

## สรุปผลและข้อเสนอแนะ

### 6.1 สรุปผล

อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลทรายจากอ้อยของประเทศไทยได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ และสามารถทำรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นมูลค่าหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปี อีกทั้งประเทศไทยยังกลายเป็นผู้ผลิตที่สำคัญอันดับโลกอีกด้วย ซึ่งตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องเสมอ โดยในการศึกษาคั้งนี้มุ่งที่จะศึกษานโยบายของอุตสาหกรรม และผลกระทบจากการใช้นโยบายดังกล่าวที่มีต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศไทย โดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นับเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่พยายามแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบระเบียบ และอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ยึดถือพระราชบัญญัตินี้เพื่อบริหารอุตสาหกรรมมาอย่างต่อเนื่องถึง 20 ปี โดยวิธีการศึกษาแบ่งออก 2 ส่วน คือ การศึกษาเชิงพรรณนา และการศึกษาเชิงปริมาณ

การศึกษาเชิงพรรณนา ได้ทำการรวบรวมนโยบายและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย และทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายของภาครัฐที่มีต่อผู้บริโภคในประเทศ ชาวไร้อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย และการศึกษาเชิงปริมาณ ได้อาศัยพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการในเรื่องส่วนเกินของผู้บริโภค และส่วนเกินของผู้ผลิต โดยทำการประมาณสมการอุปสงค์และสมการอุปทานน้ำตาลทราย เพื่อนำมาคำนวณผลกระทบของนโยบายรัฐที่มีต่อส่วนเกินของผู้บริโภค และส่วนเกินของผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทย โดยผลกระทบของนโยบายรัฐต่อผู้บริโภคพิจารณาจาก ผลต่างของส่วนเกินของผู้บริโภค ณ ระดับราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ กับส่วนเกินของผู้บริโภค ณ ระดับราคาที่ไม่มีการแทรกแซงจากนโยบายรัฐบาล ส่วนผลกระทบต่อผู้ผลิตพิจารณาจาก ผลต่างของส่วนเกินของผู้ผลิต ณ ระดับราคาน้ำตาลที่ผู้ผลิตได้รับ กับส่วนเกินของผู้ผลิต ณ ระดับราคาที่ไม่มีการแทรกแซงจากนโยบายของรัฐบาล

ในการศึกษาเชิงพรรณนาเพื่อศึกษาถึงนโยบายของภาครัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งก่อนและหลังพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จากการศึกษา พบว่า รัฐบาลเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลให้เป็น

อุตสาหกรรมเพื่อการค้าตั้งแต่ช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์และเป็นผู้ผูกขาดการค้าน้ำตาล สินค้า น้ำตาลเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้แก่รัฐอย่างมาก จนกระทั่งเมื่อประเทศล่าอาณานิคมเข้ามา ในภูมิภาคและได้เจรจาให้ไทยเปิดประเทศและทำการค้าโดยเสรี รัฐบาลจึงได้ยกเลิกการผูกขาด อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ได้ซบเซาลงไปในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการ จัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้ทันสมัยเทียบเท่ากับ ประเทศอื่น ๆ

จนกระทั่ง พ.ศ. 2480 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลไทยลำปางขึ้น ซึ่งนับเป็น โรงงานน้ำตาลทรายขาวแห่งแรกที่ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัย รัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้า จึงได้จัดตั้งบริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด และต่อมาได้โอนกิจการ ให้กับองค์การน้ำตาลไทย ควบคู่ไปกับการจำกัดปริมาณส่งออกน้ำตาลและการใช้กำแพงภาษี เพื่อ สนับสนุนให้มีการตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงมากขึ้น จะได้สามารถผลิต น้ำตาลสำหรับบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอ

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการขาดแคลนน้ำตาล ทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้น รัฐจึงใช้มาตรการควบคุมราคาแต่ไม่ได้ผลและต้องยกเลิกไปในที่สุด ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้น เป็น 13 เท่าของราคาควบคุม ทำให้ในระหว่างปี พ.ศ. 2487 – 2490 มีโรงงานน้ำตาลจัดตั้งเพิ่มขึ้น อีกจำนวนมาก จนทำให้มีโรงงานน้ำตาลทรายแดงมากเกินไป แต่เพราะความผันผวนทางการเมือง จึงทำให้อุตสาหกรรมขาดการกำกับดูแล ผลผลิตน้ำตาลทรายจึงลดลงอย่างมาก และระหว่างปี พ.ศ. 2490 – 2495 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงเพราะผลผลิตน้ำตาลในตลาดโลกมากเกินไป ความต้องการ จึงมีการนำเข้าน้ำตาลจำนวนมากจากต่างประเทศ เพราะขณะนั้นต้นทุนการผลิต น้ำตาลของไทยสูง ทำให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต้องเลิกผลิต รัฐบาลได้เข้าแก้ไขปัญหาโดย การจัดตั้งบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อเป็นผู้ผูกขาดการค้าน้ำตาลทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ โดยบริษัทได้ดำเนินการรับซื้อน้ำตาลทรายในราคาประกันและกำหนด ราคาน้ำตาลทรายนำเข้าให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศประมาณร้อยละ 25

การจัดตั้งบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ได้ทำให้ผู้บริโภคน้ำตาลใน ประเทศต้องเป็นผู้รับภาระเนื่องจากต้องบริโภคน้ำตาลราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น และเป็น มาตรการที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้มากขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2500 บริษัทต้องยกเลิกการรับซื้อน้ำตาลทรายในราคาประกันและปล่อยให้กลไก ตลาดทำงาน เพราะปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นมาก บริษัทไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อน้ำตาลไว้ได้

หมด ราคาน้ำตาลทรายในประเทศจึงลดลงอย่างมาก เกิดสถานการณ์น้ำตาลล้นตลาด ปีต่อมา ผลผลิตน้ำตาลทรายจึงลดลงจนเกิดการขาดแคลน รัฐบาลได้เข้าแก้ไขปัญหา โดยเพิ่มภาษีนำเข้า เพื่อกระตุ้นให้มีการผลิตเพิ่ม และจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ผลจากมาตรการทั้ง 2 นี้ ทำให้มีการทำไร่อ้อยเพิ่มขึ้น โรงงานน้ำตาลใหม่เกิดขึ้นมากมาย และโรงงานเดิมได้ขยายการผลิต อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยจึงสามารถผลิตได้เกินความต้องการ บริโภคในประเทศนับแต่นั้นเป็นต้นมา

แต่การขยายตัวของอุตสาหกรรมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลก ราคาน้ำตาลตกต่ำ รัฐบาลจึงต้องใช้นโยบายกำแพงภาษีและสั่งห้ามโรงงานน้ำตาลขยายโรงงาน แต่ก็ไม่สามารถจูงใจให้มีการลดปริมาณการผลิตได้ โรงงานน้ำตาลหลายโรงจึงต้องปิดตัวไป รัฐบาลจึงเข้าแทรกแซงโดยใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออก โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติ อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เพื่อจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาล ทราย เรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตและนำเงินสงเคราะห์นี้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก โรงงาน น้ำตาลจึงหาทางลดภาระการจ่ายเงินสงเคราะห์โดยการกดราคารับซื้ออ้อย ทำให้การทำไร่อ้อย ลดลง ผลผลิตน้ำตาลลดลงในปี พ.ศ. 2506 ในขณะที่ราคาน้ำตาลได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น กระตุ้นให้ โรงงานน้ำตาลและชาวไร่เร่งขยายการผลิต แต่พอปี พ.ศ. 2508 ราคาน้ำตาลปรับตัวลดลง การ ขยายการผลิตทำให้ประเทศไทยมีน้ำตาลทรายส่วนเกินที่จะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเพื่อส่งออกเป็น จำนวนมาก แต่กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไม่มีเงินทุนเพียงพอ รัฐบาลจึงต้อง ยกเลิกกองทุนดังกล่าว แล้วแก้ไขปัญหาน้ำตาลส่วนเกินโดยขอโควตาส่งออกไปยังประเทศ สหรัฐอเมริกาและรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงาน แล้วนำน้ำตาลทยอยออกขายในช่วงปลายปี พ.ศ. 2509 – 2510 และยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตาลล้นตลาด รัฐบาลจึงต้องการดำเนินนโยบายจำกัดปริมาณ การผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคและปริมาณโควตาส่งออกของสหรัฐอเมริกาในแต่ละปี และให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจนสามารถลดต้นทุนการผลิตให้แข่งขันกับต่างประเทศ ได้แล้วจึงค่อยให้มีการผลิตเพื่อการส่งออก จึงได้ตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้น เพื่อจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย แต่ ผลผลิตน้ำตาลของไทยก็ยังคงเพิ่มขึ้น ประเทศไทยจึงสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การน้ำตาลระหว่าง ประเทศเพื่อให้ได้สิทธิในการส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก

ช่วง พ.ศ. 2515 – 2519 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยขยายกำลังการผลิตเพื่อส่งออก และมีการลักลอบส่งออก จนทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคในประเทศ ราคาที่ซื้อขายตามท้องตลาดสูงกว่าราคาที่ทางการประกาศเสมอ การขยายการผลิตทำให้ประเทศไทยได้กลายเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลก

ในช่วง พ.ศ. 2520 – 2521 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดต่ำลงช้า ๆ แต่ละปี โรงงานน้ำตาลได้มีการเรียกร้องให้มีการลดหรืองดจัดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายส่งออก รวมทั้งให้เงินช่วยเหลือแก่น้ำตาลทรายส่งออก และมีการปรับเพิ่มราคาขายปลีกและส่งออกน้ำตาลทราย เพื่อที่จะให้โรงงานน้ำตาลสามารถรับซื้ออ้อยได้ในราคาประกัน จนกระทั่งฤดูการผลิต 2522 - 2524 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น โรงงานน้ำตาลต่างแย่งกันซื้ออ้อย เริ่มเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลและราคาจำหน่ายสูงกว่าราคาควบคุม รัฐบาลต้องปรับเพิ่มราคาน้ำตาลจำหน่ายภายในประเทศถึง 2 ครั้ง จนราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวเพิ่มเป็นกิโลกรัมละ 12 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ 13 บาท และคงระดับราคานี้ไปอีกเกือบ 20 ปี จนกระทั่งฤดูการผลิต 2540/2541 จึงได้ปรับราคาเพิ่มขึ้นอีกกิโลกรัมละ 0.50 บาท เพราะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทราย

เมื่อเข้าสู่ฤดูการผลิตปี 2524/2525 และ 2525/2526 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวลดลง ทำให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาดจากการที่มีการขยายการผลิตในช่วงที่อ้อยและน้ำตาลได้ราคาสูง โรงงานน้ำตาลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลเพราะอ้อยถูกกดราคา ฤดูการผลิต 2524/2525 รัฐบาลจึงต้องใช้เงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยทั้งหมด จากปัญหาของอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ทำให้มีแนวคิดที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารอุตสาหกรรม จึงนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วน 70 : 30 มาใช้เพื่อแก้ปัญหาของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะปัญหาการกำหนดราคาอ้อย ในฤดูการผลิต 2525/2526 ซึ่งในฤดูการผลิตนี้สถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกยังตกต่ำ รัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ จึงให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด กู้ยืมหาแหล่งเงินกู้เพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมจำนวน 78 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ขึ้นรองรับการดำเนินงานตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกที่จะรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติฉบับนี้นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เจ้าของผลประโยชน์โดยตรงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย

ระหว่าง พ.ศ. 2527 – 2530 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำ โรงงานน้ำตาลทรายขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้ออ้อย จึงได้ร้องขอให้รัฐบาลลดหรือดัดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายที่จำหน่ายในประเทศและส่งออก เพื่อนำเงินที่ได้จากการลดหรือดัดเก็บภาษีมาช่วยเสริมสภาพคล่องของอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังได้ส่งเสริมให้มีการจำหน่ายน้ำตาลให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกในราคาที่ต่ำกว่าผู้ซื้อทั่วไป เพื่อเป็นการขยายตลาดน้ำตาลทราย จนเข้าสู่ฤดูกาลผลิต 2531/2532 – 2534/2535 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกกระเตื้องขึ้น ทำให้ราคาอ้อยขึ้นต้นสูงกว่าปีที่ผ่านมา แต่ชาวไร่อ้อยไม่พอใจกับระดับราคาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องช่วยเหลือโดยการลดหรือดัดเก็บภาษีการค้า เพื่อนำเงินจากการลดภาษีไปชำระหนี้เงินกู้เพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมฤดูกาลผลิต 2525/2526 ซึ่งการลดหรือดัดเก็บภาษีการค้าแล้วนำเงินที่ได้จากการงดเก็บภาษีมาช่วยเหลืออุตสาหกรรม ให้ผลไม่ต่างไปจากการให้รัฐบาลนำเงินมาช่วยอุดหนุน

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ฤดูกาลผลิต 2535/2536 จึงได้เริ่มนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน (C.C.S.) มาใช้ และได้เปลี่ยนการกำหนดราคาคอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขตในฤดูกาลผลิต 2539/2540 เพื่อจูงใจให้ชาวไร่อ้อยแต่ละเขตปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยในเขตที่สามารถผลิตอ้อยได้ระดับความหวานมากกว่าเขตอื่น

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ เป็นผลให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์ไม่ให้สินเชื่ออย่างเคย ราคาคอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลขึ้นต้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิตจริง ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างผลกระทบให้แก่วรัฐบาลให้เข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญห สภาพคล่องของอุตสาหกรรม ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะลงเอยด้วยการให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยไม่ได้สนใจถึงระดับราคาน้ำตาลที่

ขายได้และฐานะทางการเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ต้องเป็นหนี้สูงถึงเกือบ 2 หมื่นล้านบาท เพื่อจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการรับซื้อลดเช็คค่า บำรุงอ้อย (เช็คเกี่ยว) การเพิ่มราคาอ้อยขั้นต้นให้ได้คุ้มกับต้นทุนการผลิต และเพื่อให้กองทุนอ้อย และน้ำตาลทรายมีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับชำระหนี้ จึงต้องขึ้นราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ภายในประเทศ และแยกภาษีมูลค่าเพิ่มจากราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท นำไปชำระหนี้ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่ในฤดูการผลิต 2544/2545 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวกลับนำไปเพิ่มราคาอ้อยแทนการชำระหนี้

ปัญหาที่รุนแรงทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามหาทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะ ปัญหานี้สินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงปัญหาประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและ น้ำตาลทราย รัฐบาลจึงได้มีนโยบายระยะยาว คือ กำหนดปริมาณอ้อยเป้าหมายฤดูการผลิต 2546/2547 – 2550/2551 แต่ละฤดูการผลิตให้อยู่ในระดับ 65 ล้านตัน กำหนดราคาอ้อยและ ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายออกเป็น 2 กอง โดยปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนที่เกินกว่าปริมาณเป้าหมายที่กำหนดจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากระบบ และสนับสนุนให้นำ อ้อยไปผลิตเป็นเอทานอล รวมทั้งกำหนดพื้นที่เพาะปลูกอ้อยต้องไม่อยู่ห่างจากโรงงานน้ำตาลเกิน 100 กิโลเมตร

จากนโยบายของรัฐบาล สามารถแบ่งได้เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับราคา คือ การ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก (ระบบ 2 ราคา) และนโยบายเพื่อช่วยยกระดับราคาอ้อยให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย ได้แก่ มาตรการรับซื้อลด ตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก มาตรการควบคุมปริมาณการผลิต การนำเข้าและส่งออก มาตรการทางด้านภาษี นโยบายส่งเสริมการใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออก กองทุนอ้อยและ น้ำตาลทราย และนโยบายส่งเสริมการผลิตเอทานอล

การศึกษาเชิงปริมาณ ได้ศึกษาผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลต่อสวัสดิการ ของผู้บริโภคและผู้ผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทย ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในการคำนวณได้ใช้ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2527 – 2546 โดยแบ่งการ พิจารณาจากผลกระทบที่มีต่อส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ผลิตออกเป็น 3 ช่วงเวลา จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า

1) นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ภายหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 (ระยะเวลา 20 ปี) ส่งผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศไทยสูญเสียผลประโยชน์สุทธิ 126,752 ล้านบาท ส่วนผู้ผลิตได้รับผลประโยชน์สุทธิ 325,726 ล้านบาท

2) ระบบ 2 ราคา ที่กำหนดให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศสูงกว่าราคาจำหน่ายน้ำตาลในตลาดโลก ผู้บริโภคและผู้ผลิตได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ แต่น้อยกว่าผลกระทบที่เกิดจากนโยบายที่ใช้เพื่อยกระดับราคาอ้อยให้เกษตรกรชาวไร่อ้อย โดยผู้บริโภคได้รับผลกระทบในเชิงลบ เสียประโยชน์ 125,768 ล้านบาท ในขณะที่ผู้ผลิตได้รับประโยชน์จากนโยบายยกระดับราคาอ้อย 329,027 ล้านบาท

3) นโยบายที่รัฐบาลใช้เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตมากกว่าผู้บริโภค เนื่องจากใน 3 ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ผู้บริโภคเป็นผู้เสียประโยชน์โดยตลอด และรัฐบาลได้ผลกระทบส่วนหนึ่งในการอุดหนุนผู้ผลิตในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศเป็นผู้จ่ายแทน เพื่อที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย น้อยที่สุด

4) ผลประโยชน์สุทธิที่ได้สังคมได้รับจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยพิจารณาเฉพาะในส่วนของผู้บริโภคและผู้ผลิตน้ำตาลทราย พบว่า สังคมได้รับประโยชน์ แต่มูลค่าที่ได้รับจากนโยบายของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงทุกช่วงเวลาที่ทำการศึกษา

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

1) นโยบายที่รัฐบาลใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รัฐให้ความสำคัญกับผู้ผลิตอย่างมาก จึงเน้นให้ประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเป็นหลัก โดยให้ผู้บริโภคเป็นผู้เข้าไปช่วยรัฐรับภาระจากอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมเองมักจะมีผลทำให้เป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาขึ้น โดยเฉพาะปัญหาสภาพคล่องและปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ในขณะที่ผู้บริโภคภายในประเทศซึ่งต้องรับผลกระทบไปด้วยจากการผลกระทบส่วนหนึ่งจากการแทรกแซงของรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยกำหนดระยะเวลาและ/หรือปริมาณหรือมูลค่าที่จะให้ จะให้ความช่วยเหลือ เพื่อผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศซึ่งช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาโดยตลอด ได้รับภาระลดลงหรือไม่ต้องรับภาระเลย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ นอกจากนี้ จะเป็นการจูงใจให้ผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

ปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปิดตลาดเสรีในอนาคต เพราะจากการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ทำให้ในอนาคตแล้วอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยต้องลดการอุดหนุนลง

2) ปัญหาใหญ่ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ ปัญหาต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาล ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการประกาศราคาอ้อยและน้ำตาลทรายขั้นต่ำ ในหลาย ๆ ปีจะมีข้อเรียกร้องจากชาวไร้อ้อยหรือโรงงานน้ำตาลว่าได้รับราคาไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ที่ผ่านมายุทธศาสตร์อ้อยและน้ำตาลเน้นการพัฒนาในเชิงปริมาณ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนโรงงานน้ำตาลที่เพิ่มขึ้น การขยายกำลังการผลิต การเพิ่มพื้นที่ปลูกอ้อย เป็นต้น มากกว่าการพัฒนาคุณภาพของอ้อยและน้ำตาล แม้มีความพยายามที่จะก่อตั้งสถาบันวิจัย แต่ก็ยังไม่มีผลการดำเนินงานจริงจัง จึงควรให้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นศูนย์กลางงานวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายมากขึ้น ให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์และการผลิตอ้อยให้มีคุณภาพดีขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายให้สามารถใช้กำลังการผลิตที่มีอยู่ของโรงงานอย่างเต็มที่ เพราะการที่ต้นทุนการผลิตลดลง ผู้ผลิตจะมีรายรับหลังจากหักต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายก็จะสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ผลิตโดยตรง นอกจากนี้ การลดต้นทุนการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จะเป็นการลดการพึ่งพิงระบบ 2 ราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะจะช่วยลดภาระการอุดหนุนของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลดภาระการอุดหนุนของผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศ ซึ่งเป็นผู้รับภาระส่วนใหญ่ในการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย