



บทที่ 3

การศึกษานโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาอุตสาหกรรมน้ำบาดาล

จากสาเหตุที่อุตสาหกรรมน้ำบาดาลเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่จะก่อมลพิษน้ำบาดาลให้เพียงพอกับความต้องการของประชากรผู้บริโภคทั่วโลก ทำให้ประเทศผู้ผลิตน้ำบาดาลพยายามที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตจนเกินความต้องการ ผลผลิตน้ำบาดาลในตลาดโลกในปี พ.ศ. 2525 มีปริมาณเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าของผลผลิตน้ำบาดาลในปี พ.ศ. 2503 คือจากปริมาณผลผลิต 52 ล้านตันเพิ่มขึ้นเป็น 101 ล้านตัน ดังแสดงในตารางที่ 3.1 ในช่วงระยะ 23 ปี นับจากปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2526 จะมีเพียง 7 ปี เท่านั้น ที่ผลผลิตน้ำบาดาลตกต่ำ คือในปี พ.ศ. 2505/06 2514, 2516/17 และ 2522/23 ซึ่งมีผลมาจากความแห้งแล้งในประเทศผู้ผลิตน้ำบาดาลรายใหญ่ของโลก

ราคาน้ำบาดาลในตลาดโลก จะเปลี่ยนแปลงตามปริมาณผลผลิตน้ำบาดาลและปริมาณความต้องการของผู้บริโภคในแต่ละปี ปีใดเกิดการขาดแคลนน้ำบาดาลราคาน้ำบาดาลก็จะสูงขึ้น ปีใดปริมาณน้ำบาดาลในตลาดโลกก็จะทำให้ราคาน้ำบาดาลตกต่ำลง ดังแสดงในตารางที่ 3.1 ราคาน้ำบาดาลในตลาดโลกในปี พ.ศ. 2525/26 เมื่อเทียบกับราคาน้ำบาดาลเมื่อ 20 ปีก่อนในอดีต คือปี พ.ศ. 2504/05 จะมีราคาใกล้เคียงกันมาก ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำบาดาลในปัจจุบัน ต้องประสบปัญหาการขาดทุน เพราะต้นทุนในการผลิตน้ำบาดาลสูงขึ้น อันเนื่องมาจากราคาน้ำมันและค่าแรงงานที่เพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำบาดาลของไทยก็ประสบปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นเช่นกัน แม้ว่าปัจจุบันโรงงานน้ำบาดาลจะได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้ดีขึ้นแล้วก็ตาม อุตสาหกรรมน้ำบาดาลของไทยก็ยังล่าหลังประเทศคู่แข่งอื่น ๆ อยู่อีกมาก ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตในทุกวิถีทางให้ได้มากที่สุด

ตารางที่ 3.1 ปริมาณผลผลิตน้ำตาล, ความต้องการบริโภคน้ำตาล และราคาน้ำตาลในตลาดโลก

ปี พ.ศ.	ปริมาณผลผลิต น้ำตาล (1,000 ตัน)	ปริมาณความต้องการ บริโภคน้ำตาล (1,000 ตัน)	ราคาน้ำตาล (เซนต์/ปอนด์) สหรัฐฯ
2503	52,299	49,218	10.09
2504	54,757	53,229	8.84
2505	51,227	53,455	9.11
2506	51,894	54,343	26.84
2507	59,319	54,158	18.16
2508	63,790	57,962	6.29
2509	62,741	59,754	5.47
2510	65,026	61,602	5.80
2511	65,411	64,744	5.74
2512	68,140	66,847	9.29
2513	71,142	70,480	10.08
2514	71,975	72,457	11.68
2515	73,735	73,660	17.36
2516	75,789	76,330	19.16
2517	76,397	77,303	49.32
2518	78,846	74,438	30.15
2519	82,400	79,241	17.04
2520	90,350	82,592	11.00
2521	90,932	86,148	9.24
2522	89,327	89,998	9.90

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	ปริมาณผลผลิต น้ำตาล (1,000 ตัน)	ปริมาณความต้องการ บริโภคน้ำตาล (1,000 ตัน)	ราคาน้ำตาล (เซนต์/ปอนด์) สหรัฐฯ
2523	84,514	88,164	27.16
2524	92,522	88,406	16.66
2525	101,432	91,725	8.80
2526	96,815	92,569	8.79

ที่มา : International Sugar Organization (ISO)

อัตราผลผลิตต่อ 1 ไร่ของ ไทยเมื่อเทียบกับประเทศผู้ส่งออกที่เป็นคู่แข่งใน ตลาดโลกแล้ว ประเทศไทยมีอัตราผลผลิตที่ต่ำมาก ซึ่งเกิดจากสาเหตุ 2 ประการคือ ผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานไม่เพียงพอ การที่ผลผลิตต่ำอยู่เช่นนี้ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงจนไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ และอาจทำให้เกษตรกรได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าต้นทุนที่ลงไป ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อไร่ของเกษตรกรสูง อัตราการผลิตของโรงงานต่ำ ทำให้ชาวไร่ได้รับราคาตอบแทนที่ต่ำ ปัญหาจึงเป็นปัญหาที่ก่อกวนอยู่กับชาวไร่อย่างสำคัญ

ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยและแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างสังเขป โดยจะกล่าวถึงปัญหาในหัวข้อใหญ่ดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาการขยายพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย

ปัญหาการขยายพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยจะเห็นได้ว่า พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา จากพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย 4.4 แสนไร่ในปี พ.ศ. 2504 - 2505 เพิ่มขึ้นเป็น 4 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2525 - 2526 ดังแสดงในตารางที่ 3.2 การขยายพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยจะไม่มีปัญหา ถ้าสามารถผลิตน้ำตาลและขายน้ำตาลได้หมดในราคาที่สูงพอ

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยในแต่ละภาค ในช่วง ปี
พ.ศ. 2504 ถึง 2526

พื้นที่เพาะปลูกอ้อย (ไร่)					
ปี พ.ศ.	ภาคเหนือ	ภาคตะวันตก	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	รวม
2504 - 05	61,006	153,524	166,712	60,092	441,334
2505 - 06	52,432	123,641	128,914	39,995	344,982
2506 - 07	55,300	162,900	171,800	62,000	452,000
2507 - 08	47,500	208,500	222,000	54,000	532,000
2508 - 09	49,500	203,000	207,500	63,500	532,500
2509 - 10	38,039	162,825	126,731	33,784	361,379
2510 - 11	35,064	202,032	163,181	47,500	447,777
2511 - 12	32,739	315,207	235,076	63,221	646,243
2512 - 13	37,764	393,181	244,599	63,039	738,583
2513 - 14	44,285	545,025	223,529	48,967	861,806
2514 - 15	41,664	573,371	208,377	49,508	872,494
2515 - 16	56,821	712,213	290,609	73,796	1,133,439
2516 - 17	143,758	1,029,558	352,214	90,774	1,616,304
2517 - 18	225,019	1,178,480	390,000	141,754	1,935,253
2518 - 19	306,157	1,413,620	455,101	173,072	2,347,950
2519 - 20	323,237	2,141,712	436,815	216,925	3,118,689
2520 - 21	400,185	2,363,740	501,010	276,161	3,541,096
2521 - 22	370,740	1,935,577	521,314	305,203	3,132,834
2522 - 23	312,711	1,606,404	510,438	300,682	2,730,235
2523 - 24	388,604	1,860,830	555,175	289,286	3,093,895
2524 - 25	442,174	2,078,193	645,381	474,545	3,640,293
2525 - 26	544,005	2,363,661	656,010	578,691	4,082,367

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

แต่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ผลผลิตน้ำตาลของโลกสูงกว่าความต้องการ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงตกต่ำลง และราคาน้ำตาลทรายของไทยที่ผลิตได้จะต้องพึ่งตลาดต่างประเทศประมาณร้อยละ 60 - 70 ดังแสดงในตารางที่ 3.3 ความตกต่ำของราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะส่งผลกระทบต่อชาวไร่้อยในที่สุด การแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องมีมาตรการควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและสร้างหลักประกันในด้านการตลาด

ตารางที่ 3.3 ปริมาณผลผลิตและปริมาณน้ำตาลส่งออกของประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2513 ถึง 2526

ปี พ.ศ.	ปริมาณผลผลิตน้ำตาล (เมตริกตัน)	ปริมาณน้ำตาลส่งออก (เมตริกตัน)	ร้อยละปริมาณน้ำตาลส่งออก	มูลค่า (ล้านบาท)
2513 - 14	532,429	174,571	32.78	382
2514 - 15	501,775	407,501	82.21	1,264
2515 - 16	648,438	275,405	42.47	1,161
2516 - 17	922,825	443,847	48.10	3,757
2517 - 18	1,060,328	595,434	56.16	5,696
2518 - 19	1,603,593	1,123,839	70.08	6,842
2519 - 20	2,212,304	1,654,610	74.79	7,445
2520 - 21	1,584,453	1,040,050	65.64	3,970
2521 - 22	1,795,184	1,189,818	66.28	4,797
2522 - 23	1,045,567	457,699	43.20	2,975
2523 - 24	1,602,647	1,118,659	69.80	9,579
2524 - 25	2,678,180	2,206,240	82.38	12,932
2525 - 26	2,212,634	1,525,261	68.89	6,319

ที่มา : กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

3.2 ปัญหาคุณภาพความหวานของอ้อย

เหตุที่ความหวานของอ้อยในประเทศไทยไม่ติดเทียมกับของต่างประเทศ ทั้งพันธุ์อ้อยที่นำมาจากต่างประเทศ ก็เพราะสภาพแวดล้อมหลายประการซึ่งสามารถศึกษาได้จากธรรมชาติ การสร้างน้ำตาลของอ้อย เกิดจากการปรุงอาหารที่ใบโดยอาศัยพลังงานจากแสงอาทิตย์มารวมไว้ในใบอ้อย และถูกคาร์บอนไดออกไซด์จากอากาศ รวมกับน้ำจากราก ก่อให้เกิดน้ำตาลซึ่งสะสมอยู่ในลำต้นของอ้อย

เมื่อพิจารณาปัจจัยการเจริญเติบโตของอ้อย น้ำเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการช่วยปรุงอาหารจากต้นอ้อย น้ำตาล 1 ตันอ้อย จะต้องใช้น้ำถึง 2,000 ตัน ท่อไร่น้ำโดยสม่ำเสมอ การขาดน้ำจะทำให้ระบบการปรุงอาหารของอ้อยค่อยลงไป จึงทำให้อ้อยมีความหวานไม่เพียงพอ

ปัจจัยอื่น ๆ ในการปรุงอาหารได้แก่ธาตุอาหารสำคัญ 3 ธาตุ คือ ไนโตรเจน ฟอสเฟต ปोटสเซียม อาหารทั้งสามธาตุนี้ เป็นตัวการที่ทำให้น้ำตาลในลำอ้อยสูงขึ้น การใส่ปุ๋ยที่มีธาตุเหล่านี้ไม่สัมพันธ์กัน มีธาตุโปแตสเซียมน้อย อาจจะได้ผลผลิตอ้อยที่งามแต่ก็มีความหวานไม่เพียงพอ

สิ่งแวดล้อมหลายอย่างที่ทำให้อ้อยไม่หวาน เช่น อายุประจำพันธุ์ การตัดอ้อยในเวลาต่าง ๆ กัน การใส่ปุ๋ยพวกแอมโมเนีย (ไนโตรเจน) สูงเกินไป รวมทั้งระยะเวลาที่ใส่ไม่ถูกต้องตามฤดูกาล จึงมีผลทำให้อ้อยมีความหวานน้อย สภาพดินฟ้าอากาศแต่ละท้องที่ที่แตกต่างกันก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความหวานของอ้อยแตกต่างกันไปด้วย ความชื้นสัมพัทธ์มีส่วนช่วยให้อ้อยมีความหวานสูงขึ้น ถ้าอากาศเย็น ความหวานก็จะสูงขึ้นเนื่องจากการระเหยของน้ำน้อยลง สำหรับอ้อยที่ปลูกในแถบร้อน จะมีน้ำตาลมากขึ้นจะต้องไม่ให้เข้าฝนการตัด 45 - 60 วัน แต่ถ้ามีฝนตกหนัก 3 - 4 เดือนก่อนฤดูหีบอ้อย จะทำให้น้ำตาลต่อตันอ้อยลดน้อยลง

ยังมีสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีก เช่น ระยะเวลากลางวันในฤดูหนาวสั้นกว่ากลางวัน ทำให้ปริมาณน้ำตาลในต้นอ้อยมากขึ้น ความแตกต่างของอุณหภูมิในระหว่างฤดูการตัดอ้อย ถ้าแตกต่างกันมากเท่าใด ก็กระทบกระเทือนถึงปริมาณน้ำตาลในอ้อยมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้นอ้อยล้มก็จะทำให้อ้อยเสื่อมคุณภาพ ทิ้งทิ้งไว้นานเกินไป เช่น เกินกว่า 48 ชั่วโมง ความหวานของอ้อยจะลดลง

หักอ้อยมีโคน ราก กาบ ใบ ยอดคึกเข้ามามาก ทำให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยลดลง
เป็นต้น

ปัญหาคุณภาพความหวานของอ้อยจะปรับปรุงได้ด้วยความร่วมมือของรัฐและชาวไร่อ้อย การแนะนำและส่งเสริมพันธุ์อ้อยตลอดจนวิธีการ เพาะปลูกอ้อยที่จะให้คุณภาพอ้อยที่ดี จะช่วยให้ชาวไร่อ้อยได้รับผลตอบแทนจากราคาอ้อยในทางอ้อมด้วย

3.3 ปัญหาการขนส่งอ้อยจากไร่ ไปยังโรงงาน

ปัญหาการจัดระบบการขนส่งอ้อย เป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสำหรับเกษตรกร เป็นอย่างมาก กล่าวคือ เกษตรกรจะเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งอ้อยโดยเฉลี่ยประมาณ 22.6 %¹ ของต้นทุนทั้งหมด สาเหตุที่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งค่อนข้างสูง เนื่องจากแหล่งที่ตั้งของโรงงานไม่ได้กระจายอยู่ในพื้นที่การเพาะปลูก แต่จะรวมกันเป็นกลุ่มในบริเวณเดียวกัน ทำให้เกษตรกรที่เพาะปลูกในที่ห่างไกลต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการบรรทุกอ้อยไปยังโรงงาน ทั้งยังจะต้องมีปัญหาในการขนส่งอ้อยในบริเวณใกล้โรงงาน เพราะรถบรรทุกอ้อยจะมารวมกันบริเวณใกล้โรงงาน ทำให้การจราจรติดขัด แนวทางในการแก้ไขคือต้องจัดระบบการขนส่งอ้อยเสียใหม่ ซึ่งสามารถทำได้ 2 ประการ คือ

ก. จัดระบบการจัดสรรอ้อยโดยกำหนดให้แหล่งที่ตั้งของโรงงานให้กระจายในพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย และกำหนดให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยจะต้องขึ้นทะเบียนกับโรงงานที่อยู่ใกล้ที่สุด โดยมีข้อแม้ว่า โรงงานจะต้องมีกำลังการผลิตเพียงพอกับปริมาณอ้อยในเขตการจดทะเบียนของโรงงาน

¹ ต้นทุนในการเพาะปลูกอ้อยจากการประมาณการของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม จะประกอบด้วยเงินลงทุนเพาะปลูก ค่าพันธุ์อ้อย และค่าเก็บเกี่ยว 73 % ค่าใช้จ่ายหัวหน้าโคกค่า 3.6 % ภาษีรายได้ 0.8 % และค่าขนส่ง 22.6 %

ข. กำหนดเขตการขนส่งอ้อยเสียใหม่ โดยแหล่งที่ทิ้งของโรงงานยังคงตั้งอยู่ในที่ทิ้งปัจจุบัน แต่กำหนดให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยบริเวณใดจะต้องขนส่งอ้อยไปยังโรงงานที่กำหนด เพื่อป้องกันการขนส่งอ้อยข้ามเขต การแย่งโควตาระหว่างกัน อีกทั้งยังช่วยให้การจัดระบบการขนส่งอ้อยดีขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ก็ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งได้ไม่มากนัก เนื่องจากแหล่งที่ทิ้งโรงงานไม่ได้กระจายอยู่ในพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย

3.4 ปัญหาการจัดระบบการค่าน้ำตาล

การค่าน้ำตาลมีส่วนสัมพันธ์กับราคาอ้อยในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล การตลาดมีส่วนสำคัญยิ่ง หากมีการผลิตน้ำตาลแล้วไม่สามารถขายในตลาดได้ ก็มีปัญหาในเรื่องการค้างสต็อก ขาดเงินทุนหมุนเวียน และถ้าหากมีการขายน้ำตาลในราคาต่ำก็จะทำให้อุตสาหกรรมประสบการขาดทุน

การค่าน้ำตาลของไทยในขณะนี้เป็นการค้าแบบเสรีต่างคนต่างขาย โดยการขายจะเป็นแบบไม่เสรีในปีที่อ้อยมีน้อยเนื่องจากกินฟ้าอากาศไม่อำนวย ทำให้ปริมาณการผลิตไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ทางราชการก็จะเข้ามาควบคุมการส่งออก โดยทั่วไปปีไหนมีผลผลิตอ้อยดีและราคาในต่างประเทศสูงกว่าราคาในประเทศ การค้าต่างประเทศก็จะคล่องตัว การค้าภายในประเทศก็จะไม่มีปัญหาคือไม่มีการแข่งขันกัน แต่ถ้าปีใดผลผลิตอ้อยดีการค้าน้ำตาลต่างประเทศตกต่ำ การค่าน้ำตาลในประเทศก็จะปั่นป่วน ราคาน้ำตาลในประเทศก็จะปั่นป่วน ราคาน้ำตาลในประเทศจะแข่งขันกันลดราคาผู้บริโภคสามารถหาซื้อได้ง่ายในราคาต่ำ ถ้าปีไหนผลผลิตไม่ดีแต่ราคาน้ำตาลในต่างประเทศดีก็จะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ

ระบบการค่าน้ำตาลภายในประเทศจะเป็นระบบการขายล่วงหน้า โดยมีจุดประสงค์เพื่อขายเครดิตกับธนาคาร ในการนำเงินมาหมุนเวียนในอุตสาหกรรมผลิต ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก การขายล่วงหน้าทำให้เกิดการแย่งชิงตลาดผู้ผลิตจะรีบทำการผลิตเพื่อให้ทันการส่งมอบตามสัญญา ทำให้ปริมาณน้ำตาลมีมากเกินไปกว่าปริมาณการบริโภคแต่ละเดือน ถ้าหากทำการส่งมอบให้ไม่ทันก็จะต้องชำระเงินค่าน้ำตาลส่วนที่ค้างมอบพร้อมดอกเบี้ย หรือมิฉะนั้นก็จะถูกริบค้ำมัดจำ ระบบ

การค้ำกึ่งกล่าวทำให้ผู้ผลิตซึ่งไม่สามารถขายล่วงหน้าได้รับผลกระทบกระเทือน เพราะไม่สามารถขายน้ำตาลโคหลังฤดูการผลิต ดังนั้น การค้ำน้ำตาลภายในประเทศจะต้องศึกษาปริมาณการบริโภคในแต่ละปี และจะต้องทราบปริมาณคงเหลือข้ามปีด้วย

ระบบการค้ำน้ำตาลต่างประเทศ ผู้ผลิตจะต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางในการส่งออก การค้ำน้ำตาลต่างประเทศจะมีผลกระทบต่อราคาอ้อยภายในประเทศอย่างมาก เนื่องจากน้ำตาลที่ส่งออกขายต่างประเทศประมาณ 3/4 ของปริมาณการผลิตทั้งหมด ถ้าราคาน้ำตาลในต่างประเทศตกต่ำจะทำให้ราคาอ้อยกระทบกระเทือนด้วย

ราคาน้ำตาลในต่างประเทศจะมีราคาสูงในช่วงก่อนฤดูการเปิดหีบ ฉะนั้น ประเทศที่ทำการผลิตตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึงเดือนกันยายน จะขายน้ำตาลโคราคาสูง โดยมากจะเป็นน้ำตาลจากหัวผักกาดหวาน (บีท) ส่วนน้ำตาลจากอ้อยจะมีราคาดีในปีที่ผลผลิตจากบีทหรืออ้อยในต่างประเทศตกต่ำ ปริมาณความต้องการของประเทศมหาอำนาจเพื่อนำไปช่วยประเทศที่ยากจนในชายของตน การเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วมในประเทศผู้ผลิต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระบบการค้ำน้ำตาลของไทยยังมีอุปสรรคเล็กน้อยที่พอจะสรุปได้ดังนี้

1. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเจริญเติบโตเร็วเกินไป โดยใช้เวลาไม่ถึง 10 ปี จากประเทศผู้ส่งเข้าน้ำตาลมาเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลเป็นอันดับ 5 ของโลก ดังแสดงในตารางที่ 3.4 ทำให้ห้องค้ำกึ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำตาลไม่สามารถผลิตบุคคลากรที่มีประสิทธิภาพในการจัดระบบและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาล และก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันอยู่เสมอ

2. อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย มีผลประโยชน์ที่ผูกพันกับการเมืองอยู่มาก ระบบการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นักการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบก็เปลี่ยนแปลงนโยบายไปแต่ละยุค ทำให้แนวทางของอุตสาหกรรมกระทบกระเทือนไปด้วย

3. รัฐบาลไม่มีแผนการที่จะควบคุมการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมน้ำตาล เช่น การควบคุมปริมาณการผลิตในแต่ละปี จำนวนโรงงาน การกระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงาน การควบคุมการขยายกำลังผลิตของโรงงาน เป็นต้น



ตารางที่ 3.4 แสดงอันดับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลของโลก ปี พ.ศ. 2527

อันดับที่	ประเทศ	ปริมาณส่งออก (เมตริกตัน)
1.	ออสเตรเลีย	2,600,000
2.	บราซิล	2,600,000
3.	คิวบา	2,200,000
4.	ฟิลิปปินส์	1,365,000
5.	ไทย	1,116,000
6.	สาธารณรัฐโดมินิกัน	917,000
7.	อัฟริกาใต้	817,000
8.	อินเดีย	650,000
9.	อาร์เจนตินา	568,000

ที่มา : Sugar Major Trade and Stabilization Issues
Food And Agriculture Organization of the United
State

3.5 ปัญหาการจกัระบบการชื้อขายอ้อย

เนื่องจากการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยจะต้องประเมินสถานการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลก ดังนั้น ปัญหาการกำหนดราคาอ้อยในแต่ละปีจะต้องอาศัยราคาน้ำตาลในตลาดโลกเป็นหลัก โดยกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ก่อน หากราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้น ราคาอ้อยก็จะเพิ่มขึ้นตามราคาน้ำตาล เมื่อใดที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงมากก็อาจจะหักส่วนหนึ่งเป็นค่าพรีเมียม เพื่อนำมาชดเชยในปีที่ราคาน้ำตาลตกต่ำ ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ การกำหนดราคาซื้อขายอ้อยในแต่ละปี

จะเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่ อ้อย และ โรงงานที่ไม่อาจจะตกลงราคาให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากไม่มีองค์กรใดที่จะทำการศึกษารายละเอียดและเปลี่ยนแปลงราคาอ้อยในตลาดโลกได้อย่างจริงจัง เพื่อให้ราคาซื้อขายอ้อยเป็นไปด้วยความยุติธรรม

ปัญหาการซื้อขายอ้อยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน อ้อยที่มีคุณภาพดีก็ควรได้ราคาสูง อ้อยคุณภาพต่ำก็ควรได้ราคาต่ำ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวไร่ อ้อย ไม่มีความมั่นใจในกรรมวิธีการวัดคุณภาพความหวานของอ้อย เนื่องจากไม่มีความรู้ด้านการเก็บตัวอย่างอ้อย ถ้าคำนวณค่าความหวานจะกระทำโดยฝ่ายโรงงาน ดังนั้น ชาวไร่จึงเห็นว่า การกำหนดการซื้อขายโดยน้ำหนัก เป็นวิธีที่สะดวกที่สุด ซึ่งความจริงแล้วผลเสียจะเกิดกับทั้งฝ่ายชาวไร่และโรงงาน กล่าวคือ จากการทดลองรับซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวานของโรงงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่า ชาวไร่จะได้ผลตอบแทนมากกว่าการซื้อคือน้ำหนัก ขณะเดียวกันทางโรงงานก็จะได้รับอ้อยที่ไม่มีคุณภาพเนื่องจากไม่มีสิ่งกระตุ้นให้ชาวไร่ อ้อย พยายามพัฒนาการปลูกอ้อยที่มีคุณภาพ

3.6 ปัญหาทางการเงิน

ปัญหาการเงิน เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ชาวไร่ อ้อย ต้องลงทุนในการปลูกอ้อยล่วงหน้าเป็นเวลาประมาณ 1 ปี จึงจะตัดอ้อยขายได้ แม้ว่าโรงงานน้ำตาลจะจัดเงินค่าเกี่ยวให้ล่วงหน้าบางส่วน แต่ก็ต้องเสียดอกเบี้ยสูงหรืออาจจะถูกจากธนาคาร การเกษตร และสหกรณ์ได้บ้าง ในวงเงินจำกัด ส่วนที่เหลือจะต้องกู้ยืมในตลาดการเงิน ในอัตราที่สูงกว่า โรงงานน้ำตาลก็ต้องใช้เงินหมุนเวียนจำนวนมากในการจ่ายค่าอ้อยล่วงหน้า และซื้ออ้อยในระหว่างฤดูหีบอ้อย แต่ทว่าโรงงานน้ำตาลตลอดทั้งปี สำหรับน้ำตาลที่ส่งออกธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับช่วงซื้อลคั่วสัญญาใช้เงินผ่านธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ทำได้ภายในวงเงินจำกัด ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายหมุนเวียน บางครั้งโรงงานจำเป็นต้องขายน้ำตาลล่วงหน้าแม้จะเห็นว่าราคาต่ำเมื่อจำเป็นต้องการเงินหรืออาจจะต้องจำนำน้ำตาลทรายขาวกับธนาคารพาณิชย์ ในอัตราดอกเบี้ยสูง ผลจากการขาดเงินหมุนเวียนจะทำให้ทางโรงงานรับซื้ออ้อยโดยชำระเงินให้ชาวไร่เพียงบางส่วน ผลก็คือชาวไร่ อ้อย จะต้องได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน มาตรการที่ควรจะ

แก้ไขคือจะต้องสร้างสภาพคล่องทางการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ปัญหาอื่น ๆ สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะเป็นปัญหาทางด้านเทคนิค ซึ่งจะต้องให้หลักวิชาการในการปรับปรุง นับตั้งแต่การคัดเลือกพันธุ์อ้อย เทคนิคการปลูก และบำรุงไร่อ้อย เทคนิคการผลิตน้ำตาลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องอาศัยเทคโนโลยีในการปรับปรุงประสิทธิภาพของเครื่องจักร และจะต้องแก้ไขที่ตัวผู้ประกอบการที่จะต้องพยายามศึกษาและติดตามเทคโนโลยีในการพัฒนาพันธุ์อ้อย การใช้เครื่องจักรในการเพาะปลูก เก็บเกี่ยว และเครื่องจักรในการผลิตน้ำตาล

3.7 แนวทางในการแก้ปัญหาอุตสาหกรรมน้ำตาล

จากการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมน้ำตาลซึ่งมีสาเหตุมาจากชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและสถานะเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้บางส่วนสามารถแก้ไขได้โดยการแทรกแซงของรัฐ บางส่วนไม่สามารถแก้ไขได้เพราะอยู่นอกการควบคุมของกลไกภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้พยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ดังสรุปในตารางที่ 3.5

แนวทางในการแก้ปัญหามบางส่วนโดยการศึกษาด้านปัญหาแหล่งที่ตั้งโรงงานน้ำตาล ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจจะช่วยให้อาจจะช่วยให้รัฐสามารถจัดกลไกและมาตรการในการลดต้นทุนการผลิตอ้อยและเพิ่มผลผลิตน้ำตาลได้ในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.5 สรุปปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาอ้อยและน้ำตาล

ปัญหา	มูลเหตุของปัญหา	แนวทางแก้ไข	ข้อเสนอแนะ
<p>1. ปัญหาการควบคุมปริมาณการเพาะปลูกอ้อย ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดนโยบายและการวางแผนการผลิต ซึ่งทำให้การพยายามลดต้นทุนการผลิตและกำหนดราคาอ้อยทำได้ยาก</p>	<p>1.1 การเปิดเสรีให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยโดยไม่มีข้อมูลที่ดีพอ ปีใดราคาอ้อยดี ปีต่อไปชาวไร่ก็จะหันมาปลูกอ้อย จนเกินความต้องการ ปีใดราคาอ้อยตกต่ำ ก็ลดการปลูกการบำรุงอ้อยในปีถัดไป</p>	<p>1.1 จกทจะเป็นชาวไร่ผู้เพาะปลูกอ้อย</p> <p>1.2 จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ศึกษาข้อมูลทางการตลาดน้ำตาลของโลก ตลอดจนปริมาณอ้อยและกำลังการผลิตในแต่ละปี</p>	<p>1.1 การจกทเป็นอ้อย จะต้องควบคุมปริมาณผลผลิตอ้อยแทนที่จะควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย</p> <p>1.2 การจกทเป็นปริมาณการเพาะปลูกอ้อย สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานะการณ์ของตลาดโลก</p>
<p>2. การจกทเป็นชาวไร่อ้อยไม่รักภูมิ ผู้ที่ไม่ได้มีอาชีพการเพาะปลูกอ้อยอย่างสืบทอดการขอจกทเป็นท่วย ในขณะที่ชาวไร่อ้อยบางส่วนไม่ใส่ใจการจกทเป็นชาวไร่อ้อย</p>	<p>2.1 ทางราชการมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการสำรวจพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยที่แท้จริง</p>	<p>2.1 ทางราชการต้องอาศัยความร่วมมือจากชาวไร่อ้อยและโรงงานในการสำรวจปริมาณการเพาะปลูกอ้อย</p>	<p>2.1 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานเป็นผู้ร่วมในการสำรวจ โดยมีส่วนราชการเป็นแกนหลัก</p>

ปัญหา	มูลเหตุของปัญหา	แนวทางแก้ไข	ข้อเสนอแนะ
<p>3. การจดทะเบียนชาวไร่ อ้อย ควบคุมได้ยาก</p>	<p>2.2 ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำให้ชาวไร่ อ้อยไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และผลดี ในการจดทะเบียน</p> <p>3.1 พื้นที่การเพาะปลูกกระจัดกระจาย ใน ขณะที่โรงงานน้ำตาลรวมตัวอยู่เป็น กลุ่ม</p>	<p>2.2 เพิ่มการประชาสัมพันธ์และ ชี้แจงวัตถุประสงค์ ผลดีของ การจดทะเบียน และสามารถ เปลี่ยนแปลงปริมาณการเพาะ- ปลูกได้ตามกำลังการผลิตของ โรงงานและความต้องการ ของตลาด</p> <p>3.1 กำหนดเขตเศรษฐกิจพื้นที่การ เพาะปลูกอ้อยให้ขึ้นกับโรงงาน ที่อยู่ใกล้ที่สุด โดยสามารถ ควบคุมอ้อยให้เพียงพอกับกำลัง การผลิตของโรงงาน</p>	<p>3.1 การควบคุมต้องอาศัยทาง ราชการ เป็นตัวกลางในการ กำหนดโควตาปริมาณการ เพาะปลูกอ้อย และกำหนดว่า พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยใดควรจะ ส่งอ้อยให้กับโรงงานใด</p>
<p>4. การกระจายพื้นที่การเพาะปลูก อ้อย ทำให้เกิดปัญหาการขนส่ง อ้อยในระยะทางไกล ๆ ไม่มี การจัดระบบการขนส่งอ้อยที่ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด</p>	<p>4.1 มูลเหตุจากการเปิดเสรีให้มีการ เพาะปลูกอ้อยและขาดการควบคุม การกำหนดแหล่งที่ตั้งโรงงานและ จำนวนโรงงาน</p>	<p>4.1 ศึกษากำหนดพื้นที่เขตการขนส่ง อ้อยว่าอ้อยพื้นที่ใดควรจะส่ง ไป ทิ้งยังโรงงานใด จึงจะประหยัด ค่าใช้จ่ายในการขนส่งมากที่สุด รวมถึงการควบคุมการอนุญาตตั้ง</p>	<p>4.1 หน่วยงานของทางราชการจะเป็น ผู้จัดจูงให้โรงงานกระจายแหล่ง ที่ตั้ง โดยมีเหตุจูงใจในระยะ เริ่มต้น เช่น การลดหย่อนภาษีในช่วงระยะ เริ่มตั้งโรงงาน ตลอดจนศึกษา</p>

ปัญหา	มูลเหตุของปัญหา	แนวทางแก้ไข	ข้อเสนอแนะ
<p>5. ปัญหาข้อขัดแย้งในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยชิ้นต่ำ มักจะกระทำเมื่อใกล้ระยะเวลาเปิดหีบอ้อย การเจรจาอีกเชื้อทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่และโรงงาน</p>	<p>5.1 ไม่มีองค์กรที่ช่วยในการศึกษาและวางแผนการกำหนดราคารับซื้ออ้อยในระยะยาว ทำให้ชาวไร่อ้อยไม่มีความมั่นใจในพืชผลที่ตนปลูกว่าจะได้ผลตอบแทนคุ้มค่าหรือไม่</p>	<p>โรงงานน้ำตาลให้กระจายในพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย</p> <p>5.1 ควรมีการประกันราคาอ้อยล่วงหน้าในราคาที่ชาวไร่สามารถได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า และจะต้องจัดตั้งเงินกองทุนขึ้นมาเพื่อชดเชยกรณีอ้อยมีราคาตกต่ำ</p>	<p>ขอเสนอแนะ</p> <p>เขตพื้นที่การขนส่งอ้อยที่เหมาะสม</p> <p>5.1 การจัดตั้งกองทุนชดเชยราคาอ้อยตกต่ำ ในขณะที่เดียวกันจะต้องตั้งกองทุนที่สามารถช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลเมื่อราคาน้ำตาลตกต่ำ โดยอาศัยเงินฟรีเมียมจากการขายน้ำตาลในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาสูง</p>
<p>6. ปัญหาการซื้ออ้อยตามน้ำหนัก ทำให้คุณภาพอ้อยก่อนผลิตน้ำตาลได้น้อย ทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลสูงขึ้น</p>	<p>6.1 ชาวไร่อ้อยไม่ได้พยายามพัฒนาพันธุ์อ้อย รวมถึงการบำรุงรักษา เนื่องจากไม่มีสิ่งจูงใจที่ให้อ้อยคุณภาพดีสามารถขายได้ราคาสูง</p>	<p>6.1 กำหนดนโยบายให้มีการรับซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวาน</p>	<p>6.1 การกำหนดนโยบายจะต้องกำหนดล่วงหน้า 2 - 3 ปี เพื่อให้ความรู้แก่ชาวไร่ให้เข้าใจประโยชน์จากการซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวานและการบำรุงรักษาพันธุ์อ้อย ตลอดจนให้ทางโรงงานจัดหาเครื่องมือที่ช่วยในการวัดความหวาน</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 ภาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหา	มูลเหตุของปัญหา	แนวทางแก้ไข	ข้อเสนอแนะ
<p>7. ปัญหาการจัดระบบการค้ำน้ำตาล ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาน้ำตาลขาดแคลนและคุณภาพน้ำตาลใช้บริโภคค่าการค้ำขายน้ำตาลขาดความคล่องตัว</p>	<p>7.1 การค้ำน้ำตาลกับต่างประเทศจะถูกรวมโดยทางราชการ เป็นผู้ควบคุมปริมาณการส่งออก หากหน่วยงานราชการขาดการติดตามสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของปริมาณและราคาน้ำตาล อาจจะทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลในประเทศและไม่สามารถส่งน้ำตาลไปขายต่างประเทศตามสัญญา หรืออาจจะมีการผลิตมากเกินไปจนปริมาณน้ำตาลในสต็อกมีมากเกินไป นอกจากนั้นนโยบายการค้ำน้ำตาลจะถูกกำหนดโดยนักการเมืองการค้า น้ำตาลจึงผันผวนไปตามภาวะทางการเมือง</p>	<p>7.1 เปลี่ยนแปลงระบบการค้ำน้ำตาลให้สามารถตัดสินใจได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์มีความคล่องตัว และจะต้องคำนึงถึงราคาน้ำตาลปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่บริโภคภายในประเทศและจัดหาโควตาการส่งออกเพิ่มขึ้น</p>	<p>7.1 ควรจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารงานด้านการตลาดน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายราชการ โรงงานและชาวไร่อย่างละเท่า ๆ กัน การจัดรูปแบบกำไรจากการขายน้ำตาลในรูปแบบของการแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานน้ำตาล</p>
<p>8. ปัญหาเทคโนโลยีทางการผลิต เพื่อช่วยในการลดต้นทุนการผลิต ขาดการปรับปรุงและร่วมมือระหว่างเจ้าของโรงงาน</p>	<p>8.1 การแข่งขันทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการ โรงงานทำให้ขาดความร่วมมือในการช่วยกันคิดค้นในการพัฒนาอุปกรณ์ของเครื่องจักรที่ช่วยในการผลิตน้ำตาลอย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>8.1 ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และจะต้องช่วยกันศึกษาและติดตามเทคโนโลยีในการพัฒนาการผลิตน้ำตาล</p>	<p>8.1 ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลอาจจะร่วมกันจัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยในการศึกษาค้นคว้าวิจัยร่วมกันในการพัฒนาพันธุ์อ้อย ประสิทธิภาพเครื่องจักรโดยอาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญจัดสัมมนาร่วมกัน</p>

ปัญหา	มูลเหตุของปัญหา	แนวทางแก้ไข	ข้อเสนอแนะ
<p>9. ปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนในการนำมาใช้ในการบำรุงรักษาอ้อย ขณะเดียวกันโรงงานน้ำตาลใช้เงินทุนจำนวนมากในการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ในช่วงก่อนฤดูเก็บเกี่ยว ขณะที่เงินรายได้จากการขายน้ำตาลตลอดทั้งปี</p>	<p>9.1 ระบบการค่าน้ำตาลเปิดการค้าเสรีต่างคนต่างผลิตต่างขาย โดยไม่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาล</p>	<p>9.1 รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการถือว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นรายได้หลักทางเศรษฐกิจของประเทศประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐจะต้องพยายามจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำภายนอกประเทศหรือสร้างหลักประกันให้กับธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเพื่อสร้างสภาพคล่องทางการเงินให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล</p>	<p>เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งจะให้ผลดีกว่าที่แต่ละโรงงานจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการวิจัยแยกจากกัน</p>