



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

การพิจารณานโยบายของภาครัฐนั้น จำเป็นต้องศึกษาโดยอาศัยพื้นฐานของ เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ เพราะว่าการพิจารณาผลประโยชน์ของ ส่วนรวม การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในบางครั้งผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตส่วนใหญ่ได้ประโยชน์ ทำให้สังคมได้ประโยชน์ไปด้วย แต่ในบางกรณีผู้ผลิตได้รับประโยชน์ แต่สังคมต้องเสีย ผลประโยชน์ และการที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงอุตสาหกรรม โดยการใช้กฎหมายหรือนโยบาย ต่าง ๆ จะทำให้อุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ ทั้งด้านการผลิตสินค้า การ แลกเปลี่ยน การใช้ปัจจัยการผลิต ซึ่งอาจจะทำให้มีการสูญเสียประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ (Loss in Economic Efficiency) โดยในการศึกษานี้ ได้ใช้การพิจารณาโดยอาศัยพื้นฐานทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ในเรื่องส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) และส่วนเกินของผู้ผลิต (Producer Surplus)

2.1.1 ส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus)

เป็นแนวคิดหนึ่งที่ใช้วัดประสิทธิภาพของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดย Marshall ได้นิยามคำว่า ส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) หมายถึง ความแตกต่าง ระหว่างปริมาณเงินจำนวนสูงสุด (Maximum Amount of Money) ซึ่งผู้บริโภคมีความปรารถนาที่จะจ่ายซื้อโภคภัณฑ์ชนิดหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ หน่วยมากกว่าที่จะไม่ซื้อโภคภัณฑ์นั้นเสียเลย กับ ปริมาณเงินที่เขาจำต้องจ่ายจริง ณ ระดับราคาตลาด¹

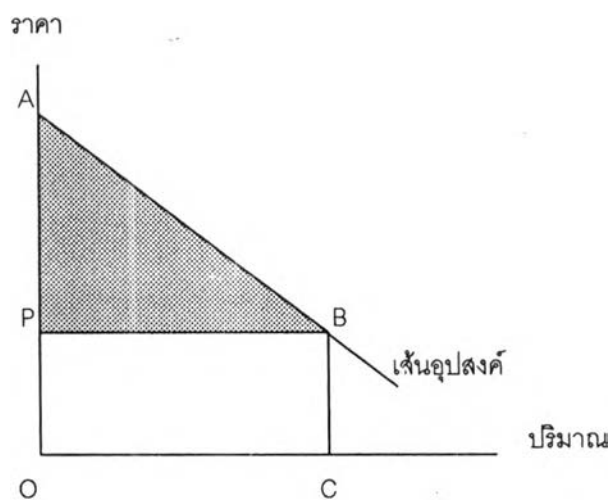
การประมาณค่าส่วนเกินของผู้บริโภค สามารถประมาณได้จากเส้นอุปสงค์ (ดู ภาพที่ 2.1) โดยส่วนเกินของผู้บริโภคจะแสดงด้วยพื้นที่ที่อยู่ใต้เส้นอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้าย หรือเส้นอุปสงค์ แต่เหนือเส้นแสดงระดับราคาสินค้าในตลาด กำหนดให้ราคาสินค้าที่ขายในตลาด มีค่าเท่ากับ OP บาท ผู้บริโภคต้องการซื้อสินค้าเป็นจำนวน OC หน่วย ดังนั้น ผู้บริโภคต้อง จ่ายเงินเป็นมูลค่าสินค้าทั้งสิ้นเท่ากับ OPBC บาท โดยมูลค่าของหน่วยแรก ๆ ของสินค้าที่ให้แก่ ผู้บริโภคนั้นจะสูงกว่าราคาตลาด แต่จำนวนเงินสูงสุดที่ผู้บริโภคนั้นยินดีจ่ายสำหรับสินค้า OC หน่วย เท่ากับ OABC บาท ดังนั้น ส่วนเกินของผู้บริโภคจากการซื้อสินค้า OC หน่วย คือ พื้นที่ PAB ซึ่ง

¹ ประเจ็ด สินทรัพย์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์: ในเชิงคณิตศาสตร์วิเคราะห์ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 61.

คือส่วนต่างระหว่างจำนวนเงินที่บริโภคยินดีจ่าย (OABC) และส่วนที่จ่ายจริง (OPBC) เป็นการวัดผลประโยชน์สุทธิ (Net Gain) ที่ผู้บริโภคได้รับจากการซื้อสินค้า ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ส่วนเกินของผู้บริโภคคือ²

$$CS = \int_P^{\infty} D(P)dP$$

ภาพที่ 2.1 ส่วนเกินของผู้บริโภค



การวิเคราะห์ข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า ถ้าหากราคาสินค้าลดลง ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์หรือส่วนเกินของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น และในทางกลับกัน ส่วนเกินของผู้บริโภคจะลดลงเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น

2.1.2 ส่วนเกินของผู้ผลิต (Producer Surplus)

หมายถึง ส่วนต่างระหว่างจำนวนเงินจริง ๆ ที่ผู้ผลิตได้รับจากการขายสินค้าจำนวนหนึ่ง ๆ กับจำนวนเงินที่ผู้ผลิตยินดีที่จะรับหรือผลิตสินค้าจำนวนนั้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์สุทธิที่ผู้ผลิตได้รับจากการขายสินค้านั้น ๆ

ราคาสินค้าในตลาดมีค่าเท่ากับ OP บาทต่อหน่วย ณ จุดใด ๆ ก็ตามบนเส้น AB ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเส้นอุปทาน (ดูภาพที่ 2.2) จะเห็นว่าผู้บริโภคเสนอซื้อสินค้าในระดับราคาที่สูง

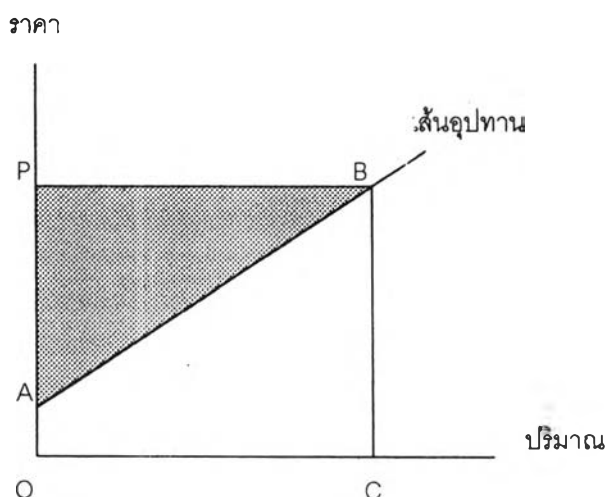
² นราทิพย์ จุติวงศ์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 126.

กว่าที่ผู้ผลิตเต็มใจเสนอขาย ดังนั้น หากผู้ผลิตขายสินค้าเป็นจำนวน OC หน่วย ผู้ผลิตจะได้รับรายรับทั้งสิ้นเป็นมูลค่าเท่ากับ $OPBC$ บาท ซึ่งมากกว่าจำนวนเงินสูงสุดที่ผู้ผลิตยินดีเสนอขายหรือผลิตสินค้าจำนวน OC หน่วย ($OABC$ บาท) ในกรณีนี้ ส่วนเกินของผู้ผลิต ซึ่งคือผลต่างระหว่างจำนวนเงินที่ผู้ผลิตได้รับจริง ๆ กับจำนวนเงินที่ผู้ผลิตยินดีที่จะเสนอขายสินค้า คือ พื้นที่เหนือเส้นอุปทานแต่ได้ระดับราคาในตลาด (APB) สามารถเขียนให้อยู่ในเทอมคณิตศาสตร์ ดังนี้

$$PS = \int_{P_0}^P S(P) dP$$

โดย P_0 คือ ระดับราคาที่ไม่มีการผลิต

ภาพที่ 2.2 ส่วนเกินของผู้ผลิต



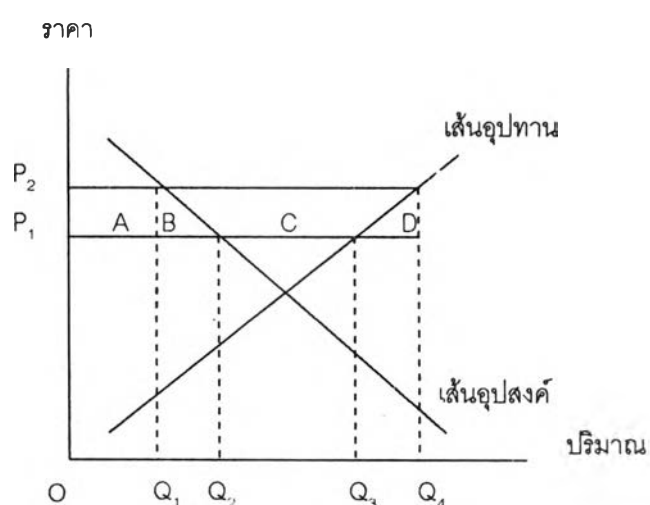
การเปลี่ยนแปลงของราคาต่อส่วนเกินของผู้ผลิตจะตรงข้ามกับกรณีของส่วนเกินของผู้บริโภค คือ หากราคาสินค้าลดลง ส่วนเกินของผู้ผลิตจะลดลง และหากราคาเพิ่มสูงขึ้น ส่วนเกินของผู้ผลิตก็จะเพิ่มขึ้นด้วย

การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงระบบตลาด ไม่ว่าจะทำให้ราคาสินค้าเปลี่ยนไปเป็นแพงขึ้นหรือถูกลง ซึ่งจะมีผลให้ส่วนเกินของผู้บริโภคลดลงหรือเพิ่มขึ้นก็ตาม การแทรกแซงโดยรัฐจะทำให้สวัสดิการของสังคมสูญเสียไป ถึงแม้ว่าจะมีส่วนหนึ่งที่ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคได้รับเพิ่มขึ้น แต่ส่วนหนึ่งต้องสูญเสียไป ซึ่งถือว่าเป็นการสูญเสียประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงควรพิจารณาส่วนที่สังคมต้องสูญเสียไปด้วย

นโยบายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่กำหนดให้ระดับราคาน้ำตาลในประเทศกับราคาน้ำตาลตลาดโลกมีความแตกต่างกัน เรียกว่า ระบบ 2 ราคา โดยรัฐบาลได้กำหนดให้ราคาน้ำตาลในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายนี้ก็เท่ากับรัฐได้เข้าแทรกแซงระบบตลาด การที่ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายในประเทศสูงขึ้นนั้น ทำให้ส่วนเกินของผู้บริโภคลดลง ทำให้สวัสดิการของสังคมสูญเสียไป อาจจะมีส่วนที่ผู้ผลิตได้รับเพิ่มขึ้น แต่ส่วนหนึ่งก็ต้องสูญเสียไป ซึ่งถือเป็นการสูญเสียประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจในการที่ให้ผู้ผลิตได้รับราคาและรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้บริโภคต้องซื้อในราคาแพง

การพิจารณาว่าใครได้ประโยชน์จากนโยบายสนับสนุนการส่งออก โดยขายสินค้าในตลาด ต่างประเทศต่ำกว่าในประเทศสามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 2.3 ซึ่งแสดงเฉพาะตลาดภายในของประเทศที่ส่งออก

ภาพที่ 2.3 ผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคจากการใช้นโยบายการสนับสนุนการส่งออก



หากไม่มีนโยบายสนับสนุนการส่งออกโดยระบบ 2 ราคาดังกล่าวแล้ว ที่ระดับราคา OP_1 ผู้ผลิตจะทำการผลิตสินค้าเป็นจำนวนเท่ากับ OQ_3 หน่วย โดยผู้บริโภคภายในประเทศจะบริโภคเป็นจำนวน OQ_2 หน่วย และส่งออกสินค้าส่วนที่เกินจากการบริโภคในประเทศจำนวน Q_2Q_3 หน่วย แต่เมื่อมีการแทรกแซงโดยระบบ 2 ราคาแล้ว โดยราคาส่งออกเท่ากับ OP_2 บาท และกำหนดให้ราคาภายในประเทศเท่ากับ OP_2 บาท ผู้ผลิตจะดำเนินการผลิตสินค้าเป็นจำนวน OQ_4 หน่วย แต่ผู้บริโภคจะบริโภคลดลงเหลือเพียง OQ_1 หน่วย ทำให้ผู้ผลิตสามารถส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้นได้ เป็นจำนวน Q_1Q_4 หน่วย ซึ่งส่วนเกินที่ผู้ผลิตได้รับจากนโยบายนี้สามารถแสดงให้เห็นในภาพที่ 2.3 เป็นพื้นที่ A พื้นที่ B และพื้นที่ C ซึ่งการผลิตสินค้าชนิดนี้เพิ่มขึ้นเท่ากับว่าต้องผลิตสินค้าชนิดอื่นลดลง เพราะต้องนำเอาปัจจัยการผลิตมาใช้ในการผลิตสินค้าชนิดนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็น

ส่วนที่สังคมต้องเสียไปเท่ากับพื้นที่ D สังคมหรือรัฐบาลต้องจ่ายเป็นค่าอุดหนุนสำหรับการส่งออกสินค้าจำนวน Q_1Q_2 หน่วย เท่ากับพื้นที่ B พื้นที่ C และพื้นที่ D (เท่ากับปริมาณการส่งออกสินค้าคูณด้วยอัตราสนับสนุนต่อหน่วย) และส่วนเกินผู้ผลิตที่ได้รับเพิ่มขึ้นมาอีกส่วนหนึ่งมาจากส่วนเกินผู้บริโภคที่ลดลงคือ พื้นที่ A สังคมส่วนรวมนอกจากต้องเสียพื้นที่ D แล้ว ยังต้องสูญเสียพื้นที่ B ด้วย จากการที่ผู้บริโภคภายในประเทศบริโภคสินค้าลดลงจำนวน Q_1Q_2 หน่วย เมื่อระดับราคาเพิ่มขึ้นเป็น OP_2 บาท

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการประมาณอุปสงค์ อุปทานของอ้อยและน้ำตาลทราย

กุลรัตน์ พุทธอรุณ³ ได้ศึกษาหาความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ และกำหนดเป็นสมการทั่วไปสำหรับคำนวณราคาอ้อย เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการกำหนดราคาอ้อยที่สมบูรณ์แบบ (A Well Designed System) และเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ โดยในระบบดังกล่าวจะนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับราคาอ้อยเข้ามาร่วมในการพิจารณากำหนดราคาอ้อยด้วย เช่น Commercial Cane Sugar (C.C.S.) หรือคุณภาพอ้อย สมประสิทธิ์ของงานในการผลิตน้ำตาล ราคาน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยในการศึกษานี้ได้หาความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ และกำหนดเป็นสมการทั่วไปสำหรับคำนวณราคาอ้อย ดังนี้

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

P_c = ราคาอ้อยส่ง ณ โรงงาน (บาท/ตัน)

P_s = ราคาน้ำตาลสุทธิเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (บาท/ตัน)

$C.C.S.$ = คุณภาพของอ้อย (%)

$C.C.S. - 3$ = ส่วนแบ่งของผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย

K = ค่าคงที่ที่ปรับเพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบ

นอกจากนี้ กุลรัตน์ ยังได้คำนวณความสูญเสียที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบระหว่างการกำหนดราคาอ้อยตามน้ำหนักอย่างเดียว และการกำหนดราคาอ้อยที่สมบูรณ์แบบตามคุณภาพ ความหวาน ในฤดูการผลิตปี 2525/2526 และ 2526/2527 ซึ่งพบว่า หากมีการพัฒนาระบบการ

³ กุลรัตน์ พุทธอรุณ, "ระบบการกำหนดราคาอ้อยตามคุณภาพของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

กำหนดราคาอ้อยต่อไปเป็นระบบการกำหนดราคาอ้อยที่สมบูรณ์แบบได้ จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงาน เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพื่อให้เป็นประโยชน์มากขึ้นควรศึกษาให้ละเอียดไปถึงการกำหนดราคาอ้อยในแต่ละภาค เนื่องจากแต่ละภาคและจังหวัดมีสภาพแวดล้อมของการผลิตและต้นทุนที่ต่างกันมาก และความหวานของอ้อยยังแตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อ้อยมีความหวานสูงสุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ

ถวัลย์ มุขจินดา⁴ ทำการศึกษาโดยการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ ของอุปทานและอุปสงค์น้ำตาลของไทย โดยใช้แบบจำลองสมการถดถอยเชิงซ้อนโดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดในการประมาณค่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปทานน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบ และอุปสงค์น้ำตาลทรายขาวเพื่อการบริโภคภายในประเทศและการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทย จากผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปทานน้ำตาลทรายขาว คือ ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดกรุงเทพ ฯ ปริมาณน้ำฝน และระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ปัจจัยที่มีผลต่ออุปทานน้ำตาลทรายดิบ คือ ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบ F.O.B. ปริมาณส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโลกโดยไม่รวมของประเทศไทย และระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 โดยตัวแปรอิสระเหล่านี้มีผลกระทบต่ออุปทานน้ำตาลทรายดิบร้อยละ 44.90 ($R^2 = 44.90$) ปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การบริโภคน้ำตาลทรายในประเทศ คือ ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวที่ตลาดกรุงเทพมหานคร และรายได้ประชาชาติ ซึ่งตัวแปรอิสระเหล่านี้มีผลกระทบต่ออุปสงค์ในประเทศร้อยละ 81.93 ($R^2 = 81.93$) ส่วนปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การส่งออกน้ำตาลทรายดิบ คือ ราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบ F.O.B. สินเชื่อเพื่อการส่งออกอัตราดอกเบี้ยต่ำ และอัตราภาษีการค้าส่งออก ซึ่งทั้ง 3 ตัวแปรที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์การส่งออกร้อยละ 54.23 ($R^2 = 54.23$)

2.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

จินตนา เดชผล⁵ ได้ศึกษาผลกระทบต่อการผลิต การบริโภค และการส่งออก ในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ GATT รอบอุรุกวัยในการลดการอุดหนุนของอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยได้วิเคราะห์หามูลค่าการอุดหนุนภายใต้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ นโยบายทางด้านราคา คือ ระบบ 2 ราคา และนโยบายที่ไม่เกี่ยวกับราคา คือ การรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินจากการส่งออกน้ำตาลทรายในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และวิเคราะห์หา

⁴ ถวัลย์ มุขจินดา, "การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติของอุปทานและอุปสงค์น้ำตาลไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533).

⁵ จินตนา เดชผล, "การวิเคราะห์ผลกระทบและนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), หน้า 61 - 72.

ผลกระทบต่อการผลิต การบริโภค และการส่งออกในกรณีปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT ในการลดการอุดหนุน พบว่า การอุดหนุนโดยระบบ 2 ราคาซึ่งสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้บริโภคภายในประเทศต้องรับภาระในการที่ราคาน้ำตาลทรายในประเทศสูงกว่าในตลาดโลก มูลค่าการอุดหนุนมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี พ.ศ. 2529 - 2533 คือมูลค่าการอุดหนุน 4,603.21 ล้านบาท ลดลงเหลือ 2,832.68 ล้านบาท เพราะส่วนต่างของราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศและราคาน้ำตาลส่งออกมีแนวโน้มลดลง จากการที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น แต่ในปี พ.ศ. 2534 - 2536 มูลค่าการอุดหนุนได้เพิ่มขึ้นเป็น 6,484.45 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2536 และมาตรการอุดหนุนโดยการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก จากการคำนวณพบว่า มูลค่าการอุดหนุนมีแนวโน้มลดลง โดย พ.ศ. 2529 มูลค่าการอุดหนุนเท่ากับ 134.19 ล้านบาท พ.ศ. 2536 มูลค่าการอุดหนุนลดเหลือ 0.97 ล้านบาท และเมื่อศึกษาผลจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT ใน 2 ประการ คือ การลดการอุดหนุนภายในด้วยการบิดเบือนราคาให้ลดลงเหลือร้อยละ 13.3 และงบประมาณที่ใช้จ่ายในการอุดหนุนการส่งออกด้วยการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินต้องลดลงร้อยละ 24 ภายในระยะเวลา 10 ปี พบว่า การปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT เปรียบเสมือนการลดราคาน้ำตาลทรายในประเทศ ส่งผลให้ ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยจะผลิตน้ำตาลทรายลดลง 357,900 ตัน การบริโภคในประเทศเพิ่มขึ้น 40,211 ตัน และการส่งออกน้ำตาลทรายส่วนที่เหลือจากการบริโภคภายในประเทศ ลดลง 317,689 ล้านบาท

ฉัตร ชำของ⁶ ได้ศึกษาเพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดจากการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 มาใช้กับระบบการเจรจาต่อรองในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย โดยพิจารณาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคารับซื้ออ้อยจากราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับ ราคาน้ำตาลที่ผู้บริโภคนำจ่าย รายได้ของอุตสาหกรรม และประสิทธิภาพการหีบอ้อย รวมถึงศึกษาข้อดีข้อเสียของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ จากการศึกษาพบว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย คือ ก่อให้เกิดผลดีในการแบ่งปันรายได้ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลมีความเป็นธรรมมากขึ้น เกษตรกรได้รับราคาอ้อยสอดคล้องกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้การผลิตอ้อยและน้ำตาลมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ผู้บริโภคและโรงงานที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ เนื่องจากมีน้ำตาลบริโภคเพียงพอในราคาที่มีเสถียรภาพ และก่อให้เกิดการจ้างงานและกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่วนข้อบกพร่องของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ คือ การจัดโครงสร้างขององค์กรยังไม่เป็นเอกภาพ ผู้ทำงานใน

⁶ ฉัตร ชำของ, ภาควิเคราะห์การนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย

(กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2531), หน้า

องค์กรหาความต่อเนื่องและมาจากหลายสถาบัน พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ยังไม่รัดกุม และนโยบายรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่มีเป้าหมายชัดเจน

· วิชาญ พิทักษ์สิทธิ์⁷ ได้ทำการศึกษาภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกและสถานการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยในช่วง 5 ปีแรกที่ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 (ปีการผลิต 2525/2526 – 2529/2530) พบว่า ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกระหว่างปี พ.ศ. 2513 – 2530 มีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา และระดับราคามีความแปรปรวนสูง โดยช่วงปี พ.ศ. 2526 – 2530 ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก และในช่วง 5 ปีแรกภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสบกับปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีตมาก มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลมากกว่าปริมาณที่ทำการบริโภคภายในประเทศถึง 2.5 เท่า แต่รายรับเฉลี่ยจากการขายน้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วง 5 ปีกลับสูงกว่ารายรับจากการส่งออกทั้งที่มีปริมาณการส่งออกมากกว่าหลายเท่า ทั้งนี้เพราะระดับราคาส่งออกต่ำมากเฉลี่ย 3.958 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งยังต่ำกว่าต้นทุนการผลิตอีกด้วย แต่ที่อุตสาหกรรมนี้ยังคงอยู่ได้ก็เนื่องจากอาศัยรายรับจากการขายน้ำตาลในประเทศที่มีระดับราคาสูงกว่า คือ 11 – 12 บาทต่อกิโลกรัม อันเป็นการผลักดันให้ประชาชนผู้บริโภค นอกจากนี้ พบว่า รายรับเฉลี่ยที่ชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้รับจากระบบแบ่งปันผลประโยชน์ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวไร่และโรงงาน เป็นผลให้ชาวไร่และโรงงานต่างประสบปัญหาภาระหนี้สิน และในช่วง 5 ปีแรกที่เปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย แม้จะมีการจัดระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากขึ้น แต่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ยังทำหน้าที่เพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้ผ่านไปเป็นปีต่อปี ไม่มีการวางแผนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งการวางแผนระยะยาว ให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ทั้งนี้ไทยยังมีต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ นอกจากนี้ควรให้มีการวางแผนและควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

สมภพ มานะรังสรรค์ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ⁸ ได้ศึกษาความเป็นมาและปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย รวมทั้งได้วิเคราะห์ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างโรงงานและชาวไร้อ้อยในอัตราส่วน 70 : 30 และได้ทำการสำรวจความคิดเห็นแบบทำการ

⁷ วิชาญ พิทักษ์สิทธิ์. ราคาน้ำตาลตลาดโลกและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยภายใต้ระบบ 70 : 30 (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

⁸ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย : รายงานผลการวิจัย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 131 - 139.

สัมภาระณเจาะลึกบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับการส่งออก ระดับการผลิตน้ำตาล ตัวแทนชาวไร่อ้อยในองค์กรต่าง ๆ เจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการวิเคราะห์ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่นำมาใช้ในอุตสาหกรรมตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ได้พิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ พบว่า ราคาน้ำตาลส่งออกที่ให้บริการ อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.) เป็นผู้จัดจำหน่ายนั้น ในบางปีมีราคาสูงกว่าระดับราคาเฉลี่ยของตลาด แต่บางปีบริษัทสามารถขายได้ในระดับราคาที่ต่ำกว่า ทำให้ในช่วง 3 ปีที่นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ (ฤดูกาลผลิต 2525/2526 – 2527/2528) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสูญเสียรายรับเป็นจำนวน 760.83 ล้านบาท และทำให้รายรับค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยทั้งระบบขาดหายไป 532.58 ล้านบาท (7.39 บาท/ตัน) นอกจากนี้ยังมีผลต่อราคาอ้อย ซึ่งวิเคราะห์โดยนำสูตรการกำหนดราคาอ้อยภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ไปคำนวณราคาอ้อยในช่วงก่อนที่จะนำระบบนี้มาใช้ (ฤดูกาลผลิต 2516/2517 – 2524/2525) เมื่อรวมผลทั้ง 9 ปีแล้วปรากฏว่าราคาอ้อยที่คำนวณได้สูงกว่าราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้รับจริงตามระบบต่อรองราคา และจากการศึกษายังพบว่าการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ทำให้ราคาอ้อยและราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่จากการที่รัฐบาลได้รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศ ได้เป็นการผลักราคาให้ผู้บริโภคเป็นผู้อุดหนุนอุตสาหกรรมนี้ และนอกจากนี้การใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์สามารถช่วยลดความขัดแย้งระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยที่เกิดขึ้นเสมอในการกำหนดราคาอ้อยโดยการใช้ระบบต่อรองราคา และยังทำให้ชาวไร่อ้อยวางแผนเพาะปลูกสอดคล้องกับสภาวะตลาดมากขึ้น และประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยสูงขึ้นด้วย

สุธารทิพย์ พิสิฐบัณฑิตบุรี⁹ ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยจากระบบต่อรองราคาเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ โดยพิจารณาผลกระทบที่มีต่อราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้รับและเสถียรภาพของราคาอ้อยว่ามีแนวโน้มอย่างไร ผลกระทบต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล ผลกระทบต่อราคาขายน้ำตาลทรายโควตา ข. ว่ามีราคาสูงหรือต่ำกว่าราคาเฉลี่ยในตลาดโลก รวมทั้งพิจารณาว่าผู้บริโภคถูกกระทบอย่างไร จากผลการศึกษา พบว่า ราคาอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตโดยพิจารณาจากปริมาณผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน แต่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าแนวโน้มนี้จะเป็นจริงตลอด เพราะข้อมูลไม่ได้แสดงนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย ทำให้ราคาอ้อยมีเสถียรภาพลดลง มีการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับระดับราคาใน

⁹ สุธารทิพย์ พิสิฐบัณฑิตบุรี, "ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 73 - 111.

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ช่วงที่ 4 พ.ศ. 2515 - 2518 อุตสาหกรรมน้ำตาลเฟื่องฟูอย่างมาก ราคาน้ำตาลในตลาดเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลต้องแทรกแซงโดยการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีก และจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลให้กับโรงงานน้ำตาล

ผลการศึกษา พบว่า ผลประโยชน์ต่อสังคมจากการแทรกแซงโดยรัฐมีค่าติดลบ นั่นคือ การแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต โรงงานที่มีประสิทธิภาพต่ำยังสามารถดำเนินการผลิตต่อไปได้ และโรงงานที่มีประสิทธิภาพได้กำไรเกินปกติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวม

ผู้ผลิตได้รับประโยชน์จากการแทรกแซงในรูปของการกำหนดอัตราอากรการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศในอัตราที่สูง ในช่วง พ.ศ. 2495-2500 มีการขายน้ำตาลให้กับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อผูกขาดในการค้ำน้ำตาลในประเทศ การประกันราคาทำให้แม้แต่โรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ได้กำไร ในขณะที่ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาแพงขึ้น เมื่อเทียบกับราคานำเข้า C.I.F. ในช่วงเวลาเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการแทรกแซงของรัฐบาลทำให้มีการโอนรายได้จากผู้บริโภคไปให้กลุ่มผู้ผลิต

ส่วนนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลให้ผลทางลบต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค แต่อยู่ในระดับที่ไม่มีความสำคัญ คือ ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ผู้บริโภคภายในประเทศจะเสียประโยชน์เพราะต้องบริโภคน้ำตาลในราคาสูง แต่ถ้าหากราคาในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ผู้ผลิตเองก็ไม่สามารถกำหนดราคาขายในประเทศให้สอดคล้องกับราคาในตลาดโลก เนื่องจากรัฐบาลควบคุมราคาจำหน่าย

Wilaiwan Wannitikul¹¹ ศึกษาผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลที่มีต่อโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยศึกษาอย่างละเอียดในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2480 - 2522 พบว่า บทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงในอุตสาหกรรมนี้สามารถแบ่งเป็น 5 ลักษณะ คือ

- 1) เป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2480 เพื่อให้เกิดความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายขาว และจูงใจให้เอกชนเข้ามาทำการผลิตในอุตสาหกรรมนี้
- 2) เป็นผู้ผูกขาดการค้าน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2496 - 2499 เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้อยู่รอดในช่วงเวลาดังกล่าวที่ราคา

¹¹ Wilaiwan Wannitikul, "The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry," (Doctoral Dissertation, University of Pennsylvania, 1981), pp. 184 - 228.

น้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงมาก โดยการจัดตั้งบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลภายในประเทศ และผูกขาดการนำเข้าน้ำตาลเพื่อขายในราคาที่แพงกว่าน้ำตาลที่ผลิตในประเทศ ทั้ง ๆ ที่ต้นทุนการนำเข้า (ราคา C.I.F.) ต่ำกว่าราคาขายในประเทศ การผูกขาดและบิดเบือนราคาได้ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากโรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพสามารถยังทำการผลิตได้ และผู้บริโภคต้องบริโภคน้ำตาลทรายที่มีราคาสูง หรือต้องบริโภคน้ำตาลที่ผลิตในประเทศที่มีคุณภาพต่ำเนื่องจากราคาถูกกว่า นอกจากนี้ในการศึกษาพบว่า Implicit Cost ที่สังคมต้องสูญเสียในระหว่างปี พ.ศ. 2496 – 2499 มีมูลค่า 637 ล้านบาท

3) เป็นผู้ผูกขาดการส่งออกน้ำตาลไปต่างประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2505 – 2518

4) ทำหน้าที่จัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบให้แก่โรงงานน้ำตาลตามสัดส่วนกำลังการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในประเทศ เนื่องจากในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง โรงงานมักจะเร่งผลิตน้ำตาลทรายดิบก่อนและก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวในประเทศ

5) ตั้งแต่ พ.ศ. 2512 รัฐบาลมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตกลงกำหนดราคาอ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ระหว่าง 2 กลุ่มซึ่งมักจะมีปัญหาในการกำหนดราคาอ้อยในทุกปี

Wilaiwan เห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องมีการแทรกแซงในอุตสาหกรรมนี้ โดยเฉพาะการใช้นโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงแรก ๆ แต่่นโยบายที่ใช้ในการแทรกแซงแต่ละนโยบายควรกำหนดระยะเวลาการแทรกแซง จากนั้นค่อย ๆ ลดการแทรกแซงลง และปล่อยให้อุตสาหกรรมนี้มีการผลิตอย่างเสรีในที่สุด และได้เสนอแนะว่าควรเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยจากการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคิดราคาตามน้ำหนักของอ้อย เป็นการซื้อขายน้ำตาลในระบบความหวาน (Commercial Cane System : C.C.S.) เพื่อจูงใจให้มีการปรับปรุงคุณภาพของอ้อย

2.2.3 งานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้ม และปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ประยงค์ เนตยารักษ์¹² ศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล และปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งอุตสาหกรรม ได้แก่ การเพาะปลูกอ้อย การผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาล การบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ การส่งออกน้ำตาล และสภาวะตลาดน้ำตาลของโลก โดยได้ศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอัตราส่วน 70 : 30 ในปีการผลิต 2525/2526 และคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า (ปีการผลิต 2544/2545) ผลการศึกษา พบว่า ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/2526 พื้นที่เพาะปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลทราย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากปัญหาค่าจ้างแรงงานตัดอ้อยและขึ้นอ้อยรุนแรงขึ้น การที่ไม่สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในภาคตะวันออกและภาคกลางด้านตะวันตกและพื้นที่มีแนวโน้มลดลง ประกอบกับการปลูกอ้อยมีรายได้มากกว่าปลูกพืชชนิดอื่น และรัฐมีนโยบายอนุญาตให้ย้ายโรงงานน้ำตาลไปตั้งในภาคตะวันออกเชิงเหนือภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางตอนกลางหลายโรง ประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาล พบว่า ประสิทธิภาพมีแนวโน้มสูงขึ้นแต่ยังคงต่ำกว่าประสิทธิภาพการผลิตของบางประเทศ ในการประมาณการพื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย ผลผลิตน้ำตาล การบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ และการส่งออกในอีก 10 ปีข้างหน้า เป็นการประมาณการในสภาวะปกติ ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ผลของการประมาณ มีดังนี้ พื้นที่การปลูกอ้อยในปีการผลิต 2544/2545 เท่ากับ 3.38 - 7.04 ล้านไร่ ผลผลิตอ้อยเท่ากับ 54.22 - 76.48 ล้านตัน และผลผลิตน้ำตาลเท่ากับ 6.72 - 11.40 ล้านตัน ปริมาณบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเท่ากับ 1.75 - 2.94 ล้านตัน และปริมาณการส่งออกเท่ากับ 3.78 - 5.14 ล้านตัน โดยมีข้อเสนอแนะว่ายังคงควรใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไปอีกในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ถึงปีการผลิต 2544/2545) รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการทำวิจัยและพัฒนาทั้งด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ส่งเสริมให้มีการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มขึ้นและขยายตลาดส่งออก นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้ศึกษาการกำหนดราคาน้ำตาลในอนาคต พบว่า ถ้าผู้ผลิตขายน้ำตาลทรายหรืออ้อยในราคาแท้จริง (Real Price) เท่ากับปัจจุบัน จากการพยากรณ์ การขยายกำลังการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นขั้นต่ำน้ออีก 1 ล้านตัน จะทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระเพิ่มขึ้นประมาณ 68 สตางค์/กิโลกรัม และถ้าผู้ผลิตคงราคาตัวเงินในอนาคต (Nominal Price) ของอ้อยหรือน้ำตาลเท่ากับราคาปัจจุบัน การขยายการผลิตเพิ่ม 1 ล้านตัน จะทำให้ผู้บริโภคมีภาระเพิ่มขึ้นเพียง 1.8 สตางค์/กิโลกรัม ดังนั้น รัฐบาลมี 3 ทางเลือก คือ 1)

¹² ประยงค์ เนตยารักษ์, อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), หน้า 198 - 243.

ควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล ผู้ผลิตจะสามารถขายอ้อยหรือน้ำตาลได้ในราคาแท้จริงที่สูงเท่ากับราคาปัจจุบัน 2) หากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานได้ ผู้บริโภคต้องรับภาระเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก หากรัฐบาลต้องการคงราคาแท้จริงของหรือน้ำตาลให้สูงเท่าปัจจุบัน 3) หากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลยอมขายอ้อยหรือน้ำตาลในราคาตัวเงินที่เท่ากับปัจจุบัน รัฐบาลจะสามารถลดความสำคัญของการควบคุมกำลังการผลิตของโรงงานได้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย¹³ ได้ทำการศึกษาปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ใน 3 ประเด็น ได้แก่

1) ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ปัญหาสำคัญคือ ผลผลิตอ้อยต่อไร่ของไทยต่ำและมีความแปรปรวนสูง เนื่องจากการเพาะปลูกอ้อยของไทยส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝน และมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเข้าไปในบริเวณที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกอ้อยมากขึ้น โดยมีพื้นที่ปลูกอ้อยที่อยู่ในเขตชลประทานเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด และในบริเวณที่มีแหล่งน้ำชลประทาน เกษตรกรจะเปลี่ยนจากการปลูกอ้อยไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า รัฐบาลจึงต้องบริหารจัดการความต้องการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ โดยการเป็นผู้ประสานงานเจรจากับเจ้าของที่ดินที่จะมีการวางท่อหรือขุดคูน้ำผ่าน มีการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและสินเชื่อ รวมทั้งควรแสวงหาเทคโนโลยีการใช้น้ำแบบประหยัดและใช้เงินลงทุนไม่สูงนัก ปัญหาโรคอ้อยระบาดก็มีผลต่อความแปรปรวนของผลผลิต ที่ผ่านมามีชาวไร่อ้อยขาดการป้องกันที่ถูกต้อง และส่วนใหญ่ปลูกอ้อยเพียง 1 - 2 พันธุ์ ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดการระบาดของโรคอ้อยได้มากขึ้น จึงต้องมีระบบการจัดการเชิงรุก เช่น โครงการทำความสะอาดพันธุ์อ้อย การปรับปรุงพันธุ์ที่สามารถต้านทานโรคในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีระบบป้องกันการระบาดและกำจัดโรคอย่างเข้มงวดเมื่อเกิดโรคระบาด นอกจากนี้ประเทศไทยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมได้ด้วยการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ในปัจจุบันประเทศไทยมีการลงทุนด้านนี้อยู่ในระดับต่ำและมีแนวโน้มลดลง โดยให้รัฐมีมาตรการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาต่าง ๆ ให้แก่เอกชนทำการศึกษาร่วมกับสถาบันการศึกษา ทำการศึกษาวิจัยทั้งด้านพันธุ์อ้อยและเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตอ้อยตั้งแต่เริ่มเพาะปลูกจนถึงเก็บเกี่ยว นอกจากนี้พบว่าปัญหาหนี้สินของโรงงานน้ำตาลอาจทำให้โรงงานขาดแคลนเงินที่จะนำมาปรับปรุงกระบวนการผลิตในช่วง 5 - 10 ปีข้างหน้า รวมทั้งโรงงานน้ำตาลได้แข่งขันกันขยายกำลังการผลิตเพื่อให้ได้รับการจัดสรรโควตา ก. เพิ่มขึ้น ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยไปในพื้นที่ที่ไม่

¹³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย : สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543).

เหมาะสม จึงเป็นการลดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การจำกัดกำลังการผลิตจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง และจากปัญหานี้สินของโรงงานน้ำตาลทำให้ไม่สามารถปล่อยเงินเกี่ยวแก่ชาวไร่ได้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงต้องเข้ามามีบทบาท ซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ใกล้เคียงกับเกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่น ระบบสินเชื่อของธนาคารนี้จึงช่วยลดความล้าหลังของเกษตรกรชาวไร่ย่อยที่ได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าเกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่นตลอดมา

2) การกำหนดราคาและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ในระยะยาวประเทศไทยคงจะต้องยกเลิกระบบน้ำตาล 2 ราคาและต้องปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาด เนื่องจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรที่สืบเนื่องมาจากการเจรจาของ GATT ในรอบอุรุกวัยและการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีแผนการระยะยาวในการเปลี่ยนจากระบบปัจจุบันเป็นการเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้มีระยะเวลาที่คาดว่าจะสอดคล้องกับทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้การปรับตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่ส่งผลกระทบต่อรุนแรงต่อฝ่ายต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยน้ำตาลทรายของไทย

3) ลู่ทางการขยายตลาดน้ำตาลและการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ด้านตลาดในประเทศ ควรให้ส่วนลดในการขายน้ำตาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกของไทย เพื่อก่อให้เกิดความต้องการใช้น้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้นและลดแรงจูงใจที่อุตสาหกรรมส่งออกจะหันไปนำเข้าน้ำตาลเองซึ่งจะส่งผลเสียต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ส่วนด้านตลาดต่างประเทศ ผู้ส่งออกไทยไม่มีปัญหาด้านการตลาด แต่การกีดกันทางการค้าของประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่และการอุดหนุนการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่บางราย มีผลทำให้ราคาในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรและมีความผันผวนมาก และมีขนาดเล็กกว่าที่ควร รัฐจึงควรมีบทบาทในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อลดปัญหาการกีดกันทางการค้าลง โดยพบว่า ไทยจะได้ประโยชน์มากที่สุดจากการเจรจาให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปลดภาษีนอกโควตาลงเท่ากับภาษีในโควตา ควรผลักดันให้มีการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรและน้ำตาลโดยการสร้างกลุ่มพันธมิตรกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ศึกษาสินค้าและบริการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดแล้วทำข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่เอื้อประโยชน์ต่อกันทั้ง 2 ฝ่าย เป้าหมายของการเจรจาควรเน้นการลดภาษีนอกโควตา ข้อเสนอดังกล่าวควรกำหนดให้ประเทศที่มีอัตราภาษีสูงมากต้องลดภาษีมากกว่าประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า และควรพิจารณาว่าอัตราภาษีในโควตาสูงสุดที่เกษตรกรจะยอมรับได้ควรเป็นเท่าไร สำหรับในเขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศไทยควรร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศเวียดนาม กัมพูชา และพม่า เพื่อเรียกร้องต่อรองให้ประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียเปิดตลาดน้ำตาล

Phitsanes Jessadachatr¹⁴ ทำการศึกษานโยบายในอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2480 - 2518 โดยทำการศึกษาประวัติและพัฒนาการของอุตสาหกรรมรวมทั้งศึกษาโยบายของรัฐบาลที่ใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยแบ่งออกเป็น 4 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2480 - 2502) รัฐได้ตั้งโรงงานน้ำตาลทราย 2 โรงงาน แต่ก็ไม่สามารถผลิตน้ำตาลได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ จึงต้องนำเข้า และในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 น้ำตาลทรายเกิดการขาดแคลน รัฐบาลจึงต้องควบคุมราคาและการส่งออกน้ำตาลทราย เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค แต่เมื่อสงครามสิ้นสุด รัฐบาลก็ต้องปกป้องผู้ผลิต เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับน้ำตาลจากต่างประเทศได้ นอกจากมาตรการภาษีแล้ว รัฐบาลยังได้จัดตั้งบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด โดยเป็นผู้ผูกขาดการจำหน่ายในประเทศ การนำเข้าและส่งออก

ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2503 - 2509) ผลผลิตน้ำตาลเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ ทำให้รัฐต้องห้ามนำเข้าน้ำตาล และเก็บภาษีจากผู้ผลิตมาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ส่งออกและพัฒนาอุตสาหกรรม น้ำตาลทราย

ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2510 - 2514) การผลิตมุ่งเน้นการส่งออกไปต่างประเทศ ได้มีการปรับปรุงเทคนิคการผลิตต่าง ๆ เพื่อลดต้นทุนและมีการขายน้ำตาลในลักษณะทำสัญญาระยะยาวเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ

ช่วงที่ 4 (พ.ศ. 2515 - 2519) อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเฟื่องฟู มีการส่งออกเพิ่มขึ้น เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาในประเทศ โดยการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีก และจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลให้กับโรงงานน้ำตาล

¹⁴ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand : 1937 - 75," (Master's Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1978), pp. 141 - 151.