตาลส่วนหนึ่งถูกดึงออกจากตลาด แต่การกักเก็บย่อมมีต้นทุนการกักเก็บซึ่งรัฐบาลต้องไปเสียดมาจากงบประมาณที่จะนำไปใช้ในกิจการอื่นๆ และที่สำคัญก็คือ ผู้ซื้อในตลาดทราบดีว่า ในที่สุดรัฐบาลไทยก็ต้องนำน้ำตาลจำนวนดังกล่าวออกจำหน่ายในตลาด ซึ่งจะทำให้ราคาในช่วงนั้นลดลง ดังนั้นผู้ซื้อบางรายก็จะชะลอการซื้อน้ำตาลเพื่อไปรอซื้อน้ำตาลราคาถูกในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ การกักเก็บน้ำตาลโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นการสร้างความต้องการเทียมขึ้นมาในตลาด ก็อาจจะไม่มีผลต่อระดับราคาในปัจจุบันเลยก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่สต็อกน้ำตาลของโลกอยู่ในระดับสูงเช่นในปัจจุบัน ประการที่สาม ในช่วงสามถึงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาปัจจุบัน กองทุนมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) ที่ตั้งขึ้นมาในลักษณะเดียวกันสำหรับสินค้าหลายชนิด (รวมทั้งกองทุนระหว่างประเทศเช่น INRO ในกรณีของยางพารา) ประสบความล้มเหลวโดยส่วนใหญ่ ความพยายามขององค์การน้ำตาลโลกในการพยายามกำหนดโควตาการผลิตของประเทศต่างๆ เพื่อทำให้ราคาน้ำตาลมีเสถียรภาพก็ประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกัน ดังนั้นโอกาสที่โครงการรับจำนำน้ำตาลของไทยจะประสบความล้มเหลวก็มีไม่น้อยเช่นกัน และในกรณีที่

โครงการรับจำนำล้มเหลว ภาวะที่เกิดขึ้นก็คงจะถูกผลักไปให้ประชาชนผู้เสียภาษีในที่สุด เพราะถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะมีกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่ในขณะนี้กองทุนอ้อยและน้ำตาลเองก็มีหนี้สินล้านบาท และคงจะไม่อยู่ในฐานะที่จะมารับภาระการขาดทุนใดใดเพิ่มขึ้นอีก

4. การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด

ประเด็นเรื่อง “การถอดน้ำตาลออกจากการเป็นสินค้าควบคุม” “การปล่อยให้ราคาน้ำตาลลอยตัว” “การปล่อยให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด” “การเปิดเสรีตลาดน้ำตาล” และ “การเปิดให้นำเข้าน้ำตาลโดยเสรี” ต่างก็เป็นประเด็นที่ได้รับการหยิบยกมาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในระยะสองสามปีที่ผ่านมา และความหมายของวลีเหล่านี้ที่แต่ละฝ่ายใช้ก็มีความแตกต่างกันและก่อให้เกิดความสับสนค่อนข้างมาก บันทึกลี้จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับนิยามของวลีเหล่านี้ที่แต่ละฝ่ายใช้ แต่จะตอบคำถามว่าโดยหลักการแล้วรัฐบาลมีทางเลือกหลักๆ ในด้านการกำหนดราคาน้ำตาลอย่างไรบ้าง และในแต่ละทางเลือกมีข้อพิจารณาที่สำคัญประการใดบ้าง

โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีทางเลือกหลักๆ ในด้านการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศอยู่สองทางคือ แนวทางแรก รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาน้ำตาลและ/หรือปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (ปล่อยให้มีการแข่งขันและให้ราคาน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาด) และแนวทางที่สองคือ รัฐบาลเข้าไปมีส่วนในกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาล และ/หรือปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ สำหรับราคาน้ำตาลในตลาดโลกนั้น บทบาทที่รัฐบาลไทยจะอยู่ที่การเจรจาการค้าระหว่างประเทศซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของบันทึกนี้⁸ แต่บันทึกนี้จะกล่าวถึงการกำหนดภาษีและโควตานำเข้าน้ำตาลทราย เพราะเป็นประเด็นที่อาจมีผลกระทบต่อการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ

(ก) แนวทางที่หนึ่ง รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาและ/หรือปริมาณจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ตามแนวทางนี้ รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงในกระบวนการกำหนดราคาและ/หรือปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ แต่จะปล่อยให้ทั้งราคาและปริมาณน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ผลิตมีการแข่งขันกันตามกติกาการแข่งขันทางการค้าเหมือนกับการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าทั่วไป สิ่งที่รัฐบาลจะต้องกำกับดูแลก็คือไม่ให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ รัฐบาลไม่ให้มีการใช้อำนาจผูกขาดในการกำหนดราคาและ/หรือจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ

⁸ โปรดดูการวิเคราะห์เรื่องนี้เพิ่มเติมในบทที่ 4 ของเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลของภาครัฐในกรณีนี้ *ไม่รวมถึงการใช้อำนาจรัฐมาควบคุมไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายปรับราคาน้ำตาล* แต่รัฐบาลควรเน้นที่การกำกับดูแลไม่ให้มีการรวมตัวกันจำกัดปริมาณน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดเป็นสำคัญ ในประเด็นนี้ โปรดสังเกตว่าวิธีการที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายใช้ในการกำหนดโควตาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (โควตา ก.) และการขึ้นводน้ำตาลในปัจจุบันจะเข้าข่ายการผูกขาดที่ระบุไว้ข้างต้น และจะต้องยกเลิกไปด้วยเช่นกันถ้ารัฐบาลเลือกที่จะปล่อยให้ราคาน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาด⁹

ในกรณีที่รัฐบาลเลือกดำเนินแนวทางนี้ รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกังวลกับประเด็นเรื่องการเปิดตลาดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวและการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายแต่อย่างใด เพราะถ้าตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและไทยยังมีฐานะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลในปริมาณมากในแต่ละปีแล้ว ผู้ที่นำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศจะมีต้นทุนสูงกว่าราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเสมอ ทั้งนี้ ภายใต้ระบบการค้าเสรีซึ่งมีการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตหลายรายนั้น ผู้ผลิตย่อมเลือกที่จะจำหน่ายน้ำตาลในตลาดที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด และจะจำหน่ายน้ำตาลในทั้งสองตลาดพร้อมๆ กัน (ตลาดภายในและตลาดส่งออก) ก็ต่อเมื่อผลตอบแทนจากสองตลาดนี้ใกล้เคียงกัน ไม่เช่นนั้นแล้ว การจำหน่ายน้ำตาลทั้งหมดในตลาดใดตลาดหนึ่งจะให้ผลตอบแทนมากกว่า ดังนั้น ในที่สุดแล้ว ถ้าไทยยังคงส่งออกน้ำตาลเป็นจำนวนมาก ก็พอจะคาดการณ์ได้ว่าราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศที่หน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม (ในกรณีที่ขายเป็น lot ใหญ่ที่เปรียบเทียบกันได้กับการทำสัญญาส่งออก) จะเท่ากับราคาส่งออก (ราคา f.o.b. ประเทศไทย ซึ่งอิงราคาตลาดโลก เช่น ราคาที่ตลาดลอนดอน) ลบด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งออก หรือเรียกว่าเป็น *export-parity price* ในขณะที่ราคานำเข้าจะเป็น *import-parity price* ซึ่งเท่ากับราคาตลาดโลกบวกด้วยค่าขนส่งน้ำตาลมาจากต่างประเทศและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำเข้า (และภาษีนำเข้า) ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีการเก็บภาษีนำเข้าเลย ราคานำเข้าก็还会สูงกว่าราคาส่งออกเสมอ ดังนั้น ถ้าหากรัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกแล้ว ทั้งผู้ค้าและผู้ใช้น้ำตาลในประเทศจะไม่มีแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลเลย การกำหนดโควตานำเข้าและอัตราภาษีนำเข้าจึงไม่มีความสำคัญในกรณีนี้ และรัฐบาลมีโอกาที่จะใช้ภาษีและโควตานำเข้าน้ำตาลทรายเป็นเครื่องมือในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยไม่ต้องกังวลว่าการลดภาษีหรือเพิ่มโควตานำเข้าจะมีผลกระทบต่อราคาน้ำตาลและปริมาณการนำเข้าแต่อย่างใด

⁹ สำหรับระบบแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ยังสามารถรักษาเอาไว้ได้ โดยเปลี่ยนวิธีกำหนดราคาอ้างอิงเสียใหม่ หรือจะล้มเลิกระบบแบ่งปันผลประโยชน์แล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบซื้อขายอ้อยเสรีก็ได้เช่นกัน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3 ของเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1)

ในด้านราคาน้ำตาลนั้น คณะผู้วิจัยคาดว่าถ้าหากรัฐบาลเลิกเข้าไปแทรกแซงการกำหนดปริมาณและราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศแล้ว ราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศจะเคลื่อนไหวขึ้นลงตามราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก- (เช่น ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดลอนดอน และ/หรือ ราคาน้ำตาลทรายขาวดิบในตลาดนิวยอร์ก) และอาจจะมีปัจจัยด้านฤดูกาลเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง (ตัวอย่างเช่น ในช่วงปลายฤดูซึ่งโรงงานปิดหีบและหยุดผลิตน้ำตาลทรายขาวแล้ว ราคาน้ำตาลภายในประเทศอาจจะสูงกว่าราคาในช่วงที่โรงงานส่วนใหญ่ยังเดินเครื่องผลิตน้ำตาลอยู่) แต่ก็ไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญนัก ในแง่เสถียรภาพของราคานั้น ราคาน้ำตาลจะมีเสถียรภาพน้อยลง เนื่องจากที่ผ่านมาราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความแปรปรวนสูงมาก และคณะผู้วิจัยคาดว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะยังคงแปรปรวนมากในระยะสิบปีข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลเลิกแทรกแซงกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศและปล่อยให้ราคาน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาดภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐบาลสามารถกำกับดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาดเกิดขึ้นแล้ว คณะผู้วิจัยเชื่อว่า ภายใต้ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกและค่าเงินบาทในปัจจุบัน (หรือในช่วงปีที่ผ่านมา) ราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศจะต่ำกว่าราคาควบคุมปัจจุบัน แต่ถ้าราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกลับขึ้นไปอยู่ในระดับที่เคยเป็นในปี 2540 ราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลภายในประเทศจะสูงกว่าราคาควบคุมในปัจจุบัน ในช่วงที่ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกตกต่ำมาก เช่นในช่วงต้นปีนี้ซึ่งราคาอยู่ที่ 160-170 เหรียญสหรัฐต่อตันนั้น เมื่อคิดอัตราแลกเปลี่ยนที่ 38 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ราคาที่ได้รับจากการส่งออกน้ำตาลทรายขาว (ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายในการส่งออกประมาณ 0.3-0.5 บาทต่อกิโลกรัม) จะตกประมาณ 6.1-6.5 บาทต่อกิโลกรัม ในกรณีที่รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซง ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศที่หน้าโรงงาน (ราคายังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ก็คงจะใกล้เคียงกับราคานี้ อาจจะแตกต่างกันบ้างเพราะการขายส่งน้ำตาลในตลาดภายในปกติจะขายใน lot ที่เล็กกว่าการส่งออก และอาจมีค่าใช้จ่ายในการกักเก็บสูงกว่า (แต่จะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งออก) แต่ถึงแม้ว่าเมื่อคิดรวมตัวแปรเหล่านี้เข้ามาด้วยแล้ว คณะผู้วิจัยก็ยังเชื่อว่า ในสถานการณ์ตลาดโลกในปัจจุบันนั้น ถ้ารัฐบาลเลิกการแทรกแซงทั้งหมดแล้ว ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 จะต่ำกว่าราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ กอน. กำหนดไว้ (ประมาณ 10.75 บาทต่อกิโลกรัม) มาก แต่ถ้าราคาน้ำตาลทรายขาวที่ไทยส่งออกสูงกว่า 290 เหรียญสหรัฐต่อตัน ราคาขายส่งในประเทศก็มีโอกาสที่จะสูงกว่าราคาที่ กอน. กำหนด แต่โดยทั่วไปแล้ว คณะผู้วิจัยเชื่อว่า ถ้ารัฐบาลเลิกควบคุมราคาน้ำตาลและยกเลิกการควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (โควตา ก.) ด้วยแล้ว ราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศจะต่ำกว่าราคาควบคุมปัจจุบัน อยู่อย่างน้อยก็ในระยะสั้น (เช่น ภายใน 1-2 ปีนี้) ดังนั้น แนวทางนี้จะไม่ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแต่อย่างใด

กรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งประกอบด้วยรายรับส่วนที่ได้จากการส่งออกรวมกับรายรับจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ปัจจุบันรายรับส่วนที่ได้จากการส่งออกจะผันแปรไปตามปริมาณส่งออกและราคาน้ำตาลในตลาดโลก ขณะที่รายรับส่วนที่มาจากจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศจะค่อนข้างคงที่ (เพราะราคาภายในประเทศไม่เปลี่ยนไปตามราคาตลาดโลก) การที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่เคลื่อนไหวขึ้นลงตามตลาดโลกจึงช่วยบรรเทาความผันผวนของราคาอ้อยของไทยได้ส่วนหนึ่ง แต่ในกรณีที่ปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดนั้น ราคาน้ำตาลภายในประเทศจะแกว่งขึ้นลงตามราคาตลาดโลกค่อนข้างมาก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ราคาอ้อยแกว่งมากขึ้นตามไปด้วย แม้ว่าชาวไร่อ้อยบางส่วนจะยืนยันในขณะนี้ว่าพร้อมที่จะเสี่ยงกับการเปลี่ยนแปลงราคาด้วยตนเอง แต่ก็มีความเป็นไปได้มากกว่าเมื่อราคาอ้อยตกต่ำมากๆ ชาวไร่อ้อยจะหันมาเรียกร้องให้รัฐบาลกลับเข้าไปแทรกแซงใหม่ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลจะยกเลิกระบบการแทรกแซงและเปลี่ยนมาใช้แนวทางนี้ รัฐบาลควรต้องคำนึงด้วยว่า การล้มเลิกแล้วสร้างระบบการแทรกแซงขึ้นมาใหม่นั้นไม่ใช่กระบวนการที่ทำได้โดยง่าย และอาจก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มเติมได้ด้วย นอกเสียจากว่าเมื่อรัฐบาลปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวขึ้นลงโดยเสรีแล้ว รัฐบาลจะสามารถยับยั้งกดดันให้รัฐกลับเข้าไปแทรกแซงตลาดน้ำตาลในอนาคต ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในทางการเมือง

นอกจากการปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดจะทำให้ราคาอ้อยจะมีความผันผวนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว คณะผู้วิจัยยังคาดว่าราคาอ้อยโดยเฉลี่ยน่าจะต่ำกว่าราคาอ้อยที่กำหนดตามกติกาในระบบปัจจุบันด้วย ตัวอย่างเช่น ในปี 2542/43 ซึ่ง กอน. กำหนดราคาอ้อยที่ 10 ccs ไว้ที่ตันละ 450 บาทนั้น สอน. คิดค่าอ้อยเบื้องต้นโดยประมาณว่าจะมีน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศร้อยละ 30 แต่ประมาณว่ารายได้จากการจำหน่ายน้ำตาล (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายในการส่งออก) จะมาจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศถึงร้อยละ 43 ทั้งนี้ สอน. ประมาณการเอาไว้ว่าราคาส่งออกเฉลี่ยของน้ำตาลทรายดิบจะอยู่ที่ 582 บาทต่อกระสอบ และราคาส่งออกเฉลี่ยของน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์จะอยู่ที่ 662 บาทต่อกระสอบ ขณะที่กำหนดราคาขายส่งภายในประเทศของน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ (ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ไว้ที่ 1,028 และ 1,089 บาทต่อกระสอบตามลำดับ¹⁰ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลยกเลิกการแทรกแซงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในปี 2542/43 แล้ว คณะผู้วิจัยคาดว่าราคาอ้อยที่ 10 ccs จะต่ำกว่าตันละ 400 บาท

¹⁰ ในช่วงที่ผ่านมาของปี 2542/43 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงกว่าราคาที่ สอน. ประมาณการเอาไว้เสียอีกจนก่อให้เกิดปัญหาในการรับจำนำน้ำตาลส่งออกตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ ข. ก่อนหน้านี้

ในระยะยาว การเลิกการแทรกแซงราคาน้ำตาลทรายจะช่วยแก้ปัญหาที่เรื้อรังบางประการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ เช่น ปัญหาการแข่งขันขยายกำลังการผลิตจนทำให้โรงงานไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการลงทุนอย่างเต็มที่ในทุกวันนี้ แต่ในระยะสั้นนั้น จะเห็นได้ว่า แนวทางนี้จะไม่ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านการเงินของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวนั้น ภายใต้กรอบการเจรจาการค้าในเวทีต่างๆ ซึ่งคงจะนำไปสู่การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรตามข้อเรียกร้องของหลายฝ่าย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม Cairns ซึ่งไทยเป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนร่วมในการผลักดันแนวทางนี้) ประเทศไทยคงจะต้องยกเลิกระบบการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศที่มีลักษณะการอุดหนุนการส่งออก และคงต้องปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด ดังนั้น ในระยะยาวนั้น รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบการกำหนดราคาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเสียใหม่ ซึ่งบันทึกนี้นำเสนอตัวอย่างแนวทางการปฏิรูประบบการกำหนดราคาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไว้ในตอนที่ 5

(ข) แนวทางที่สอง รัฐบาลยังคงแทรกแซงการกำหนดราคา และ/หรือ ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ

แนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรกก็คือ รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคา และ/หรือ เข้าไปควบคุมปริมาณจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งทั้งสองมาตรการนี้เป็นแนวทางที่รัฐบาลไทยได้ใช้ในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ตั้งแต่มีการใช้ระบบแบ่งผลประโยชน์ (ระบบ 70:30) ในปี 2525/26 และประกาศใช้ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในเวลาต่อมา โดยรัฐบาลได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการสร้างกฎกติกาในการเจรจาต่อรองของชาวไร่และโรงงาน และได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศให้คงที่ ณ ระดับราคา 12-13 บาท และใช้ราคานี้มาเป็นเวลาเกือบยี่สิบปี

เป้าหมายประการสำคัญของการแทรกแซงของรัฐในด้านการกำหนดราคาและควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศในยุคนั้น ก็คือการยกราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออก เพื่อแก้ปัญหาด้านรายได้ของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงเนื่องจากราคาตลาดโลกตกต่ำในระบายนั้น การที่จะรักษาระดับราคาภายในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลกนั้น จะต้องมีการควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเพื่อไม่ให้น้ำตาลทะลักเข้าสู่ตลาดภายในประเทศมากเกินไปจนไม่สามารถรักษาราคาเอาไว้ได้ ซึ่งรัฐบาลใช้วิธีกำหนดโควตาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (โควตา ก.) จัดสรรโควตานี้ให้กับโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่ตามกำลังการผลิตของโรงงาน และบังคับให้โรงงานรับซื้ออ้อยในราคาที่รัฐกำหนด ซึ่งคำนวณมาจากร้อยละ 70 ของรายรับที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผล

ประโยชน์ที่ได้จากการยกราคาน้ำตาลภายในประเทศจึงได้รับการแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70:30 ด้วยเช่นกัน

การที่ระบบนี้เอื้อประโยชน์ให้ทั้งชาวไร่และโรงงาน จึงช่วยทำให้ความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายลดความร้อนแรงลงมามาก นอกจากนี้ ยังสร้างแรงจูงใจให้เกิดการขยายกำลังการผลิตของโรงงานจากประมาณ 300,000 ตันอ้อยต่อวันในปี 2527 มาเป็น 500,000 ตันอ้อยต่อวันในช่วงเวลาเพียงสิบปี และทำให้อ้อยกลายเป็น “พืชทอง” ในบรรดาพืชไร่ด้วยกัน พื้นที่เพาะปลูกอ้อยขยายจากประมาณ 4 ล้านไร่มาเป็นกว่า 6 ล้านไร่ในช่วงเดียวกัน และผลผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นกว่าหนึ่งเท่าตัวทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากผู้ส่งออกน้ำตาลรายเล็กๆ มาเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก (อันดับสองในปี 2539)

ผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลก็คือต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้นสำหรับผู้บริโภคนั้น แม้ว่าจะมีเสียงบ่นหนาหูในระยะแรก แต่เมื่อเวลาผ่านไปไม่กี่ปี เสียงบ่นเหล่านี้ก็หมดไป ซึ่งส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะสัดส่วนของรายจ่ายที่ผู้บริโภคจ่ายเพื่อซื้อน้ำตาลโดยตรงค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดของผู้บริโภค และในช่วงทศวรรษ 2530 นั้น เศรษฐกิจไทยก็เติบโตในอัตราที่สูงด้วย ส่วนอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบนั้น รัฐบาลตระหนักดีว่ามาตรการแทรกแซงของภาครัฐส่งผลให้อุตสาหกรรมเหล่านี้มีต้นทุนค่าน้ำตาลสูงกว่าคู่แข่ง รัฐบาลจึงแก้ปัญหานี้โดยผลักดันให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้ส่วนลดในการจำหน่ายน้ำตาลให้กับอุตสาหกรรมเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม การที่ระบบนี้ดำเนินมาได้อย่างค่อนข้างราบรื่นและช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านแรงจูงใจหลายประการเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นแรงจูงใจในด้านการลงทุนขยายกำลังการผลิตของโรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหากำลังการผลิตล้นเกิน การเร่งรัดส่งเสริมการปลูกอ้อยในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม และปัญหานี้เสียตามมา หรือปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดเมื่อราคาส่งออกน้ำตาลสูงกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศ (เช่น ในช่วงปลายปี 2540 และต้นปี 2541)

นอกจากปัญหาด้านแรงจูงใจแล้ว ก็ยังมีปัญหาความไม่พอใจที่ราคาน้ำตาลถูกตรึงเอาไว้เป็นเวลานานเกือบยี่สิบปี (ทั้งๆ ที่เจตนารมณ์ของการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้คงที่ ก็คือการรักษาเสถียรภาพรายได้ของชาวไร่อ้อยเอง) จนก่อให้เกิดความเชื่อในวงการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายส่วนหนึ่งว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยกำลังเป็นฝ่ายที่รับภาระค่าทุนให้ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมของไทยสามารถใช้น้ำตาลในราคาถูก เชื่อว่าการที่รัฐบาลควบคุมราคาน้ำตาลก็เพื่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาล (เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลนม) และเชื่อต่อไปว่าถ้ามีปล่อยให้ราคาน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาดแล้ว ราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การถกเถียงเรื่องความเชื่อว่าใครอุดหนุนใครเป็นสิ่งที่หาข้อยุติได้ยาก แต่ประจักษ์พยานที่ดีประการหนึ่งก็คือ โควตา ก. ซึ่งเป็นโควตาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ เป็นที่ต้องการของทุกฝ่ายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ยกเว้นในช่วงสั้นๆ เมื่อปลายปี 2540 และต้นปี 2541) และสาเหตุประการหนึ่งที่โรงงานน้ำตาลต่างแข่งกันขยายกำลังการผลิตและบางครั้งแย่งกันซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าราคาที่ กอน. กำหนดก็เพราะต้องการได้โควตา ก. เพิ่ม¹¹

ความเชื่อที่แพร่หลายในวงการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นฝ่ายที่รับภาระค่าเงินให้ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมอื่นๆ นั้น น่าจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความสำเร็จของระบบการกำหนดราคาและระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่ริเริ่มโดยภาครัฐ จนทำให้บางครั้งผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมองอุตสาหกรรมนี้เหมือนกับเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ผลิตรายเดียว ตัวอย่างที่พบเห็นอยู่เสมอๆ ก็คือผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมักจะตั้งคำถามต่อสาธารณชนว่า ถ้าชาวไร่เลิกปลูกอ้อย คนไทยจะต้องกินน้ำตาลราคาเท่าใด โดยคำถามดังกล่าวมักมีสมมุติฐานแฝงอยู่ว่าชาวไร่อ้อยทุกรายจะตัดสินใจเลิกปลูกอ้อยพร้อมๆ กัน ซึ่งในกรณีเช่นนั้นจะทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำตาลเข้ามาบริโภคและอาจทำให้ผู้บริโภคต้องบริโภคน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้น แต่กรณีดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าชาวไร่อ้อยจำนวนมากถึงครึ่งประเทศเลิกปลูกอ้อย เพราะอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจะยังคงสามารถผลิตน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศและยังจะมีน้ำตาลเหลือสำหรับส่งออกเช่นเดิม ในกรณีหลังนี้ ถ้าประเทศไทยยังคงใช้ระบบการกำหนดราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ชาวไร่อ้อยที่เหลือที่ยังคงปลูกอ้อยอยู่จะได้ราคาอ้อยดีขึ้นเสียด้วยซ้ำ เพราะการอุดหนุนที่ได้จากผู้บริโภคภายในประเทศไม่ต้องเฉลี่ยกระจายออกไปให้ผู้บริโภคในต่างประเทศมากเท่ากับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การที่ผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลคุ้นเคยกับการมองอุตสาหกรรมนี้ราวกับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ผลิตรายเดียว และทำให้ท่านเหล่านี้มีภาพลักษณ์ของ “การค้าเสรี” หรือ “การปล่อยให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาด” ว่า คือการที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังคงรวมตัวกันกำหนดราคาและโควตาการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ โดยราคาขายที่จะตั้งนั้นจะใกล้เคียงกับต้นทุนในการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศอื่น หรือ import-parity price (ซึ่งนอกจากจะรวมค่าน้ำตาล ค่าขนส่งจากต่างประเทศ ค่าประกันภัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำเข้าแล้ว ยังรวมภาษีนำเข้าเอาไว้ด้วย) ทั้งๆ ที่น้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศทั้งหมดจะเป็นน้ำตาลจากภายในประเทศเอง

¹¹ ทั้งนี้ การจัดสรรโควตา ก. ให้แต่ละโรงงานจะใช้ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงในปีนั้นเป็นเกณฑ์หลักในการจัดสรร

โดยทั่วไปแล้ว ตลาดสินค้าใดใดก็ตามในประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ผู้ผลิตมีการแข่งขันกันนั้น (เช่น ตลาดข้าวของไทย) ราคาขายส่งภายในประเทศจะต่ำกว่าราคาส่งออกเสมอ (ถ้าเป็นการขายในปริมาณพอๆ กัน) แต่การที่ที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสามารถตั้งราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวหน้าโรงงาน (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ไว้สูงกว่าราคาส่งออกมาก เป็นเพราะรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในด้านการกำหนดราคาและควบคุมปริมาณจำหน่ายในลักษณะที่รวมผู้ผลิตทั้งหมดเข้าด้วยกันเป็น cartel (คล้ายกับกลุ่ม OPEC) มิใช่เป็นผลมาจากการทำงานของกลไกตลาด เพราะในระบบตลาดที่มีผู้ผลิตหลายรายนั้น คู่แข่งของผู้ผลิตแต่ละรายไม่ได้มาจากสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศเท่านั้น แต่จะมีผู้ผลิตรายอื่นๆ ภายในประเทศ (ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและภาษีในการนำเข้าน้ำตาล) มาเป็นคู่แข่งด้วย และถึงแม้ว่าในธุรกิจที่มีผู้ผลิตจำนวนน้อยรายอาจมีแรงจูงใจที่จะรวมตัวกันจำกัดปริมาณเพื่อรักษาราคาไว้ในระดับสูง แต่ในกรณีที่รัฐเปิดให้ธุรกิจใดแข่งขันกันอย่างเสรีแล้ว ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐ (ในกรณีนี้คือกระทรวงพาณิชย์) ที่จะต้องเข้ามาดูแลมิให้เกิดพฤติกรรมที่ผู้ผลิตหรือผู้ค้ารวมตัวกันเป็นผู้ผูกขาดและใช้อำนาจผูกขาดตัดตอนมาจำกัดปริมาณหรือกำหนดราคาสินค้า

ในทางกลับกัน ในกรณีที่รัฐบาลเป็นฝ่ายเข้ามาแทรกแซงตลาดและก่อให้เกิดการผูกขาดด้วยสาเหตุใดๆ ก็ตาม (ตัวอย่างเช่น รัฐบาลกำหนดว่าให้การไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้เดียวที่มีสิทธิเดินสายจ่ายไฟฟ้าในเขต กทม. เพื่อป้องกันไม่ให้มีการตั้งเสาและเดินสายไฟซ้ำซ้อน) รัฐบาลก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะควบคุมรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาดรายนั้นไม่ให้กำหนดราคาหรือค่าบริการตามอำเภอใจ ในกรณีของน้ำตาลก็เช่นกัน ถ้ารัฐบาลยังคงเข้ามาแทรกแซงและการแทรกแซงดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาดดังเช่นที่เป็นอยู่แล้ว รัฐบาลย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะกำหนดราคาน้ำตาลที่รัฐบาลเห็นว่า “เป็นธรรม” กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹² และไม่สามารถปล่อยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลรวมตัวกันกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเอง

เกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เข้ามามีบทบาทพร้อมกันในทั้งสองด้าน กล่าวคือในด้านหนึ่งผลักดันให้ผู้ผลิตรวมตัวกันและจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ควบคุมราคาจำหน่ายสำหรับผู้บริโภค และผลักดันให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจนั้น สามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลชุดต่างๆ ทำหน้าที่นี้ได้ดีพอสมควร¹³ ซึ่งถ้ารัฐบาลจะยังคงรักษา

¹² กรณีนี้รวมถึงการตัดสินใจเรื่องการให้ส่วนลดแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลด้วย

¹³ แม้ว่าจะมีเสียงบ่นจากผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลเรื่องราคาน้ำตาลอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่เสียงบ่นที่หนาหู ในขณะเดียวกัน ก็มีเสียงบ่นจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายออกมาบ้างเช่นกัน แต่แทบทุกฝ่ายในอุตสาหกรรมนี้ ก็ยอมรับว่าระบบที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเอื้อประโยชน์แก่อุตสาหกรรมและมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตอย่างรวดเร็วในสองทศวรรษที่ผ่านมา

ระบบการรวมตัวของผู้ผลิตและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่รัฐสร้างขึ้นไว้ต่อไปแล้ว รัฐบาลก็จะมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นตัวกลางในการตัดสินใจในเรื่องราคาเพื่อรักษาความสมดุลหรือ “ความเป็นธรรม” สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลยังเลือกที่จะแทรกแซงการกำหนดราคา และ/หรือ ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศต่อไป ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องรักษาราคาน้ำตาลไว้เท่าเดิมเสมอไป ตัวอย่างทางเลือกเรื่องราคาน้ำตาลในกรณีนี้ได้แก่ (1) การปรับราคาน้ำตาลภายในประเทศ และ (2) การปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวภายในช่วงที่กำหนด

ข.1 การปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ

ทางเลือกหนึ่งที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้ภายใต้ระบบปัจจุบันก็คือการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลเป็นผู้รับภาระเพิ่มขึ้น¹⁴

จุดยืนของคณะผู้วิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในเรื่องราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศก็คือ เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยการสร้างระบบที่กำหนดให้ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลมาอุดหนุนการส่งออก ซึ่งเป็นระบบที่นำกลไกทางการเมืองมาทดแทนกลไกตลาด การตัดสินใจว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลควรได้รับการอุดหนุนมากหรือน้อยเพียงใดจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองของฝ่ายการเมืองในรัฐบาลเอง แต่คณะผู้วิจัยจะแจกแจงถึงข้อดีข้อเสียของการปรับขึ้นราคาน้ำตาลและทางเลือกในกรณีนี้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

ข้อดี

- วิธีนี้จะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีรายได้เพิ่มขึ้นทันที
- ไม่เป็นภาระการอุดหนุนของภาครัฐ ซึ่งมีปัญหามากอยู่แล้วในปัจจุบัน
- การปรับราคาผู้บริโภคจะยกระดับรายได้ของชาวไร่และโรงงานน้ำตาลโดยไม่เพิ่มความผันผวน (หรือลดเสถียรภาพ) ของราคาอ้อย

ข้อเสีย

- การปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศมีผลต่อราคาอ้อยจำกัด และอาจจะไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาอ้อยให้สูงขึ้นในระดับที่ชาวไร่ต้องการ ผลการ

¹⁴ บันทึกนี้ไม่ได้กล่าวถึงกรณีการปรับลดราคาน้ำตาล แต่สามารถใช้การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้มาประยุกต์กับกรณีการปรับลดราคาน้ำตาล ซึ่งผลกระทบ ข้อดีและข้อเสีย โดยส่วนใหญ่จะกลับกันกับในกรณีปรับขึ้นราคาน้ำตาล

ประมาณการโดยใช้แบบจำลองเพื่อศึกษาผลกระทบของการปรับราคาน้ำตาลสำหรับผู้บริโภค (ดูภาคผนวก ง. และบทที่ 3 ของเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1) พบว่า การขึ้นราคาผู้บริโภคจะช่วยให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น การปรับราคาขายปลีกน้ำตาลเพิ่มขึ้นกิโลกรัมละ 2 บาท (หรือประมาณร้อยละ 15) จะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นประมาณ 31-34 บาทต่อตันเท่านั้น (หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4-6) ทั้งนี้เนื่องจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศมีผลเฉพาะต่อน้ำตาลโคเวตา ก. ซึ่งคิดเป็นน้ำตาลเพียงประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตน้ำตาลของไทย แม้กระทั่งในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายถึงกิโลกรัมละ 5 บาท ก็จะทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นประมาณ 73-82 บาทต่อตันเท่านั้น ซึ่งยังไม่พอที่จะนำมาเพิ่มค่าอ้อยในอัตราตันละ 100 บาทเสียด้วยซ้ำ

- การแก้ปัญหาโดยการขึ้นราคาน้ำตาลไม่ได้เป็นวิธีแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืนในตัวเอง เพราะการที่รัฐทำให้น้ำตาลสูงขึ้นอาจทำให้เกิดแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมแย่งชิงและถูกลักค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหมือนดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และการที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงให้น้ำตาลและอ้อยมีราคาสูงขึ้นจากการก่อดังระบบ 70:30 ในอดีต ก็ไม่ได้ช่วยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาช่วยให้อุตสาหกรรมสามารถพัฒนาไปอย่างยั่งยืนขึ้น (เช่น เก็บเงินเข้ากองทุนในอัตราที่สูงพอที่จะช่วยตัวเองได้เมื่อมีปัญหา หรือนำเงินมาสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจัง) แต่อย่างไรก็ตาม
- การปรับขึ้นราคาเป็นการสวนกระแสลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร ซึ่งในการเจรจาของ GATT ในรอบอุรุกวัย รัฐบาลไทยระบุว่าไม่ได้อุดหนุนการส่งออก และการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยยังไม่เข้าข่ายการละเมิดข้อตกลงดังกล่าว แต่ในการเจรจารอบต่อไปขององค์การการค้าโลกนั้น มีแนวโน้มว่าประเทศต่างๆ คงจะผลักดันให้ใช้นิยามการอุดหนุนการส่งออกที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยได้ในอนาคต
- มีความเสี่ยงที่จะเพิ่มแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ (รวมทั้งในกรณีของอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งสามารถขอคืนภาษีนำเข้าได้ตามมาตรา 19 ทวิ) ถ้ามีการนำเข้าน้ำตาลในปริมาณมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้านอกโควตา) ก็จะเป็นการทำลายระบบนี้ในที่สุด เพราะทุกตันของน้ำตาลทรายที่ประเทศไทยนำเข้านั้น ไทยจะต้องส่งน้ำตาลกลับออกไปเพิ่มขึ้นหนึ่งตันในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ขายในตลาดภายในประเทศ (ความเสี่ยงเรื่องนี้จะสูงขึ้นมากหลังปี 2546 ซึ่ง

ไทยมีพันธะที่จะลดภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายขาวให้ประเทศต่าง ๆ ในอาฟต้าเหลือไม่เกินร้อยละ 5)

- ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลมีภาระในการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น

นอกจากการปรับขึ้นราคาน้ำตาลภายใต้กรอบของ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้ว อีกแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลอาจทำได้ แต่อาจต้องมีการแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ก็คือ การปรับขึ้นราคาน้ำตาลเป็นการชั่วคราวเพื่อนำเงินรายได้ส่วนที่เกินจากราคาน้ำตาลปัจจุบันมาเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทั้งหมด โดยไม่นำรายได้ส่วนนี้เข้าไปแบ่งในระบบแบ่งปันผลประโยชน์เลย เพื่อนำรายได้นี้มาชดเชยภาระหนี้สินของกองทุนฯ การที่จะใช้วิธีนี้อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 บางมาตรา แต่ถ้ารัฐบาลจะใช้วิธีนี้ รัฐบาลควรแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนฯ ด้วย โดยห้ามใช้กองทุนฯ ในการกู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ เพราะถ้าปล่อยให้มีการใช้กองทุนกู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ไปเรื่อยๆ แล้ว ถึงแม้จะมีการปรับขึ้นราคาน้ำตาลก็จะมีรายได้มากพอที่จะมาชดเชยภาระหนี้สินของกองทุนฯ ซึ่งมีโอกาสที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตอันใกล้

ข.2 การปล่อยให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวภายในช่วงราคาที่กำหนด

แนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลแนวทางหนึ่งที่ได้รับการนำเสนอและผลักดันจากบางฝ่ายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในนามของ “การปล่อยให้ราคาน้ำตาลลอยตัว” “การเปิดเสรีตลาดน้ำตาล” หรือ “การปล่อยให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด” นั้น โดยเนื้อหาแล้วเป็นการเสนอให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวภายในช่วงราคาที่กำหนด โดยให้มีสูตรกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ แต่ในกรณีที่ราคาน้ำตาลที่คำนวณได้สูงกว่าราคาขั้นสูงหรือต่ำกว่าราคาขั้นต่ำก็จะใช้ราคาขั้นสูงหรือราคาขั้นต่ำแทนแล้วแต่กรณี

สำหรับสูตรการกำหนดราคาที่มีการเสนอให้ใช้นั้น มักจะเป็นสูตรที่เทียบกับต้นทุนการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศ (หรือ *import-parity price* ซึ่งนอกจากจะรวมค่าขนส่ง ค่าประกันภัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำเข้าแล้ว ยังรวมภาษีนำเข้าเอาไว้ด้วย) ทั้งนี้ ผู้ที่เสนอแนวทางนี้มักจะเสนอให้ตั้งราคาภายในประเทศให้ต่ำกว่าต้นทุนนำเข้าเล็กน้อย เพื่อไม่ให้เกิดแรงจูงใจในการนำเข้า และผู้เสนอแนวทางนี้อธิบายว่าการกำหนดราคาตามวิธีนี้เป็นกำหนดราคาที่เหมาะสมสอดคล้องกับกลไกตลาด เพราะสามารถแข่งขันกับคู่แข่งในต่างประเทศได้ และเป็นวิธีที่ “เป็นธรรม” สำหรับผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศ เพราะจะสามารถบริโภคน้ำตาลได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคานำเข้า (ซึ่งรวมภาษีนำเข้าเอาไว้ด้วย) โปรดสังเกตว่าอัตราภาษีนำเข้าจะมีความสำคัญใน

กรณีนี้ เพราะอัตราภาษีนำเข้าจะเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดว่าจะสามารถตั้งราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลกเท่าใด

เนื่องจากราคาจำหน่ายภายในประเทศจะยังคงสูงกว่าราคาส่งออก จึงยังมีความจำเป็นต้องจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ (หรืออีกนัยหนึ่ง คงโควตา ก. เอาไว้) เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศตกลงไปเท่ากับ *export-parity price*

สำหรับในประเด็นเรื่องความสอดคล้องกับกลไกตลาดนั้น บันทึกนี้ได้กล่าวเอาไว้ในตอนต้นของหัวข้อ (ข) แล้วว่าวิธีนี้ไม่ใช่การตั้งราคาในตลาดแข่งขัน แต่เป็นการตั้งราคาในตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (*oligopoly*) ที่มีการรวมตัวในลักษณะ *cartel* ความแตกต่างของระบบนี้กับระบบเดิมก็คือ แทนที่จะกำหนดราคาน้ำตาลเอาไว้ตายตัวโดยรัฐบาล ก็จะมีสูตรการกำหนดราคาขึ้นมาแทน ซึ่งสูตรดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลเช่นกัน แต่การกำหนดตาม *import-parity price* นั้น ราคาน้ำตาลภายในประเทศจะเป็นราคาสูงสุดที่สามารถตั้งได้โดยที่ยังสามารถป้องกันการแข่งขันจากต่างประเทศได้ วิธีตั้งราคาดังกล่าวจึงเป็นวิธีที่ยืดประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นที่ตั้ง แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีไหนในทั้งสองวิธีนี้ กอน. (หรือคณะกรรมการน้ำตาลทราย) จะต้องจำกัดและควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลในแต่ละงวดเพื่อให้สามารถรักษาราคาที่กำหนดเอาไว้ได้

สำหรับข้อดีข้อเสียและข้อพิจารณาสำหรับแนวทางนี้ พอจะสรุปได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

ข้อดี

- อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับการอุดหนุนจากผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลในอัตราสูงสุดที่จะเป็นไปได้ วิธีนี้จึงเป็นวิธีที่จะช่วยทำให้อุตสาหกรรมนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุด
- การกำหนดช่วงราคาสูงสุดและต่ำสุด ถ้าไม่กว้างเกินไป จะช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ในระดับหนึ่ง
- โดยทั่วไปแล้วจะไม่มีปัญหาน้ำตาลขาดตลาด (ยกเว้นที่เกิดจากการกักตุนเพื่อเก็งกำไรในระยะสั้น) เพราะราคาน้ำตาลภายในประเทศจะสูงกว่าราคาส่งออกเสมอ ผู้ผลิตทุกรายจึงมีแรงจูงใจที่จะจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้มากที่สุด
- ไม่มีปัญหาเรื่องแรงจูงใจในการนำน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน (ยกเว้นอุตสาหกรรมส่งออกที่มีสิทธิขอคืนภาษีนำเข้าได้)

ข้อเสีย

- มีข้อเสียคล้ายคลึงกับการปรับขึ้นราคาน้ำตาลทราย (ดูหัวข้อ ข.1 ข้างบน) แต่โดยทั่วไปแล้วจะไม่มีปัญหาแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ (ยกเว้นอุตสาหกรรมส่งออกที่มีสิทธิขอคืนภาษีนำเข้าได้)
- รายได้ของโรงงานและชาวไร่มีความผันผวนมากกว่าในระบบปัจจุบัน (หรือในกรณีที่ใช้วิธีในข้อ ข.1 คือปรับขึ้นราคาน้ำตาลในอัตราที่แน่นอน เช่น กิโลกรัมละ 2 บาท)
- การกำหนดโควตา ก. มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพราะจะต้องคำนึงถึงราคาที่ผันแปรไปเรื่อยๆ ด้วย และถ้ากรรมการน้ำตาลทรายควบคุมการขึ้นงวดได้ไม่ดี ก็อาจมีการเก็งกำไรราคาน้ำตาลภายในประเทศมากขึ้น และอาจมีผลทำให้น้ำตาลขาดตลาดในช่วงสั้นๆ ได้
- นอกจากผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลจะต้องชื้อน้ำตาลในราคาแพงขึ้นแล้ว ยังประสบปัญหาราคาน้ำตาลผันผวนมากขึ้นด้วย
- ถ้าไม่มีการให้ส่วนลดการจำหน่ายน้ำตาลแก่อุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ซึ่งมีสิทธิขอคืนภาษีนำเข้าได้แล้ว อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็จะมีแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาล เพราะต้นทุนในการนำเข้าที่ไม่รวมภาษีนำเข้าของอุตสาหกรรมเหล่านี้จะต่ำกว่าราคาที่ตั้งโดย กอน. (ซึ่งคิดรวมภาษีนำเข้าร้อยละ 65 เอาไว้ด้วย) และราคาน้ำตาลในประเทศก็จะมีค่าผันผวนเช่นเดียวกันกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก จึงไม่มีข้อได้เปรียบในการชื้อน้ำตาลจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยแต่อย่างใด
- หลังจากที่ข้อตกลงอาฟต้ามีผลบังคับใช้กับน้ำตาลในปี 2546 อาจมีความจำเป็นต้องลดราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศลงอย่างพรดพรวด (เพื่อรับกับอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 0-5) และอาจมีผลทำให้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยต้องปรับตัวอย่างรุนแรงมากกว่าในกรณีที่ยังใช้วิธีการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศไว้คงที่แบบเดิม

ข้อสังเกตประการหนึ่งสำหรับการใช้มาตรการปรับขึ้นราคาน้ำตาลในทั้งสองกรณีในหัวข้อ 4ข. นี้ ไม่ว่าจะใช้วิธีปรับขึ้นราคาโดยตรง (ข.1) หรือใช้วิธีกำหนดสูตรราคาเทียบกับราคานำเข้า (ข.2) ก็คือ การปรับขึ้นราคาน้ำตาลคงจะทำให้อัตราการผลิตน้ำตาลของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังสามารถใช้มาตรการนี้ได้ในปัจจุบัน แต่ในระยะยาว

ที่ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กดดันให้นานาประเทศเปิดตลาดสินค้าเกษตรนั้น ประเทศไทยเองก็คงจะต้องถูกกดดันให้ลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าการถูกกดดันให้ลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยจะส่งผลทางลบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในระยะสั้น แต่ในระยะยาวนั้น ถ้าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยังผลให้ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลอื่นๆ ต้องเลิกหรือลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนลงโดยถ้วนหน้าในอัตราที่ใกล้เคียงกันแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็น่าจะมีโอกาสในการปรับตัวที่เหนือกว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศที่ยังคงได้รับการคุ้มครองในอัตราที่สูงในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐบาลไทยซึ่งยังคงแทรกแซงกระบวนการกำหนดราคาและการจำหน่ายน้ำตาลอยู่นั้น ก็น่าจะใช้เครื่องมือที่ตนมีอยู่นี้มาช่วยทำให้กระบวนการปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยดำเนินไปอย่างราบรื่นที่สุด โดยกำหนดแผนปฏิรูประบบการค้าน้ำตาลของไทยให้ไปสู่การค้าเสรีอย่างมีขั้นตอน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต

โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นในเรื่องการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศดังต่อไปนี้

(1) การปล่อยให้ราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด โดยรัฐบาลเลิกควบคุมราคาและดูแลไม่ให้ผู้ผลิตรวมตัวกันจำกัดปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ จะมีผลในทางลบต่อรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะนี้ ซึ่งคงไม่ใช่สิ่งที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายปรารถนา

(2) ถ้ารัฐบาลยังคงแทรกแซงในการควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศหรืออนุญาตให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายรวมตัวกันกำหนดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศแล้ว รัฐบาลก็มีหน้าที่กำหนดและควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(3) ในระยะยาว มีแนวโน้มว่าการเจรจาการค้าในเวทีต่างๆ จะส่งผลให้รัฐบาลนานาประเทศต้องยกเลิกหรือลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนลง ซึ่งรัฐบาลไทยเองก็ต้องเลิกแทรกแซงและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกกำหนดโดยกลไกตลาด (ตามข้อ 1) ในที่สุด

(4) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยไม่ได้พึ่งพิงการอุดหนุนมากเท่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจึงมีศักยภาพในการปรับตัวที่เหนือกว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้ว และน่าจะเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าในระยะยาว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมุ่งผลักดันในเวทีการเจรจาขององค์การการค้าโลกเพื่อเร่งให้นานาประเทศเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว

(5) รัฐบาลไทยซึ่งปัจจุบันยังคงแทรกแซงกระบวนการกำหนดราคาและการจำหน่ายน้ำตาลอยู่ น่าจะอยู่ในฐานะที่จะใช้เครื่องมือที่ตนมีอยู่นี้มาช่วยทำให้กระบวนการปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยดำเนินไปอย่างราบรื่นที่สุด โดยกำหนดแผนปฏิรูประบบการค้าน้ำตาลของไทยให้ไปสู่การค้าเสรีอย่างมีขั้นตอน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอตัวอย่างข้อเสนอแนะทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านในการปฏิรูประบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทยในระยะยาวไว้ในหัวข้อ 5 ข้างล่างนี้

5. ตัวอย่างแนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทย

ตัวอย่างที่จะนำเสนอในหัวข้อนี้เป็นตัวอย่างข้อเสนอแนะทางการกำหนดราคาน้ำตาลในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทย ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต ทั้งนี้ การปฏิรูปดังกล่าวจะครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาล และการปรับปรุงโครงสร้าง ซึ่งแม้ว่าประเด็นเหล่านี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของบันทึกฉบับนี้ แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต¹⁵

แนวทางที่จะเสนอในที่นี้มีสมมุติฐานเชิงปฏิบัติการว่า ในระยะอีกประมาณ 10-15 ปีข้างหน้า นั้น ผลจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในเวทีต่างๆ คงจะทำให้ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องยกเลิกการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดในที่สุด ซึ่งประเทศไทยคงจะมีทางเลือกสามทางใหญ่ๆ คือ (1) เลิกแทรกแซงตลาดน้ำตาลและเปิดเสรีตลาดน้ำตาลโดยเร็ว เพราะถึงแม้วิธีนี้จะมีผลกระทบในทางลบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในระยะแรก แต่ในระยะยาวจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบประเทศที่ปรับตัวทีหลัง (2) ประวิงเวลาเอาไว้ให้นานที่สุด เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย และจะลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ต่อเมื่อถูกบีบบังคับและเมื่อประเทศคู่แข่งหรือคู่ค้ายอมลดการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนด้วยเท่านั้น หรือ (3) กำหนดแผนการระยะยาวในการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลของไทยตามเวลาที่คาดว่าจะสอดคล้องกับทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยแผนนี้ควรมีทิศทางและจังหวะก้าวที่ชัด

¹⁵ โปรดดูประเด็นเหล่านี้ใน บทที่ 1, 2,3 และ 5 ในเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1 และรายงานการศึกษาด้านโรงงานน้ำตาลและสินเชื่้อ้อย โดย วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณ ตุลยวสินพงศ์ ในเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 2

เจน เพื่อที่จะทำให้กระบวนการเปิดเสรีดำเนินไปแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

แม้ว่าทางเลือกที่หนึ่งจะเป็นทางเลือกที่นำไปสู่จุดหมายได้เร็วที่สุด แต่จากการวิเคราะห์ในตอนต้นที่ 4 ก. ของบันทึกนี้ บ่งชี้ว่าวิธีนี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อราคาอ้อยและรายได้ของชาวไร่อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ราคาน้ำตาลตกต่ำในระยะนี้ สำหรับทางเลือกที่สองนั้น เมื่อดูเผินๆ อาจจะเป็นทางเลือกที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายต่างๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมากที่สุด แต่การใช้วิธีประวิงเวลาและลงมือทำเมื่อสถานการณ์ภายนอกบีบบังคับเท่านั้น อาจก่อให้เกิดผลเสียที่รุนแรงได้เช่นกัน เพราะการดำเนินการตามแนวทางนี้จะทำให้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยตกเป็นฝ่ายถูกกระทำ ซึ่งการปรับตัวในสถานการณ์เช่นนี้มักจะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าในกรณีที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงจังหวะก้าวของการปฏิรูป และได้มีโอกาสเตรียมตัวรับมือเอาไว้ก่อนแล้ว

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แนวทางการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศในอนาคต ควรจะดำเนินการโดยมีแผนการระยะยาวที่กำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบปัจจุบันไปสู่การเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นไปอย่างราบรื่นที่สุด ซึ่งกระบวนการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศในกรณีนี้ สามารถดำเนินตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้ยกร่างขึ้นมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ยังคงมีกระบวนการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ (โควตา ก.) และยังคงใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในการคำนวณราคาอ้อย
- (2) ปลดปล่อยราคาน้ำตาลภายในประเทศเคลื่อนไหวขึ้นลงภายในกรอบราคาสูงสุดและต่ำสุดซึ่งคำนวณตามสูตรราคาเป้าหมายที่กำหนด และให้ราคาเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลาที่กำหนด (ดูตารางที่ 1)
- (3) สูตรที่ใช้คำนวณราคาเป้าหมายจะต้องสะท้อนอัตราการผลิตสุทธิ (producer subsidy equivalents หรือ PSE) ที่ค่อยๆ ลดลงจากระดับปัจจุบันลงจนเป็นศูนย์ในระยะเวลาประมาณสิบปี (ซึ่งเป็นระยะเวลาที่คาดว่าประเทศต่างๆ น่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลก) แต่ในกรณีที่ผลการเจรจานำไปสู่ข้อตกลงที่ทำให้ไทยต้องยกเลิกระบบน้ำตาลสองราคาก่อนสิบปี ก็จะสามารถยกเลิกการกำหนดราคาวิธีนี้และปล่อยให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาดเอง

- (4) ราคาเป้าหมายในแต่ละปี¹⁶ จะเท่ากับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาวตามสัญญาหมายเลข 5 ที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) ในช่วงสามปีที่ผ่านมา บวกด้วยอัตราการอุดหนุนในปีนั้น (ตามอัตราที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1) ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะทราบราคาเป้าหมายของปีนั้นตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นปีการผลิต
- (5) เพื่อจูงใจไม่ให้เกิดการนำเข้าน้ำตาลจำนวนมาก ราคาเป้าหมายที่กำหนดตามข้อ (4) จะต้องไม่สูงกว่าต้นทุนการนำเข้าซึ่งรวมภาษีนำเข้าตามกติกาสัญญาการค้าโลก และข้อตกลงการค้าอื่นๆ (เช่น AFTA ในกรณีที่ประเทศคู่ค้าที่มีความสามารถในการผลิตน้ำตาลทรายขาว¹⁷ ตกลงปรับลดภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายขาวของตนลงมาเหลือร้อยละ 20 หรือต่ำกว่านั้น)
- (6) เพดานราคาสูงสุดและต่ำสุดของแต่ละปี เท่ากับราคาเป้าหมายในปีนั้น บวกและลบอัตราที่ระบุในตารางที่ 1
- (7) การคำนวณราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศในแต่ละเดือน (หรือ 15 วันหลังจากสามปีแรก) ใช้ราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายขาว (London Contract #5) ในช่วงดังกล่าว (เช่น ในช่วงสามปีแรกใช้ราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอนของเดือนก่อนหน้านั้น หลังจากสามปีจึงเปลี่ยนไปใช้ราคาเฉลี่ยสิบห้าวันก่อนหน้านั้น เป็นต้น) แล้วบวกด้วยอัตราการอุดหนุนที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1 แต่ถ้าวราคาที่คำนวณได้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1 ก็ใช้ราคาขั้นต่ำแทน ในทางกลับกัน ถ้าวราคาที่คำนวณได้สูงกว่าราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1 ก็ใช้ราคาขั้นสูงแทน
- (8) กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละหนึ่งบาท
- (9) การคำนวณราคาอ้อยเบื้องต้นให้ใช้ราคาขั้นต่ำตามกรอบราคา (floor price) ของปีนั้นๆ หรือร้อยละ 70 ของราคาเป้าหมาย (ขึ้นกับว่าจำนวนใดสูงกว่า)
- (10) กองทุนอ้อยและน้ำตาลยังคงต้องมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพราคาในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต่ำสูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ดังนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บเงินเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงเปลี่ยนผ่าน

¹⁶ ปีที่ใช้ควรเป็นปีการผลิต เช่น จากเดือนตุลาคมถึงกันยายนในปีถัดไป

¹⁷ ไม่ว่าประเทศเหล่านี้จะปลูกอ้อยเองหรือนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาผลิตน้ำตาลทรายขาวก็ตาม

- (11) สูตรการกำหนดราคาสามารถนำมาทบทวนในทุกสามปี แต่การเปลี่ยนแปลงใดจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจาก กอน. (ตามโครงสร้างใหม่ที่เสนอไว้ในหัวข้อ 1.6 ของเอกสารแนบท้ายฉบับที่ 1¹⁸) ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

¹⁸ โครงสร้างนี้เสนอให้เปลี่ยนแปลงสัดส่วนของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้เพิ่มกรรมการฝ่ายผู้บริโภค ผู้ใช้น้ำตาล และผู้ทรงคุณวุฒิ ภายใต้หลักการว่าให้มีจำนวนกรรมการที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ชาวไร่และโรงงานรวมกัน) เท่ากับจำนวนกรรมการที่มาจากภาครัฐรวมกับกรรมการท่านอื่นๆ

ตารางที่ 1 ตัวอย่างข้อเสนอสสูตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ

ปีที่	อัตราการอุดหนุน (%)	ช่วงกว้างของราคาสูงสุดและต่ำสุด (ร้อยละของราคาเป้าหมาย)	ระยะเวลาที่ปรับเปลี่ยนราคาแต่ละครั้ง
ปัจจุบัน	S	0 (ราคาคงที่)	ไม่เคยเปลี่ยน
1(เริ่มดำเนินการ)	S	+/- 10	1 เดือน
2	0.9 S	+/- 15	1 เดือน
3	0.8 S	+/- 20	1 เดือน
4	0.7 S	+/- 25	15 วัน
5	0.6 S	+/- 30	15 วัน
6	0.5 S	+/- 35	15 วัน
7	0.4 S	+/- 40	15 วัน
8	0.3 S	+/- 45	15 วัน
9	0.2 S	+/- 50	15 วัน
10	0.1 S	+/- 50	15 วัน
หลังปีที่ 10	0	ไม่มี (ปล่อยราคาลอยตัว)	ตลอดเวลา (ราคาลอยตัว)

หมายเหตุ: S เป็นอัตราการอุดหนุนเฉลี่ยในช่วงสามปีที่ผ่านมา (นับถึงปีฐาน)

$$S = (St + St-1 + St-2) / 3$$

โดยมี t เป็นปีฐาน (แต่ในกรณีที่เริ่มใช้วิธีนี้ในปี 2543/44 อาจเลือกที่จะไม่รวมปี 2540/41 เข้ามาในการคิดค่า S ก็ได้ เนื่องจากเป็นปีที่ไม่ปกติ)

ค่า St ในแต่ละปีคำนวณโดยการหารราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ (Pr) ปีนั้นด้วยราคาเฉลี่ยไม่ถ่วงน้ำหนักของน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) (Plc) ในปีเดียวกันตามสูตร

$$St = \{(Pr,t / Plc,t) - 1\} * 100$$

สาเหตุที่คณะผู้วิจัยเสนอให้ราคาน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดลอนดอนเป็นราคาอ้างอิงก็เพราะตลาดลอนดอนเป็นตลาดล่วงหน้าของน้ำตาลทรายขาวที่ใหญ่ที่สุดในโลก และราคาน้ำตาลทรายขาวตามสัญญาหมายเลข 5 ที่ตลาดลอนดอน (London Contract #5) ก็เป็นราคาที่ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางในการค่าน้ำตาลทรายขาวของโลก จริงอยู่ ราคาน้ำตาลในตลาดโลก (ไม่ว่าจะเป็นราคาน้ำตาลทรายขาวที่ลอนดอน หรือราคาน้ำตาลทรายดิบสัญญาหมายเลข 11 ที่ตลาดนิวยอร์ก ซึ่งเป็นราคาน้ำตาลทรายดิบที่ได้รับการอ้างอิงมากที่สุด) ต่างก็เป็นราคาที่ได้รับผลกระทบจากการบิดเบือนตลาดจากนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศต่างๆ ดังนั้น อัตราการอุดหนุน (S) ที่คำนวณขึ้นตามโดยตารางที่หนึ่งอาจจะสูงกว่าอัตราการอุดหนุนที่จะคำนวณได้ในกรณีที่ประเทศอื่นไม่ได้ใช้นโยบายปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของตน และการคำนวณอัตราการอุดหนุนในกรณีนี้ไม่ได้รวมพรีเมียมของน้ำตาลทรายขาวของไทยเข้ามาด้วย^{19,20} เนื่องจากไม่มีข้อมูลสาธารณะที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายดังเช่นในกรณีของพรีเมียมของน้ำตาลทรายดิบ²¹ แต่การใช้ราคาในตลาดโลกในตลาดที่มีการค้าขายกันในปริมาณมาก (เช่นที่ตลาดลอนดอนหรือนิวยอร์ก) เป็นราคาอ้างอิงก็ยังสอดคล้องกับแบบแผนการค้าที่แท้จริงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมากกว่าการใช้ราคาขายปลีกในประเทศต่างๆ ซึ่งในกรณีหลังนั้น นอกจากราคาเหล่านี้จะแตกต่างกันตามระดับการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศแล้ว ยังแตกต่างกันตามกระบวนการตลาดและส่วนเหลือการตลาดที่แตกต่างกันค่อนข้างมากในแต่ละประเทศด้วย

¹⁹ แม้ว่าการส่งออกน้ำตาลทรายขาวของไทยจะอิงราคาตลาดลอนดอนเป็นหลัก แต่การที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในทวีปเอเชียซึ่งผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคทำให้ในอดีตผู้ส่งออกของไทยมักจะส่งออกได้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดลอนดอนเล็กน้อย ส่วนต่างนี้เรียกกันในวงการน้ำตาลว่า Thai Premium แต่หลังจากที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียและลาตินอเมริกา พรีเมียมส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงหรือแม้กระทั่งติดลบในบางช่วง เนื่องจากค่าขนส่งจากทวีปอเมริกายังเอเชียลดลงมาก และประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลในเอเชียบางประเทศหันไปซื้อน้ำตาลทรายดิบคุณภาพสูง (high-pol raw sugar) มาบริโภคแทนน้ำตาลทรายขาวมากขึ้น

²⁰ การคำนวณอัตราการอุดหนุน (S) ในที่นี้จึงเป็นวิธีการคำนวณเฉพาะกิจเพื่อกำหนดราคาเท่านั้น โดยไม่ควรนำไปใช้อ้างอิงว่าเป็นอัตราการอุดหนุนที่แท้จริงที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้รับ

²¹ นอกจากนี้ พรีเมียมของน้ำตาลทรายขาวก็มีความสำคัญน้อยกว่าในอดีตมากด้วย

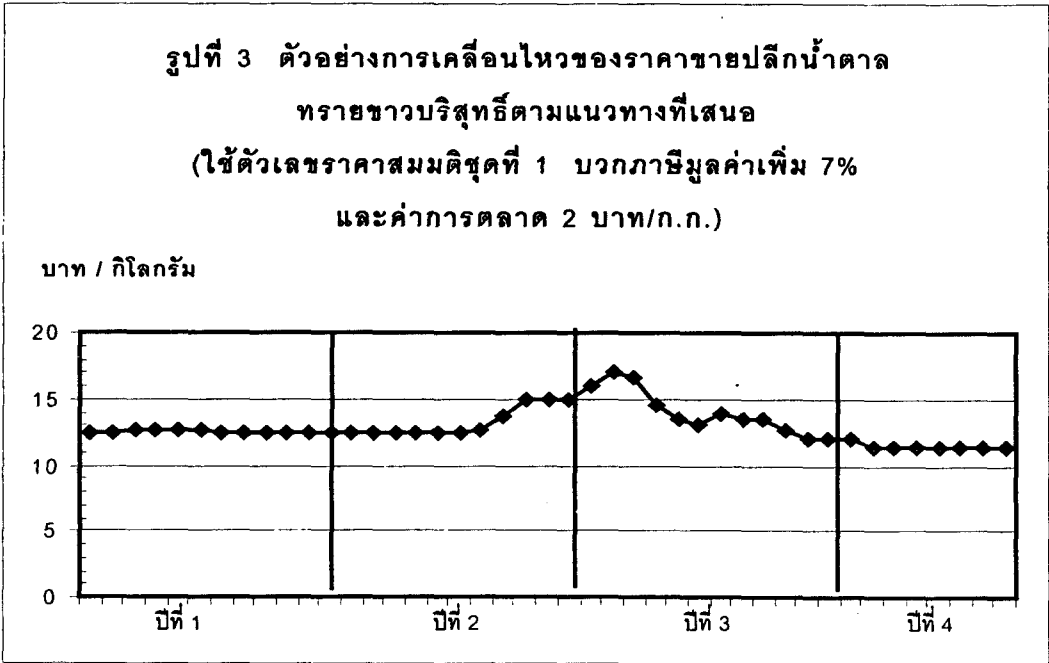
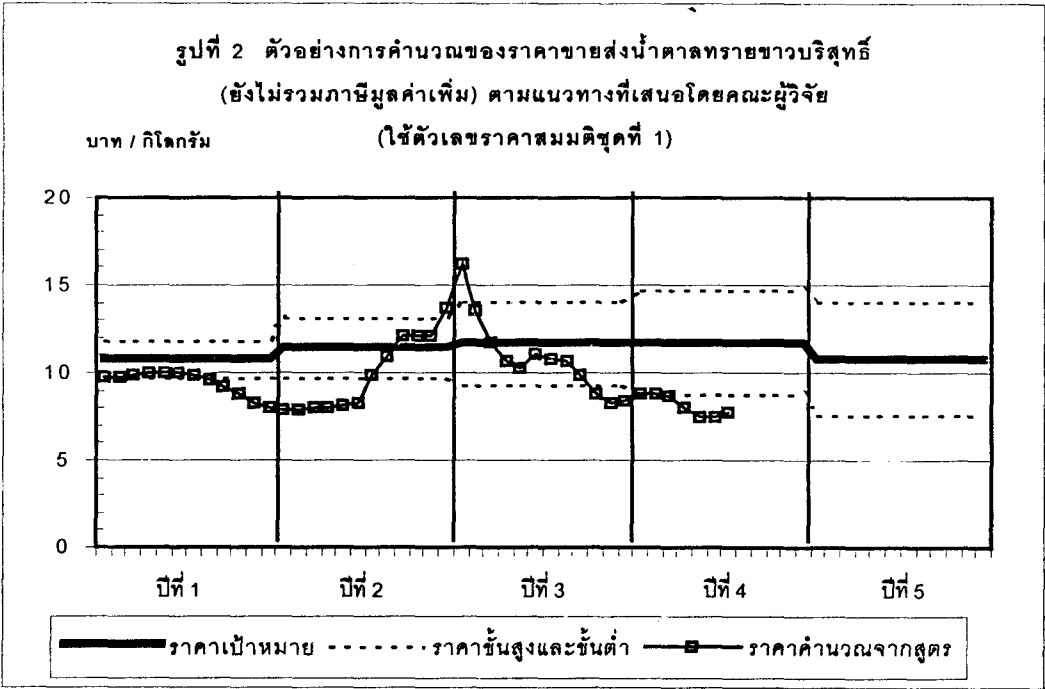
ราคาน้ำตาลทรายตามข้อเสนอนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามตัวแปรต่างๆ ซึ่งตัวแปรหลายตัวจะผันแปรไปตามสภาพตลาดน้ำตาลในอนาคต แต่เพื่อที่ให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นว่าแนวทางที่คณะผู้วิจัยเสนอจะมีผลกระทบต่อราคาน้ำตาลอย่างไรบ้าง คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอการประมาณการและพยากรณ์ในกรณีสมมุติสองกรณีดังต่อไปนี้

กรณีสมมุติที่ 1 การนำแนวทางกำหนดราคาที่คณะผู้วิจัยเสนอมากำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ย้อนหลังในระหว่างปี 2539-2542

ในกรณีนี้ ผู้วิจัยคำนวณอัตราการอุดหนุนเริ่มต้น (S) จากข้อมูลจริงในปี 2536-2538 (แต่ใช้ปีปฏิทินแทนปีการผลิต) การคำนวณราคาขายส่งภายในประเทศตามข้อ (7) (ในหน้า 32) ใช้ข้อมูลรายเดือนทั้งหมด อัตราแลกเปลี่ยนใช้อัตรารายเดือนที่ทางสถาบันฯ รวบรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 2 แสดงราคาเป้าหมาย ราคาสูงสุด/ต่ำสุดในแต่ละปี และราคาขายส่งภายในประเทศรายเดือนที่คำนวณมาจากสูตรที่คณะผู้วิจัย ราคาทั้งหมดนี้เป็นราคาขายส่งหน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม²² จากนั้น จึงนำมาปรับเป็นราคาขายปลีกโดยปรับราคาส่วนที่สูงกว่าและต่ำกว่าราคาสูงสุด/ต่ำสุด ให้มาเท่ากับราคาสูงสุด/ต่ำสุด ที่กำหนดตามสูตร แล้วบวกภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 และค่าการตลาดอีกกิโลกรัมละ 2 บาท ก็จะได้ราคาขายปลีกรายเดือนตามรูปที่ 3

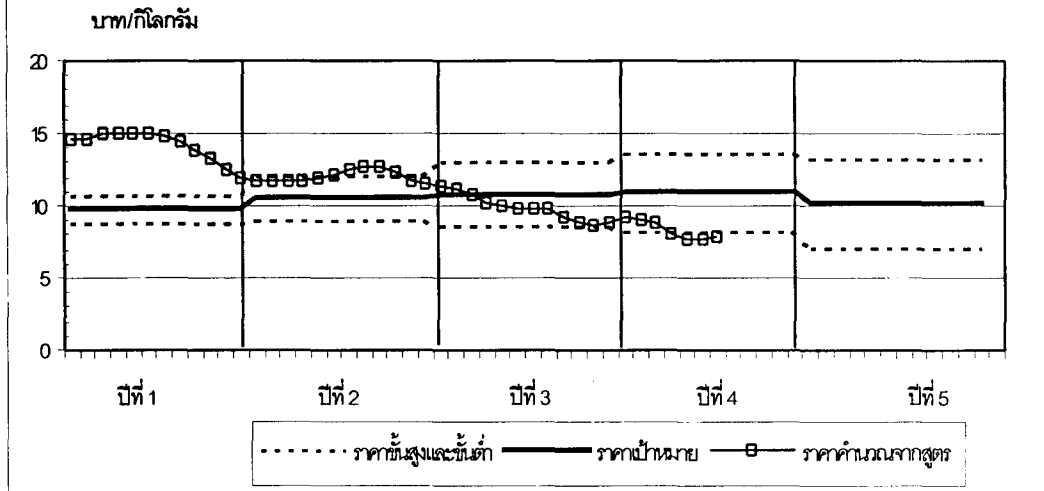
²² ราคาขายส่งหน้าโรงงานจริงๆ รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ด้วย แต่ในรูปนี้ต้องการเปรียบเทียบกับราคาตลาดโลก (ซึ่งการส่งออกไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม) บวกด้วยอัตราการอุดหนุน จึงแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาขายส่งก่อน



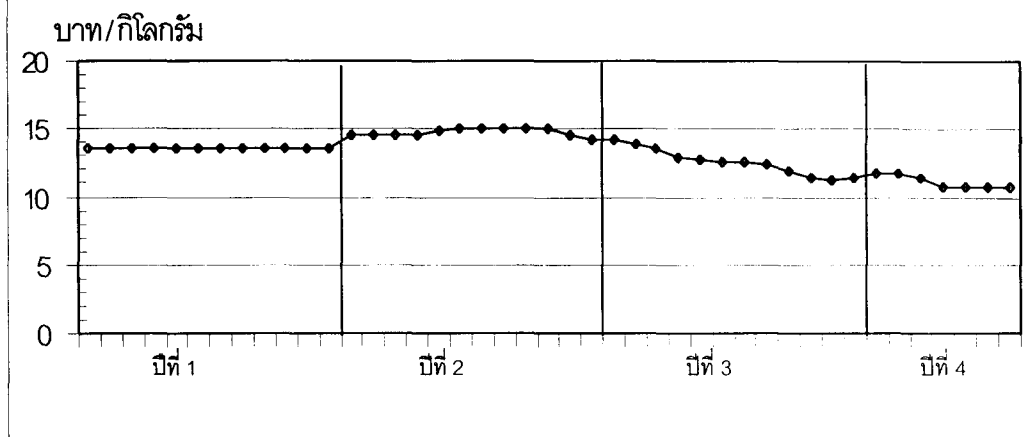
กรณีสมมุติที่ 2 การนำแนวทางกำหนดราคาที่คณะผู้วิจัยเสนอมากำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในระหว่างปี 2543-2546 ภายใต้ข้อสมมุติเพิ่มเติมด้านราคาน้ำตาลและอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคต

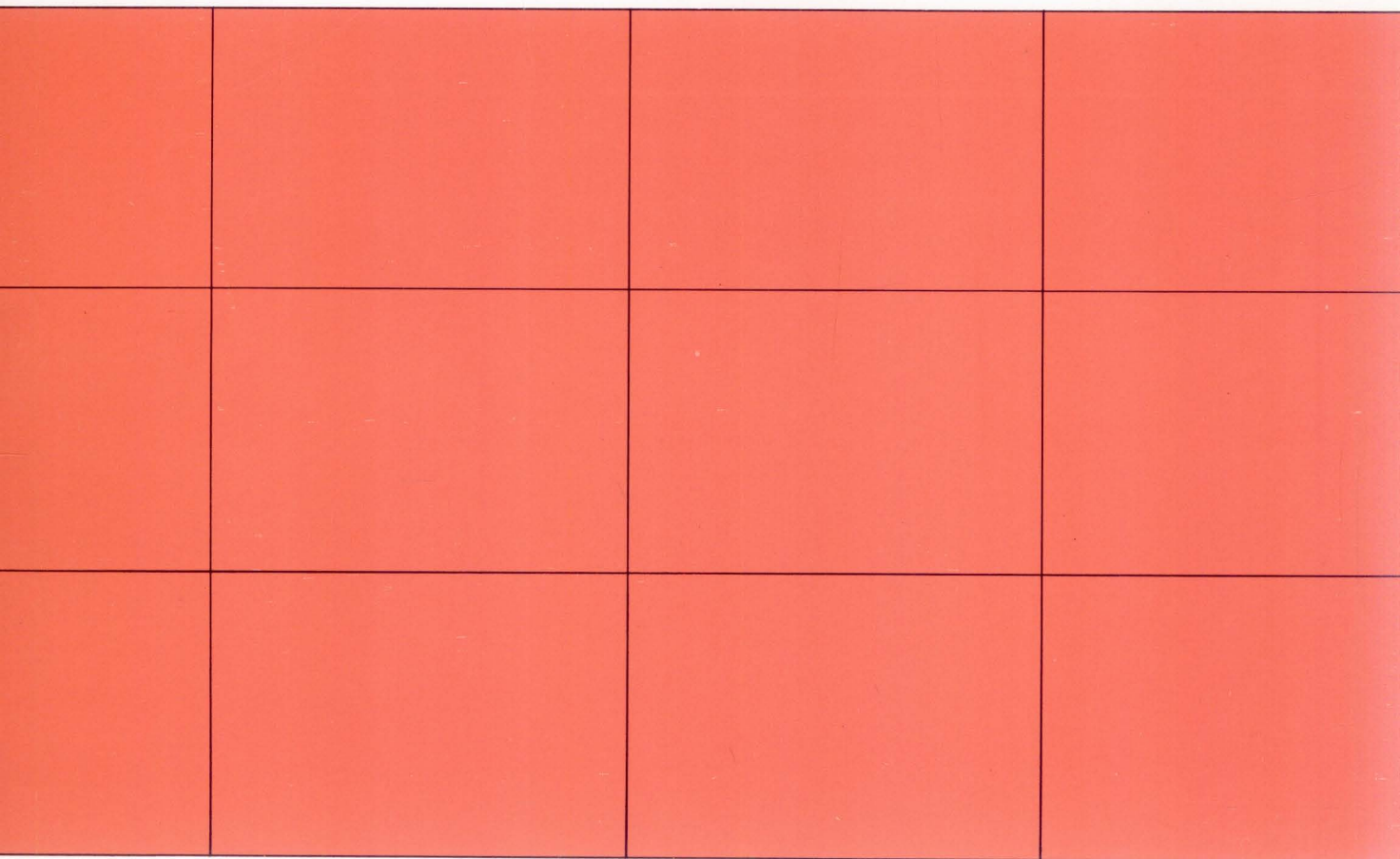
ในกรณีนี้ ผู้วิจัยคำนวณอัตราการอุดหนุนเริ่มต้น (S) จากข้อมูลจริงในปี 2540-2542 (แต่ยังคงใช้ปีปฏิทินแทนปีการผลิต) และมีข้อสมมุติเพิ่มเติมว่า ราคาน้ำตาลทรายขาวตามสัญญาหมายเลข 5 ที่ตลาดลอนดอนเฉลี่ยรายเดือน (ราคาเป็นเหรียญสหรัฐ) ในระหว่างปี 2543-2546 จะเหมือนกับราคารายเดือนในช่วงปี 2539-2542 และอัตราแลกเปลี่ยนจะคงที่อยู่ที่ 38 บาทต่อเหรียญสหรัฐ ภายใต้ข้อสมมุติเหล่านี้ รูปที่ 4 แสดงผลจากการพยากรณ์ราคาเป้าหมาย ราคาสูงสุด/ต่ำสุดในแต่ละปี และราคาขายส่งภายในประเทศรายเดือนที่คำนวณมาจากสูตรที่คณะผู้วิจัยเสนอ (ราคาขายส่งหน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) และปรับมาเป็นราคาขายปลีกรายเดือนในรูปที่ 5

รูปที่ 4 ตัวอย่างการคำนวณของราคายางส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ตามแนวทางที่เสนอโดยคณะผู้วิจัย (ใช้ตัวเลขราคาสสมมติชุดที่ 2)



รูปที่ 5 ตัวอย่างการเคลื่อนไหวของราคายางปลิคน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ตามแนวทางที่เสนอ (ใช้ตัวเลขสมมติชุดที่ 2 บวกภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% และค่าการตลาด 2 บาท/ก.ก.)





565 Soi Ramkhamhaeng 39 (Thepleela 1), Bangkok, Bangkok 10310

Tel: (662) 718-5460 extention 216-218; Fax: (662) 718-5461-2;

Email: publications@leela1.tdri.or.th; Web site: <http://www.info.tdri.or.th>