

<b>MATCHON INFORMATION CENTER</b>		<b>Subject Heading :</b>	
<b>Source :</b> โพลศุฑุเคย์			
<b>Date :</b> 29 ส.ค. 2556	<b>Page :</b> ๑2	<b>No :</b> 56159067	

# ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

สถานการณ์อ้อยน้ำตาลในปัจจุบันที่ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานในสัดส่วน 70:30 ที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525/2526 ควรได้รับการปรับปรุงให้เป็นระบบที่พึ่งตัวเองได้ ให้โรงงานมีแรงจูงใจและมีอิสระในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต แต่ในขณะเดียวกันก็ควรแบ่งผลประโยชน์ให้เกษตรกรเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการที่โรงงานมีรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากอ้อยมากขึ้น

คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมนี้ไม่มีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซง

ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดน้ำตาลของไทยเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยรายในขณะที่ตลาดอ้อยเป็นตลาดที่ทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายเกษตรกรที่สามารถรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งต่างก็มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ ถ้าปล่อยให้สองฝ่ายเจรจาต่อรองกันเองก็อาจเกิดกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ หรืออาจมีต้นทุนการเจรจาที่สูงมาก

ทีมวิจัยเสนอให้ปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้มีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งยกร่าง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ขึ้นมาด้วย

ปัญหาที่สำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย คือ ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดในประเทศในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาในประเทศ

การกำหนดราคาอ้อยที่ผ่านมาใช้วิธีการจัดการที่ซับซ้อน รวมทั้งอาศัยแรงกดดันทางการเมือง ในขณะที่วิธีการคิดส่วนแบ่งก็ไม่ได้คำนึงถึงรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ซึ่งชาวไร่เห็นว่าไม่เป็นธรรม

ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบันมีการควบคุมทุกขั้นตอน ทำให้โรงงานขาดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถ

นำน้ำอ้อยมาผลิตเอทานอลในช่วงที่มีความต้องการสูงเช่นในปัจจุบัน

หัวใจสำคัญของข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย คือ การกำหนดและปรับปรุงกติกาต่างๆ ของระบบให้เป็นกติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้

ตัวอย่างเช่น ในระบบปัจจุบันผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ได้จากอ้อยที่ไม่ได้ถูกนำมารวมในการคำนวณราคาอ้อย ดังนั้น ถ้าการคำนวณราคาอ้อยยังอิงผลิตภัณฑ์เดิม ส่วนแบ่งของชาวไร่อ้อยก็ต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วน 70:30 ซึ่งเมื่อเร็วๆ นี้รัฐบาลอินเดียก็เสนอระบบที่ให้คิดส่วนแบ่งจากรายได้จากทุกผลิตภัณฑ์ที่ 70:30 แต่ให้เพิ่มเป็น 75:25 ถ้าคิดเฉพาะรายได้จากน้ำตาล

นอกจากนี้ กติกาที่นำมาใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากระบบตลาด เช่น ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีราคาผันผวนมาก โดยผู้วิจัยได้เสนอให้ปรับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพอย่างเป็นระบบ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กติกาที่ใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและในการควบคุมให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยประกอบด้วย

1. ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ให้รัฐเลิกควบคุมราคาน้ำตาลและหันมาควบคุมปริมาณแทน เมื่อรัฐเลิกควบคุมราคาก็จะไม่มีปัญหาเรื่องน้ำตาลหายไปจากตลาดอีกต่อไป และถ้ารัฐควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศ ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะไม่สูงกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้รัฐอนุญาตให้นำ  
เข้าน้ำตาลทราย โดยเสรีเพื่อป้องปรามการรวม  
ตัวกันตั้งราคาน้ำตาลที่สูงเกินควร (แต่ในสถาน  
การณ์ปกติที่ไม่มีพฤติกรรมกีดกันการค้าแบบ  
ผูกขาดนั้น มาตรการนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อ  
เพราะจะไม่คุ้มที่จะนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ  
เข้ามาแข่ง)

2. ข้อเสนอในการกำหนดราคาอ้อยและการ  
ปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายใน  
ด้านการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อย ใช้สูตร  
กำหนดราคาอ้อยราคาเดียวเท่ากันทั่วประเทศ  
โดยกำหนดค่าประสิทธิภาพมาตรฐานสำหรับทุก  
โรงงาน และราคาอ้อยคิดตามความหวาน  
(CCS) ล้วนๆ ยึดตัวเลขส่วนแบ่งเดิม คือ  
70:30 แต่ปรับวิธีการคำนวณที่ทำให้ชาวไรได้  
ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น โดยคำนวณรายรับจากน้ำตาล  
ทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวอย่างละครึ่ง และ  
คิดมูลค่าของกากน้ำตาล (โมลาส) เพิ่มอีก 8%  
ของราคาน้ำตาล

กำหนดกติกาการเก็บเงินเข้าและจ่ายเงินออก  
จากกองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้สามารถทำ  
หน้าที่รักษาเสถียรภาพได้จริงเปลี่ยนกติกาการ  
กำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นและขั้นสุดท้าย รวมทั้ง  
กติกาการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ทั้งจากชาวไร่และ  
โรงงาน เพื่อให้มีหลักประกันว่าในปีที่น้ำตาล  
ราคาดีจะมีการเก็บเงินเข้ากองทุน เพื่อรักษา  
เสถียรภาพไม่ใช้ต้องใช้วิธีไปกู้เงินทุกครั้งที่ต้องใช้  
เงินดังเช่นที่ผ่านมา

3. ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย ปรับ  
องค์กรให้สอดคล้องกับข้อเสนอสามด้านแรก  
ดังนี้ ในระดับกรรมการโอนอำนาจของคณะ  
กรรมการอ้อยไปให้คณะกรรมการบริหาร (เนื่อง  
จากไม่มีนโยบายจำกัดการปลูกอ้อยดังเช่นใน  
อดีต) และให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทำ  
หน้าที่กำหนดโควตาน้ำตาลภายในประเทศ ทั้งนี้  
เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของระบบใหม่ คือ ลดการ  
ควบคุมและเพิ่มความคล่องตัว บริษัท อ้อยและ  
น้ำตาลไทย (อนท.) ทำราคาน้ำตาลทรายขาว



วโง่น น รณอง

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา  
ประเทศไทย(กิดอาร์โอ)



บริษัทเพิ่มอีกปีละ 4 แสนตัน

บทบาทของกระทรวงพาณิชย์ให้เลิกควบคุม  
ราคา แต่หันมาดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาดหรืออ้ว  
ราคาของกลุ่มผู้ผลิต

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แยกบัญชีเป็น  
กองทุนย่อยสำหรับรักษาเสถียรภาพโดยเฉพาะ  
โดยห้ามนำเงินส่วนนี้ไปใช้อย่างอื่น

ตั้งสถาบันวิจัยอ้อยน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ต่อ  
เนื่อง เพื่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน

ศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่ายและการขน  
ย้ายน้ำตาลทรายพัฒนาระบบการวัดค่าความ  
หวานของอ้อย (ค่า CCS) ให้เป็นที่น่าเชื่อถือ  
มากขึ้น

แม้ว่าการปรับระบบตามข้อเสนอชุดนี้  
สามารถทำได้ทุกข้อภายใต้ พ.ร.บ.อ้อยและ  
น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แต่ทีมวิจัยได้ยกร่าง  
พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่ เพื่อเป็น  
หลักประกันให้มีการดำเนินการตามข้อเสนออย่าง  
คงเส้นคงวา ไม่เปลี่ยนแปลงไปกลับมาตามดุล  
พินิจของผู้บริหาร โดย พ.ร.บ.ใหม่จะช่วยลด  
ความคลุมเครือและกำหนดกติกาและแนวทาง  
ปฏิบัติที่ชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น เช่น การ  
กำหนดกติกาการซื้อขายและสูตรการคำนวณ  
ราคาอ้อยการแยกบัญชีกองทุนย่อยออกมา เพื่อ  
ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบ และการ  
กำหนดกติกาการควบคุมของคณะกรรมการชุด  
ต่างๆ ให้ชัดเจนมากขึ้น

ในขณะที่เดียวกันก็ปรับเปลี่ยนวิธีการควบคุมที่  
ไม่จำเป็นและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ยกเลิกการ  
ควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศและหันมา  
ควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอ สำหรับผู้  
บริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศแทน ■