



บทที่ 1

บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตร กล่าวคือ ต้องใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตน้ำตาลทราย นอกจากนี้ อุตสาหกรรมนี้ยังเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ หลายสาขา นับตั้งแต่เกษตร อุตสาหกรรม การค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การขนส่ง รวมถึงถึงการบริการต่าง ๆ มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้เป็นจำนวนมาก เช่น ชาวไร่อ้อย คนงานในไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล รวมทั้งประชาชนผู้บริโภคโดยทั่วไป ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งในส่วใดส่วหนึ่งของอุตสาหกรรมนี้จึงส่งผลกระทบต่อมากมายและเกี่ยวโยง เป็นลูกโซ่

ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศคือ ปัญหาเกี่ยวกับระบบการจ่ายเงินค่าอ้อยหรือการกำหนดราคาอ้อย เนื่องจากราคาอ้อยมีผลโดยตรงต่อการขยายตัวหรือการหดตัวของสภาวะการลงทุน การจ้างงาน การผลิตและการค้าทั้งอ้อยและน้ำตาลของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของราคาอ้อยที่มีต่อรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรนั้นก่อให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเป็นส่วนรวม

ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังที่บอ้อยสูงสุดประมาณวันละ 218-257 พันเมตริกตัน ผลิตน้ำตาลได้ปีละประมาณ 2.2-2.7 ล้านตัน จัดอยู่ในกลุ่มประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ 10 อันดับแรกของโลก (ในปี 2526) สามารถนำรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายดิบเป็นมูลค่า 6,338 ล้านบาท<sup>1</sup> นับเป็นรายได้จากการส่งออกสูงเป็นอันดับที่ 6 รองจากข้าว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

<sup>1</sup>

ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ตารางสถิติ" ใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

(กรุงเทพมหานคร: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2527) 11 : 54.

ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ยาง และข้าวโพด (สถิติปี 2525 น้ำตาลทรายดิบส่งออกคิดเป็นมูลค่า 12,932 ล้านบาท นับเป็นรายได้จากการส่งออกสูง เป็นอันดับที่ 4 รองจากข้าว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ)

ทว่าระดับราคาอ้อยมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูงมาก นับตั้งแต่ปี 2517/18 เป็นต้นมา จากราคาอ้อยตันละ 199.64 บาท เพิ่มขึ้นเป็นตันละ 289.25 บาท 426.33 บาท และ 657.41 บาท ในปี 2519/20/ปี 2522/23 และปี 2523/24 ตามลำดับ ปัญหาาราคาอ้อยที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงอยู่ตลอดเวลาได้นำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างโรงงานและกลุ่มของชาวไร่เสมอมา ก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศ และส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออกและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นปัญหาราคาอ้อยจึง เป็นปัญหาใหญ่และสำคัญยิ่งสำหรับประเทศและโรงงานมาทุกยุคสมัยไม่ว่าจะพิจารณาในด้านใด

## 1.2 เหตุผลที่ทำการศึกษา

อุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศเริ่มพัฒนาขึ้นจากการผลิตที่เป็นไปเพื่อทดแทนการนำเข้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (Import Substitution) จนกระทั่งปัจจุบันเป็นการผลิตเพื่อส่งออกต่างประเทศ จากวิวัฒนาการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมนี้ได้เจริญเติบโตอย่างไม่มีเสถียรภาพ ขาดการวางรูปแบบและนโยบายของอุตสาหกรรมอย่างดี จึงก่อให้เกิดปัญหาสะสมมากมาย ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งและก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในอุตสาหกรรมก็คือ ระบบการกำหนดราคาอ้อยที่ไม่เอื้ออำนวยแก่อุตสาหกรรมเท่าที่ควร

แม้ว่าในปี 2525/26 รัฐบาลโดยการสนับสนุนของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย ได้ร่วมกันกำหนดราคาอ้อยขึ้น เรียกว่าระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 โดยมีผลใช้บังคับสำหรับระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปี 2525/26 - 2529/30 หลักการของระบบนี้อาศัยแนวทางการแบ่งปันผลประโยชน์ (รายได้สุทธิ) จากการขายน้ำตาลในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล โดยรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายหลักที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามโดยอาศัยกฎหมายบางฉบับ เช่น พรบ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 พรบ. น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 (ปัจจุบันใช้ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2527)

โดยความเป็นจริงแล้ว ระบบดังกล่าวเป็นระบบการบริหารอุตสาหกรรมที่สมบูรณ์แบบ

เนื่องจากมีองค์กรที่ควบคุมตั้งแต่การผลิตจนกระทั่งการจัดแบ่งรายได้ แต่ทว่าหลักการของระบบ 70 : 30 ที่ใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันยังเป็นเพียงขั้นเริ่มต้น ซึ่งยังมีได้นำเอาปัจจัยที่เกี่ยวข้องประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลเข้ามาร่วมกำหนดในสูตรการกำหนดราคาอ้อย อย่างไรก็ตาม ฐานที่ได้วางไว้แล้วในขณะนี้สามารถพัฒนาต่อไปทำให้เกิดระบบการกำหนดราคาอ้อยที่เป็นธรรมและเป็นจริงในทางปฏิบัติได้

และเนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าระบบการกำหนดราคาอ้อยที่เหมาะสมและเป็นธรรม จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างอุตสาหกรรมให้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างมีระบบส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในด้านไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ตลอดจนด้านการค้า ก่อให้เกิดเสถียรภาพในอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอนาคตและทิศทางของอุตสาหกรรมในระยะยาวได้ อีกทั้งยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษาในเรื่องนี้อย่างจริงจังมาก่อน จึงได้ทำการศึกษาถึงระบบการกำหนดราคาอ้อยเท่าที่ผ่านมา เพื่อค้นหาลักษณะและปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาอ้อยเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบการกำหนดราคาอ้อยที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงคุณภาพของอ้อยและประสิทธิภาพของโรงงานน้ำตาล เป็นสำคัญ

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาถึงโครงสร้างของระบบการกำหนดราคาอ้อยที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการกำหนดราคาอ้อย โดยการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งประเทศไทยนำมาใช้ในระยะเวลา 5 ปี ระหว่างปี 2525/26 - 2529/30 และเป็นระบบที่สามารถพัฒนาต่อไปให้เกิดระบบการกำหนดราคาอ้อยที่เป็นธรรมทั้งแก่ชาวไร่และโรงงานน้ำตาล

1.3.2 ศึกษาถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบต่าง ๆ โดยเฉพาะปัจจัยทางตรงที่ส่งผลกระทบต่อราคาอ้อย เช่น คุณภาพความหวานของอ้อย สัมประสิทธิ์ของงานหรือประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล ราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศและส่งออก รวมทั้งนำเอาวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์เข้ามาประกอบการพิจารณา เพื่อหาสูตรโครงสร้างทั่วไปในการคำนวณราคาอ้อยของประเทศไทย

1.3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบการกำหนดราคาอ้อย รวมทั้งวิธีการจ่ายเงินค่าอ้อยให้เหมาะสมขึ้น ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับนโยบายการซื้อขายตามคุณภาพของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทุกโรงงานใช้ เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศภายในปี 2529/30

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ทางด้านระยะเวลา จะทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี 2517 จนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุผลคือ

(1) ก่อนปี 2517 ปัญหาราคาอ้อยยังไม่มี ความรุนแรงมากนัก แต่นับจากปี 2517 เป็นต้นมา ปัญหาราคาอ้อยเริ่มก่อตัวและทวีความรุนแรงขึ้น เป็นสำคัญ ราคาอ้อยมีความ เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูงมาก จากราคาตันละ 199.64 บาท ในปี 2517/18 เพิ่มเป็น 289.25 บาท 426.33 บาท และ 657.41 บาท ในปี 2519/20 ปี 2522/23 และปี 2523/24 ตามลำดับ

(2) ข้อมูลทางสถิติที่จะนำมาใช้ในการคำนวณ เช่น CCS. (Commercial Cane Sugar) หรือคุณภาพของอ้อย ประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล ราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศและราคาส่งออก นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ค่อนข้างจะสมบูรณ์ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น

1.4.2 ทางด้านเนื้อหา จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการ กำหนดราคาอ้อยสามารถแยกเป็นปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อม ปัจจัยทางตรงได้แก่ CCS. ของอ้อย สัมประสิทธิ์ของงานหรือประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล ราคาน้ำตาลที่ขาย ในประเทศและส่งออก สัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานน้ำตาล ส่วน ปัจจัยทางอ้อมได้แก่ องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในอุตสาหกรรม เช่น องค์กรของชาวไร่ สมาคม โรงงานน้ำตาลหรือสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาล (สำนักงานกลางจัดจำหน่าย น้ำตาลทรายขาว และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด) องค์กรน้ำตาลระหว่างประเทศ ตลอดจน นโยบายของรัฐบาลและมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารอุตสาหกรรม

ในการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะปัจจัยทางตรงที่ส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยเท่านั้น เพื่อให้ สามารถทำการวิเคราะห์ได้ละเอียดรอบด้านยิ่งขึ้น สำหรับปัจจัยทางอ้อมจะได้กล่าวถึงใน ลักษณะที่เป็นข้อจำกัดหรือข้อสนับสนุนให้ระบบการกำหนดราคาอ้อยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพัฒนาไปสู่ ระบบการกำหนดราคาอ้อยตามคุณภาพต่อไป

## 1.5 วิธีการศึกษา

ได้แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 การหาความสัมพันธ์ของปัจจัยทางตรงต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดราคาอ้อยตามคุณภาพ

ในการวัดคุณภาพอ้อยหรือปริมาณน้ำตาล (Sucrose) ที่มีอยู่ในต้นอ้อยนั้น ถือเอาการวัดคุณภาพอ้อยตามค่า CCS. ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของออสเตรเลีย อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นประเทศที่มีการบริหารอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก แล้วหาความสัมพันธ์ของราคาอ้อยกับคุณภาพอ้อยสัมพันธ์ของงาน ราคาน้ำตาลที่ขายภายในประเทศและราคาน้ำตาลทรายส่งออก ทั้งนี้โดยดำเนินการหาค่าของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเทียบเคียงจากวิธีการคำนวณและการจ่ายเงินค่าอ้อยของออสเตรเลีย ตามลำดับ ซึ่งสรุปเป็นสูตรได้ดังนี้

$$P_c = 0.009 P_s (CCS. - 3) + K$$

โดยที่  $P_c$  = ราคาอ้อยส่ง ณ โรงงาน (บาท/ตัน)

$P_s$  = ราคาขายน้ำตาลทรายสุทธิเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (บาท/ตัน)

CCS. = คุณภาพของอ้อย (เปอร์เซ็นต์)

0.009 = สัมประสิทธิ์ของงาน

CCS. - 3 = สัดส่วนการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานน้ำตาล

ในอัตรา 70 : 30 เมื่อกำหนดค่า CCS. มาตรฐานเท่ากับ 10

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ผลของการกำหนดราคาอ้อยตามคุณภาพ

โดยวิเคราะห์ผลที่ได้จากสูตรการคำนวณราคาอ้อยตามคุณภาพ และเปรียบเทียบในเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยพิจารณาจากผลดีผลเสียระหว่างวิธีการกำหนดราคาอ้อยตามน้ำหนักและวิธีการกำหนดราคาอ้อยตามคุณภาพ และเปรียบเทียบในเชิงปริมาณ (Quantitative Method) ในแง่ของรายได้หรือฐานะความเป็นอยู่ของชาวไร่อ้อย รายได้ของโรงงานน้ำตาลและรายรับของรัฐบาล วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมข้างเคียง และเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ

ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการอธิบาย มีดังนี้

1. ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดราคาทั่วไป (general Theory of Price Determination) ซึ่งอธิบายถึงวิธีการตั้งราคาสินค้าลักษณะต่าง ๆ ที่ผู้ผลิตเลือกใช้ในการ

กำหนดราคาสินค้าที่ผลิตขึ้น เพื่อขายในตลาด ในการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงวิธีการกำหนดราคาโดยการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองราคา (Collective Bargaining) กล่าวคือ ผู้ซื้อหรือผู้ขายฝ่ายใดมีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งก็จะมีอำนาจการต่อรองมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ดังเช่น เหตุการณ์ในระหว่างปี 2509/10 - 2515/16 เป็นช่วงที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยซึ่งเป็นผู้ขาย ได้รวมกลุ่มกันขึ้น จัดตั้งเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และมีบทบาทอย่างมากในการเรียกร้องราคาอ้อยจากฝ่ายโรงงานน้ำตาล ทำให้ราคาอ้อยสูงขึ้นได้ นอกจากนั้นยังมีวิธีการกำหนดราคาโดยวิธีบวกเพิ่มต้นทุน (Mark up Pricing) วิธีการก็คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาราคาอ้อยจะคำนวณต้นทุนการผลิตอ้อยแล้วบวกเพิ่มกำไรในอัตราที่เหมาะสม เพื่อกำหนดเป็นราคาอ้อยขั้นต่ำสำหรับออกเป็นประกาศของทางราชการต่อไป ดังเช่นในระหว่างปี 2517/18-2521/22 ราคาอ้อยที่ปรากฏขึ้นอยู่ระหว่างตันละ 280-300 บาท ซึ่งกำหนดขึ้นโดยวิธีบวกเพิ่มต้นทุน รายละเอียดที่อธิบายปรากฏในหัวข้อที่ 3.5

2. ทฤษฎีว่าด้วยการกระจายรายได้ (Income Distribution Theory) การกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกัน เป็นเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ วิธีการหนึ่งคือ ใช้ราคาอ้อยเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้จากภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภาคเกษตรกรรม เพื่อให้ระดับรายได้ของชาวไร่สูงขึ้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมก็จะไม่แตกต่างกันมากนัก

3. ทฤษฎีว่าด้วยการเปรียบเทียบราคาสินค้า (Term of Trade Theory) ระหว่างภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม เพื่อพิจารณาฐานะความเป็นอยู่ของชาวไร่อ้อยเปรียบเทียบกับโรงงานน้ำตาล โดยวัดจากสัดส่วนของราคาอ้อยต่อราคาน้ำตาล หรือสัดส่วนของมูลค่าอ้อยต่อมูลค่าน้ำตาลซึ่งปรากฏในบทที่ 5

#### 1.6 แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น รายงานการประชุมต่าง ๆ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น หนังสือต่าง ๆ เอกสาร วารสาร รายงานวิจัยและตัวเลขสถิติต่าง ๆ จากหน่วยงานดังนี้

1. สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย
2. กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
3. บริษัทอ้อยและน้ำตาลทราย จำกัด

4. บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด
5. สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว
6. สมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการกำหนดราคาอ้อยที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล รวมทั้งเป็นระบบที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพในด้านการผลิตและการค้าสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ
2. เป็นพื้นฐานหรือแนวทางในการกำหนดนโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาล
3. เป็นรากฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างมีระบบในระยะยาว โดยเฉพาะในด้านประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย