

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527



นางสาวชะฎะนาวดี โกสุมบงกช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-53-2094-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I22142332

ECONOMIC IMPACT ON THAI SUGAR POLICIES SINCE THE CANE AND SUGAR ACT 1984

Miss Katanavadee Kosumbongkoch

A Thesis Submitted Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Economics in Economics

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-53-2094-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจาก
พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

โดย

นางสาวมะภูษานาวดี โกสุมบงกช

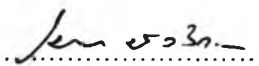
สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

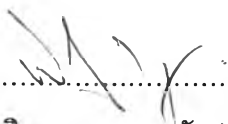
ดร. พิษณุเดช เจษฎาจันทร์

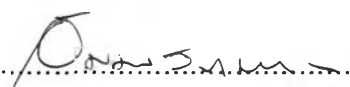
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

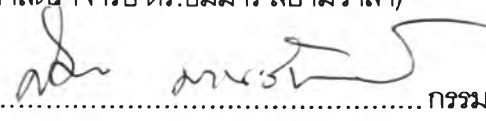
.....  คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. สิตติธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสตร์)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร. พิษณุเดช เจษฎาจันทร์)

.....  กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์)

มะภูษานาวดี โกล่อมบงกช : ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527. (ECONOMIC IMPACT ON THAI SUGAR POLICIES SINCE THE CANE AND SUGAR ACT 1984)

อ. ที่ปรึกษา: ดร.พิเชตศ เจษฎาฉัตร, 154 หน้า. ISBN 974-53-2094-3.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะศึกษานโยบายของรัฐบาลที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และเพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่มีต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทย

การศึกษาผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล ได้นำเอาแนวคิดพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการในเรื่องส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ผลิต มาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคและผู้ผลิต โดยทำการประมาณการสมการอุปสงค์และสมการอุปทานน้ำตาลทรายก่อน และคำนวณผลกระทบต่อผู้บริโภคน้ำตาลทรายจากผลต่างของส่วนเกินของผู้บริโภค ณ ระดับราคาภายในประเทศที่เกิดขึ้นจริง กับส่วนเกินของผู้บริโภค ณ ระดับราคาที่ไม่มีการแทรกแซงจากการใช้นโยบายของรัฐ และคำนวณผลกระทบต่อผู้ผลิตน้ำตาลทรายจากผลต่างของส่วนเกินผู้ผลิต ณ ระดับราคาที่ได้รับจริง กับส่วนเกินของผู้ผลิต ณ ระดับราคาที่ไม่มีการแทรกแซงจากนโยบายของรัฐ ซึ่งผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาอ้อยให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย ได้แก่ มาตรการรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก มาตรการควบคุมปริมาณการผลิต การนำเข้าและส่งออก มาตรการทางด้านภาษี นโยบายส่งเสริมการใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออก กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย นโยบายส่งเสริมการผลิตเอทานอล และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบจากระบบ 2 ราคา คือ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก

ผลการศึกษา พบว่า ผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลหลังพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในช่วง พ.ศ. 2527 – 2546 ทำให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศเสียประโยชน์รวมทั้งสิ้น 126,752 ล้านบาท ในขณะที่นโยบายดังกล่าวของรัฐทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทยได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 352,726 ล้านบาท โดยผลกระทบจากนโยบายของรัฐส่วนใหญ่เป็นผลมาจากนโยบายยกระดับราคาอ้อยมากกว่านโยบายระบบ 2 ราคา

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....มะภูษานาวดี โกล่อมบงกช.....
ปีการศึกษา.....2547..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4485557829 : MAJOR ECONOMICS

KEY WORD: CANE AND SUGAR INDUSTRY / CANE AND SUGAR ACT / CANE AND SUGAR POLICY

KATANAVADEE KOSUMBONGKOCH : ECONOMIC IMPACT ON THAI SUGAR POLICIES SINCE THE CANE AND SUGAR ACT 1984. THESIS
ADVISOR: PHITSANES JESSADACHATR, Ph.D., 154 pp.

ISBN 974-53-2094-3.

The objectives of this thesis were to study government policies on sugar-cane and sugar industry before and after the proclamation of Cane and Sugar Act 1984 and to study the economic impact on consumers and sugar producers after the enforcement of Cane and Sugar Act 1984.

The study of economic impact from government policies was based on the basic concept of welfare economics i.e. consumer's surplus and producer's surplus. To obtain consumer's surplus and producer's surplus, the demand and supply equations had to be estimated first. The impact on consumers was calculated from the difference between consumer's surplus at the constant domestic price and consumer's surplus at the non-intervention price. The impact on producers was calculated from the difference between producer's surplus at the actual price and producer's surplus at the non-intervention price. The impact of government policies on consumers and producers could be divided into 2 components: (1) Impact from raising sugar-cane price policies for sugar-cane farmers which resulted from packaging credit measures, control on production, import and export, tax measures, use of sugar as a raw material for export goods, cane and sugar fund, and the promotion of ethanol production; and (2) Impact from two-price policy which set the domestic sugar price higher than the world market price.

The findings indicated that the impact of government policies after the Cane and Sugar Act 1984, during 1984 - 2003, the total consumer's loss was 126,752 million Baht, while the producer's gain was 352,726 million Baht. Most of impact from the government policies came from the raising sugar-cane price policy rather than the two-price policy.

Field of study.....Economics..... Student's signature..... *Katanafadee Kosumbongkoch*
Academic year.....2004..... Advisor's signature..... *P. Jessadachatr*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ดร.พิเชตศ เจษฎาจันทร์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้เสียเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำและข้อคิดเห็น ในการทำวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้แล้ว ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.อิศรา ศานติศาสน์ ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา และรองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้เสียเวลาอันมีค่าของท่านกรุณาให้คำแนะนำเพื่อ แก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้และเอื้อเฟื้อ ข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่เคยอบรมและมอบความรู้ ให้แก่ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และน้องชาย รวมทั้งญาติ ๆ ที่ให้กำลังใจและให้ความสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เสมอ และท้ายที่สุด ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย และเพื่อน ๆ หลักรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ที่ช่วยให้กำลังใจและช่วยเหลือในทุกเรื่อง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	6
1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	7
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎี.....	8
2.1.1 ส่วนเกินของผู้บริโภค.....	8
2.1.2 ส่วนเกินของผู้ผลิต.....	9
2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
2.2.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการประมาณอุปสงค์ อุปทานของอ้อยและน้ำตาลทราย.....	12
2.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	13
2.2.3 งานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้ม และปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทราย.....	20
3 นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย.....	24
3.1 การผลิตอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2480.....	24
3.2 วิวัฒนาการการผลิตอ้อยและน้ำตาลไทยสมัยใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 จนถึงก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.....	29

สารบัญ (ต่อ)

๓

บทที่	หน้า
3.2.1 ยุคเริ่มพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสมัยใหม่ (พ.ศ. 2480 – 2495).....	29
3.2.2 ยุคการผูกขาดการค้าในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (พ.ศ. 2496 – 2503).....	33
3.2.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายช่วงพระราชบัญญัติ อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 (พ.ศ. 2504 – 2510).....	37
3.2.4 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายช่วงพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511 – 2526).....	43
3.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 (พ.ศ. 2527 – ปัจจุบัน).....	64
3.3.1 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลช่วงลดภาษีการค้าการจำหน่ายภายในประเทศ และภาษีการค้าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก (พ.ศ. 2527 – 2535).....	66
3.3.2 การนำระบบซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานมาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2536 - 2539).....	85
3.3.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายหลังการกำหนดราคาอ้อยและ ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขต (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน).....	90
3.4 นโยบายราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ.....	112
4 วิธีการศึกษา.....	114
4.1 แบบจำลองอุปสงค์และอุปทานน้ำตาลทราย.....	114
4.1.1 แบบจำลองอุปสงค์น้ำตาลทราย.....	114
4.1.2 แบบจำลองอุปทานน้ำตาลทราย.....	115
4.2 การศึกษาส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ผลิต.....	117
4.2.1 ส่วนเกินของผู้บริโภค.....	117
4.2.2 ส่วนเกินของผู้ผลิต.....	121
5 ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ.....	126
5.1 การประมาณอุปสงค์และอุปทานน้ำตาลทราย.....	126
5.1.1 การประมาณอุปสงค์น้ำตาลทราย.....	126
5.1.2 การประมาณอุปทานน้ำตาลทราย.....	127

บทที่	หน้า
5.2 ผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค.....	127
5.2.1 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลช่วงลดภาษีการค้าการจำหน่ายภายในประเทศ และภาษีการค้าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก (พ.ศ. 2527 – 2535).....	128
5.2.2 การนำระบบซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานมาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2536 - 2539).....	130
5.2.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายหลังการกำหนดราคาอ้อยและ ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขต (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน).....	130
5.3 ใช้จ่ายของรัฐบาล.....	131
5.4 ผลการวิเคราะห์.....	131
6 สรุปผลและข้อเสนอแนะ.....	135
6.1 สรุปผล.....	135
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	141
รายการอ้างอิง.....	143
ภาคผนวก.....	146
ภาคผนวก ก ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ.....	147
ภาคผนวก ข การประมาณสมการอุปทาน.....	152
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	154

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 ปริมาณและรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2547.....	2
1.2 มูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่สำคัญของประเทศไทย.....	3
3.1 ปริมาณสต็อกและผลผลิตน้ำตาลทรายขาวฤดูการผลิต 2496/2497 - 2502/2503.....	35
3.2 พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตอ้อย และราคารับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลเฉลี่ย ฤดูการผลิต 2504/2505 – 2525/2526.....	39
3.3 ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 – 2547.....	55
3.4 อัตราภาษีการค้าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ฤดูการผลิต 2519/2520 -2534/2535.....	68
3.5 ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้าย ฤดูการผลิต 2525/2526 – 2545/2546.....	78
3.6 ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดนิวยอร์กเฉลี่ยรายเดือน พ.ศ. 2526 – 2548.....	80
3.7 พื้นที่เพาะปลูกอ้อย ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ฤดูการผลิต 2526/2527 -2545/2546.....	89
5.1 ผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตช่วง พ.ศ. 2527 – 2535.....	129
5.2 ผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตช่วง พ.ศ. 2536 – 2539.....	129
5.3 ผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตช่วง พ.ศ. 2540 – 2546.....	129
5.4 งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.....	132
5.5 ผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตระหว่าง พ.ศ. 2527 – 2546.....	132
ก – 1 ข้อมูลเกี่ยวกับราคาน้ำตาล ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ: 2527 – 2546.....	147
ก – 2 ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูก ตัวแปรเวลา ปริมาณบริโภคและปริมาณผลิตน้ำตาล ราคาน้ำตาลในตลาดโลก: 2527 – 2546.....	148
ก – 3 ตัวแปรที่คำนวณได้สำหรับแบบจำลองเพื่อศึกษาผลกระทบต่อผู้บริโภค.....	149
ก – 4 ตัวแปรที่คำนวณได้สำหรับแบบจำลองเพื่อศึกษาผลกระทบต่อผู้ผลิต.....	150
ข – 1 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรในสมการอุปทาน.....	152
ข – 2 ผลการประมาณสมการอุปทานน้ำตาลทราย.....	153

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	การผลิตน้ำตาลโลก แยกตามประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ.....	4
1.2	การส่งออกน้ำตาลโลก แยกตามประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ.....	4
2.1	ส่วนเกินของผู้บริโภค.....	9
2.2	ส่วนเกินของผู้ผลิต.....	10
2.3	ผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคจากการใช้นโยบายสนับสนุนการส่งออก.....	11
3.1	ผลกระทบจากระบบ 2 ราคา.....	112
4.1	เสถียรภาพของราคา : ผลกระทบต่อผู้บริโภค.....	121
4.2	เสถียรภาพของราคา : ผลกระทบต่อผู้ผลิต.....	124