

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย
A Study to Reform the Structure of Thailand's Sugar and Cane Industry

โดย

วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ

Viroj NaRanong and Others

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

Thailand Development Research Institute (TDRI)

26 กันยายน 2555

(ฉบับแก้ไขปรับปรุงครั้งที่สอง มกราคม 2558)

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ผลงานวิจัยเป็นความรับผิดชอบของผู้รับทุนแต่ผู้เดียว

งานวิจัยนี้ได้รับรางวัลสภาวิจัยแห่งชาติ

รางวัลผลงานวิจัยดีเด่น สาขาเศรษฐศาสตร์ ประจำปี 2557

คณะที่ปรึกษา

- ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ประธาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
(ปัจจุบันเป็นนักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRI)
- ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย)

หัวหน้าโครงการและนักวิจัยหลัก

- ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและการเกษตร
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

นักวิจัยร่วม

ศิริกัญญา ตันสกุล

ผู้ช่วยวิจัย

ธันมพร ฉันทพรม

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เผยแพร่ครั้งแรกทาง www.tdri.or.th: กุมภาพันธ์ 2556

แก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 1 (เผยแพร่ทาง www.tdri.or.th): เมษายน 2557

แก้ไขปรับปรุงครั้งที่สอง ตีพิมพ์เผยแพร่: พฤษภาคม 2558

คำนำ

โครงการวิจัยนี้มีจุดเริ่มมาจากที่คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายท. อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554 ให้กระทรวงอุตสาหกรรมศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งทางกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ติดต่อให้ผู้วิจัยจัดทำข้อเสนอโครงการวิจัย และตกลงให้เริ่มดำเนินการวิจัยในเดือนกันยายน 2554 โดยมีกำหนดเวลาหนึ่งปี

หลังจากที่โครงการวิจัยนี้ได้เริ่มดำเนินการไปได้ไม่นาน ก็ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ซึ่งรัฐบาลใหม่ก็ได้ให้ความสนใจกับโครงการวิจัยนี้ และได้มอบหมายให้ท่านปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมาเร่งรัดเพื่อที่จะนำผลการวิจัยไปใช้ให้ทันปีการผลิต 2555/56 ซึ่งผู้วิจัยได้เรียนท่านไปว่า ถึงแม้ว่าโครงการวิจัยจำเป็นต้องใช้เวลาดำเนินการจนถึงเดือนกันยายน 2555 เนื่องจากต้องยกร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่ขึ้นมาด้วย แต่ในรายงานความก้าวหน้าที่จะนำเสนอในช่วงกลางปี 2555 ก็จะประกอบด้วยข้อเสนอหลักๆ ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในการประชุมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ รวมกันมากกว่าสิบครั้ง และการดำเนินการตามข้อเสนอทั้งหมดสามารถทำได้โดยใช้กลไกตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ ในรายงานความก้าวหน้าฉบับดังกล่าวก็ได้มีข้อเสนอที่ละเอียดพอสมควรว่าหน่วยงานและกลไกที่เกี่ยวข้องใดจะต้องดำเนินการอะไรบ้างในช่วงกลางถึงปลายปี 2555 เพื่อที่จะสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ให้ทันปีการผลิต 2555/56 อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏชัดว่าหน่วยงานและกลไกที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการใดบ้างในช่วงดังกล่าว

คณะผู้วิจัยได้ส่งมอบรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ตามกำหนดในเดือนกันยายน 2555 ซึ่งทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้รายงานเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2555 อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจรับงานใช้เวลานานกว่าสี่เดือน โดยที่คณะกรรมการตรวจรับได้เสนอให้แก้ไขเพียงเล็กน้อยในช่วงกลางเดือนมกราคม 2556 ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จในเวลาสองสัปดาห์ และงานวิจัยก็ได้ผ่านการตรวจรับในช่วงปลายเดือนมกราคม 2556 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการตั้งราคาอ้อยขั้นต้นตามกติกาเดิมและจำนวนเงินที่ระบบจะกู่มาเพิ่มราคาอ้อยสำหรับปี 2555/56 เรียบร้อยแล้ว

หลังจากที่รายงานวิจัยนี้ผ่านการตรวจรับไม่นาน คณะรัฐมนตรีภายใต้ นายท. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 และต่อมาเมื่อวันที่ 12 และ 19 มีนาคม 2556 ให้กระทรวง

อุตสาหกรรมเร่งรัดนำผลการวิจัยไปดำเนินการโดยให้เชิญรัฐมนตรีสำนักนายกฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ รมช. เกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาแล้วนำเสนอ ครม. โดยด่วน โดยมีเป้าหมายให้มีการปรับโครงสร้างให้ทันปีการผลิต 2556/57 หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2556 กระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้ตั้งคณะทำงานที่มีรองปลัดกระทรวงเป็นประธานและมีตัวแทนจากส่วนราชการต่างๆ มาดำเนินการ ในช่วงนี้ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ภายใต้เลขาธิการท่านใหม่ (ซึ่งเพิ่งมารับตำแหน่งก่อนหน้านั้น) จึงได้เริ่มมาพิจารณาข้อเสนอของคณะผู้วิจัย และทาง สอน. ได้เริ่มจัดทำข้อเสนอของทางสำนักงานเองในบางด้านมาเสนอในคณะทำงานฯ แต่ข้อเสนอเหล่านั้นแทบจะไม่ได้แตกต่างจาก (และในบางกรณีมีความชัดเจนน้อยกว่า) ข้อเสนอที่กลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มได้เคยนำเสนอให้คณะผู้วิจัยพิจารณาดังแต่ก่อนเริ่มทำวิจัย อีกทั้งข้อเสนอที่เพิ่มขึ้นมาใหม่หลายข้อก็มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เช่น ข้อเสนอให้ปรับเปลี่ยนราคาน้ำตาลทรายในประเทศไตรมาสถละครั้ง ซึ่งเป็นวิธีที่อาจส่งผลทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาดปีละหลายครั้งได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำความเห็นบางส่วนที่ได้จากการเข้าร่วมประชุมกับคณะทำงานจนถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2556 รวมทั้งการประชุมร่วมกับกรมการศึกษานานาชาติในช่วงดังกล่าว มาปรับปรุงรายงานฉบับนี้ รวมทั้งตัวร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ..... ที่ได้เสนอไว้ในภาคผนวกด้วย แต่จนถึงช่วงกลางเดือนกันยายน 2556 ซึ่งเลขาธิการ สอน. ในขณะนั้นได้อภิปรายเรื่องนี้ในการประชุมที่จัดโดยบริษัทน้ำตาลแห่งหนึ่ง ก็ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) และสำนักงานฯ (สอน.) มีแนวทางการปรับโครงสร้างหรือกรอบเวลาที่จะดำเนินการที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ในช่วงปลายปี 2556 (ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นฤดูหีบอ้อยของปีการผลิตใหม่คือ 2556/57) คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2556 เร่งรัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้หารือกับกระทรวงอื่นแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยเร็ว แต่หลังจากนั้น รัฐบาลยิ่งลักษณ์ซึ่งประสบกับมรสุมทางการเมืองมาได้เดือนเศษก็ตัดสินใจยุบสภา ซึ่งทำให้การดำเนินการเรื่องนี้หยุดชะงักไป และเมื่อมีการตั้งรัฐบาลประยุทธ์ในช่วงหลังรัฐประหาร รัฐบาลใหม่ก็ได้กล่าวถึงงานวิจัยนี้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏชัดว่ารัฐบาลนี้จะตัดสินใจนำข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไปใช้หรือไม่ เมื่อใด และมากน้อยเพียงใด

ถึงแม้ว่าจนถึงขณะนี้จะมีอุปสรรคในการนำผลการศึกษานี้ไปดำเนินการ แต่ในระหว่างการศึกษาวิจัยซึ่งคณะผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ รับฟังความคิดเห็น และนำเสนอแนวคิดกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งในคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง และในขั้นตอนการปรับแก้รายงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วใช้เวลาจริงๆ เกือบสามปีนับตั้งแต่ที่คณะผู้วิจัยได้เริ่มยกร่างข้อเสนอโครงการวิจัยในเดือนเมษายน 2554 ตลอดช่วงที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้รับความร่วมมืออย่างดีมากจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นชาวไร่

อ้อย โรงงานน้ำตาล (และองค์กรของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลายองค์กร) รวมถึงองค์กรผู้ใช้น้ำตาล เช่น สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องดื่มน้ำไทย) และส่วนราชการต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ สอน.) ทั้งในการเอื้อเพื่อให้ข้อมูลและสถานที่ การสัมภาษณ์เจาะลึก และการเข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการตรวจรับงาน ซึ่งคณะผู้วิจัยขอใช้โอกาสนี้ขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงอีกครั้งหนึ่ง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในที่สุดแล้วทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะเห็นร่วมกันถึงความจำเป็นและประโยชน์ของการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ที่จะช่วยให้อุตสาหกรรมนี้สามารถดำรงอยู่และเติบโตขึ้นได้อย่างยั่งยืนด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องขึ้นกับภาวะการเมืองในขณะนั้น และหวังด้วยว่าทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันว่าการเลือกที่จะปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมนี้โดยเร็วจะมีประโยชน์มากกว่าการซื้อเวลา (ซึ่งก็เป็นวิธีที่มีต้นทุนสูงเช่นกัน) และเมื่อโอกาสนั้นมาถึง คณะผู้วิจัยก็หวังว่างานวิจัยชิ้นนี้ (ทั้งตัวชุดข้อเสนอและร่าง พ.ร.บ.ฯ ที่คณะผู้วิจัยเสนอ ซึ่งนับถึงวันนี้ น่าจะเป็นงานวิจัยที่ได้ศึกษาและเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบอย่างสอดคล้องกันและครอบคลุม ประเด็นสำคัญๆ อย่างครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่มีในปัจจุบัน) จะได้รับการเลือกเพื่อที่จะนำกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมนี้ในที่สุด

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงในครั้งนี้ เป็นการแก้ไขในรายละเอียดในตัวรายงาน (รวมทั้งส่วนที่ล้ำสมัยไปแล้ว) และปรับปรุงข้อมูลในบางตาราง/รูป อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในตารางและรูปส่วนใหญ่ยังเป็นข้อมูลที่รวบรวมในปี 2555 แต่ถึงแม้ว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงไปบ้างในบางด้าน แต่ก็ไม่ได้มีผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อข้อเสนอและตัวร่าง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย ที่คณะผู้วิจัยยกกว้างขึ้นมา

นอกจากรายงานฉบับนี้แล้ว สำหรับผู้ที่ต้องการฉบับภาษาอังกฤษ ผู้วิจัยได้สกัดเนื้อหาโดยย่อและข้อเสนอโดยสังเขป มาเขียนเป็นบทความเรื่อง “Proposed Reforms in the Structure of Thailand’s Sugar and Cane Industry” ตีพิมพ์ไว้ในวารสาร *TDRI Quarterly Review* ฉบับ March 2013. ซึ่งสามารถ download ได้ด้วยที่ <http://tdri.or.th/publications/tdri-quarterly-review-march-2013-2/>

คณะผู้วิจัย

มกราคม 2558

บทคัดย่อ

ตลาดน้ำตาลทรายของไทยมีโครงสร้างเหมือนตลาดที่มีคู่แข่งน้อยราย (Oligopoly) ในขณะที่ตลาดอ้อยในแต่ละพื้นที่ (ซึ่งมีแต่ละโรงงานเป็นศูนย์กลาง) มีลักษณะคล้ายกับตลาดที่มีการผูกขาดในทั้งฝั่งผู้ซื้อ (ที่เป็นโรงงานเดียว) และฝั่งผู้ขาย (ที่แม้ว่าจะมีจำนวนมาก แต่ก็มักจะสามารรถรวมตัวกันเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว) (Bilateral Monopoly) ซึ่งเป็นตลาดที่ถ้าปล่อยให้ทำงานเองแล้ว ผลลัพธ์ก็ยากที่จะคาดการณ์ได้ เพราะมักจะขึ้นกับผลการเจรจาต่อรองของสองฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองมากทั้งคู่ ซึ่งบางครั้งก็กลายมาเป็นปัญหาเมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ หรือทั้งสองฝ่ายอาจมีต้นทุนการต่อรองที่สูงมากทำให้โดยทั่วไปแล้ว อุตสาหกรรมนี้เป็นอุตสาหกรรมที่การแทรกแซงของรัฐมีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและสามารถช่วยลดปัญหาและต้นทุนในการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องลงได้พอสมควร

ตั้งแต่ปี 2525/26 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย โดยใช้ระบบการควบคุมและกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย หรือที่รู้จักกันในนามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 แม้ว่าระบบนี้มีส่วนสำคัญในการทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยขยายตัวได้อย่างมากในสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ยังเผชิญปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ หลายประการเช่น (1) ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลภายในประเทศหายไปจากตลาดในช่วงที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาภายในประเทศ (2) ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลจำนวนหนึ่งต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะสูงกว่าราคาน้ำตาลที่ส่งออกไปยังประเทศคู่แข่ง (3) แม้ว่าราคาอ้อยในระยะหลังจะอยู่ในระดับที่ดีและจูงใจให้มีการขยายการปลูกอ้อยอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา แต่ราคาที่ดีนั้นเป็นผลจากการจัดการที่ซับซ้อน รวมทั้งการกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยอย่างต่อเนื่อง และชาวไร่จำนวนหนึ่งเห็นว่าระบบปัจจุบัน ซึ่งคิดราคาอ้อยจากน้ำตาลและกากน้ำตาลบางส่วน โดยไม่ได้คำนึงถึงรายได้ที่มาจากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอทานอล) เป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมกับชาวไร่ และ (4) ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการควบคุมในทุกขั้นตอน ทำให้โรงงานขาดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาด เช่น

ไม่สามารถนำน้ำอ้อยมาผลิตเอทานอลในภาวะที่มีความต้องการเอทานอลเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในปัจจุบัน (จากการที่รัฐบาลยกเลิกเบนซิน 91) ทั้งที่เป็นวิธีที่มีต้นทุนต่ำกว่าการผลิตด้วยวิธีอื่น

วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้คือการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย โดยปรับระบบให้สามารถตอบโจทย์ที่สำคัญของอุตสาหกรรมนี้ในสี่ด้านดังต่อไปนี้

1. การมีกฎกติกาที่สามารถสร้างแรงจูงใจเพียงพอที่จะทำให้น้ำตาลไม่หายไปจากตลาดในประเทศในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม
2. อุตสาหกรรมของไทยที่ใช้น้ำตาลต้องไม่เสียเปรียบคู่แข่งในประเทศที่นำเข้าน้ำตาลจากประเทศไทย
3. ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้ประโยชน์เต็มที่และมีเสถียรภาพพอสมควร โดยไม่ต้องอาศัยการมากดดันรัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาลหรือกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยดังเช่นในแทบทุกปีที่ผ่านมา
4. โรงงานมีทั้งเสถียรภาพ และแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย (รวมทั้งชาวไร่) ในระยะยาว

หลักการในการออกแบบข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยของผู้วิจัย คือการกำหนด/ปรับปรุงกติกาต่างๆ ของระบบให้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้คือ (ก) เป็นกติกาที่สะท้อนหรือสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ (ตัวอย่างเช่น ถ้าตลาดอ้อยเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน เมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากอ้อยเกิดขึ้น หรือผลิตภัณฑ์เดิมที่ผลิตจากอ้อยมีราคาสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย) (ข) เป็นกติกาที่มีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เกิดในตลาดแข่งขัน (เช่น ปัญหาเสถียรภาพที่เกิดจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก) และ (ค) เป็นกติกาที่ใช้มีความซับซ้อนน้อยลงและอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและการควบคุมให้เหลือน้อยลงเท่าที่จะทำได้

ทั้งนี้ ข้อเสนอชุดนี้ประกอบด้วยข้อเสนอหลักๆ ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในสี่ด้าน คือ

1. ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ -- ให้เลิกควบคุมราคาน้ำตาลทราย และเปลี่ยนมาควบคุมปริมาณการจำหน่ายรวมทั้งปีแทน

2. ข้อเสนอในด้านกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานง่าย -- ให้เปลี่ยนมาใช้สูตรการกำหนดราคาอ้อยที่อิงประสิทธิภาพมาตรฐานของโรงงานและความหวานของอ้อย โดยให้สิทธิ์โรงงานนำอ้อยไปผลิตอะไรก็ได้

3. ข้อเสนอการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับและการปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อย -- ให้แยกบัญชีรักษาเสถียรภาพออกมาต่างหาก และเปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยและกติกาการเก็บเงินเข้าบัญชีนี้จากทั้งชาวไร่และโรงงาน เพื่อให้มีหลักประกันว่าจะมีการเก็บเงินเข้ากองทุนส่วนนี้เพียงพอสำหรับนำมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพในอนาคต

4. ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย -- ให้ปรับองค์กรต่างๆ และกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเสนอในสามด้านแรก และเพื่อเป็นหลักประกันให้มีการดำเนินการตามข้อเสนอชุดนี้อย่างต่อเนื่องในอนาคต โดยผู้วิจัยได้ยกวาง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ขึ้นมาใหม่ (นำเสนอในภาคผนวกของรายงานนี้) แต่ทั้งนี้รัฐบาลสามารถนำข้อเสนอทั้งหมดในรายงานนี้ไปเริ่มดำเนินการในปีการผลิตปัจจุบันได้ทันที เนื่องจากข้อเสนอทั้งหมดนี้สามารถทำได้ภายใต้อำนาจที่มีอยู่ใน พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 อยู่แล้ว

สุดท้าย คณะผู้วิจัยได้เสนอแผนการดำเนินการ (Roadmap) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะ 10 ปีข้างหน้า โดยวิเคราะห์แนวโน้มและตัวแปรที่สำคัญต่ออนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และเสนอแผนการดำเนินการในด้านต่างๆ ที่สำคัญ

Abstract

A Study to Reform the Structure of Thailand's Sugar and Cane Industry

By Viroj NaRanong and Others

Thailand Development Research Institute (TDRI)

Overall, the sugar market in Thailand has the characteristics of an oligopoly. However, if one considers each local sugarcane market, which generally has a sugar refinery at the center, the market can be viewed as a “bilateral monopoly” where a single buyer (the mill) deals with several sellers who tend to organize themselves into a sugarcane growers’ association in order to strengthen their negotiating power with the mill. Unlike in a competitive market, the outcomes from a bilateral monopoly market are difficult to predict. Although the parties need to reach an agreement with each other, each side also has very high negotiating power. As a result, the negotiation process can result in lengthy stalemates that occasionally lead to violence. In theory, government intervention to mediate collective negotiations between all mills and all grower associations could save transaction costs and bring about a more efficient outcome.

For the past three decades (beginning in the crop year 1982/83), the Thai government has intervened in the market, setting up the so-called “70:30 revenue-sharing system,” which, in essence, is the sugarcane price determination system/rule. Although this system has brought about stability, helping to facilitate the industry’s substantial expansion in the past three decades, the industry still suffers from several problems, and it faces the following challenges:

(a) The existing system fails to guarantee the availability of sugar in the domestic market when the export price exceeds the controlled domestic price;

(b) The downstream industry often faces higher sugar prices than that of exported sugar, which may affect their competitive edge;

(c) Although sugarcane prices in recent years have been relatively high, attracting more farmers to sugarcane, a portion of the better prices has been the result of over-borrowing from the Cane and Sugar Fund (CSF). Growers have also been dissatisfied with the revenue-sharing system, where the cane price is determined based mainly on revenue from sugar (plus a fraction of the revenue from molasses), despite that mills can now generate extra income from new products, such as ethanol and electricity;

(d) The current revenue-sharing system is overregulated, providing few incentives or even making it impossible for the mills to upgrade technology. For example, no sugar mills now produce ethanol directly from cane juice—which is more cost-effective than producing it from molasses—even now that the demand for ethanol has almost doubled following the government’s decision to abolish gasoline with 91 RON (research octane number) in early 2013.

The present study proposes overall system reform based on the following principles:

- (a) The system should, as much as possible, emulate the good principles of a competitive market (e.g., in such a market, the sugarcane price would increase when the cane is being used to produce more products with marketable value
- (b) The system should help mitigate undesirable market impacts, such as high price volatility in the global sugar market; and
- (c) The system should be simpler than it currently is, and the formula used to determine the sugarcane price should be based mainly on transparent variables, the values of which should be available and accessible to the general public.

The main objectives of the proposed reform are as follows:

- To prevent occasional sugar shortages in, or disappearance from, the domestic market, which have taken place when the global price for sugar becomes higher than the controlled domestic price
- To work out a sugar price system that does not put the downstream industry at a disadvantage compared with those in foreign countries that import sugar from Thailand
- To reform the cane pricing system (also known as the “revenue sharing system”) to improve efficiency and flexibility as well as lessen controls
- To reform CSF so that it can provide stability for both the growers and the industry
- To conduct organizational reform, including re-drafting or revising the Cane and Sugar Act.

The proposed reform would comprise measures in the following four areas:

1. The domestic sugar market: to abolish the domestic price control of sugar in order to provide every stakeholder with an incentive to supply sugar to the domestic market *at all times*. In order to ensure domestic availability of sugar at reasonable prices, the domestic quota (Quota A) would remain in place, where the *annual quota* would be allocated to each mill according to its past share of cane crushing,

2. Sugarcane price determination: instead of using the current revenue-sharing system in which the price that a farmer receives for sugarcane varies somewhat with his/her counterpart mill’s performance (e.g., the sugar extraction rate) and decisions (e.g., concerning the percentage of white sugar the mill chooses to produce), the study contains proposal for a new pricing system under which *all farmers would receive the same price for cane according to its sugar content (CCS)*,

which would be computed from a formula based on a specified set of standard production efficiency parameters of a “representative mill.” Each mill would then be allowed to choose its own product mix, including producing ethanol directly from cane juice, should it choose to do so.

3. Sugar and cane price stabilization: CSF would act as a more credible price stabilizer as a designated stabilization fund would be set up as an independent fund within CSF to ensure that the fund would be allowed to be used for price stabilization only and for no other purpose. Under the newly proposed cane and sugar act (described in (4) below), a rule is also set up that would ensure that sufficient stabilization fees would be collected from both farmers and millers in good years so that the fund would have enough money to compensate them in bad years.

4. Organizational and legal reforms: to ensure the reform’s credibility, a new cane and sugar act has been drafted in such a way that: (a) the stakeholders would have to follow and comply with the main system design and specified formula; and (b) the system would not be swayed by political or bureaucratic judgments, or have to rely too much on the results of negotiations by the main stakeholders.

However, if chosen by the government in agreement with the Cane and Sugar Board (CSB), all the proposed reforms could be undertaken even now under the current 1984 Act while the new draft is still being put through the legislative procedure.

Finally, the study provides a roadmap to develop the industry over the next 10 years, which includes the operational plan in each of the important areas that need to be reformed accordingly.

NB: Interested readers can find more details of this research report in the following article: Viroj NaRanong. “Proposed Reforms in the Structure of Thailand’s Sugar and Cane Industry” *TDRI Quarterly Review*. March 2013. The article can also be downloaded from <http://tdri.or.th/publications/tdri-quarterly-review-march-2013-2/>

สารบัญ

หน้า

คำนำ	iii
บทคัดย่อ	iv
Abstract	xi
สารบัญ	xv
สารบัญกรอบ	xvii
สารบัญตาราง	xix
สารบัญรูป	xxi
1. บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์	1
1.2 ขอบเขตการศึกษา	1
1.3 วิธีการศึกษา	3
1.4 เนื้อหาของรายงาน	4
2. สภาพปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และความท้าทายในอนาคต	5
2.1 สภาพปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	5
2.2 เอทานอล	9
2.3 การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)	55
2.4 การพยากรณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลก	64
3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักคิดที่จะนำไปใช้ในการปรับระบบ	73
3.1 ประสิทธิภาพกับความเป็นหุ้นส่วน	73
3.2 อ้อยในฐานะที่เป็นพืชอาหารและพลังงาน และนัยที่มีต่อระบบแบ่งผลประโยชน์	81
3.3 ต้นทุนการผลิตกับการกำหนดราคาอ้อย	86
3.4 กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย	92
3.5 การประชุมระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	116
3.6 การปรับปรุงข้อเสนอของคณะผู้วิจัยตามความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในประเด็นที่สำคัญ	135

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. ชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย	141
4.1 ลักษณะของกติกาที่พึงประสงค์	141
4.2 เป้าหมายของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย: โจทย์ใหญ่ที่ต้องตอบ	143
4.3 ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ	144
4.4 ข้อเสนอด้านกติกาในการซื้อขายอ้อย และการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย	155
4.5 การกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับและบทบาทของกองทุนฯ ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล	179
4.6 ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย	186
4.7 การดำเนินการเพื่อนำชุดข้อเสนอนี้มาใช้ในปีการผลิต 2555/56	197
5. แผนการดำเนินการ (Roadmap) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในระยะ 10 ปีข้างหน้า	203
5.1 แนวโน้มและตัวแปรที่สำคัญต่ออนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	203
5.2 แผนการดำเนินการในด้านต่างๆ	205
บรรณานุกรม	215
ภาคผนวก	
ก. รายชื่อผู้เข้าประชุม ในการประชุมนำเสนอข้อเสนอเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย ต่อตัวแทนชาวไร่ โรงงาน และราชการ (บางส่วน)	221
ข. ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กับ ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	239

สารบัญกรอบ

	หน้า
กรอบที่ 2.1 โครงสร้างราคาน้ำมัน	17
กรอบที่ 2.2 มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเอทานอลในประเทศไทย	53
กรอบที่ 2.3 พันธกรณีด้านการลงทุนตามข้อตกลง ACIA ตามเงื่อนไขของประเทศสมาชิก	63
กรอบที่ 3.1 โครงการของกองทุนฯ ที่มีส่วนในการส่งเสริมด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย	96
กรอบที่ 3.2 การจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ตามมาตรา 56: กรณีศึกษาปีการผลิต 2549/50	106
กรอบที่ 4.1 ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของน้ำตาลทรายที่มีต่อราคาในประเทศ	148
กรอบที่ 4.2 แนวคิดและตัวอย่างในการคำนวณมูลค่าของกากน้ำตาล (โมลาส) โดยเทียบเป็นปริมาณน้ำตาลทราย	171
กรอบที่ 4.3 ข้อพิจารณาในการแก้ปัญหาอ้อยไฟไหม้	175
กรอบที่ 4.4 กรอบการวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ หน่วยงานให้ทุน 5 หน่วยงานของประเทศ (5ส.) ให้ทุนอุดหนุนปีงบประมาณ 2556	190

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	รายชื่อโรงงานผลิตเอทานอลในประเทศไทยปี 2554 11
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบต้นทุนค่าวัตถุดิบในการผลิตเอทานอลจากโมลาส น้ำอ้อย และมันสำปะหลัง 14
ตารางที่ 2.3	ปริมาณการผลิตแก๊สโซฮอล์และส่วนแบ่งการตลาดของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 ในเดือนมกราคม 2555 15
ตารางที่ 2.4	ต้นทุนการผลิตเอทานอล (ส่วนที่นอกเหนือจากวัตถุดิบ) ที่ใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิง . 16
ตารางที่ 2.5	ราคาน้ำมันชนิดต่างๆ ของไทย 19
ตารางที่ 2.6	ปริมาณการส่งออกและนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปในปี 2544-2555 22
ตารางที่ 2.7	ปริมาณการส่งออกเอทานอลของไทยรายเดือน ปี 2550-2555 24
ตารางที่ 2.8	ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่น้ำมันแต่ละชนิดปล่อยออกสู่บรรยากาศเมื่อเทียบกับ มาตรฐานอุตสาหกรรม 40
ตารางที่ 2.9	อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และความคุ้มค่าของเชื้อเพลิงของน้ำมันเบนซิน 95 และแก๊สโซฮอล์ 95 E10 40
ตารางที่ 2.10	เปรียบเทียบค่าสมดุลพลังงาน (Energy Balance) ของเอทานอลจากพืชวัตถุดิบต่างๆ ... 46
ตารางที่ 2.11	เปรียบเทียบระดับพลังงานตลอดสายการผลิตเอทานอล ในปริมาณ 1,000 ลิตร 48
ตารางที่ 2.12	เปรียบเทียบระดับพลังงานตลอดสายการผลิตแก๊สโซฮอล์ 95 เทียบกับเบนซิน 95 49
ตารางที่ 2.13	ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของแก๊สโซฮอล์ 95 เทียบกับน้ำมันเบนซิน 95 50
ตารางที่ 2.14	พันธกรณีที่จะต้องลดภาษีน้ำตาลและอ้อยของประเทศสมาชิก AEC ภายใต้ ATIGA 57
ตารางที่ 2.15	พันธกรณีที่จะต้องลดภาษีเอทานอลของประเทศสมาชิก AEC ภายใต้ ATIGA 58
ตารางที่ 3.1	ข้อมูลต้นทุนการผลิตอ้อยโรงงานเฉลี่ยทั่วประเทศ ปี 2548-2554 จากการสำรวจของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 90
ตารางที่ 3.2	ข้อมูลต้นทุนการผลิตอ้อยโรงงานแยกตามภาค ปี 2553-2554 จากการสำรวจของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 91
ตารางที่ 3.3	ค่าเฉลี่ยต้นทุนการผลิตอ้อยปีการผลิต 2550/51-2554/55 ที่ คณะกรรมการอ้อยกำหนด 92
ตารางที่ 3.4	อัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ปี 2546/47-2553/54 95

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 3.5	อัตราเรียกเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอ้อยและน้ำตาลทราย ปี 2545/46–2553/54 100
ตารางที่ 3.6	รายได้ที่สำคัญของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในปี พ.ศ. 2550–2554 107
ตารางที่ 3.7	รายได้ที่บันทึกไว้ในงบรายได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ปี พ.ศ. 2545-2554 108
ตารางที่ 3.8	ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่บันทึก ไว้ในงบรายได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ ปี พ.ศ. 2545–2554 110
ตารางที่ 3.9	รายละเอียดค่าใช้จ่ายของสำนักงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ปี พ.ศ.2545-2554 112
ตารางที่ 3.10	ภาระผูกพันของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ต้องจ่ายให้โครงการต่างๆ และภาระหนี้สินของกองทุนฯ ณ 26 มกราคม 2555 116
ตารางที่ 4.1	ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ 152
ตารางที่ 4.2	ค่า Polarization (Pol.) ของน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกตามโควตา ข. แยกตามบริษัทส่งออก ปี 2541/42-2553/54 161
ตารางที่ 4.3	จำนวนโรงงานที่มีประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลสูงกว่าร้อยละ 89 89.5 และ 90 162
ตารางที่ 4.4	ปริมาณส่งออกและการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ปี 2548-2554 162
ตารางที่ 4.5	เดือนที่ระบุในสัญญาและกำหนดการส่งมอบของสัญญาขายน้ำตาลทรายล่วงหน้า 171
ตารางที่ 4.6	การอ้างอิงสัญญาขายน้ำตาลทรายล่วงหน้าในการคำนวณราคาอ้อย 172
ตารางที่ 4.7	เปรียบเทียบราคาอ้อยที่ 10 CCS ที่คำนวณตามสูตรใหม่ (ใช้ค่าเฉลี่ยราคาน้ำตาล ต.ค.–ก.ย.) กับราคาอ้อยขั้นสุดท้าย 176
ตารางที่ 4.8	ตัวอย่างการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นสำหรับปี 2554/55 (คำนวณโดยใช้ข้อมูลหลักๆ ถึงเดือนกันยายน 2554) 184
ตารางที่ 4.9	Roadmap การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเปลี่ยนผ่าน 200
ตารางที่ 5.1	ข้อมูลการผลิตอ้อยของไทยระหว่างปีการผลิต 2550/51-2554/55 206
ตารางที่ 5.2	แผนการดำเนินการ (Roadmap) สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในช่วงสิบปีข้างหน้า 212

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1	ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หน้าโรงงาน vs ราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาว เฉลี่ย ม.ค. 2544 – พ.ค.2555	6
รูปที่ 2.2	ปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอล์ต่อวัน	17
รูปที่ 2.3	อัตราการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน แยกตามประเภทน้ำมัน	20
รูปที่ 2.4	อัตราภาษีสรรพสามิต แยกตามประเภทน้ำมัน	20
รูปที่ 2.5	อัตราการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันและกรณีที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต แยกตามประเภทน้ำมัน	21
รูปที่ 2.6	สัดส่วนการส่งออกเอทานอลจากประเทศไทยแบ่งตามมูลค่าที่ส่งออกไปประเทศต่างๆ	24
รูปที่ 2.7	ปริมาณการส่งออกและนำเข้าเอทานอลของสหรัฐอเมริกา	26
รูปที่ 2.8	ราคาพยากรณ์เอทานอลในตลาดโลก	27
รูปที่ 2.9	การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันในช่วง ม.ค. 2554 – ส.ค. 2555	34
รูปที่ 2.10	เปรียบเทียบราคาขายปลีกแก๊สโซฮอล์ 95 (E10) และน้ำมันเบนซิน 95	36
รูปที่ 2.11	เปรียบเทียบราคาขายปลีกแก๊สโซฮอล์ 91 (E10) และน้ำมันเบนซิน 91	37
รูปที่ 2.12	เปรียบเทียบราคา ณ โรงกลั่นของแก๊สโซฮอล์ 91และน้ำมันเบนซิน 91	37
รูปที่ 2.13	เปรียบเทียบราคา ณ โรงกลั่นแก๊สโซฮอล์ 95 และน้ำมันเบนซิน 95	38
รูปที่ 2.14	สัดส่วนการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังประเทศต่างๆ และประเทศในอาเซียน ในปี 2554	59
รูปที่ 2.15	ราคาน้ำตาลในช่วงสิบปีข้างหน้าที่พยากรณ์โดย OECD/FAO และ FAPRI	65
รูปที่ 2.16	เปรียบเทียบการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบและราคาเอทานอล	67
รูปที่ 2.17	ปริมาณการผลิต การบริโภค และสต็อกต่อถาวรบริโภคน้ำตาลของโลก	69
รูปที่ 2.18	ผลการพยากรณ์ปริมาณการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	70

สารบัญญรูป (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 3.1 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาล (อย่างหยาบ) และสัดส่วนน้ำตาลทรายขาว ณ วันปิดหีบ	79
รูปที่ 3.2 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลรวมที่ 96 โพล และค่า Coefficient of Work (COW) (อัตราการผลิตน้ำตาลที่ 94 NT ต่อตันอ้อยที่ 10 CCS) สรุป ณ วันปิดหีบ	80
รูปที่ 3.3 ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดนิวยอร์ก #11 กับราคาน้ำมันเบนซิน 95 หน้า โรงกลั่นของไทย มกราคม 2552 – กุมภาพันธ์ 2555	84
รูปที่ 3.4 ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบนิวยอร์ก #11 กับราคาน้ำมันเบนซิน 95 หน้าโรงกลั่นของไทย มกราคม 2543 – กุมภาพันธ์ 2555	85
รูปที่ 4.1 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลและสัดส่วนน้ำตาลทรายขาว ณ วันปิดหีบ	161
รูปที่ 4.2 น้ำตาลอื่นๆ นอกเหนือจากน้ำตาลทรายดิบ จากรายงานฉบับคำนวณราคาอ้อย รวมน้ำตาลละลายทุกประเภท (ณ 30 กันยายน)	162
รูปที่ 4.3 เปรียบเทียบราคาอ้อยที่ 10 CCS ตามสูตรที่คำนวณได้กับราคาในอดีต	177

บทที่ 1

บทนำ

1.1 วัตถุประสงค์

โครงการศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและความยั่งยืน ดังนี้

1.1.1 เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย รวมทั้งระบบกำหนดราคาหรือระบบแบ่งปันผลประโยชน์ให้สามารถแก้ปัญหาสำคัญๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาน้ำตาลขาดตลาดในช่วงที่ราคาส่งออกอยู่ในระดับสูง ด้วยวิธีที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ และเพื่อให้สามารถปรับตัวเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและภาวะแวดล้อมที่สำคัญ ทั้งในและต่างประเทศ เช่น นโยบายพืชพลังงานทดแทน และการรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

1.1.2 เพื่อนำเสนอแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ให้สามารถเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และนำเสนอบทบาทที่ควรจะเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) และคณะกรรมการต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทราย กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.)

1.1.3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ให้สามารถแข่งขันในตลาดน้ำตาลที่เปิดมากขึ้นอันเป็นผลมาจากข้อตกลงทางการค้าจากการเจรจาทั้งในแบบทวิภาคีและพหุภาคี

1.2 ขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ครอบคลุมเนื้อหาดังต่อไปนี้

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในปัจจุบัน รวมทั้งความท้าทายในอนาคต

1.2.2 ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องปรับตัวในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การค้า และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยคำนึงถึง

ปัจจัยต่างๆ เช่น การผลิตพืชอาหารและพลังงาน การใช้ข้อ่ยและน้ำตาลทรายในการผลิตผลิตภัณฑ์ ต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาวะสิ่งแวดล้อมและสภาวะโลกร้อน การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558

1.2.3 ศักยภาพ วิเคราะห์ และเสนอแนวทางและแผนการดำเนินการ (Roadmap) ในการปรับโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมข้อ่ยและน้ำตาลทราย ให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมดังกล่าวให้สูงขึ้นในระยะ 10 ปีข้างหน้า โดยครอบคลุมถึงองค์ประกอบสำคัญดังนี้

- การปรับปรุงระบบแบ่งปันรายได้ระหว่างชาวไร่ข้อ่ยและโรงงานน้ำตาลทรายให้เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมข้อ่ยและน้ำตาลทราย
- การปรับปรุงระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อให้มีหลักประกันว่าจะมีน้ำตาลจำหน่ายเพียงพอต่อความต้องการของทั้งประชาชนผู้บริโภค และอุตสาหกรรมในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อบริโภคในประเทศและส่งออก และในราคาที่เหมาะสมเหมาะสมผลกับทุกฝ่าย
- การปรับบทบาทและสร้างการแข่งขันของกองทุนข้อ่ยและน้ำตาลทราย ให้เป็นกลไกในการรักษาเสถียรภาพระบบอุตสาหกรรมข้อ่ยและน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อ่ยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้ครอบคลุมและสามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น (Emerging Issues) ในอุตสาหกรรมข้อ่ยและน้ำตาลทราย เช่น การนำน้ำข้อ่ยไปใช้ในการผลิตเอทานอล และการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม
- การปรับบทบาทหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมข้อ่ยน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงพลังงาน และกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.3 วิธีการศึกษา

เป้าหมายหลักของโครงการวิจัยนี้ คือการให้ได้มาซึ่งแนวทางในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ (รวมถึงถึงกฎกติกา และกลไก/องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง) เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของอุตสาหกรรมนี้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน เพื่อให้อุตสาหกรรมนี้สามารถเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนด้วยตัวเอง รวมทั้งสามารถปรับตัวรับกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในด้าน เทคโนโลยีของอุตสาหกรรมเอง แนวโน้มของประเทศ (เช่น นโยบาย/มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานทดแทน) และภาวะแวดล้อมภายนอก (เช่น การก่อกำเนิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC)

โครงการวิจัยนี้จึงเป็นการวิจัยประยุกต์ที่ต้องใช้วิธีวิจัยหลายวิธีประกอบกัน เช่น การศึกษาทบทวน เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ การสัมภาษณ์เจาะลึกและการจัดประชุมระดมสมอง (focus group/brainstorming) กลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) กลุ่มต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานของ รัฐที่เกี่ยวข้อง การศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน จากนั้นก็นำผลการศึกษาข้างต้นมา สังเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ที่มีความสมเหตุสมผลและน่าจะอยู่ในวิสัยที่สามารถนำไปดำเนินการได้ โดยลง ไปถึงรายละเอียดและนัยด้านต่างๆ ของแต่ละทางเลือก เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงนัยและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นใน การนำแต่ละทางเลือกไปดำเนินการจริง (รวมทั้งนัยที่มีต่อโครงสร้างหรือบทบาทหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง ตลอดจนพิจารณาทางเลือกในการปรับโครงสร้างองค์กรที่เห็นว่าจำเป็นหรือเหมาะสมด้วย)

หลังจากที่ได้ดำเนินการศึกษาในช่วงต้น และได้นำเสนอผลการศึกษาต่อฝ่ายต่างๆ และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะผู้วิจัยก็ได้้นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาล (ที่ได้ปรับปรุงหลังจากการรับฟังความเห็นของฝ่ายต่างๆ) พร้อมทั้งข้อเสนอด้านบทบาทของ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ศูนย์บริหารการผลิตฯ และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด) มาจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจาก stakeholder กลุ่มต่างๆ (รวมทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลและกลุ่มผู้บริโภค) อีกมากกว่าสิบครั้ง¹ ก่อนที่จะ

¹ เนื่องจากต้องคำนึงถึงบริบทและปัญหาแวดล้อม เช่น ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันเป็นสามองค์กรใหญ่ซึ่งมีแนวคิดหรือแนวทาง ที่ต่างกัน และมีบางประเด็นที่ผู้วิจัยคาดว่าอาจเป็นประเด็นอ่อนไหวที่ควรได้มีการอภิปรายกันในองค์กรย่อยหรือในฝ่าย ชาวไร่ หรือโรงงาน หรือราชการ แต่ละฝ่ายเองก่อนที่จะนำมาถกกันในที่ประชุมของสองหรือสามฝ่าย หรือในกรณีองค์กร ผู้ใช้น้ำตาลซึ่งอาจมีผลประโยชน์ที่ขัดกับฝั่งผู้ผลิต เป็นต้น

นำมาปรับปรุงให้เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์และดำเนินการร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่ขึ้นมา

1.4 เนื้อหาของรายงาน

บทที่ 2 ของรายงานเป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและความท้าทายในอนาคต โดยเน้นที่ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อันได้แก่การผลิตเอทานอล ภาวะแวดล้อมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปจากการก่อตั้งขึ้นเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และแนวโน้มตลาดและราคาน้ำตาลในอนาคต บทที่ 3 เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณาในการออกแบบข้อเสนอการปรับระบบ อันได้แก่ ประสิทธิภาพกับความเป็นหุ้นส่วน อ้อยในฐานะที่เป็นพืชอาหารและพลังงาน (และภัยที่มีต่อระบบแปลงผลประโยชน์และอนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล) ปัญหาของการใช้ต้นทุนการผลิตมากำหนดราคาอ้อย บทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ผลการประชุมระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการปรับปรุงข้อเสนอของคณะผู้วิจัยตามความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ในประเด็นที่สำคัญ บทที่ 4 นำเสนอชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยของคณะผู้วิจัย โดยกล่าวถึงลักษณะของกติกาที่พึงประสงค์ เป้าหมายของการปรับโครงสร้างระบบ และข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในสี่ด้านอันได้แก่ (1) ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ (2) ข้อเสนอด้านกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย (3) การกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับและบทบาทของกองทุนฯ ในการรักษาเสถียรภาพ และ (4) ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย (ตัวร่างกฎหมายใหม่อยู่ในภาคผนวก) และ Roadmap ของการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเปลี่ยนผ่านในสองฉากทัศน์ (scenario) คือในกรณีที่สามารรถเริ่มดำเนินการตามข้อเสนอชุดนี้ในปี 2555/56 และฉากทัศน์สำรองในกรณีที่สามารรถเริ่มใช้ข้อเสนอชุดนี้ในปี 2556/57) บทสุดท้ายคือบทที่ 5 เสนอแผนการดำเนินการ (Roadmap) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะ 10 ปีข้างหน้า

บทที่ 2

สภาพปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และความท้าทาย ในอนาคต

2.1 สภาพปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ในช่วงประมาณสามทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้หันมาใช้ระบบการควบคุมและกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย หรือที่รู้จักกันในนามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70-30 ซึ่งกล่าวได้ว่าระบบนี้มีส่วนสำคัญในการทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยขยายตัวได้อย่างมากในสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ หลายประการ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกและปัญหาและความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นมาในระยะหลัง ตัวอย่างเช่น

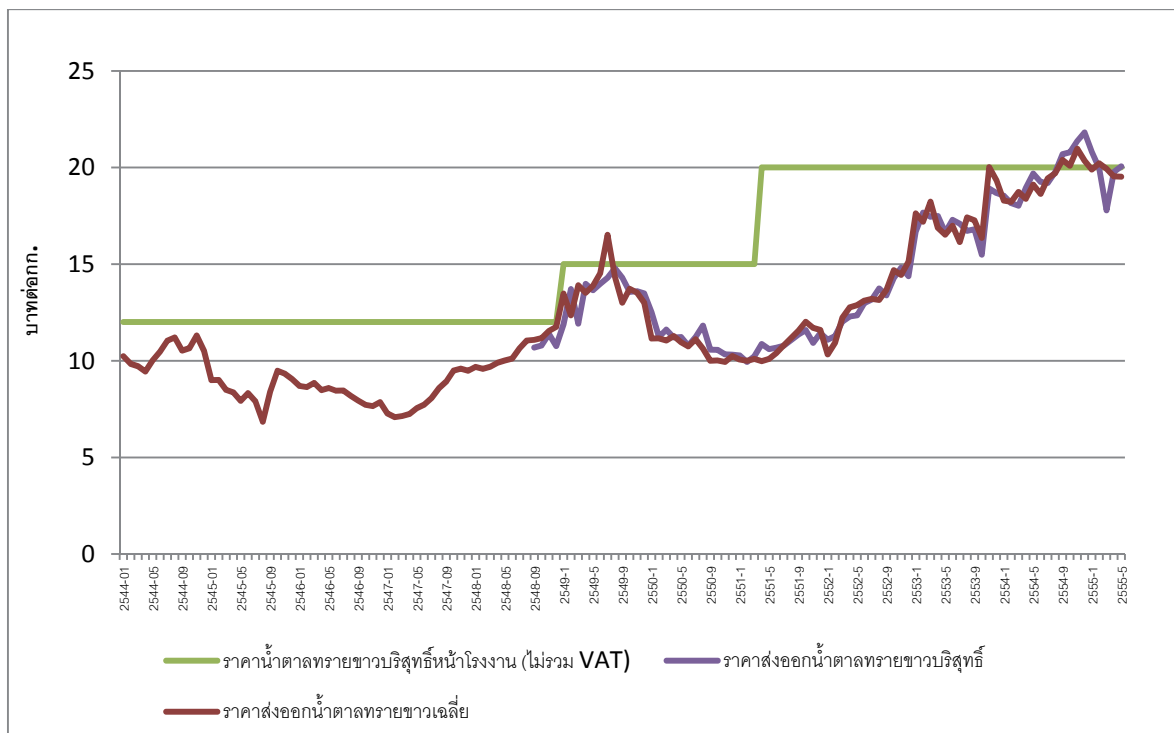
- ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลภายในประเทศขาดตลาดในช่วงที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาภายในประเทศ² ซึ่งในบางกรณีเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเวลานาน เช่น ในระหว่างปี 2553-2555 ซึ่งมีหลายช่วงที่น้ำตาลหายไปจากตลาด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโมเดิร์นเทรดทั้งที่เป็นห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อ) แม้ว่าฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีมาตรการต่างๆ ออกมาหลายประการ ซึ่งสามารถบรรเทาปัญหาลงได้บ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้มีน้ำตาลจำหน่ายอย่างทั่วถึงในราคาควบคุม³ ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นราคาตั้งต้นที่ใช้ในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนโรงงานน้ำตาล หรืออีกนัยหนึ่งเป็นราคาเสถียรภาพที่ไม่ได้ขึ้นลงตามราคาส่งออกน้ำตาลไปต่างประเทศ
- ในขณะเดียวกัน เนื่องจากผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลจำนวนหนึ่งต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่รัฐบาลกำหนด (ซึ่งในอดีตมักจะสูงกว่าราคาตลาดโลกหรือราคาส่งออก) เป็นระยะเวลายาวนาน

² ซึ่งจะพบเห็นภาพส่วนหนึ่งจากรูปที่ 2.1 ช่วงที่ราคาน้ำตาลส่งออกสูงกว่าราคาขายส่งในประเทศ โปรดสังเกตด้วยว่าแม้ว่าจะมีการปรับราคาน้ำตาลครั้งล่าสุดในปี 2551 แต่ราคาที่โรงงานได้รับยังคงเป็น 15 บาท เนื่องจากส่วนที่เพิ่ม 5 บาทถูกนำไปใช้หนี้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งหมด

³ การกำหนดราคาควบคุมนี้ กำหนดทั้งเพดานราคาขายส่งและราคาขายปลีก ซึ่งทุกฝ่ายต่างก็ปฏิบัติตามในช่วงที่น้ำตาลในตลาดโลกมีราคาต่ำ แต่เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้น ก็มักมีข้ออ้างที่จะไม่ปฏิบัติตาม เช่น อ้างว่าราคาขายปลีกที่กำหนดไว้ไม่ได้รวมค่าบรรจุภัณฑ์เพียงพอสำหรับต้นทุนจริง เป็นต้น

จึงมีความคาดหวังว่าจะได้ใช้น้ำตาลในราคาดังกล่าวในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่า ราคากำหนดที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งที่ผ่านมาก็มีกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเรียกร้อง (รวมทั้งที่ผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือ กรอ.) ให้ลดราคาควบคุมลงในอนาคตหลังจาก กองทุนอ้อยและน้ำตาลใช้หนี้หมดแล้ว (ซึ่งเคยคาดว่าจะหมดในช่วงปี 2554 หรือต้นปี 2555⁴) เนื่องจากตั้งแต่เดือนเมษายน 2551 รัฐบาลนายกษัตริ์ สุรนทเวช ได้อนุมัติให้ขึ้นราคาน้ำตาล ภายในประเทศกิโลกรัมละ 5 บาท เพื่อนำมาใช้หนี้สินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้มาเพื่อบรรเทาภาระค่าอ้อยในอดีต

รูปที่ 2.1 ราคายาส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หน้าโรงงาน vs ราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ย
มค. 2544-พค. 2555



- หมายเหตุ: (1) ราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา เป็นราคาเฉลี่ยที่รวมน้ำตาลทรายแดงด้วย
(2) ปัจจุบันราคาที่โรงงานได้รับ (และนำมาคำนวณราคาอ้อยส่วนที่ไม่รวมเงินกู้) ยังคงเป็น 15 บาท/กก. เนื่องจากส่วนที่เพิ่ม 5 บาท/กก. ในปี 2551 ถูกกำหนดให้นำไปใช้หนี้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (ตั้งแต่เริ่มปรับราคาจนถึงปัจจุบัน)

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย จากข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอณ.) และ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (http://www.oae.go.th/oae_report/export_import/export.php)

⁴ แต่เมื่อมีการกู้เพิ่มในปี 2554/55 อีก 154 บาทต่อตันอ้อย ก็ทำให้การชำระหนี้จะยืดออกไปถึงประมาณกลางปี 2556

- ราคาน้ำตาลในตลาดโลกในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2552-2555) มีแนวโน้มสูงขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งนอกจากส่วนหนึ่งจะเกิดจากปัญหาดินฟ้าอากาศในประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ (เช่น ออสเตรเลียในปี 2553) ทำให้ผลผลิตต่ำกว่าที่คาดเอาไว้ และจากความเปลี่ยนแปลงในบราซิลซึ่งทำให้ค่าเงินรีอัลสูงขึ้นอย่างมากแล้ว สาเหตุที่สำคัญมากประการหนึ่งคือนโยบายด้านพลังงานทดแทนในหลายประเทศ ซึ่งสนับสนุนการใช้เอทานอลกันอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการนำข้าวโพดและอ้อยมาทำเอทานอลเป็นจำนวนมาก และถึงแม้ว่าจะยังมีการถกเถียงกันเรื่องผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของนโยบายนี้ (ดูหัวข้อ 2.2 ถัดไป) แต่ที่ผ่านมานโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ประชาชน และเกษตรกรในประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้น่าเชื่อว่านโยบายนี้จะคงอยู่ไปอีกนาน และน่าจะมีส่วนช่วยดึงราคาน้ำตาลและธัญพืชอื่นๆ ในตลาดโลกให้ขึ้นไปอยู่ในระดับสูงกว่าในทศวรรษก่อน (ถึงแม้ว่าราคาจะยังมีโอกาสผันผวนขึ้นลงได้มากเช่นเดิม แต่ก็น่าจะเป็นความผันผวนที่อยู่ในช่วงราคาที่สูงกว่าในช่วงต้นทศวรรษก่อน)

○ อย่างไรก็ตาม ด้วยความแปรปรวนของปริมาณการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปมากในแต่ละปีของประเทศผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกที่สำคัญ (เช่น ผลผลิตอ้อยของไทยเพิ่มขึ้นจาก 62 ล้านตันในปี 2552/53 ขึ้นมาเป็น 95 ล้านตันในปี 2553/54 และขึ้นมาอยู่ในระดับ 100 ล้านตันหรือสูงกว่านั้นในช่วงต่อมา ถึงแม้ว่าส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะได้ราคาที่ดีติดต่อกันในช่วงสองปีก่อนหน้านั้นด้วยก็ตาม) จึงยังมีความเป็นไปได้ที่ราคาน้ำตาลจะยังคงมีความผันผวนอยู่ไม่น้อยในอนาคต

- ในระยะหลังเกษตรกรได้หันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้น ผลผลิตอ้อยของไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 20-30 ล้านตันในช่วง 30 ปีก่อน ขึ้นมาเป็น 95 ล้านตันในปี 2553/54 และ 98 ล้านตันในปี 2554/55⁵ และในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ได้อนุญาตให้เพิ่มจำนวนและกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลอย่างขนานใหญ่⁶ ทำให้ในขณะนี้ มีโรงงานจำนวนมากที่มีใบอนุญาตให้ย้ายและ/หรือขยายกำลังการผลิตอยู่ในมือ ประกอบกับปริมาณอ้อยที่เพิ่มขึ้นด้วย (รวมทั้งนโยบายของสองรัฐบาลหลังที่ต้องการให้

⁵ และถึงแม้จะมีการคาดกันว่าปริมาณอ้อยอาจจะลดลงในปี 2555/56 เนื่องจากฝนแล้ง แต่ก็เป็นความเป็นจริงก็แทบไม่ได้ลดลง และเพิ่มน่าจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 ล้านตันในปี 2557/58

⁶ รวม 14 โรง ซึ่งในจำนวนนี้ โดยมี 4 โรงที่เริ่มเปิดหีบอ้อยในปี 2555/56 และอีก 3 โรงน่าจะเปิดหีบอ้อยได้ภายในปี 2556/57

ชวานาหันมาปลูกอ้อยแทนข้าว) จึงมีโอกาสมากที่จะมีการขยายทั้งกำลังการผลิตน้ำตาลและการปลูกอ้อยในอนาคตอันใกล้

- ในปัจจุบันที่มีการกำหนดราคาอ้อยเป็นรายเขตและใช้ค่าความหวานในการกำหนดราคาอ้อยเพียงบางส่วน (ร้อยละ 60) ก็ยังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพที่แตกต่างกันมากในหลายๆ เขต (รวมทั้งประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลที่ลดลงในปีที่มีอ้อยมากและมีระยะเวลาที่บอ้อยที่นานขึ้นเช่นในปี 2553/54) อีกทั้งอาจมีแรงจูงใจของแต่ละโรงงานที่ต่างกันในการเน้นผลผลิตส่วนที่อยู่ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งหมด (เช่น น้ำตาลทรายดิบและทรายขาว) หรือที่อยู่ในระบบเพียงบางส่วน (โมลาส) หรือที่ไม่ได้อยู่โดยตรงในปัจจุบัน (ซึ่งก็คือเอทานอล ซึ่งระบบปัจจุบันไม่เอื้อให้โรงงานน้ำตาลผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยโดยตรง⁷)
- หลังจากที่ผ่านมาการดำเนินการตามสนธิสัญญา AFTA มาระยะหนึ่งแล้ว ในไม่กี่ปีข้างหน้านี้ ประเทศกลุ่มอาเซียน (ASEAN) จะรวมตัวกันเป็นชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ซึ่งจะเป็นการรวมตัวที่เข้มข้นกว่าเดิม รวมทั้งตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ประเทศในกลุ่มอาเซียนก็ได้กำหนดเป้าหมายที่จะลดภาษีนำเข้าสินค้าต่างๆ ให้เหลือร้อยละ 0-5 ในปี 2553 หรือ 2558 นอกจากนี้ก็ยังมีข้อตกลงด้านการลงทุนอีกด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการซื้อขายน้ำตาลภายในประเทศอาเซียน ทั้งในด้านการเปิดตลาดในประเทศคู่ค้าของไทย (เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์) หรือแม้กระทั่งการเปิดตลาดของไทยเอง

- แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว การเปิดตลาดของไทยคงจะไม่ทำให้เกิดการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศ แต่ความเป็นไปได้ดังกล่าวจะยังไม่หมดไป ถ้าหากไทยยังคิดที่จะใช้นโยบายตั้งราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก

หัวข้อที่เหลือในบทนี้ (2.2-2.4) เป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องใหญ่ๆ ซึ่งเป็นทั้งความท้าทายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และอาจส่งผลที่มีนัยสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมนี้ของไทย ได้แก่ เอทานอล การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และการพยากรณ์ราคาน้ำตาลในอนาคต

⁷ ในปัจจุบันมีโรงงานเอทานอลเพียงแห่งเดียวในพื้นที่ที่มีปัญหาแคดเมียมในจังหวัดตาก ซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในปัจจุบัน ที่ผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยโดยตรง

2.2 เอทานอล

จากราคาน้ำมันที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับกระแสการอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม หลายประเทศจึงพยายามเสาะหาพลังงานทางเลือกที่จะมาทดแทนพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งเอทานอลได้กลายมาเป็นตัวเลือกที่สำคัญตัวเลือกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นพลังงานหมุนเวียนชีวภาพ⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีผลผลิตทางการเกษตรที่สามารถนำมาแปรรูปเป็นเอทานอล เช่น ข้าวโพด อ้อย ปืต และมันสำปะหลัง นอกจากการส่งเสริมการผลิตเอทานอลแล้ว รัฐบาลในบางประเทศยังมีนโยบายส่งเสริมการใช้เอทานอล เช่น ออกข้อบังคับให้มีการผสมเอทานอลกับน้ำมันเชื้อเพลิงตามสัดส่วนที่รัฐกำหนด รวมทั้งส่งเสริมให้มีการผลิตหรือนำเข้ารถยนต์ Flex-Fuel Vehicles ที่สามารถใช้กับแก๊สไฮดรอลที่ผสมเอทานอลในสัดส่วนที่สูงอย่างแก๊สไฮดรอล E85 ได้

เหตุผลหลักๆ ที่ถูกยกขึ้นมาสนับสนุนการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงได้แก่ (ก) เอทานอลสามารถผลิตจากพืช จึงสามารถใช้เป็นพลังงานหมุนเวียนเพื่อทดแทนการใช้พลังงานฟอสซิลซึ่งใช้แล้วหมดไป (ข) การใช้เชื้อเพลิงที่ผสมเอทานอลช่วยลดมลภาวะในอากาศ และในประเทศไทยเองนั้น ก็มีผู้ให้เหตุผลสนับสนุนที่สำคัญอีกสองข้อคือ (ค) สามารถใช้วัตถุดิบการเกษตรและสร้างรายได้ให้เกษตรกรในประเทศ และ (ง) การใช้เชื้อเพลิงที่ผสมเอทานอลน่าจะช่วยลดแทนการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศได้บางส่วน จึงน่าจะช่วยเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงานและช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศ แต่ถึงแม้ว่าเหตุผลเหล่านี้จะเป็นที่ยอมรับกันค่อนข้างมากในวงสาธารณะ แต่ในวงวิชาการและการถกเถียงด้านนโยบาย ก็ยังมีข้อโต้แย้งเหตุผลเหล่านี้ในแทบทุกข้อเช่นกัน

การอภิปรายเรื่องนี้จะนำเสนอในหัวข้อย่อยๆ ดังต่อไปนี้คือ สถานการณ์ด้านเอทานอลในประเทศไทย (2.2.1) และในต่างประเทศ (2.2.2) นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเอทานอลของไทย (2.2.3) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเอทานอล (2.2.4) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านพลังงาน (2.2.5) และ บทสรุป (2.2.6)

2.2.1 สถานการณ์เอทานอลในประเทศไทย

ในประเทศไทยเอง แทบทุกรัฐบาลสนับสนุนให้เอทานอลเป็นหนึ่งในพลังงานทดแทนหลัก ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดให้เอทานอลเป็นหนึ่งในพลังงานทดแทนหลักตามแผนการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ซึ่งกล่าวถึงมาตรการการส่งเสริมการใช้เอทานอลโดยการตั้งเป้าหมายการใช้เอทานอลปริมาณ 9 ล้านลิตร/วันภายในปี 2564 และทำให้ราคาแก๊สไฮดรอล 95 E20 ถูกกว่าแก๊สไฮดรอล 95 E10

⁸ ตัวเลือกที่สำคัญอีกตัวหนึ่งคือไบโอดีเซล ซึ่งใช้กันมากในสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกการจำหน่ายเบนซิน 91 ซึ่งตามกำหนดเดิมจะเริ่มในเดือนตุลาคม 2555 แต่ต่อมาเลื่อนเป็น 1 มกราคม 2556 และนำมาใช้บังคับจริงเมื่อ 1 เมษายน 2556 ซึ่งหลังจากที่มีการนำนโยบายเหล่านี้มาปฏิบัติ ก็ส่งผลให้ผู้บริโภคหันมาใช้แก๊สโซฮอล์มากขึ้น ในด้านการส่งเสริมการผลิต ก็ได้มีการเปิดเสรีการตั้งโรงงานเอทานอลในประเทศไทย พร้อมทั้งให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี รวมถึงมีการยกเว้นภาษีสรรพสามิตให้กับผู้ผลิตอีกด้วย

เอทานอลในประเทศไทยส่วนใหญ่ผลิตจากกากน้ำตาล ซึ่งเป็นหนึ่งในผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตน้ำตาล และสามารถผลิตจากน้ำอ้อยได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า⁹ ที่ผ่านมามีเอทานอลเป็นประเด็นที่ถกเถียงระหว่างชาวไร่และโรงงานน้ำตาลถึงความเป็นไปได้ในการนำรายรับจากเอทานอลมาคิดรวมเป็นรายรับของระบบในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้ในการคำนวณราคาอ้อยในปัจจุบัน

อุตสาหกรรมเอทานอลในประเทศไทย

การผลิต

เอทานอลที่เป็นเชื้อเพลิงในประเทศไทยผลิตจากวัตถุดิบหลัก 2 ชนิด คือ อ้อย (กากน้ำตาลน้ำอ้อย หรือน้ำตาลทรายดิบ) และมันสำปะหลัง (มันสด/มันเส้น/แป้งมัน/น้ำแป้ง) เป็นแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ (anhydrous ethanol) ซึ่งสามารถนำผสมกับน้ำมันเบนซินแทนการใช้สารเพิ่มออกเทน/ออกซิเจน (อย่าง Methyl Tertiary Butyl Ether หรือ MTBE) เป็นแก๊สโซฮอล์ประเภทต่างๆ ซึ่งมีชื่อเรียกตามสัดส่วนตามปริมาณของเอทานอลที่ผสม เช่น แก๊สโซฮอล์ E20 มีส่วนผสมของเอทานอลร้อยละ 20 กับน้ำมันเบนซินพื้นฐานอีกร้อยละ 80 เป็นต้น

ในปี 2554 มีโรงงานที่ดำเนินการผลิตเอทานอลรวมทั้งสิ้น 19 โรงงาน กำลังการผลิตเอทานอลรวมสำหรับเอทานอลทุกประเภท (สำหรับเชื้อเพลิงและสำหรับใช้ในอุตสาหกรรม) อยู่ที่ 3.07 ล้านลิตรต่อวัน อย่างไรก็ตาม ในปี 2554 โรงงานเอทานอลมีการผลิตจริงเฉลี่ยวันละ 1.40 ล้านลิตร หรือคิดเป็นร้อยละ 46 ของกำลังการผลิตรวมเท่านั้น¹⁰ เมื่อรวมกับโรงงานที่กำลังจะเปิดใหม่ในขณะนั้น ก็คาดกันว่าเมื่อสิ้นปี 2555 ประเทศไทยจะมีกำลังการผลิตเอทานอลมากถึง 5.3 ล้านลิตรต่อวัน กำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงหลัง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปิดเสรีโรงงานเอทานอลตั้งแต่ปี 2550 ทำให้ในช่วงนั้นมีผู้ประกอบการ

⁹ หนังสือชี้ชวนการขายหุ้นกู้ของบริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด ครั้งที่ 1/2555 (ส่วนที่ 1-04) ระบุว่าในกรณีใช้น้ำอ้อยในการผลิต การหมักจะใช้เวลาเพียง 16 ชั่วโมง (เทียบกับ 30 ชั่วโมงในกรณีที่ใช้กากน้ำตาล) ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตในขั้นตอนการหมักและปริมาณผลพลอยได้ที่เกิดจากกระบวนการผลิตลดลงเหลือน้อยกว่าหนึ่งในสามของการใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิต

¹⁰ ข้อมูลจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ยื่นเรื่องขออนุญาตเปิดโรงงานผลิตเอทานอลจำนวนมาก โดยมีกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปีหลังจากที่ได้รับอนุญาต ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้ความต้องการเอทานอลภายในประเทศยังไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก (หรือแม้กระทั่งลดลงในบางช่วง เช่น จากนโยบายของรัฐบาลในปี 2554 ที่ลดการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันสำหรับน้ำมันเบนซิน) อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของโรงงานเอทานอลก่อนหน้านี้ ก็น่าจะสอดคล้องกับความต้องการเอทานอลภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลยกเลิกการจำหน่ายน้ำมันเบนซิน 91 ซึ่งมีผลจริงตั้งแต่ 1 เมษายน 2556

โรงงานเอทานอลในประเทศไทยที่ใช้ผลิตภัณฑ์จากอ้อยเป็นวัตถุดิบหลักมี 13 โรงงาน มีกำลังการผลิตคิดเป็นร้อยละ 75 ของกำลังการผลิตรวม โดยเกือบทั้งหมดเป็นการผลิตจากกากน้ำตาล¹¹ มีเพียงโรงงานเดียวเท่านั้นที่ผลิตเอทานอลโดยใช้น้ำอ้อยเป็นวัตถุดิบ คือ โรงงานแม่สอดพลังงานสะอาด (ซึ่งอยู่ในเขตที่มีปัญหาแคคเมียม) ในปี 2555-56 โรงงานเอทานอลที่ใช้กากน้ำตาลเป็นหลักผลิตเอทานอลประมาณ 1 ล้านลิตรต่อวัน หรือประมาณร้อยละ 68 ของผลผลิตเอทานอลรวม การที่กากน้ำตาลเป็นผลพลอยได้หลักจากการผลิตน้ำตาลทราย โรงงานเอทานอลที่ใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบหลักจึงเป็นบริษัทลูกที่อยู่ในเครือเดียวกับโรงงานน้ำตาลแทบทั้งสิ้น¹² (ดูตารางที่ 2.1) แต่ในทางปฏิบัติจะจดทะเบียนบริษัทแยกจากกัน ซึ่งส่วนหนึ่งคงเป็นการป้องกันตัวของฝ่ายโรงงานในสถานการณ์ที่มีการเรียกร้องจากฝ่ายชาวไร่ที่ให้นำรายได้จากเอทานอลมาเข้าระบบแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย

ตารางที่ 2.1 รายชื่อโรงงานผลิตเอทานอลในประเทศไทยปี 2554

ชื่อโรงงาน	กำลังผลิต (ลิตร/วัน)	วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตได้	วัตถุดิบหลักในการผลิต	โครงสร้างความเป็นเจ้าของ
พรวิไลอินเตอร์เนชั่นแนลกรุ๊ปเทรคดิง	25,000	กากน้ำตาล/ มันส์ต	กากน้ำตาล	
ไทยอะโกร เอ็นเนอร์ยี	150,000	กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	บริษัท ลานนารีซอร์สเซส (มหาชน) 45% บริษัท บางจากฯ (มหาชน) 40% และผู้ถือหุ้นรายย่อย 15%
ไทยแอลกอฮอล์	200,000	กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	ในเครือ TCC group- มีโรงงานน้ำตาลในเครือได้แก่ น้ำตาลแม่วัง น้ำตาลชลบุรี น้ำตาลสุพรรณบุรี น้ำตาลสุโขทัย

¹¹ มีโรงงานที่ทดลองใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตเอทานอลจากชานอ้อย (ซึ่งมีน้ำตาลตกค้างและมีเซลลูโลสซึ่งสามารถย่อยสลายมาเป็นน้ำตาลได้ถ้ามีเอนไซม์ที่เหมาะสม) ด้วย แต่ที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จ

¹² ยกเว้น บ.ไทยอะโกรเอเนอร์ยี และ บ.พรวิไลอินเตอร์เนชั่นแนล เทรคดิงกรุ๊ป

ชื่อโรงงาน	กำลังผลิต (ลิตร/วัน)	วัตถุดิบที่ใช้ ในการผลิตได้	วัตถุดิบหลัก ในการผลิต	โครงสร้างความเป็นเจ้าของ
ขอนแก่น แอลกอฮอล์	150,000	กากน้ำตาล/ (น้ำแป้งมัน สำปะหลัง)	กากน้ำตาล	ในเครือเดียวกับบริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน)
น้ำตาลไทยเอทานอล	100,000	กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	ในเครือเดียวกับบริษัท น้ำตาลไทยกาญจนบุรี จำกัด
เคไอ เอทานอล	100,000	กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	ในเครือ KI Sugar group
เพโทรกรีน (กาฬสินธุ์)	230,000	กากน้ำตาล/ (น้ำอ้อย)	กากน้ำตาล	ในเครือ มิตรผล
เพโทรกรีน (ชัยภูมิ)	230,000	กากน้ำตาล/ (น้ำอ้อย)	กากน้ำตาล	ในเครือ มิตรผล
เอกรัฐพัฒนา	230,000	กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	ในเครือ กลุ่มน้ำตาลไทยเอกลักษณะ (TIS group)
ไทยรุ่งเรืองพลังงาน	120,000	กากน้ำตาล/ (น้ำอ้อย)	กากน้ำตาล	ในเครือ กลุ่มบริษัทน้ำตาลไทยรุ่งเรือง
อี เอส เพาเวอร์	150,000	กากน้ำตาล/ มันเส้น	กากน้ำตาล	ในเครือเดียวกับ Eastern Sugar & Cane Co., Ltd
เพโทรกรีน (ด่านช้าง)	200,000	กากน้ำตาล/ (น้ำอ้อย)	กากน้ำตาล	ในเครือ มิตรผล
ขอนแก่น แอลกอฮอล์ (บ่อพลอย)	200,000	กากน้ำตาล/ (น้ำอ้อย)	กากน้ำตาล	ในเครือเดียวกับ บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด
ราชบุรีเอทานอล	150,000	มันเส้น/ กากน้ำตาล	กากน้ำตาล	ในเครือบริษัทโรงงานน้ำตาลราชบุรี
ไทยอะโกรเอเนอร์ยี (ด่านช้าง)	200,000	กากน้ำตาล/ มันเส้น	มันเส้น	
แม่สอดพลังงานสะอาด	200,000	น้ำอ้อย	น้ำอ้อย	บริษัทผาแดงฯ ถือหุ้นร้อยละ 35 บริษัท เพโทร กรีน จำกัด (เครือมิตรผล) ร้อยละ 35% และ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 30
ไทยจ๊วนเอทานอล	130,000	มันสด/ (มันเส้น)	มันสด	
ไทผิงเอทานอล	150,000	มันสด/ (มันเส้น)	มันสด	
ทรัพย์ทิพย์	200,000	มันเส้น	มันเส้น	ถือหุ้นโดย บมจ. ไทยออยล์ 50%
พี เอส ซีสตาร์ช โปร ดักชั่น	150,000	มันสด/ (มันเส้น)	มันเส้น	
รวมกำลังการผลิต	3,265,000			

ที่มา: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และรวบรวมโดยผู้วิจัย

การผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลมีส่วนช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับกากน้ำตาล (โมลาส) ซึ่งเดิมมักใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อาหารสัตว์ และผงชูรส หรือส่งออกไปต่างประเทศ ในปี 2554 มีการใช้กากน้ำตาลภายในประเทศโดยอุตสาหกรรมสุรา อาหารสัตว์ และผงชูรส รวมกันประมาณ 55% ของปริมาณกากน้ำตาลที่ผลิตได้ ส่งออกไปต่างประเทศประมาณ 5% และประมาณ 40% นำไปผลิตเอทานอล โดยปกติอ้อย 1 ตัน จะให้กากน้ำตาลประมาณ 45-46 กิโลกรัม และกากน้ำตาล 1 ตัน สามารถนำไปผลิตเป็นเอทานอลได้ประมาณ 260 ลิตร¹³ ดังนั้น ถ้านำกากน้ำตาลที่ได้จากผลผลิตอ้อยในฤดูกาลผลิต 2553/54 รวมประมาณ 4.2 ล้านตันมาผลิตเอทานอลทั้งหมด ก็จะสามารถผลิตเอทานอลได้ถึงประมาณ 1,100 ล้านลิตรต่อปี (สูงกว่าปริมาณการผลิตจริงมากกว่าหนึ่งเท่าตัว) ในปี 2553-2554 ต้นทุนค่าวัตถุดิบของเอทานอลที่ผลิตจากกากน้ำตาลค่อนข้างได้เปรียบเมื่อเทียบกับต้นทุนค่าวัตถุดิบของเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลัง (ดูตารางที่ 2.2) เนื่องจากราคามันสำปะหลังในช่วงสองปีดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม ราคามันสำปะหลังก็มีความผันผวนค่อนข้างมากเช่นกัน และในอดีตมักมีการแทรกแซงราคาโดยรัฐบาลด้วย

ถึงแม้ว่าน้ำอ้อยจะสามารถนำมาผลิตเอทานอลได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าผลิตจากการน้ำตาลมาก (และน่าจะเป็นทางเลือกที่น่าสนใจในช่วงที่ราคาน้ำตาลไม่ดี) แต่ที่ผ่านมา ยังไม่มีโรงงานน้ำตาลใดในประเทศไทยที่ใช้น้ำอ้อยเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล (โรงงานแม่สอดพลังงานสะอาด ตั้งขึ้นมาเพื่อผลิตเอทานอลโดยเฉพาะ จึงไม่ได้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และสามารถกำหนดราคารับซื้ออ้อยได้โดยไม่ต้องผูกกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์)¹⁴ เนื่องจากตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ถ้าโรงงานน้ำตาลจะผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อย น้ำอ้อยในส่วนนี้จะต้องถูกนำไปคำนวณเป็นรายรับในระบบด้วย แต่ที่ผ่านมาชาวไร่และโรงงานยังไม่สามารถทำความเข้าใจเรื่องการคิดราคาของน้ำอ้อยได้

¹³ ข้อมูลจากสมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอลแห่งประเทศไทย

¹⁴ โรงงานแม่สอดพลังงานสะอาดตั้งขึ้นในบริเวณที่มีเกษตรกรได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในพื้นที่ ต.แม่ดาว อ.แม่สอด ที่มาจากเหมืองแร่สังกะสีของ บ.ผาแดงอินดัสตรี ซึ่งทางการประกาศให้เป็นพื้นที่ห้ามการเพาะปลูกพืชที่เป็นอาหาร ต่อมา บ.ผาแดงอินดัสตรี ได้ร่วมกับ บ.ไทยออยล์ และ บ.เพโทรกรีน จำกัด ร่วมทุนตั้งโรงงานเอทานอล และส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกอ้อย โดยโรงงานตกลงราคาอ้อยกับชาวไร่ และซื้อขายในแบบซื้อขาย โดยไม่ได้ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์เหมือนในกรณีของน้ำตาล ในปี 2555 โรงงานซื้ออ้อยในราคาตันละ 950 บาท แต่เกษตรกรเพิ่งได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มจากรัฐจากงบกลางของรัฐบาลอีก 200 บาทต่อตัน ซึ่งก็มีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการอุดหนุนอ้อยส่วนใหญ่ที่ในความเป็นจริงแล้วอยู่นอกเขตที่มีปัญหาแคดเมียม ขณะที่พื้นที่ในเขตส่วนใหญ่ก็ยังใช้ทำการเกษตรอย่างอื่นอยู่ (เช่น เลิศศักดิ์ 2555)

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบต้นทุนค่าวัตถุดิบในการผลิตเอทานอลจากโมลาส น้ำอ้อย และมันสำปะหลัง

	โมลาส ^๑	น้ำอ้อย ^๒	มันสด ^๓	มันเส้น ^๓	แป้งมัน ^๓
ผลผลิตเอทานอลต่อวัตถุดิบ 1 ตัน	260 ลิตร	70 ลิตร	180 ลิตร	333 ลิตร	500 ลิตร
ราคาวัตถุดิบ (บาทต่อตัน)	3,000-4,500	950-1,200	2,200-3,000	5,400-8,700	12,500-19,500
ต้นทุนค่าวัตถุดิบ(บาท/ลิตร)	11.5-16.15	13.57-17.14	12.2-16.67	19.2-20.1	25-39
ต้นทุนการผลิตอื่น ๆ ^๔ (บาท/ลิตร)	6.125			7.107	

หมายเหตุ: * ปกติราคาโมลาสและราคาอ้อยจะมีความสัมพันธ์กัน (ขึ้นลงตามกัน) ในระดับหนึ่งด้วยราคาวัตถุดิบ
ในระหว่างปี 2553-2554

ที่มา: ^๑ รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

^๒ ราคาซื้อของโรงงานที่แม่ตาว และราคาอ้อยขั้นสุดท้ายระหว่างปี 2552/53 และ 2553/54

^๓ กรมการค้าภายใน

^๔ ตัวเลขที่กระทรวงพลังงานใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิงของเอทานอลแบบ cost plus ในปี 2552-2554

การบริโภคและตลาดเอทานอล

ในปี 2554 มีปริมาณการจำหน่ายน้ำมันแก๊สโซฮอล์รวมทั้งสิ้น 4,213 ล้านลิตร หรือ 11.5 ล้านลิตรต่อวัน ส่งผลให้มีความต้องการเอทานอลสำหรับนำมาผลิตเป็นแก๊สโซฮอล์ประมาณ 450 ล้านลิตรต่อปี เอทานอลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพสามิตภายใต้ พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493 โดยถือว่าเป็นสุราประเภทหนึ่ง¹⁵ โรงงานเอทานอลต้องทำสัญญากับกรมสรรพสามิตว่าด้วยการจำหน่ายเอทานอล ซึ่งจำกัดให้ผู้ผลิตเอทานอลต้องจำหน่ายให้กับผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543¹⁶ หรือส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเท่านั้น แม้ว่าบริษัทที่เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 จะมีถึง 36 บริษัท แต่มีเพียง 9 บริษัทที่ผลิตแก๊สโซฮอล์ และบริษัทที่มียอดขายสูงสุด 3 บริษัทแรกมีส่วนแบ่งตลาดแก๊สโซฮอล์รวมกันถึง 72.3% และมีส่วนแบ่งตลาดเอทานอลในฐานะผู้ซื้อถึง 74.5% และถ้าคิดรวมบริษัทที่มียอดขายสูงสุด 5 อันดับแรกจะพบว่ามีส่วนแบ่งตลาดแก๊สโซฮอล์ถึง 90.6% และมีส่วนแบ่งตลาดเอทานอลในฐานะผู้ซื้อถึง 91.3% ในจำนวนนี้ บริษัทผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่อย่าง ปตท. บางจาก และไทยออยล์ (ซึ่งมียอดขายเป็นอันดับ 1 2 และ 5 ตามลำดับ) ต่างก็เป็นบริษัทในเครือ ปตท. และมีส่วนแบ่งตลาดแก๊ส

¹⁵ ตาม พ.ร.บ. นี้ เอทานอลจัดอยู่ในประเภทสุราสามทับ (สุราที่มีแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 80% ขึ้นไป)

¹⁶ ผู้ค้าน้ำมันที่มีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่ 100,000 ตันขึ้นไป หรือเป็นผู้ค้าน้ำมันชนิดก๊าซปิโตรเลียมเหลวแต่เพียงชนิดเดียวที่มีปริมาณการค้าปีละตั้งแต่ 50,000 ตันขึ้นไปต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

โซฮอล์รวมกัน 64.4% (ดูตารางที่ 2.3) ทำให้ตลาดเอทานอลเป็นตลาดของผู้ซื้อที่มีอำนาจเหนือตลาด และเข้าข่ายเข้าข่ายธุรกิจที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเรื่องหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด¹⁷ แต่เนื่องจาก กลุ่ม ปตท. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงได้รับการยกเว้น

ตารางที่ 2.3 ปริมาณการผลิตแก๊สโซฮอล์และส่วนแบ่งการตลาดของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 ในเดือนมกราคม 2555

หน่วย: ล้านลิตร

ชนิดน้ำมัน เชื้อเพลิง ผู้ค้า มาตรา 7	แก๊ส โซฮอล์ E10 ออก เทน 91	แก๊สโซฮอล์ E10 ออก เทน 95	แก๊ส โซฮอล์ E20	แก๊ส โซฮอล์ E85	รวม แก๊สโซฮอล์	รวม เอทานอล	ส่วนแบ่งตลาดแก๊ส โซฮอล์ (เอทานอล)
ปตท.	65.037	60.74	7.369	0.378	133.524	14.373	39.3% (39.0%)
บางจาก	31.332	15.05	12.143	0.92	59.445	7.849	17.5% (21.3%)
เชลล์	24.406	28.054	-	-	52.46	5.246	15.5% (14.2%)
เอสโซ่	15.844	20.364	-	-	36.208	3.621	10.7% (9.8%)
ไทยออยล์	12.608	13.232	-	-	25.840	2.584	7.6% (7.0%)
เซฟรอน (ไทย)	8.06	10.389	-	-	18.449	1.845	5.4% (5.0%)
ไออาร์พีซี	3.4	3.442	-	-	6.842	0.684	2.0% (1.9%)
ปิโตรนาส	2.551	2.496	-	-	5.047	0.505	1.5% (1.4%)
โรงกลั่นสตาร์	-	1.558	-	-	1.558	0.156	0.5% (0.4%)
รวม	163.238	155.325	19.512	1.298	339.373	36.862	100% (100%)

ที่มา: กรมธุรกิจพลังงาน

ในระหว่างปี 2552-2554 สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานประกาศราคาอ้างอิงของเอทานอลโดยใช้วิธีการคำนวณจากต้นทุนการผลิต (Cost Plus) แต่ตัวเลขต้นทุนการผลิตส่วนที่นอกเหนือจากวัตถุดิบจากตารางที่ 2.4 (ซึ่งแม้ว่าจะมีที่มาจากการคำนวณสองทาง แต่กลับมียอดรวมที่ตรงกันถึงหลักสตางค์ และระบุส่วนต่างของต้นทุนการผลิตจากวัตถุดิบทั้งสองนี้ที่ประมาณลิตรละหนึ่งบาทหรือ 98 สตางค์) ก็น่าจะเป็นตัวเลขการเมืองซึ่งน่าจะสูงกว่าต้นทุนจริงในกรณีที่เกิดจากกากน้ำตาล ทำให้ในความเป็นจริงแล้ว ราคาเอทานอลที่ซื้อขายกันจริงในช่วงที่เอทานอลไม่ได้ขาดแคลน (ซึ่งบางกรณีผู้ซื้อรายใหญ่ใช้

¹⁷ ตามประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง “หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ได้ระบุว่า ผู้มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องมีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปและมียอดขายภายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรกที่มีส่วนแบ่งตลาดรวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายภายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

วิธีประมูล) มีแนวโน้มต่ำกว่าราคาเอทานอลอ้างอิง และน่าจะทำให้ราคาแก๊สโซฮอล์ ณ โรงกลั่น (ซึ่งกระทรวงพลังงานคำนวณจากราคาเอทานอลอ้างอิง) สูงกว่าความเป็นจริงด้วย¹⁸ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 เป็นต้นมา ได้มีการนำวิธีการคำนวณราคาเอทานอลอ้างอิงใหม่มาใช้ โดยให้ใช้ข้อมูลการซื้อขายเอทานอลระหว่างผู้ผลิตเอทานอลกับผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 จากกรมสรรพสามิตแทน¹⁹ ซึ่งน่าจะทำให้ราคาอ้างอิงใกล้เคียงกับราคาจริงมากขึ้น

ตารางที่ 2.4 ต้นทุนการผลิตเอทานอล (ส่วนที่นอกเหนือจากวัตถุดิบ) ที่ใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิง

รายการ	ต้นทุนมาตรฐานจากสมาคมผู้ผลิตเอทานอลฯ		ต้นทุนที่ใช้คิดราคาอ้างอิง		รายการ
	กากน้ำตาล	มันสำปะหลัง	กากน้ำตาล	มันสำปะหลัง	
ค่าจ้างแรงงาน	1.10	1.10	0.43	0.43	ค่าแรงทางตรง
ค่าพลังงาน	1.57	1.60	1.55	1.78	พลังงาน/สาธารณูปโภค
ค่าน้ำดิบ/สารเคมี	0.33	1.53	0.22	1.04	ค่าน้ำดิบ/สารเคมี
ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษา	0.27	0.27	0.38	0.38	ค่าซ่อมบำรุง
ค่าเสื่อมราคา	0.97	0.97			
ค่าดอกเบี้ย	0.58	0.58			
ค่าจัดการสิ่งแวดล้อม	0.65	0.40			
(รวมค่าเสื่อม ดอกเบี้ย ค่าจัดการสิ่งแวดล้อม)	2.20	1.95	2.03	1.98	ค่าลงทุนเบื้องต้น
ค่าประกันภัย	0.15	0.15	0.17	0.17	ค่าประกันภัย
ค่าบริหารและค่าใช้จ่าย ในการขาย	0.50	0.50	0.50	0.50	ค่าบริหารจัดการ
			0.85	0.83	ค่าการตลาด (margin)
รวมต้นทุน/ลิตร	6.12	7.10	6.125	7.107	

ที่มา: เรียบเรียงและเปรียบเทียบใหม่โดยผู้วิจัยจากสองตารางจากสมาคมแป้งมันสำปะหลังไทย

http://www.thaitapiocastarch.org/article24_th.asp

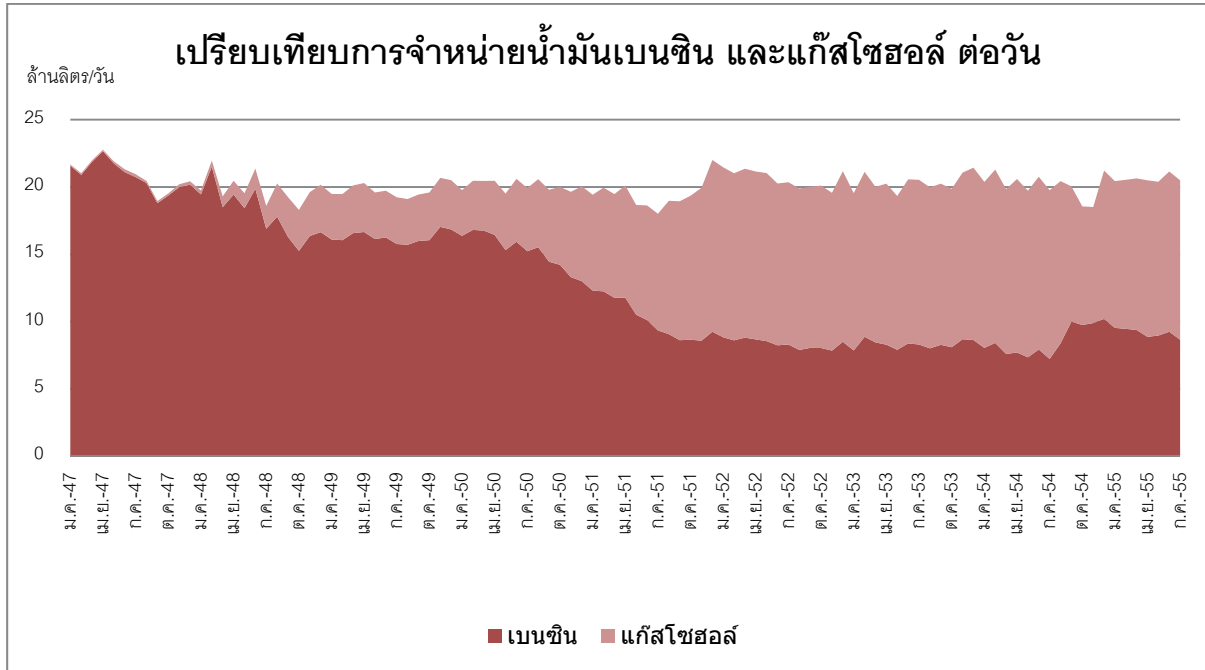
จากการเปรียบเทียบราคาเอทานอลอ้างอิงสูตรเดิมกับสูตรใหม่ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-กันยายน 2554 พบว่าราคาเอทานอลอ้างอิงที่คิดจากสูตรใหม่มีราคาต่ำกว่าสูตรเดิมประมาณ 2 บาทต่อลิตร อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตเอทานอลบางรายยังระบุว่าราคาอ้างอิงสูตรใหม่ก็ยังสูงกว่าราคาที่รับซื้อจริง

¹⁸ ดังนั้น ค่าการตลาดที่ผู้ค้าน้ำมันได้รับจะสูงกว่าตัวเลขอ้างอิง เพราะมีกำไรจากส่วนต่างระหว่างราคาเอทานอลอ้างอิงกับราคาที่ซื้อขายจริงด้วย

¹⁹ จากมติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานครั้งที่ 36/2554 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554

รูปที่ 2.2 ปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอล์ต่อวัน

(หน่วย: ล้านลิตร)



หมายเหตุ: ปริมาณแก๊สโซฮอล์ เป็นยอดรวมของแก๊สโซฮอล์ 91 E10 , แก๊สโซฮอล์ 95 E10, E20 และ E85

ปริมาณเบนซิน เป็นยอดรวมของเบนซิน 95 และเบนซิน 91

กราฟเส้นบนแสดงยอดรวมของน้ำมันทั้งสองชนิด

ที่มา: กรมธุรกิจพลังงาน

กรอบที่ 2.1 โครงสร้างราคาน้ำมัน

ราคาน้ำมันที่ขายปลีกตามสถานีบริการต่างๆ เป็นราคาที่มีโครงสร้างที่ต่างจากราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น โดยราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นจะประกอบด้วย ราคา ณ โรงกลั่น ภาษีศรรพสามิต ภาษีเทศบาล กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และภาษีมูลค่าเพิ่ม และในส่วนของราคาขายปลีกจะประกอบด้วยราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น ค่าการตลาด และภาษีมูลค่าเพิ่ม

1. ราคาน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่น หรือราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้า โดยเปรียบเทียบอ้างอิงจาก MOP's (Means of Platts) ซึ่งเป็นราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดสิงคโปร์ (CIF) สำหรับแก๊สโซฮอล์ จะใช้วิธีคำนวณตามสัดส่วนน้ำมันเบนซินกับเอทานอล โดยใช้ราคาอ้างอิงเอทานอลตามประกาศของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) (ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคาซื้อขายจริงของ

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 2.1 (ต่อ)

เอทานอลที่ผลิตจากกากน้ำตาลและมันสำปะหลัง และบวกเพิ่มต้นทุนการจัดการสำหรับแก๊สไฮโซล E10 ให้อีก 1 ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล (ประมาณ 0.25 บาท/ลิตร) และสำหรับแก๊สไฮโซล E20 เป็นเงิน 1.7 ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล (ประมาณ 0.43 บาท/ลิตร) ส่วนแก๊สไฮโซล E85 ไม่มีการบวกเพิ่มต้นทุน

2. ภาษีสรรพสามิต มีเพดานการจัดเก็บสูงสุดที่ 10 บาทต่อลิตร และมีการยกเว้นการเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเอทานอล จึงจัดเก็บตามปริมาณน้ำมันเบนซินพื้นฐาน เท่ากับ 7% เท่ากับว่าเก็บจากน้ำมันเบนซิน 95 และ 91 ลิตรละ 7 บาท แก๊สไฮโซล 95 E10 และแก๊สไฮโซล 91 E10 ลิตรละ 6.30 บาท แก๊สไฮโซล E20 5.60 บาทต่อลิตร และอุดหนุนแก๊สไฮโซล E85 เป็นเงิน 1.05 บาทต่อลิตร
3. ภาษีเทศบาล เป็นภาษีเรียกเก็บเพื่อบำรุงท้องถิ่น คิดเป็น 10% ของภาษีสรรพสามิต
4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บ 2 รอบในอัตรา 7% เช่นเดียวกับการบริโภคสินค้าทั่วไป โดยรอบแรกเก็บตามฐานราคาขายส่ง (ประกอบด้วยราคา ณ โรงกลั่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล รวมทั้งเงินที่ต้องส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน) และรอบที่สองเก็บตามฐานค่าการตลาด
5. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ใช้เป็นกองทุนเพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ปัจจุบันมีการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเก็บจากน้ำมันเบนซิน 95, 91 ลิตรละ 6.80 และ 5.50 บาท แก๊สไฮโซล 95 E10 ลิตรละ 1.10 บาท แก๊สไฮโซล 91 E10 อุดหนุนให้ลิตรละ 1.10 บาท แก๊สไฮโซล E20 อุดหนุนเป็นเงิน 1.50 บาทต่อลิตร และแก๊สไฮโซล E85 อุดหนุนเป็นเงิน 12.40 บาทต่อลิตร
6. กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน มีการเก็บเงินเข้ากองทุนในอัตรา 0.25 บาทต่อลิตร ทุกประเภทน้ำมัน
7. ค่าการตลาด ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการคลังน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการขนส่งน้ำมันจากคลังน้ำมันไปยังสถานีบริการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป การขายและการตลาด รวมทั้งค่าใช้จ่าย ณ สถานีบริการ

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 2.1 (ต่อ)

ตารางที่ 2.5 ราคาน้ำมันชนิดต่างๆ ของไทย

ก. ณ 24 กุมภาพันธ์ 2555

	ราคา ณ โรงกลั่น	ภาษีต่างๆ (ยกเว้น VAT)	กองทุน น้ำมัน	กองทุน อนุรักษ์ พลังงาน	VAT	ค่าการตลาด โดยประมาณ	ราคา ขายปลีก
เบนซิน 95	26.19	7.70	2.00	0.25	2.93	5.78	44.86
เบนซิน 91	25.76	7.70	2.00	0.25	2.68	2.52	40.91
แก๊สโซฮอล์ 95 E10	25.95	6.93	2.20	0.25	2.59	1.70	39.63
แก๊สโซฮอล์ 91 E10	25.74	6.93	0.60	0.25	2.48	1.88	37.88
แก๊สโซฮอล์ 95 E20	25.63	6.16	-0.80	0.25	2.41	3.22	36.88
แก๊สโซฮอล์ 95 E85	22.70	1.16	-12.60	0.25	1.55	10.63	23.68
ดีเซล	27.20	0.01	0.60	0.25	2.08	1.60	31.73

ข. ณ 17 กันยายน 2555

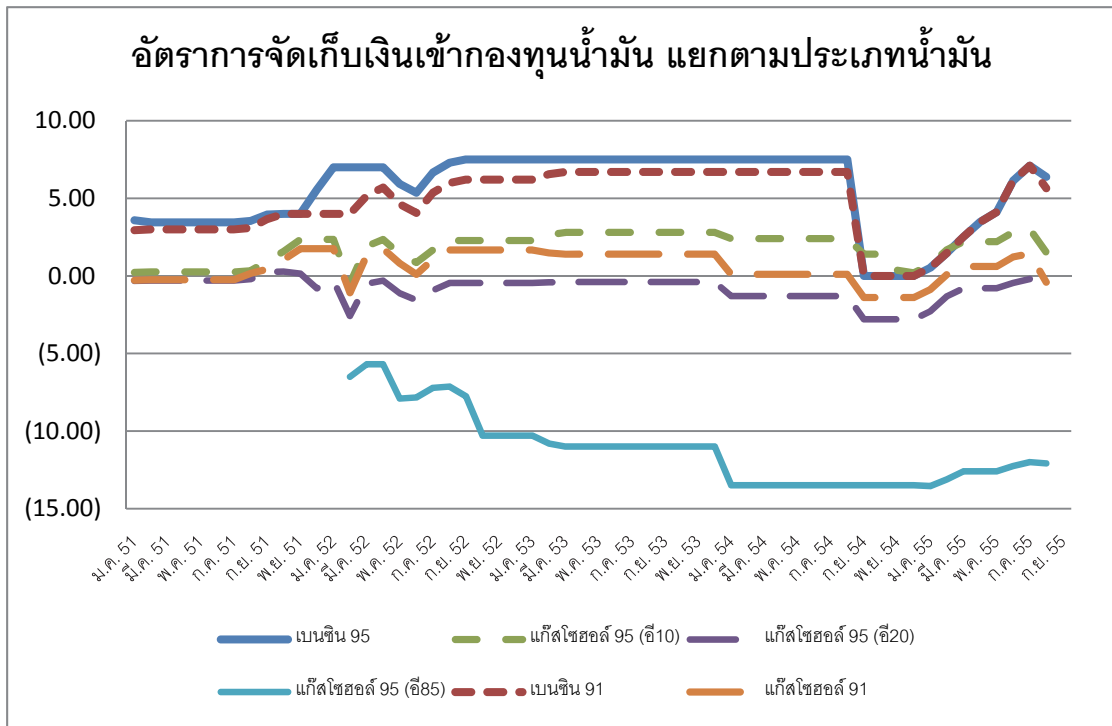
	ราคา ณ โรงกลั่น	ภาษีต่างๆ (ยกเว้น VAT)	กองทุน น้ำมัน	กองทุน อนุรักษ์ พลังงาน	VAT	ค่าการตลาด โดยประมาณ	ราคา ขายปลีก
เบนซิน 95	25.91	7.70	6.80	0.25	3.13	5.78	47.90
เบนซิน 91	25.47	7.70	5.50	0.25	2.82	2.52	43.05
แก๊สโซฮอล์ 95 E10	25.57	6.93	1.10	0.25	2.46	1.70	37.63
แก๊สโซฮอล์ 91 E10	25.35	6.93	-1.20	0.2	2.30	1.88	35.18
แก๊สโซฮอล์ 95 E20	25.15	6.16	-1.50	0.25	2.24	3.22	34.18
แก๊สโซฮอล์ 95 E85	21.54	1.16	-12.40	0.25	1.44	10.63	21.98
ดีเซล	26.99	0.01	-0.60	0.25	1.96	1.60	29.99

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (EPPO)

(ต่อหน้าถัดไป)

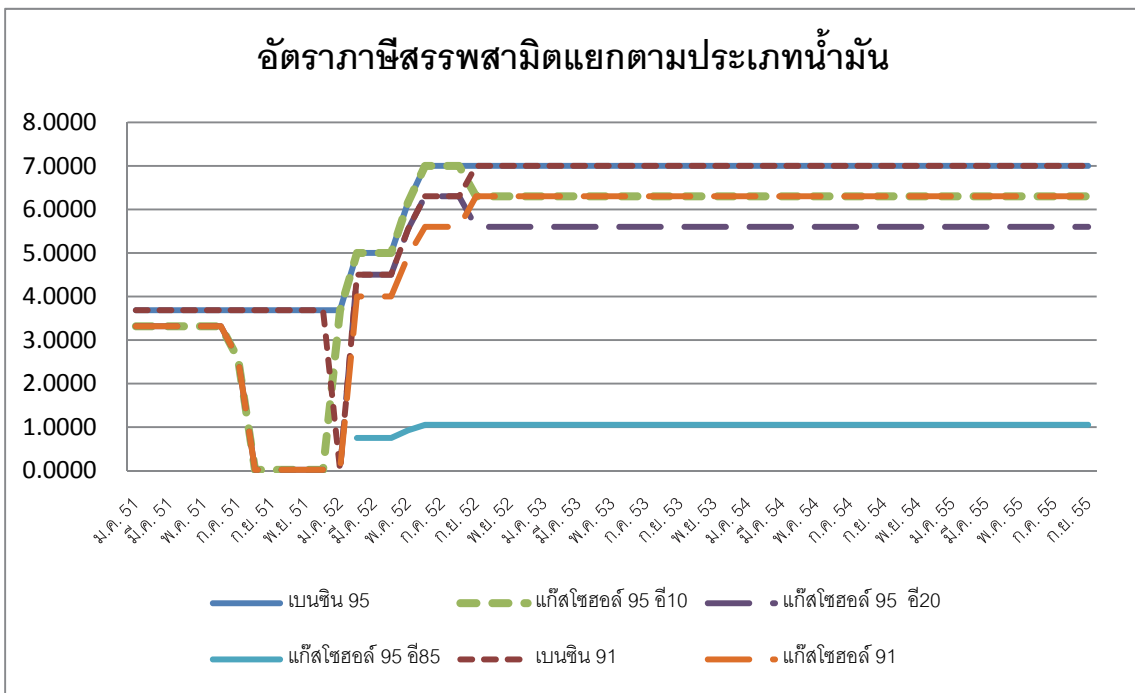
กรอบที่ 2.1 (ต่อ)

รูปที่ 2.3 อัตราการจับเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน แยกตามประเภทน้ำมัน



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (EPPO)

รูปที่ 2.4 อัตราภาษีสรรพสามิต แยกตามประเภทน้ำมัน

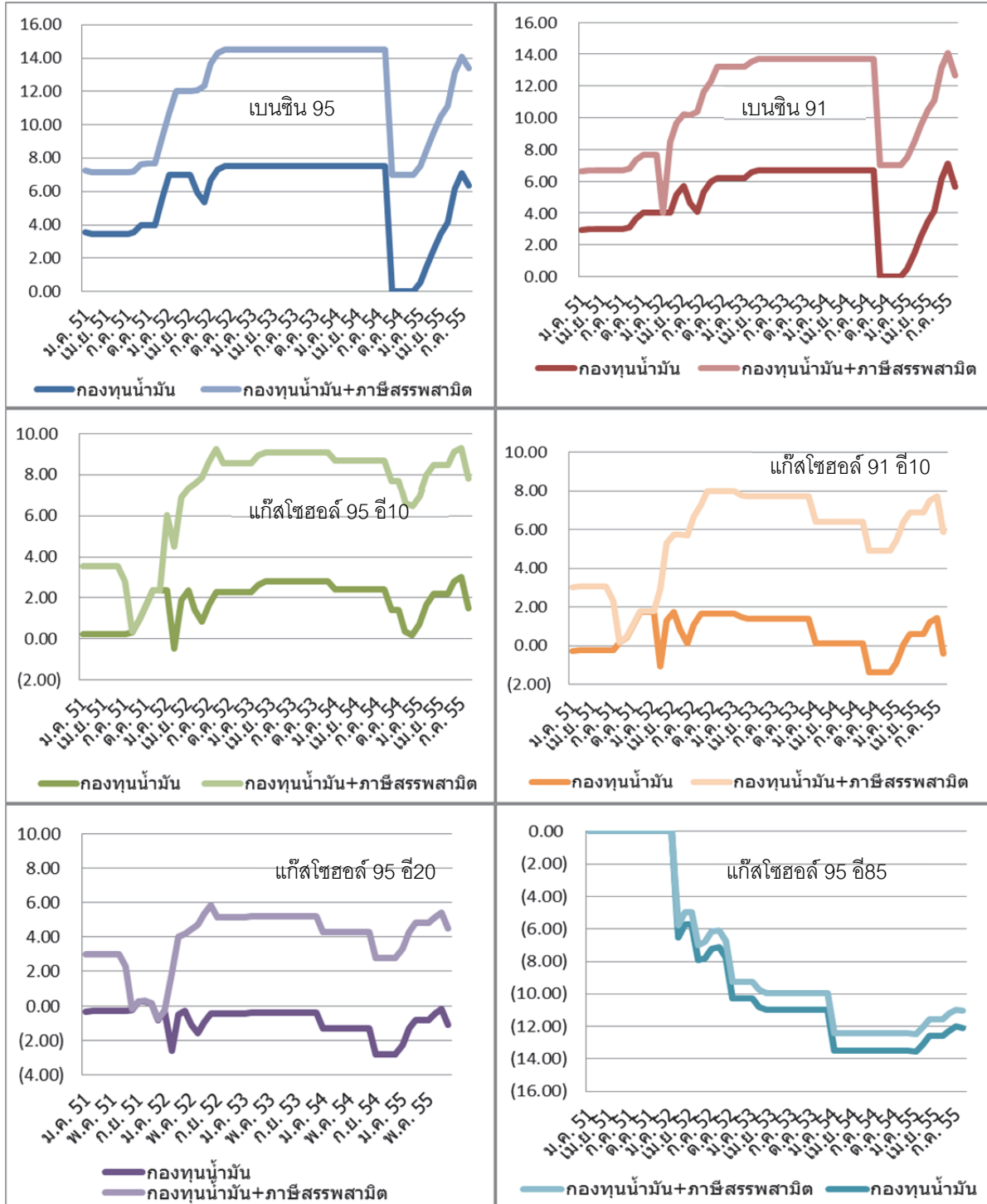


ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (EPPO)

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 2.1 (ต่อ)

รูปที่ 2.5 อัตราการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันและกรณีที่เกิดพร้อมกับภาษีสรรพสามิต
แยกตามประเภทน้ำมัน



ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (EPPO)

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 2.1 (ต่อ)

ข้อสังเกต

- ราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดสิงคโปร์ที่นำมาคำนวณราคาหน้าโรงกลั่นเป็นราคา CIF ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำเข้า แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันดิบเป็นหลัก แล้วนำมากลั่นและแปรรูปเป็นน้ำมันสำเร็จรูปประเภทต่างๆ ซึ่งนอกจากจะใช้ในประเทศแล้ว ยังมีการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปเหล่านี้ด้วย ถึงแม้ว่าสัดส่วนส่งออกจะไม่มาก แต่มีการส่งออกน้ำมันเบนซินอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การอ้างอิงราคา ณ หน้าโรงกลั่นด้วยราคา FOB น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ตารางที่ 2.6 ปริมาณการส่งออกและนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปในปี 2544-2555 (ล้านลิตร)

ปี พ.ศ.	ปริมาณการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูป				ปริมาณการนำเข้าน้ำมัน		
	เบนซิน 91	เบนซิน 95	แก๊สโซฮอล์ 95	พื้นฐาน	เบนซิน 91	เบนซิน 95	พื้นฐาน
2544	383	1,098	-	-			
2545	221	1,009	-	-			
2546	251	857	-	-			
2547	316	1,043	-	-	170	23	-
2548	738	1,283	-	-	-	-	-
2549	514	1,407	-	-	-	-	-
2550	543	1,036	-	-	135	27	14
2551	648	829	1	-	-	-	32
2552	904	447	0.1	3	14	-	81
2553	802	540	-	3	-	-	-
2554	730	238	-	-	18	-	16
2555 (10 เดือน)	1,248	92	0.2	-	29	-	213

ที่มา: กรมธุรกิจพลังงาน

- ภาษีสรรพสามิตของน้ำมันไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันมากนักในช่วงที่ผ่านมา (ยกเว้นน้ำมันดีเซลในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์) และเนื่องจากเอทานอลได้รับการยกเว้นภาษีสรรพสามิต ทำให้แก๊สโซฮอล์ที่จำหน่ายในตลาดมีความได้เปรียบทั้งทางภาษีและจากอัตราการจัดเก็บเข้ากองทุนน้ำมัน

การส่งออก

ในปัจจุบันมีการส่งออกเอทานอลทั้งที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงและที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรม ในปี 2554 มีการส่งออกเอทานอล 139 ล้านลิตร ซึ่งมากกว่าปี 2553 เกือบสามเท่า และในปี 2555 ยอดส่งออก 7 เดือนแรกสูงถึง 149 ล้านลิตร (ตารางที่ 2.7) อย่างไรก็ตาม ปริมาณการส่งออกในปี 2554 คิดเป็นเพียง 27.3% ของปริมาณการผลิต หรือ 12.4% ของกำลังการผลิตรวมเท่านั้น ประเทศที่นำเข้าเอทานอลจากประเทศไทยเป็นสัดส่วนสูงสุดสี่ประเทศแรกในปี 2554 ได้แก่สิงคโปร์ (คิดเป็นร้อยละ 43 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด) ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 37) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 8) และญี่ปุ่น (ร้อยละ 7) แต่ในปี 2555 ตั้งแต่เดือนม.ค.-ก.ค. มีการส่งออกไปยังประเทศฟิลิปปินส์มากที่สุดคือร้อยละ 38 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ถัดมา ได้แก่สิงคโปร์ (ร้อยละ 30) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 19) และญี่ปุ่น (ร้อยละ 10) (รูปที่ 2.6)

จากการสอบถามผู้ผลิตเอทานอล ระบุว่าที่ผ่านมามูลค่าการส่งออกเอทานอลยังไม่มากเนื่องจากราคาเอทานอลในตลาดโลกไม่สูงพอที่จะจูงใจให้ผู้ผลิตต้องการส่งออก และยังมีอุปสรรคในการส่งออกหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาด้านกฎระเบียบของรัฐ เนื่องจากประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีการบริหารเอทานอลระบุว่าเอทานอลที่ผลิตภายในประเทศไม่สามารถจำหน่ายภายในประเทศให้กับผู้อื่น นอกจากผู้ค้าน้ำมัน ซึ่งเท่ากับว่าหากผู้ผลิตเอทานอลต้องการจะส่งออก ก็จะต้องทำธุรกรรมการส่งออกเอง โดยไม่สามารถจำหน่ายให้กับบริษัทที่ชำนาญในการส่งออกได้ แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าหากผู้ผลิตต้องการส่งออกด้วยเอง ก็ประสบปัญหาจากการที่เอทานอลถูกจัดเป็นสุราประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสุรา จะต้องทำการขออนุญาตเพื่อทำการส่งออกเป็นรายครั้ง นอกจากนี้ ผู้ผลิตเอทานอล โดยเฉพาะรายย่อยที่ส่งออกในปริมาณไม่มาก ยังประสบปัญหาการขนส่งเนื่องจากไม่สามารถรวบรวมเอทานอลจากผู้ผลิตรายอื่นๆ เพื่อการส่งออกในคราวเดียวได้ เพราะติดข้อบังคับตามมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. การสุรา ซึ่งห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสุราโดยการผสมด้วยสุราอื่นใดลงในภาชนะบรรจุปกติการขนส่งเอทานอลไปต่างประเทศโดยทางเรือจะมีปริมาตรขั้นต่ำ 2 ล้านลิตรขึ้นไป ซึ่งผู้ผลิตเอทานอลที่ไม่มีคลังสำหรับเก็บเอทานอล (Tank Farm) เองจะไม่สามารถจัดเก็บเพื่อเตรียมสำหรับการส่งออกได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงพลังงานเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และได้ระบุในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกว่าจะมีการปรับปรุงกฎระเบียบการค้าเอทานอล เช่น กำหนดข้อยกเว้นเอทานอลจาก พ.ร.บ. สุรา และจะปรับปรุง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตด้วย

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่รัฐบาลยกเลิกการจำหน่ายน้ำมันเบนซิน 91 ตั้งแต่ 1 เมษายน 2556 ก็มีผลทำให้เอทานอลของไทยเริ่มขาดแคลน และคงทำให้ความจำเป็นในการส่งออกลดลงไปมาก และใน ปี 2557-58 ซึ่งราคาน้ำมันในตลาดโลกตกลงอย่างมากรุนแรง ฝ่ายโรงงานก็เริ่มพยายามผลักดันรัฐบาลให้

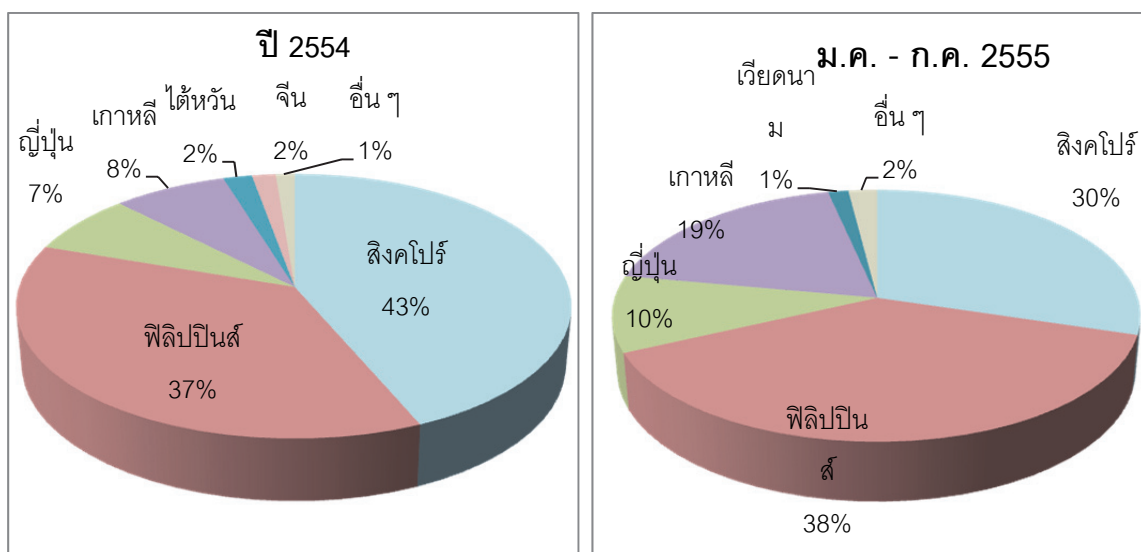
อนุญาตให้แบ่งน้ำตาลทรายดิบมาผลิตเอทานอล แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในเรื่องนี้ และคาดว่า คงจะบรรลุข้อตกลงได้ยาก เพราะตามข้อเสนอนี้ ชาวไร่ยังไม่เห็นว่ามาตรการนี้จะเป็นประโยชน์อะไร กับชาวไร่

ตารางที่ 2.7 ปริมาณการส่งออกเอทานอลของไทยรายเดือน ปี 2550-2555 (ล้านลิตร)

เดือน/ปี	2550	2551	2552	2553	2554	2555 (ม.ค.-พ.ค.)
มกราคม	-	5.58	5.24	2.43	10.4	16.3
กุมภาพันธ์	-	18.18	1.83	9.63	7.32	56.35
มีนาคม	-	0.84	-	4.31	4.93	39.31
เมษายน	0.35	8.22	-	8.4	25.77	26.2
พฤษภาคม	-	5.21	0.3	2.1	4.22	10.86
มิถุนายน	-	8.15	0.09	0.09	0.71	-
กรกฎาคม	0.36	2.45	0.19	3.83	14.18	-
สิงหาคม	2.5	3.3	-	7.5	16	-
กันยายน	-	5.87	0.09	0.14	14.9	-
ตุลาคม	3.16	3	-	-	11.3	-
พฤศจิกายน	3.79	5	2.61	7.65	14.75	-
ธันวาคม	4.74	-	5.27	2.1	14.8	-
รวม	14.9	65.8	15.62	48.18	139.28	149.0

ที่มา : กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอล (www.thaiethanol.com)

รูปที่ 2.6 สัดส่วนการส่งออกเอทานอลจากประเทศไทยแบ่งตามมูลค่าที่ส่งออกไปประเทศต่างๆ



ที่มา: สมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอล (www.thaiethanol.com)

2.2.2 สถานการณ์ด้านเอทานอลในต่างประเทศ

ในปัจจุบัน ผู้ผลิตเอทานอลที่สำคัญที่สุดของโลกได้แก่สหรัฐอเมริกาและบราซิล โดยมีผลผลิตรวมกันประมาณร้อยละ 88-89 ของผลผลิตรวมของโลกปี 2553-2554 ในอดีตบราซิลเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุด แต่เพิ่งเสียตำแหน่งนี้ให้สหรัฐอเมริกาในปี 2553

สหรัฐอเมริกา

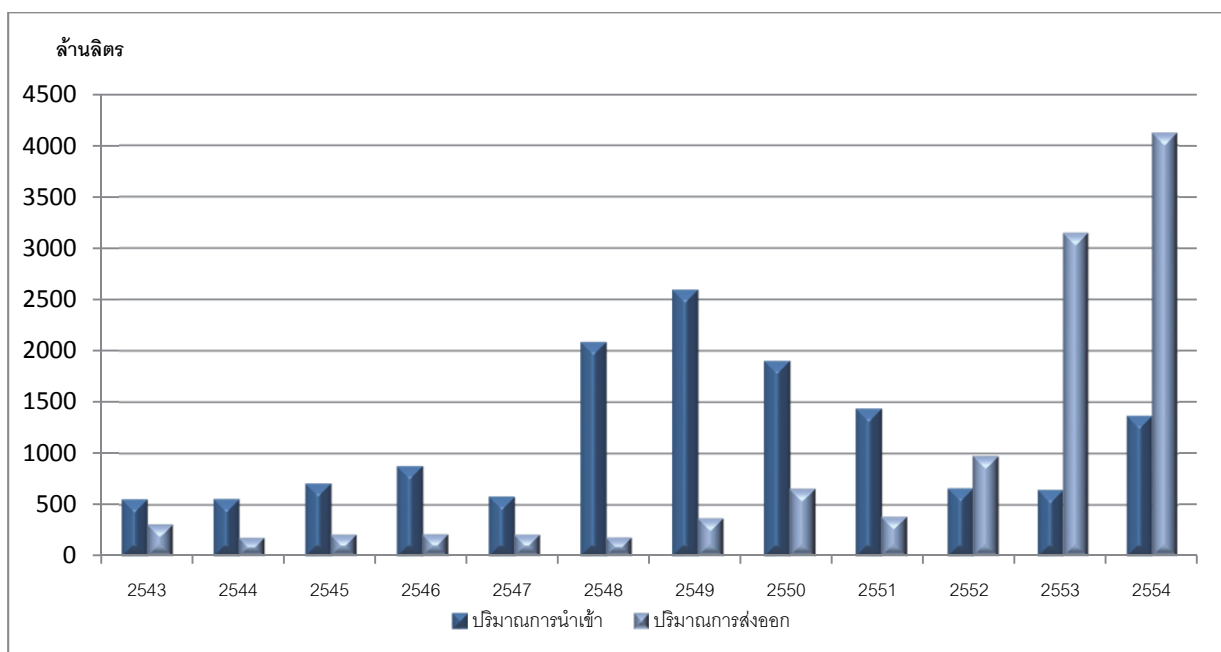
ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาเป็นทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้เอทานอลรายใหญ่ที่สุดของโลก ที่ผ่านมามีเอทานอลที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาใช้ชาวโพดเป็นวัตถุดิบหลัก ซึ่งแม้ว่าข้าวโพดจะเป็นวัตถุดิบที่มีประสิทธิภาพในการเป็นพลังงานทดแทนที่ต่ำ (ดูหัวข้อ 2.2.5) แต่ด้วยนโยบายด้านพลังงานทดแทนซึ่งตั้งเป้าไว้สูงมาก และด้วยนโยบายการอุดหนุนบริษัทผู้ผลิตน้ำมันที่ผสมเอทานอลของรัฐบาลกลาง (Pimental ประเมินในปี 2550 ว่าเอทานอลได้รับเงินอุดหนุนรวมทั้งหมดประมาณปีละ 6,000 ล้านดอลลาร์ หรือ 190,000 ล้านบาท²⁰ แต่ปัจจุบันเงินอุดหนุนน่าจะลดลงเหลือประมาณปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์ หรือ 63,000 ล้านบาท) ทำให้มีการขยายการผลิตอย่างรวดเร็วจนผลผลิตเอทานอลของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเป็น 8.5 เท่าในช่วงระยะเวลาเพียง 11 ปี (จาก 1.63 พันล้านแกลลอนในปี 2543 เป็น 13.9 พันล้านแกลลอนในปี 2554) และทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นผู้ผลิตเอทานอลรายใหญ่ที่สุดของโลกแทนบราซิลตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา และในขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็เปลี่ยนสถานะจากผู้นำเข้าสู่สุทธิมาเป็นผู้ส่งออกสุทธิในปี 2553-2554 ที่ผ่านมามีสหรัฐอเมริกาเคยมีนโยบายส่งเสริมการใช้เอทานอลโดยการลดหย่อนภาษี (tax credit) กับบริษัทน้ำมันที่ทำการผสมเอทานอลในอัตรา 45 เซ็นต์ต่อแกลลอน ในขณะที่เดียวกันก็มีการกำหนดภาษีนำเข้าเอทานอลที่อัตรา 54 เซ็นต์ต่อแกลลอน (14 เซ็นต์ต่อลิตร) ทำให้เมื่อหักลบกันแล้ว เอทานอลที่นำเข้าจากบราซิลไม่ได้ประโยชน์จากมาตรการอุดหนุนนี้ อย่างไรก็ตาม มาตรการอุดหนุนนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปลายปี 2554 ที่ผ่านมามีการลดภาษีนำเข้าลงด้วย

ในอดีต สหรัฐอเมริกานำเข้าเอทานอลจากประเทศบราซิล ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนการขนส่งและกระจายเอทานอลจากแหล่งผลิตไปยังภูมิภาคอื่นๆ ในสหรัฐเองอยู่ในระดับสูง ทำให้เอทานอลที่นำเข้าจากบราซิลมีราคาถูกกว่าถึงแม้จะรวมภาษีนำเข้าแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการปฏิบัติตามมาตรฐานการใช้เชื้อเพลิงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของทั้งรัฐบาลกลาง (มาตรฐาน

²⁰ ใน William Schulz (2007). "The Costs Of Biofuels: Two views on whether corn ethanol and, eventually, ethanol from cellulosic biomass will efficiently deliver national energy security." *Chemical & Engineering News* Volume 85, Number 51, pp. 12-16.

Renewable Fuel Standard 2 หรือ RFS2) และของรัฐบาลท้องถิ่นของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Low-Carbon Fuel Standard หรือ LCFS) ที่ทำให้สหรัฐฯ ต้องนำเข้าเอทานอลที่ผลิตจากอ้อยของบราซิล (ซึ่งถือว่ามีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่า)²¹ ควบคู่ไปกับการส่งออกเอทานอลที่ผลิตจากข้าวโพดของตัวเอง แม้กระทั่งในช่วงที่เอทานอลนำเข้ามีราคาแพงกว่า จนกระทั่งในปี 2553 ที่ความต้องการใช้เอทานอลของสหรัฐอเมริกาลดลงเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ประกอบกับมีการขยายการเพาะปลูกข้าวโพด และมีการผลิตเอทานอลมากขึ้นจนเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นประเทศผู้ส่งออกสุทธิ โดยในระหว่างปี 2553-2554 สหรัฐมียอดส่งออกสูงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากราคาเอทานอลในประเทศบราซิลสูงขึ้นตามราคาน้ำตาลในตลาดโลกและค่าเงินรีอัลที่แข็งขึ้น ประกอบกับประเทศบราซิลเองมีความต้องการใช้เอทานอลภายในประเทศสูงขึ้น รัฐบาลบราซิลจึงแก้ปัญหาการขาดแคลนเอทานอลโดยการยกเว้นการเก็บภาษีนำเข้าเอทานอล นอกจากนี้ สหภาพยุโรปก็ลดอัตราภาษีนำเข้าเอทานอลเพื่อนำมาผลิตแก๊สไฮโดรเจนด้วยเช่นกัน ทำให้สหรัฐอเมริกายอดการส่งออกไปยังบราซิลและสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้น แต่หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ลดภาษีนำเข้าเอทานอลประกอบกับประสบปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ปลูกข้าวโพดอย่างรุนแรงในปีนี้ สหรัฐอเมริกาก็หันกลับมานำเข้าเอทานอลจากบราซิลเพิ่มเป็น 337 ล้านแกลลอนในช่วงสิบเดือนแรกของปี 2555 (Wexler 2012)

รูปที่ 2.7 ปริมาณการส่งออกและนำเข้าเอทานอลของสหรัฐอเมริกา

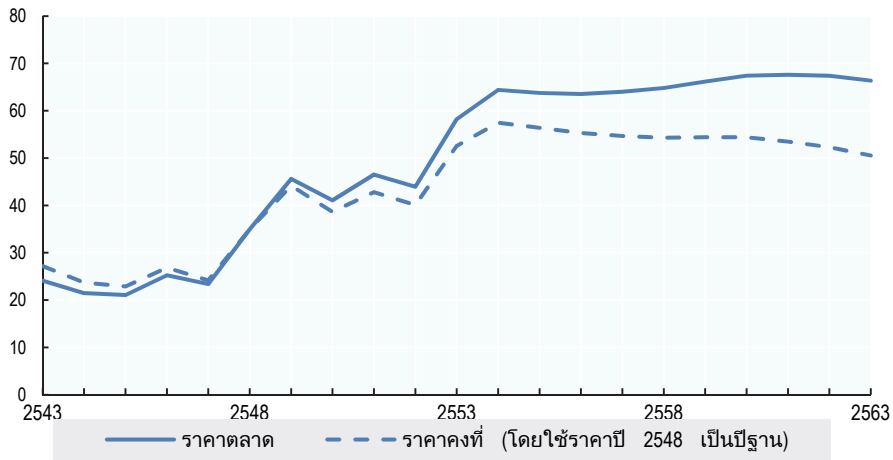


ที่มา: OECD/FAO Agricultural Outlook 2012-2021

²¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 2.2.5

รูปที่ 2.8 ราคาพยากรณ์เอทานอลในตลาดโลก

ดอลลาร์สหรัฐต่อ 100 ลิตร



หมายเหตุ: ราคาจริงในปี 2555 น่าจะสูงกว่าราคาพยากรณ์ เนื่องจากปัญหาภัยแล้งในสหรัฐฯ
ที่มา: OECD-FAO Agricultural Outlook 2011

การผลิตเอทานอลจากเซลลูโลส

การที่วัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิตเอทานอลในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอ้อย (ทั้งน้ำอ้อยและกากน้ำตาล) มันสำปะหลัง หรือข้าวโพด ล้วนแล้วเป็นพืชอาหาร ไม่ว่าจะนำมาผลิตเป็นอาหารคนหรืออาหารสัตว์ การนำพืชอาหารเหล่านี้มาใช้ผลิตเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมากอาจส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อาหารหรือวิกฤตด้านราคาสินค้าเกษตรขึ้นได้ ทำให้ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีความพยายามอย่างมากที่จะพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพจากวัตถุดิบที่ไม่ใช่พืชอาหาร เช่น ชยะ น้ำเสีย สาหร่าย และเซลลูโลสจากพืช (รวมทั้งไม้) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเชื้อเพลิงชีวภาพรุ่นที่ 2 (2nd Generation Biofuel) โดยเฉพาะการผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสของพืช (cellulosic ethanol) จากส่วนที่เป็น lignocellulose โดยมีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำวัตถุดิบพวกเปลือกไม้ ชี้อ้อย ตอ/ซังข้าวโพด หญ้า ชานอ้อย เปลือกส้ม และชยะหรือวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอื่นๆ ที่มีส่วนประกอบของเซลลูโลส มาย่อยด้วยเอนไซม์ที่เหมาะสมเพื่อนำมาผลิตเป็นเอทานอลต่อไป ซึ่งถ้าหากเทคโนโลยีนี้สามารถพัฒนาจนสามารถผลิตเพื่อการพาณิชย์ได้แล้ว ผู้ที่สนับสนุนเชื่อว่านอกจากจะทำให้สามารถผลิตเอทานอลโดยแทบไม่ส่งผลกระทบต่อราคาพืชอาหารแล้ว ยังจะช่วยลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยการลดปริมาณชยะที่ต้องกำจัดลงได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไม่เชื่อว่าแนวทางนี้จะประสบความสำเร็จเห็นว่าการผลิตเอทานอลด้วยเทคโนโลยีนี้ ซึ่งใช้วัตถุดิบที่มีน้ำตาลน้อยกว่าวัตถุดิบดั้งเดิมอย่างอ้อยหรือข้าวโพด จะทำให้ต้องใช้พลังงานในการผลิตมากขึ้น ทำให้ถึงแม้ว่าในกรณีที่สามารถแก้ปัญหาด้านเทคโนโลยีการผลิตได้สำเร็จ ก็ยังยากที่จะผลิตเอทานอลโดยมีต้นทุนต่ำกว่าที่เป็นอยู่ หรือจะกลายเป็นโครงการที่มีความคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ได้

สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจกับการผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสของพืช (cellulosic ethanol) เป็นอย่างมาก ที่ผ่านมารัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้เงินอุดหนุนในด้านการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีนี้เป็นจำนวนมาก และองค์การปกป้องสิ่งแวดล้อม (EPA) ก็ได้กำหนดมาตรการตามกฎหมายซึ่งบังคับให้ใช้เอทานอลชนิดนี้ 6 ล้านแกลลอนผสมในน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งแต่ปี 2554 (และเพิ่มขึ้นเป็น 10.45 ล้านแกลลอนในปี 2556) โดยกำหนดว่าผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่สามารถทำตามกฎหมายนี้ จะต้องซื้อเครดิตจากผู้ผลิตเอทานอลชนิดนี้แทน (ในทำนองเดียวกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิต) ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการขอผ่อนผันรวมทั้งการฟ้องร้องจากสมาคมผู้ผลิตเชื้อเพลิงและเปโตรเคมีของสหรัฐ (American Fuel & Petrochemical Manufacturers หรือ AFPM) ในปี 2554 เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีผู้ผลิตในสหรัฐฯ รายใดเลยที่สามารถผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสออกมาจำหน่ายในขณะนั้น

ที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้เน้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเอทานอลจากเซลลูโลสของพืช โดยเฉพาะจากหญ้า Switchgrass ซึ่งเชื่อกันว่าถ้าทำได้ ค่าสมดุลพลังงาน (Energy Balance หรือสัดส่วนของพลังงานหมุนเวียนที่ได้ต่อการใช้พลังงานที่ไม่ใช่พลังงานหมุนเวียน) ของเอทานอลที่ผลิตได้จากหญ้าชนิดนี้น่าจะมีค่าสูงถึง 5.4 (Schmer et al. 2007) ซึ่งมากกว่าเอทานอลที่ผลิตจากข้าวโพดหลายเท่าตัว ทั้งนี้เนื่องจากการปลูกหญ้าชนิดนี้ใช้พลังงานน้อยกว่าการปลูกข้าวโพด เพราะไม่ต้องการการดูแลมาก ให้ผลผลิตต่อไร่สูง ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงเพราะเป็นพืชที่ไม่ต้องการปุ๋ยไนโตรเจน และสามารถนำส่วนของต้นที่ไม่ได้ใช้ในการผลิตเอทานอลมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตได้ด้วย (Hill et al. 2006) รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้เงินอุดหนุนกับโรงงานสาธิตเพื่อผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสของพืชถึงร้อยละ 40 ของต้นทุนทั้งหมดตามโครงการ Twenty for Ten ของประธานาธิบดีบุช และบางรัฐก็ให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมด้วย รวมเป็นเงินลงทุนไปในโรงงานมากกว่า 20 โรง เป็นเงินหลายหมื่นล้านบาท อย่างไรก็ตาม ด้วยเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จสามารถผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสของพืชในเชิงพาณิชย์ ที่ผ่านมารองงานที่เป็นโครงการทดลองและโครงการผลิตเพื่อเชิงพาณิชย์ล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น โรงงานขนาดใหญ่ของบริษัท Range Fuels ที่รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุน 76 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลจอร์เจียอุดหนุนอีก 6 ล้านดอลลาร์ และได้รับการค้ำประกันเงินกู้จากโครงการช่วยเหลือด้านพลังงานชีวภาพของกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ อีก 80 ล้านดอลลาร์ รวมเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐประมาณ 5,000 ล้านบาท ต้องปิดตัวไปในปี 2554 หลังจากตั้งมาได้ 4 ปีโดยที่ไม่สามารถผลิตเอทานอลออกมาสู่ตลาดเลย ทั้งนี้ ในปี 2555 สหรัฐอเมริกาผลิตเอทานอลชนิดนี้ได้เพียง 20,000 แกลลอนเศษเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกายังมีโรงงานเอทานอลจากเซลลูโลสที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐอีกนับสิบแห่ง ทั้งที่เป็นโครงการทดลองและโครงการผลิตเพื่อเชิง

พาณิชย์ที่ยังอยู่ในระหว่างการวิจัยและพัฒนา และมีเป้าหมายที่จะผลิตเอทานอลออกมาภายใน 1-10 ปีข้างหน้า และก็ยังมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีนี้ในอีกนับสิบประเทศทั่วโลก ทั้งในยุโรป ญี่ปุ่น รวมทั้งในประเทศไทยเอง²² ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีประเทศใดที่ประสบความสำเร็จในระดับที่สามารถผลิตเอทานอลออกมาใช้ในเชิงพาณิชย์อย่างจริงจังได้เลยก็ตาม

บราซิล

บราซิลเคยเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกเอทานอลรายใหญ่ที่สุดของโลกมาเป็นเวลานาน ก่อนที่จะเสียตำแหน่งนี้ให้สหรัฐในปี 2553 (แต่ก็กลับมาส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3,040 ล้านลิตรในปี 2555 นี้) บราซิลถือเป็นต้นแบบของการใช้เอทานอลเป็นพลังงานทดแทนมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ โดยรัฐบาลบราซิลได้ออกข้อบังคับให้มีสัดส่วนขั้นต่ำในการผสมเอทานอลลงในน้ำมันเบนซินตั้งแต่ปี 2519 นอกจากนี้บราซิลยังเป็นผู้บุกเบิกที่สำคัญในด้านการผลิตรถยนต์ Flex-Fuel Vehicles ที่สามารถใช้กับแก๊สโซฮอลล์ที่ผสมเอทานอลทั้งในสัดส่วนที่สูงอย่างแก๊สโซฮอลล์ E85 หรือ E100 (ซึ่งจริงๆ เป็น Hydrous ethanol ที่มีเอทานอลประมาณ 95-96% ส่วนที่เหลือเป็นน้ำ) และที่ส่วนผสมปานกลางที่ E20-E25 ได้ด้วย นับถึงกลางปี 2553 มีบริษัทที่ผลิตรถถึง 11 บริษัทที่ผลิตรถประเภทนี้ออกมาสู่ตลาดแล้วถึง 70 รุ่น

เอทานอลในบราซิลเกือบทั้งหมดผลิตจากน้ำอ้อย โดยประมาณร้อยละ 60 ของผลผลิตอ้อยถูกนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล บราซิลเป็นประเทศผู้ผลิตเอทานอลที่มีต้นทุนต่ำ แต่การที่บราซิลใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบ ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสของการผลิตผันแปรตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งบราซิลเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลกด้วย

การผลิตเอทานอลในบราซิลที่ผลิตจากน้ำอ้อย ถือเป็นวิธีที่มีความคุ้มค่าในด้านการทดแทนพลังงานจากฟอสซิลอย่างมาก โดยมีค่าสมดุลพลังงาน (Energy balance) ซึ่งคำนวณจากผลผลิตพลังงานที่ได้รับต่อพลังงานฟอสซิลที่ใช้ในการผลิตสูงถึง 9.3 เท่า (Macedo et al. 2008) มากกว่าการผลิตเอทานอลจากข้าวโพดในสหรัฐอเมริกาถึง 7-8 เท่า (ดูหัวข้อ 2.2.5) นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าในแง่ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EPA 2010, Dias de Olivera et al. 2005) ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ถึงแม้ว่าในปีที่สหรัฐอเมริกาจะสามารถผลิตเอทานอลได้พอเพียงกับความต้องการใช้ภายในประเทศ

²² ในประเทศไทย ได้มีการริเริ่มโครงการสาธิตการผลิตเอทานอลจากเซลลูโลสโดยใช้ชานอ้อยเป็นวัตถุดิบ โครงการนี้เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม กับองค์การพัฒนาพลังงานใหม่และเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (NEDO) แต่ยังคงอยู่ในขั้นการทดลอง และยังห่างไกลกับการนำมาผลิตเพื่อการพาณิชย์ เนื่องจากยังมีต้นทุนการใช้พลังงานที่ยังสูงมาก และยังมีปัญหาความเสถียรของเทคโนโลยี (ในด้านผลผลิตที่ได้ และสิ่งเจือปน)

แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังนำเข้าเอทานอลจากประเทศบราซิล (รวมทั้งในช่วงที่ราคาเอทานอลที่ผลิตจากอ้อยที่รวมภาษีแล้วมีราคาสูงกว่า) เพื่อปฏิบัติตามมาตรฐานการใช้เชื้อเพลิงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของทั้งรัฐบาลกลาง (มาตรฐาน Renewable Fuel Standard 2 หรือ RFS2) และของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Low-Carbon Fuel Standard หรือ LCFS) พร้อมๆ กับที่สหรัฐอเมริกาส่งออกเอทานอลที่เหลือใช้ในงวดดังกล่าวด้วย (รวมทั้งบางปีส่งออกไปยังประเทศบราซิล)

แม้ว่าในระยะแรกผู้ผลิตเอทานอลได้รับการอุดหนุนดอกเบี้ยจากรัฐบาล แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลบราซิลไม่ได้มีนโยบายอุดหนุนผู้ผลิตหรือผู้บริโภคโดยตรง แต่รัฐบาลมักใช้วิธีเรียกเก็บภาษีน้ำมันในอัตราที่สูงกว่าเอทานอล (เช่น เก็บภาษีเบนซินสูงถึง 54% ขณะที่เก็บภาษีเอทานอล 20%) เพื่อให้ความแตกต่างด้านราคาเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้น้ำมันที่ส่วนผสมของเอทานอลมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังเคยเก็บภาษีนำเข้าเอทานอลที่ 20% เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมเอทานอลภายในประเทศ แต่ภายหลังได้ถูกยกเลิกไปชั่วคราวเมื่อต้นปี 2553 เนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนเอทานอลภายในประเทศจนต้องนำเข้าจากสหรัฐ

แต่ถึงแม้ว่าบราซิลจะเป็นผู้นำด้านการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง และเป็นผู้ผลิตเอทานอลรายใหญ่ของโลกด้วย แต่ที่ผ่านมามบราซิลก็ยังไม่สามารถมีนโยบายด้านพลังงานที่มีเสถียรภาพในระยะยาวได้ โดยต้องเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเรื่องส่วนผสมขั้นต่ำของเอทานอลในน้ำมันในทุกไม่กี่ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการผลิตและราคาน้ำตาลและเอทานอลในช่วงนั้นๆ ในระหว่างปี 2519 ถึงปัจจุบัน สัดส่วนนี้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ระหว่าง 10-25% และตั้งแต่เดือนเมษายน 2554 ก็ได้มีการลดสัดส่วนนี้ลงจาก 25% ที่เริ่มใช้ในปี 2550²³ เหลือ 18% แต่ก็มีแนวโน้มจะปรับเพิ่มกลับขึ้นไปเป็น 25% ในฤดูถัดไป (2555)

ทั้งนี้ ในช่วงที่เริ่มโครงการเอทานอลในปี 2518 (หลังวิกฤตการณ์พลังงานครั้งแรกเพียงสองปี) รัฐบาลบราซิลได้ให้หลักประกันกับผู้ผลิตเอทานอลโดยให้บริษัทน้ำมัน Petrobras ของรัฐประกันการรับซื้อเอทานอลทั้งหมด และจูงใจผู้บริโภคโดยกำหนดราคาขายปลีกเอทานอล (hydrous ethanol หรือ E100) ไว้ที่ร้อยละ 59 ของราคาน้ำมันเบนซินในขณะนั้น²⁴ และเริ่มมีรถที่สามารถใช้ hydrous ethanol ล้วนๆ (E100 แต่มีเอทานอลจริงๆ ประมาณ 95-96% ที่เหลือเป็นน้ำ) ในปี 2522 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตการณ์พลังงานครั้งที่สองพอดี รถประเภทนี้จึงได้รับความนิยมอย่างสูงและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 4 ล้านคัน (ประมาณหนึ่งในสามของรถเก๋งและรถบรรทุกเล็กในขณะนั้น) ในเวลาไม่ถึงหนึ่งทศวรรษ แต่ราคาน้ำมันที่ลดต่ำลงในช่วงต่อมา ก็ทำให้มีการลดการผลิตเอทานอล และทำให้รถเหล่านั้นมีปัญหาในการหาที่เติมเอทานอลและรถจำนวน

²³ ในเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ปี 2553 ได้มีการลดสัดส่วนนี้ลงชั่วคราวให้เหลือ 20% เป็นเวลา 3 เดือน

²⁴ เอทานอลให้พลังงานประมาณร้อยละ 66.7 ของน้ำมันเบนซินธรรมดา

มากจอดทิ้งเอาไว้แทน ทำให้บราซิลเริ่มต้องนำเข้าเอทานอลในปี 2534 และก็ทำให้อุตสาหกรรมรถยนต์เอทานอลของบราซิลก็แทบจะหายไป จนกระทั่งในปี 2546 (ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำมันกลับมาแพงอีกครั้งหนึ่ง) ได้มีการผลิตรถยนต์ Flex-Fuel Vehicles ที่สามารถใช้กับแก๊สไฮดรอกซอลที่ผสมเอทานอลทั้งในสัดส่วนที่สูงอย่างแก๊สไฮดรอกซอล E85 หรือ E100 และที่ส่วนผสมปานกลางที่ E20-E25 ได้ด้วยออกมาสู่ตลาด จึงสามารถเรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคกลับมาได้อีกครั้งหนึ่ง โดยยอดขายของรถประเภทนี้เพิ่มจากร้อยละ 22 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 73 ในปีถัดมา และสูงสุดที่ร้อยละ 94 ในปี 2551 และมียอดขายสะสมรวม 10 ล้านคันในปี 2553 และเพิ่มเป็น 17.1 ล้านคันในเดือนกันยายน 2555 นี้ และในปี 2552 ก็มีรถมอเตอร์ไซค์ที่เป็น Flex-Fuel ออกมาขายเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา สัดส่วนของเอทานอลที่ใช้ในรถยนต์ขนาดเล็กและมอเตอร์ไซค์ได้เพิ่มเป็นมากกว่าครึ่งของปริมาณเชื้อเพลิงสำหรับพาหนะที่เครื่องยนต์เบนซินทั้งหมด หรือถ้าคิดในแง่พลังงานที่ได้ สัดส่วนพลังงานที่ได้จากเอทานอลคิดเป็นร้อยละ 17.6 ของพลังงานจากเชื้อเพลิงที่ใช้ในภาคขนส่งทั้งหมดของประเทศ

เอเชีย

นอกจากบราซิลและสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้ผลิตเอทานอลที่สำคัญของโลกแล้ว ในภูมิภาคเอเชียนั้น จีนเป็นประเทศผู้ผลิตเอทานอลรายใหญ่ที่สำคัญในลำดับถัดมา (อยู่ที่อันดับ 3-4 ของโลก) โดย 80% เป็นเอทานอลที่ผลิตจากข้าวโพด รองลงมาผลิตจากข้าวและมันสำปะหลัง เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมัน รัฐบาลจีนได้ริเริ่มโครงการการใช้แก๊สไฮดรอกซอล และออกข้อบังคับให้มีการผสมเอทานอลลงในน้ำมันเบนซินอย่างต่ำร้อยละ 10 (E10) ใน 10 จังหวัดที่อยู่ใกล้แหล่งผลิตเอทานอลตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังให้เงินอุดหนุนอุตสาหกรรมเอทานอลผ่านโรงงาน 5 แห่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงต่อมา จีนได้หันมาใช้นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เอทานอลจะต้องไม่ไปแทนที่การผลิตพืชอาหารสำหรับทั้งคนและสัตว์ ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา รัฐบาลจีนห้ามสร้างโรงงานเอทานอลที่ใช้ข้าวโพดเป็นวัตถุดิบเพิ่มขึ้นอีก และปรับลดเงินอุดหนุนอุตสาหกรรมเอทานอลลง และมีผลให้ปริมาณการผลิตเอทานอลภายในประเทศลดลง ในระยะหลัง อัตราการผสมเอทานอลในน้ำมันเบนซินของจีนอยู่ระหว่าง 8-12% โดยขึ้นกับราคาวัตถุดิบและราคาน้ำมันในตลาดโลก

นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นๆ ในเอเชียที่มีแผนส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนประเภทเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างเอทานอล เช่น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกข้อบังคับให้น้ำมันเบนซินที่ใช้บริโภคทั่วประเทศต้องมีส่วนผสมของเอทานอลอย่างน้อย 3% (E3) ทำให้มีความต้องการใช้เอทานอลประมาณ 840 ล้านลิตร/ปี ญี่ปุ่นเองมีผลิตเอทานอลได้ไม่มากพอกับความต้องการภายในประเทศ และมีต้นทุนการผลิตและภาษีที่สูงจึงนำเข้าเอทานอลจากประเทศบราซิล ปากีสถาน และประเทศไทย

ฟิลิปปินส์เป็นอีกประเทศที่ให้ความสนใจกับการใช้และการผลิตเอทานอล ในปี 2550 รัฐบาลฟิลิปปินส์ออกข้อบังคับให้น้ำมันเบนซินทั่วประเทศต้องผสมเอทานอลอย่างน้อย 5% และเพิ่มเป็น 10% ในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ปริมาณความต้องการเอทานอลจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในด้านการผลิตมากนัก ในปี 2554 ฟิลิปปินส์มีความต้องการเอทานอลประมาณ 265 ล้านลิตรต่อปี สามารถผลิตเอทานอลได้เพียงปีละ 29 ล้านลิตร ในปี 2554-2555 ฟิลิปปินส์จึงเป็นหนึ่งในสองประเทศที่นำเข้าเอทานอลจากไทยมากที่สุด

2.2.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเอทานอลของไทย

รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานชีวภาพเพื่อเป็นพลังงานทดแทนโดยออกแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) ซึ่งส่งเสริมการผลิตและการใช้เอทานอลเพิ่มขึ้น และกำหนดเป้าหมายให้มีการใช้เอทานอลไม่ต่ำกว่า 9 ล้านลิตร/วัน ภายในปี 2564 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้แก๊สโซฮอล์มากขึ้น รัฐบาลได้ตรึงราคาแก๊สโซฮอล์ให้มีส่วนต่างจากน้ำมันเบนซินที่ค่าออกเทนเดียวกันไม่ต่ำกว่า 1.50 บาทต่อลิตร (มติการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550)²⁵ นอกจากนี้ รัฐบาลยังเคยมีแผนที่จะยกเลิกการใช้้ำมันเบนซิน 95 ภายในวันที่ 1 ม.ค. 2550 แต่ก็ได้มีการทบทวนแผนดังกล่าวในปลายปี 2549 เนื่องจากเห็นว่ากำลังการผลิตเอทานอลในประเทศในขณะนั้นยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แก๊สโซฮอล์ภายในประเทศ และรัฐบาลได้ออกมาตรการเปิดเสรีโรงงานเอทานอลในช่วงดังกล่าวเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ และต่อมาในเดือนมีนาคม 2550 รัฐบาลใหม่ (ซึ่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลังจากมีรัฐประหารในปลายปี 2549) ตัดสินใจเลื่อนการยกเลิกการใช้้ำมันเบนซิน 95 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด โดยรัฐบาลได้ให้เหตุผลว่าประชาชนยังไม่มี ความมั่นใจในการใช้แก๊สโซฮอล์ 95 อีกทั้งยังมีรถที่ผลิตก่อนปี 2544 ที่ไม่สามารถเปลี่ยนมาใช้แก๊สโซฮอล์ได้²⁶

²⁵ สาเหตุหนึ่งที่ต้องตั้งราคาต่ำกว่าก็เพราะแก๊สโซฮอล์ให้พลังงานน้อยกว่าน้ำมันเบนซินที่ออกเทนเดียวกัน (ประมาณร้อยละ 67-70 ทำให้ แก๊สโซฮอล์ E10 1 ลิตรจะให้พลังงานเท่ากับเบนซิน 0.96 ลิตร) ส่วนต่างระหว่างราคาน้ำมันเบนซินกับแก๊สโซฮอล์ที่ค่าออกเทนเท่ากันอยู่ระหว่าง 1.50-12.70 บาทสำหรับเบนซิน 95 และแก๊สโซฮอล์ 95 E10 และ 1.44-8.33 บาทสำหรับเบนซิน 91 และแก๊สโซฮอล์ 91 E10 (ดูรูปที่ 2.10-2.13) แต่ในช่วงต้นรัฐบาลนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายน้ำมันเชื้อเพลิงในเดือน ส.ค. 2554 ซึ่งทำให้ส่วนต่างนี้แคบลงเหลือ 4.04-5.79 บาทสำหรับน้ำมันออกเทน 95 และ 2.98-3.06 สำหรับน้ำมันออกเทน 91

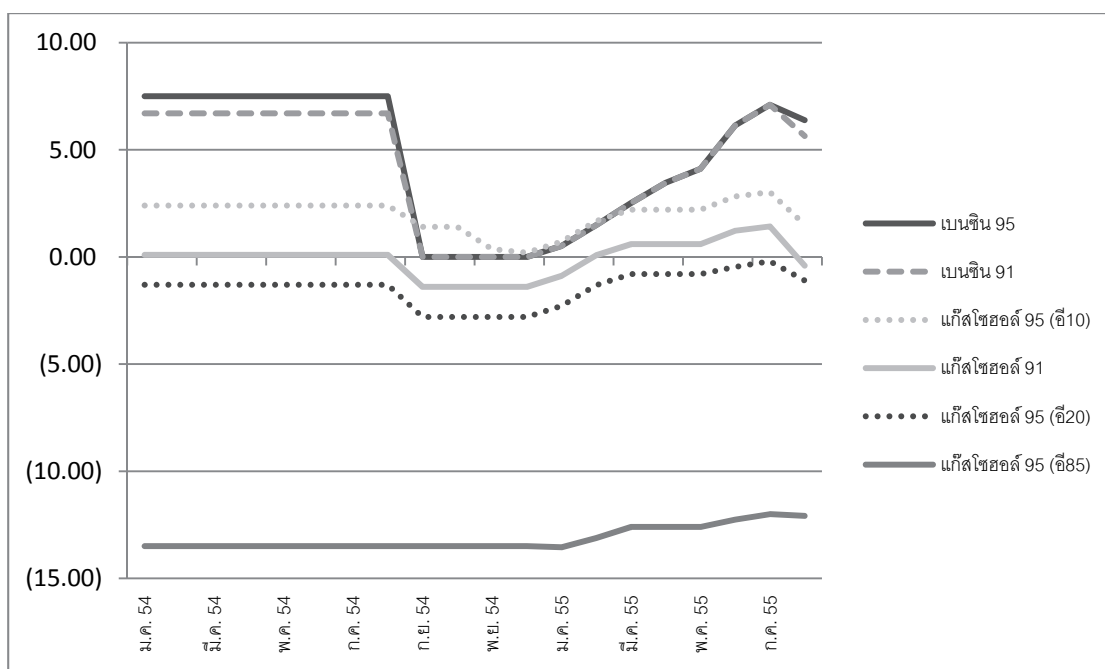
²⁶ จากการสัมภาษณ์ ปิยสวัสดิ์ อมระนันท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในขณะนั้น (ใน “ถ้าแก้อเอทานอลไวเจ็งยับเย็นหมื่นล้าน ปีรัฐเลิกเบนซิน 95” สยามธุรกิจ, 7/3/2550-9/3/2550)

นอกจากอุตสาหกรรมเอทานอลจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อส่งเสริมการผลิตผ่านมาตรการทางด้านภาษี ทั้งภาษีสรรพสามิตและภาษีนำเข้าเครื่องจักรแล้ว ยังได้รับการอุดหนุนโดยอ้อมจากนโยบายพลังงานทดแทนโดยการอุดหนุนการใช้แก๊สโซฮอลล์ ที่ผ่านมา ราคาหน้าโรงกลั่นของแก๊สโซฮอลล์ยังสูงกว่าน้ำมันเบนซินที่ค่าออกเทนเท่ากัน แต่เมื่อรวมภาษีและเงินจัดเก็บเข้ากองทุนน้ำมันแล้ว ราคาขายปลีกของแก๊สโซฮอลล์จะต่ำกว่าราคาเบนซินที่มีค่าออกเทนเท่ากันอยู่ที่ 4-12 บาทต่อลิตร ส่วนต่างนี้ทำให้มีความต้องการเอทานอลในประเทศอย่างต่อเนื่องในอดีต

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายเดือนสิงหาคม 2554 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้ประกาศยกเลิกการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันสำหรับน้ำมันเบนซิน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระประชาชนจากภาวะราคาน้ำมันแพง ทำให้ส่วนต่างระหว่างราคาน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอลล์แคบลง และส่งผลให้ประชาชนใช้แก๊สโซฮอลล์ลดลง โดยในเดือนกันยายน 2554 ปริมาณการจำหน่ายแก๊สโซฮอลล์ลดลงถึง 17.8% เมื่อเทียบกับปริมาณการจำหน่ายในเดือนสิงหาคม 2554 (ดูรูปที่ 2.2) ในขณะที่ปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเบนซินลดลงประมาณ 3% และในเดือนตุลาคม ปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์ลดลงอีก 12% (ขณะที่เบนซินลดลง 8%) แสดงให้เห็นว่าถ้าหากราคาของน้ำมันทั้งสองชนิดไม่ต่างกันมาก ประชาชนจำนวนไม่น้อยก็มีแนวโน้มจะเลือกใช้น้ำมันเบนซินมากกว่า

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2554 คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้เห็นชอบให้ปรับลดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของน้ำมันแก๊สโซฮอลล์ 95 ลงอีก 1.20 บาทต่อลิตร จาก 1.40 บาทต่อลิตร เหลือเพียง 0.20 บาทต่อลิตร เพื่อให้ราคาแก๊สโซฮอลล์ 95 มีราคาถูกกว่าน้ำมันเบนซิน 91 โดยให้เหตุผลว่าเป็นการกระตุ้นความต้องการใช้แก๊สโซฮอลล์และเอทานอลที่ลดลง อันเป็นผลของนโยบายก่อนหน้านี้ หลังจากนั้นในต้นปี 2555 ได้มีการปรับเพิ่มอัตราการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันสำหรับน้ำมันเบนซิน 95 และ 91 เพิ่มขึ้นเดือนละครั้ง ครั้งละ 1 บาทต่อลิตร เป็นเวลา 4 เดือนติดต่อกัน เนื่องจากปัญหานี้สะสมของกองทุนน้ำมัน หลังจากนั้น ก็มีการปรับเพิ่มอัตราการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันอีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงกันยายน 2555 ได้มีการปรับ (ทั้งเพิ่มและลด) รวมทั้งสิ้นถึง 14 ครั้ง จนในที่สุดอัตราการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันสูงขึ้นจนใกล้เคียงกับช่วงก่อนเดือนสิงหาคม 2554

รูปที่ 2.9 การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันในช่วง ม.ค. 2554 – ส.ค. 2555



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย จากประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงาน (หลายฉบับ)

นอกจากนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันแล้ว ในเดือนธันวาคม 2554 รัฐบาลได้มีมติยกเลิกการใช้เบนซิน 91 ทั่วประเทศ โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2555 แต่ภายหลังได้เลื่อนมาเป็น 1 มกราคม 2556 ในช่วงปลายปี 2555 มีปริมาณการจำหน่ายเบนซิน 91 ประมาณ 9.6 ล้านลิตรต่อวัน การประมาณการตามโครงการศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการใช้ใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์ (อ้างในสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 2554) พบว่า 17% ของประชาชนระบุว่า จะเปลี่ยนจากการใช้เบนซิน 91 ไปเป็นเบนซิน 95 (ซึ่งจะยังมีจำหน่ายหลังจากนั้น) โดยจะมีความต้องการใช้รวมประมาณ 1.59 ล้านลิตรต่อวัน อีก 58% จะเปลี่ยนมาใช้แก๊สโซฮอล์ 91 เท่ากับปริมาณความต้องการเพิ่มขึ้นเป็น 9.07 ล้านลิตรต่อวัน และที่เหลืออีก 25% จะหันมาใช้แก๊สโซฮอล์ 95 คิดเป็นปริมาณโดยรวมประมาณ 10.06 ล้านลิตรต่อวัน ทั้งนี้ จากการประมาณการดังกล่าวจะทำให้มีความต้องการเอทานอลเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 0.72 ล้านลิตรต่อวัน²⁷ หรือเพิ่มขึ้นอีกเกือบเท่าตัว แม้ว่ากำลังการผลิตของโรงงานเอทานอลที่มีอยู่ในปัจจุบันจะมีมากพอที่จะรองรับการขยายตัวของความต้องการเอทานอลภายในประเทศ แต่ในด้านวัตถุดิบอาจทำให้ราคาวัตถุดิบปรับตัวสูงขึ้น ทั้งกากน้ำตาล และมันสำปะหลัง และอาจส่งผลให้ราคาเอทานอลเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตด้วย

²⁷ เพราะมีความเป็นไปได้มากกว่า คนจำนวนหนึ่งที่ยังคงยืนยันว่าจะใช้เบนซิน 95 แทนนั้น ในที่สุดจะเปลี่ยนไปใช้แก๊สโซฮอล์ในกรณีที่มีราคาต่ำกว่าเบนซิน 95 มาก

นอกจากนี้ยังมีนโยบายอื่นๆ ของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตและการใช้เอทานอล เช่น เมื่อต้นปี 2555 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลังสด โดยกำหนดราคาซื้อที่ 2.75 บาท/กก. ส่งผลให้ต้นทุนของเอทานอลที่ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบสูงขึ้นมาก ทำให้บริษัทน้ำมันเลือกที่จะซื้อเอทานอลที่ใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบ (ซึ่งมีราคาถูกกว่า) เป็นส่วนใหญ่²⁸ จากเหตุการณ์นี้ ทำให้มีโรงงานเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังหยุดการผลิตชั่วคราว 2 โรงด้วยกัน กระทรวงพลังงานจึงเข้ามาแทรกแซงอีกครั้งโดยเริ่มโครงการให้โรงงานเอทานอลรับซื้อมันสำปะหลังจากโครงการรับจำนำจากองค์การคลังสินค้าจำนวน 150,000 ตันจากปริมาณมันสำปะหลังในโครงการรับจำนำ 10 ล้านตัน โดยกระทรวงพลังงานนำเงินจากกองทุนน้ำมันมาอุดหนุนราคาเอทานอลจากมันสำปะหลัง 6 บาท/ลิตร (คิดเป็นค่าใช้จ่ายรวม 180 ล้านบาท) เพื่อให้เอทานอลจากมันสำปะหลังมีต้นทุนใกล้เคียงกับเอทานอลจากกากน้ำตาล ทั้งนี้ มีโรงงานเอทานอลเข้าร่วมโครงการ 2 โรง คือ บริษัททรัพย์ทิพย์ จำกัด และบริษัทพีเอสซีสตาร์ช โปรดักชั่น จำกัด (จากโรงงานเอทานอลจากมันสำปะหลังทั้งหมด 4 โรง) โดยผลิตเอทานอลขายให้กับบริษัทผู้ค้าน้ำมันเข้าร่วม 3 บริษัท คือ ปตท. ไทยออยล์ และบางจาก โดย ปตท. จะรับซื้อเอทานอลจาก บ.ทรัพย์ทิพย์ 12.2 ล้านลิตร และจากพีเอสซีสตาร์ชโปรดักชั่น 4 ล้านลิตร ส่วนบางจากจะรับซื้อจากพีเอสซีสตาร์ชโปรดักชั่น 7.4 ล้านลิตร และไทยออยล์จะรับซื้อจาก บ.ทรัพย์ทิพย์ 0.8 ล้านลิตร

การแทรกแซงราคามันสำปะหลังในครั้งนี้ นอกจากจะเกิดต้นทุนที่ต้องจ่ายให้เกษตรกรที่นำมันสำปะหลังมาเข้าร่วมโครงการแล้ว ยังจำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุนราคาเอทานอลที่นำมาจากกองทุนน้ำมันอีก 6 บาทต่อลิตรอีกด้วย และยังเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ในตลาดเอทานอลซึ่งเป็นตลาดที่ผู้ซื้อมีอำนาจมาก บริษัทน้ำมันจะส่งต่อเงินชดเชยไปยังโรงงานเอทานอลอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ (อาจมีข้อยกเว้นในกรณีของไทยออยล์ ซึ่งถือหุ้นใน บ.ทรัพย์ทิพย์อยู่ 50%)

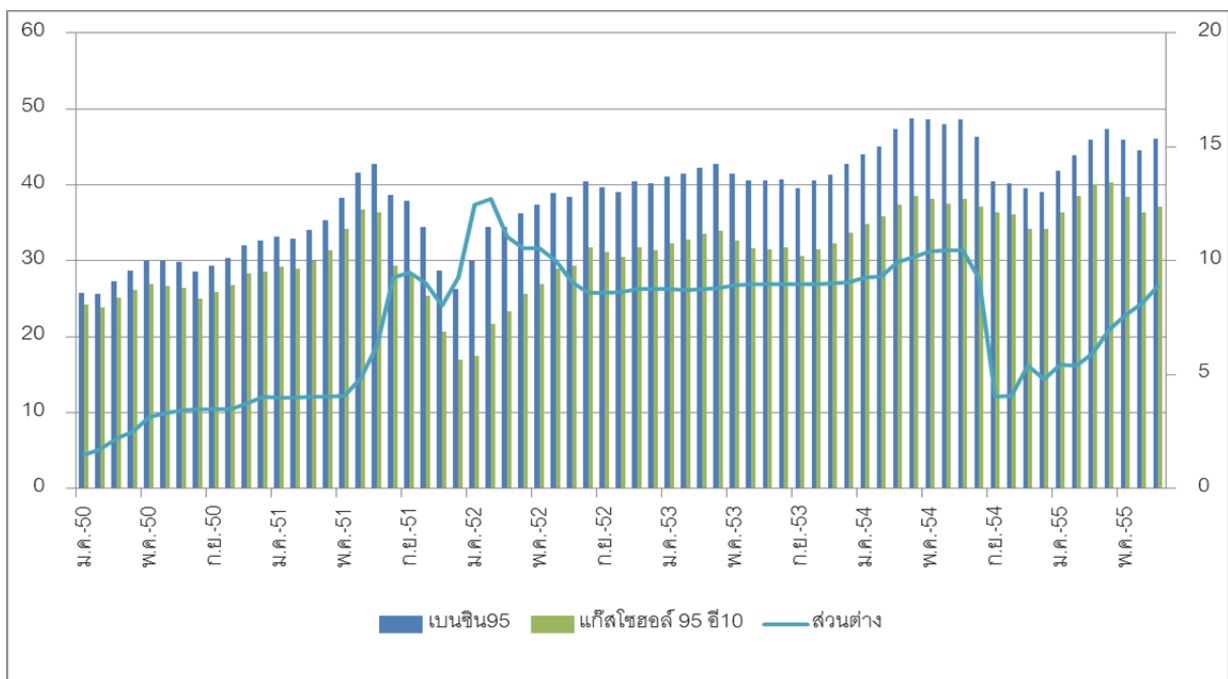
ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทน ได้ระบุถึงประโยชน์ในด้านต่างๆ ของเอทานอล เช่น เพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน เพื่อทดแทนการนำเข้าน้ำมันหรือเชื้อเพลิงฟอสซิลอื่นๆ (รวมทั้งสาร MTBE) รวมถึงประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของเอทานอล อย่างไรก็ตาม ถ้าเราต้องการใช้เอทานอลผลิตแก๊สโซฮอล์เพื่อแก้ปัญหาราคาน้ำมันแพง เราก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าแท้จริงแล้วการผลิตเอทานอลจะทำให้แก๊สโซฮอล์มีราคาถูกหรือแพงกว่าน้ำมันเบนซิน เพราะหลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2551 ถึงแม้ราคา

²⁸ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานพบว่า ในเดือนมีนาคม 2555 บริษัทน้ำมันซื้อเอทานอลที่ทำจากกากน้ำตาลประมาณ 91% และซื้อเอทานอลที่ทำจากมันสำปะหลัง 9%

น้ำมันในตลาดโลกจะยังคงผันผวน แต่ไม่ได้ขึ้นไปแตะระดับสูงสุดเช่นในช่วงวิกฤต ที่ผ่านมาราคาหน้าโรงกลั่นของแก๊สโซฮอล์ที่คำนวณจากราคาเอทานอลอ้างอิงของรัฐบาลนั้นมีราคาสูงกว่าน้ำมันเบนซินเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีผู้แย้งว่าราคาเอทานอลที่ซื้อขายกันจริงต่ำกว่าราคาอ้างอิงที่กำหนดโดยรัฐบาล ดังนั้นถ้าจะให้ราคาแก๊สโซฮอล์สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของเอทานอล ก็อาจต้องทบทวนวิธีการคำนวณราคาเอทานอลอ้างอิงใหม่ หรือถ้าการส่งเสริมการใช้เอทานอลเพื่อลดการพึ่งพาน้ำมัน ก็ต้องคำนึงถึงทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่อาจเพิ่มขึ้นจากการใช้นโยบายการลดการพึ่งพาน้ำมัน โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาน้ำมันมีราคาถูก

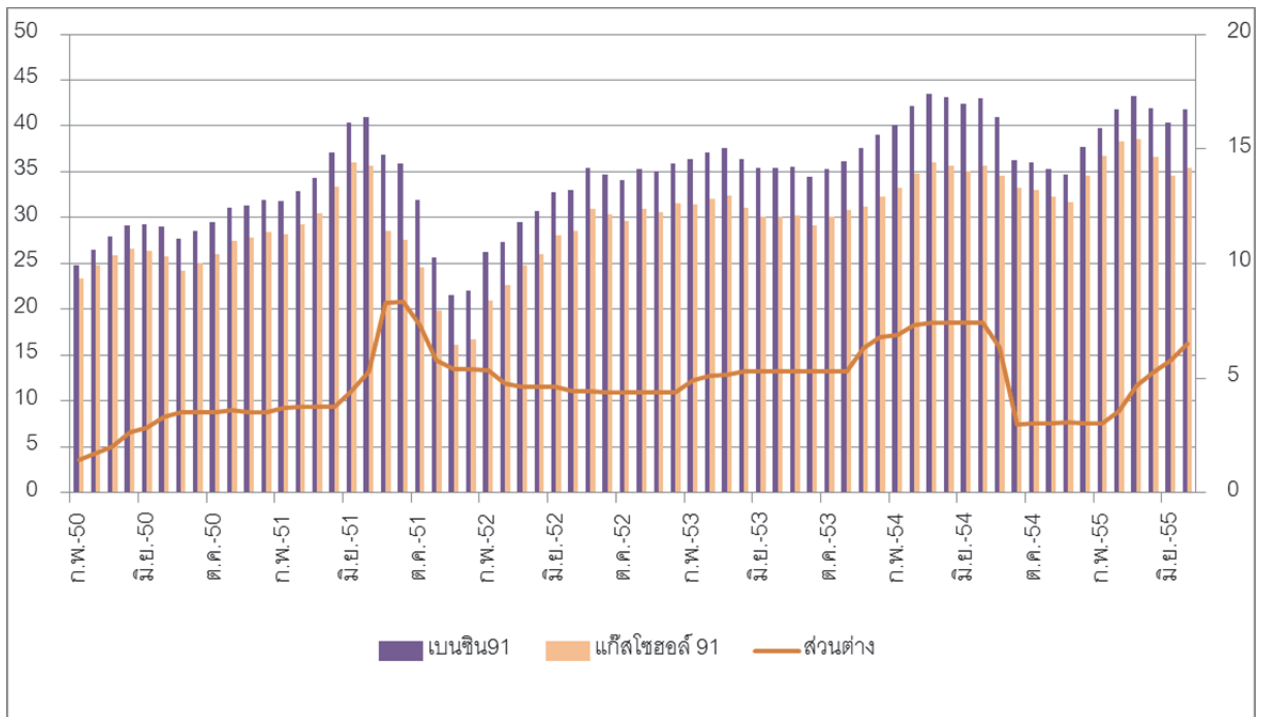
เมื่อพิจารณาจากราคาแก๊สโซฮอล์หน้าโรงกลั่น ซึ่งคำนวณต้นทุนเอทานอลจากราคาเอทานอลอ้างอิงที่กำหนดโดยรัฐบาล ก็พบว่าตั้งแต่ปี 2552 จนถึงปี 2554 แก๊สโซฮอล์มีราคาหน้าโรงกลั่นสูงกว่าน้ำมันเบนซินที่มีค่าออกเทนเท่ากัน (ยกเว้นในปี 2551 ซึ่งเป็นช่วงที่ทั่วโลกเผชิญกับวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน) โดยส่วนต่างระหว่างราคาแก๊สโซฮอล์และราคาน้ำมันเบนซินหน้าโรงกลั่นจะอยู่ระหว่าง 0.03-1.46 บาทต่อลิตร (ดูรูปที่ 2.12 และ 2.13)

รูปที่ 2.10 เปรียบเทียบราคาขายปลีกแก๊สโซฮอล์ 95 (E10) และน้ำมันเบนซิน 95



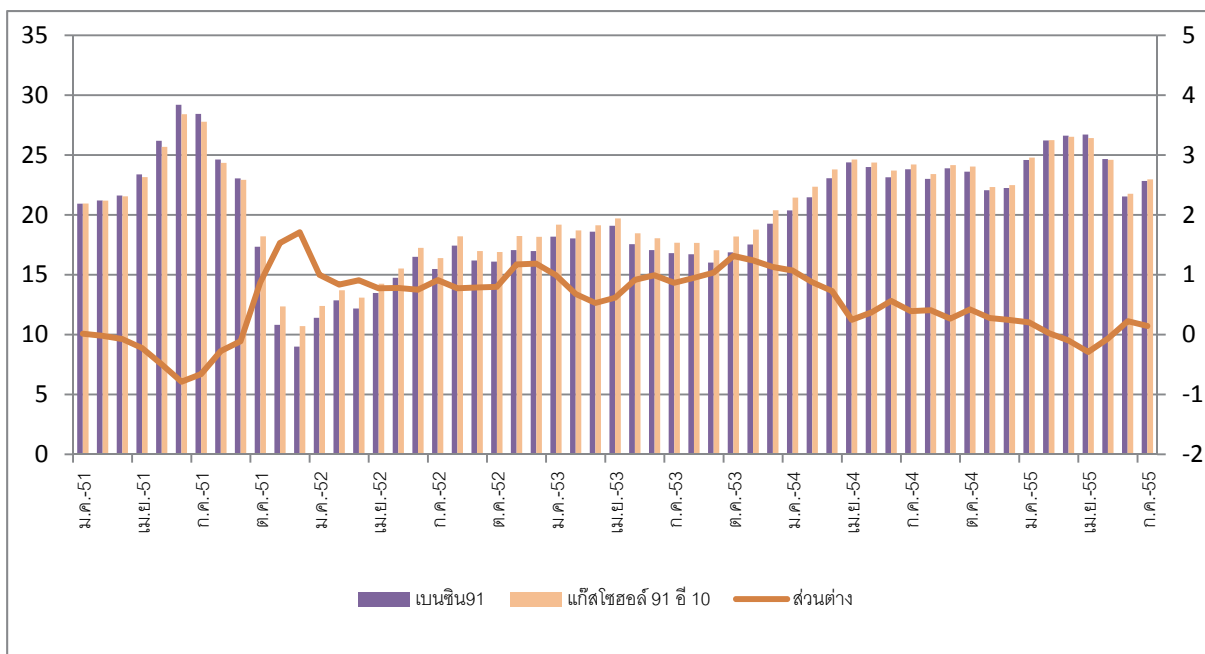
ที่มา: สำนักงานนโยบายพลังงานและแผนพลังงาน

รูปที่ 2.11 เปรียบเทียบราคาขายปลีกแก๊สโซฮอล์ 91 (E10) และน้ำมันเบนซิน 91



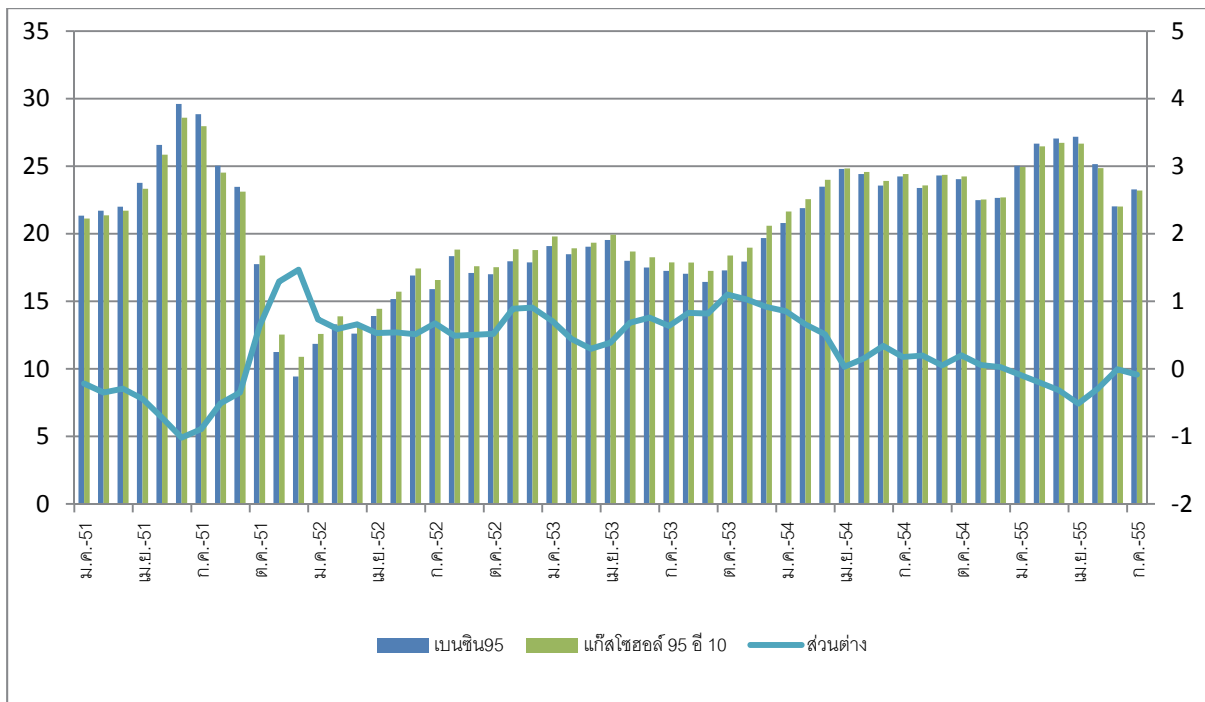
ที่มา: สำนักงานนโยบายพลังงานและแผนพลังงาน

รูปที่ 2.12 เปรียบเทียบราคา ณ โรงกลั่นของแก๊สโซฮอล์ 91 และน้ำมันเบนซิน 91



ที่มา: สำนักงานนโยบายพลังงานและแผนพลังงาน

รูปที่ 2.13 เปรียบเทียบราคา ณ โรงกลั่นของแก๊สโซฮอล์ 95 กับน้ำมันเบนซิน 95



ที่มา: สำนักงานนโยบายพลังงานและแผนพลังงาน

ที่ผ่านมา มีผู้แย้งว่าราคาแก๊สโซฮอล์ที่คำนวณมาจากราคาเอทานอลอ้างอิงอาจไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของแก๊สโซฮอล์ ทั้งนี้ ผู้ผลิตเอทานอลบางรายระบุว่าราคาซื้อขายกันจริงของเอทานอลต่ำกว่าราคาอ้างอิงลิตรละ 1-5 บาท (เว็บของกระทรวงพลังงานเคยระบุส่วนต่างที่ลิตรละ 1-2 บาท) ซึ่งหมายความว่าราคาอ้างอิงของแก๊สโซฮอล์นั้นสูงเกินกว่าความเป็นจริง (แต่คงไม่มากสำหรับแก๊สโซฮอล์ E10 หรือแม้กระทั่ง E20) แต่หลังจากที่ได้มีการทบทวนวิธีการคำนวณราคาเอทานอลอ้างอิงให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงมากขึ้น โดยการใช้อ้างอิงราคาซื้อขายจริงเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ต้นปี 2555 พบว่าราคาแก๊สโซฮอล์หน้าโรงกลั่นได้ปรับตัวลดลงมาใกล้เคียงกับน้ำมันเบนซินมากขึ้น โดยแก๊สโซฮอล์ 95 E10 มีราคาหน้าโรงกลั่นต่ำกว่าราคาน้ำมันเบนซิน 95 ตั้งแต่เริ่มมีการใช้วิธีการคำนวณราคาเอทานอลอ้างอิงแบบใหม่ ดังนั้น การปรับวิธีคิดราคาอ้างอิงของเอทานอล น่าจะช่วยลดภาระของรัฐบาลในการรักษาส่วนต่างระหว่างน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอล์ รวมทั้งอาจจะส่งผลแก๊สโซฮอล์มีราคาถูกลงและ/หรือทำให้งบกองทุนน้ำมันสามารถจัดเก็บเงินเข้ากองทุนจากแก๊สโซฮอล์ได้มากขึ้น หรือทำให้รัฐบาลสามารถลดการอุดหนุนแก๊สโซฮอล์ E20 และ E85 ซึ่งทำให้สามารถลดภาระของผู้บริโภคและในขณะเดียวกันก็จะลดภาระของกองทุนน้ำมันด้วย โดยที่ยังสามารถคงส่วนต่างระหว่างน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอล์ในระดับที่จูงใจให้คนยังคงใช้แก๊สโซฮอล์

2.2.4 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเอทานอล

เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งที่มีมักจะถูกหยิบยกมาเพื่อสนับสนุนการผลิตเอทานอลเพื่อเป็นพลังงานทดแทนคือเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ (1) การผสมเอทานอลเป็นแก๊สโซฮอล์ทำให้ได้เชื้อเพลิงที่เผาไหม้ได้สมบูรณ์ขึ้น จึงช่วยลดมลภาวะจากควันรถที่ปล่อยขึ้นไปในอากาศและช่วยลดภาวะโลกร้อนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่น้อยลงด้วย (2) การใช้เอทานอลเป็นแก๊สโซฮอล์แทนสารเพิ่มออกซิเจน (และเพิ่มออกเทน) ตัวอื่น (โดยเฉพาะ MTBE) จะช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดมลภาวะจากการปนเปื้อนของสารเหล่านั้นในน้ำใต้ดิน และ (3) เอทานอลเป็นพลังงานเป็นพลังงานหมุนเวียนที่สามารถผลิตได้จากผลผลิตทางการเกษตร

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาว่าการใช้และกระบวนการผลิตเอทานอลส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง โดยนอกจากจะกล่าวถึงเหตุผลต่างๆที่มีการเสนอทั้งในต่างประเทศและในประเทศแล้ว ก็พยายามนำข้อมูลจากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยมาเสนอประกอบตามประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ก. การเป็นเชื้อเพลิงที่สะอาดและก่อมลภาวะน้อยลง

ปัจจุบันค่อนข้างเป็นที่ยอมรับกันว่าการผสมเอทานอลเป็นแก๊สโซฮอล์ทำให้ได้เชื้อเพลิงที่เผาไหม้ได้สมบูรณ์ขึ้น เอทานอลจึงนำมาช่วยลดภาวะโลกร้อนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่น้อยลงเมื่อเทียบกับน้ำมันเบนซินที่ไม่ได้ผสมเอทานอล จากตารางที่ 2.8 ซึ่งแสดงผลการทดสอบการใช้น้ำมันเบนซิน 95 เทียบกับแก๊สโซฮอล์ชนิดต่างๆ โดยสถาบันวิจัยและเทคโนโลยี ปตท. (วงน้อย) พบว่าปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่น้ำมันแต่ละชนิดปล่อยออกสู่บรรยากาศ อันได้แก่ปริมาณสารประกอบไฮโดรคาร์บอนรวม (THC) ไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) และคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ที่เกิดขึ้นจากการเผาผลาญน้ำมันเบนซินออกเทน 95 สูงกว่าจากการใช้แก๊สโซฮอล์ทุกประเภท และแก๊สโซฮอล์ E85 ปล่อยมลพิษในปริมาณต่ำที่สุด ยกเว้น Acetaldehyde ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในต่างประเทศที่พบว่าสารนี้ถูกปล่อยออกมาเพิ่มขึ้นตามความเข้มข้นของเอทานอลในเชื้อเพลิงนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม การทดสอบเรื่องมลภาวะที่ออกมาจากรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงต่างๆ ในประเทศไทยยังได้ผลที่มีความแปรปรวนค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากผลการทดสอบจากสถาบันเดียวกัน ที่อ้างในมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ซึ่งทำการทดสอบทั้งสิ้น 3 ครั้ง จากนั้นจึงนำมาหาค่าเฉลี่ย พบว่า ถึงแม้ว่าการเผาไหม้แก๊สโซฮอล์ 95 E10 จะปล่อยสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ไนโตรเจนออกไซด์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน 95 แต่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่มากกว่าเล็กน้อย (ดูตารางที่ 2.9)

ตารางที่ 2.8 ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่น้ำมันแต่ละชนิดปล่อยออกสู่บรรยากาศเมื่อเทียบกับมาตรฐานอุตสาหกรรม

สารมลพิษ	มอก. 2160- 2546	ปริมาณมลพิษ (กรัม/กิโลเมตร)				
		เบนซิน 95*	E10	E20	E50	E85
สารประกอบไฮโดรคาร์บอนรวม (THC)	0.2	0.14	0.09	0.06	0.08	0.05
ไนโตรเจนออกไซด์ (NO _x)	0.15	0.08	0.09	0.08	0.07	0.06
คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	2.3	1.03	0.76	0.74	0.64	0.37
คาร์บอนไดออกไซด์ (CO ₂)	-	246.15	192.73	200.13	191.08	185.82
Formaldehyde**	-	0.44 มิลลิกรัม/กม.				
Acetaldehyde**	-	0.19 มิลลิกรัม/ กม.	0.54 - 0.6 มิลลิกรัม/ กม.	0.54 - 0.6 มิลลิกรัม/ กม.	1.29 - 2.28 มิลลิกรัม/ กม.	4.3 - 8.4 มิลลิกรัม/ กม.

** สารมลพิษ ทางอากาศ จากเครื่องยนต์ ที่ยังไม่มีเกณฑ์ตรวจสอบหรือบังคับใช้ตามกฎหมายไทย

ที่มา: สถาบันวิจัยและเทคโนโลยี ปตท. (วังน้อย) อ่างใน สมาคมผู้ค้าเอทานอลแห่งประเทศไทย “สภาการณ์ของอุตสาหกรรมเอทานอลไทย”

ตารางที่ 2.9 อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และความคุ้มค่าของเชื้อเพลิงของน้ำมันเบนซิน 95 และแก๊สโซฮอล์ 95 E10

ประเภทน้ำมัน	อัตราการปล่อยก๊าซ (กรัม/กิโลเมตร)				ความคุ้มค่า (กิโลเมตร/ลิตร)
	สารประกอบไฮโดรคาร์บอน (THC)	ไนโตรเจนออกไซด์ (NO _x)	คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	คาร์บอนไดออกไซด์ (CO ₂)	
เบนซิน 95	0.12	0.15	1.10	170.37	13.50
	0.12	0.15	1.33	171.86	13.36
	0.12	0.17	1.18	170.16	13.51
เฉลี่ย	0.12	0.16	1.20	171.71	13.46
แก๊สโซฮอล์ 95 E10	0.17	0.11	0.98	171.71	13.20
	0.13	0.12	1.09	172.92	13.35
	0.12	0.10	0.95	171.69	13.38
เฉลี่ย	0.14	0.11	1.01	172.11	13.31

ที่มา: สถาบันวิจัยและเทคโนโลยี ปตท. (อ่างใน มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550))

ข. ผลกระทบของการผลิตเอทานอลต่อภาวะโลกร้อน (Global Warming)

แม้ว่าแก๊สโซฮอลล์จะเป็นเชื้อเพลิงการเผาไหม้ที่สมบูรณ์กว่าน้ำมันเบนซิน แต่การที่สรุปว่าแก๊สโซฮอลล์มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าย่อมต้องนำกระบวนการผลิตเชื้อเพลิงต่างๆ มาเปรียบเทียบกับกันด้วย การผลิตเอทานอลอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยก๊าซที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนอันได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ ไฮโดรฟลูโอโรคาร์บอน เป็นต้น และถึงแม้ว่าในกระบวนการเพาะปลูกอ้อย คาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยออกมาจะถูกดูดซับกลับไปผ่านกระบวนการสังเคราะห์แสง แต่เนื่องจากเกษตรกรนิยมเผาใบอ้อยในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว และเผาซากอ้อยเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับเพาะปลูก ทำให้ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยจากกระบวนการผลิตแก๊สโซฮอลล์ตลอดวงจรชีวิตมีค่ามากกว่าปริมาณก๊าซที่ปล่อยจากกระบวนการผลิตน้ำมันเบนซิน (Nguyen and Gheewala 2008) นอกจากนี้ การเผาอ้อยยังเป็นต้นเหตุของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลายชนิดที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนตรัสออกไซด์ และมีเทน และกระบวนการการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลยังมีการปล่อยก๊าซมีเทนจากน้ำเสียที่ปล่อยออกมาในกระบวนการผลิตในขั้นตอนนี้เองอีกด้วย

การศึกษาของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ที่ศึกษาเปรียบเทียบปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นตลอดสายการผลิตของแก๊สโซฮอลล์ E10 เทียบกับเบนซิน 95 ในปริมาณ 1,000 ลิตร พบว่าการผลิตเบนซินมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงกว่าแก๊สโซฮอลล์ที่ได้จากเอทานอลที่ทำจากกากน้ำตาลประมาณ 8.9% แต่จากการศึกษาในปีถัดมาของ Nguyen and Gheewala (2008) (ซึ่ง Gheewala เป็นหนึ่งในคณะผู้วิจัยของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย 2550 ด้วย) กลับพบว่าการผลิตแก๊สโซฮอลล์ E10 ที่ใช้เอทานอลจากกากน้ำตาลในประเทศไทยนั้น มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (คาร์บอนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนตรัสออกไซด์ และมีเทน) มากกว่าการผลิตน้ำมันเบนซิน 2.8%²⁹ โดยกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดคือกระบวนการผลิตเอทานอลที่ผู้วิจัยระบุว่าใช้เชื้อเพลิงจากถ่านหิน และปล่อยก๊าซมีเทนจากการกักน้ำเสียไว้ในบ่อบำบัด

ความแตกต่างของสองการศึกษาข้างต้นอาจมาจากการที่มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ไม่ได้รวมเอาปริมาณก๊าซมีเทนที่ถูกปล่อยจากบ่อบำบัดน้ำเสียของการผลิตเอทานอล ประกอบกับที่การศึกษานี้นับ

²⁹ เมื่อเปรียบเทียบแก๊สโซฮอลล์ E10 1 หน่วยใช้งาน (Functional Unit) หมายถึง ปริมาณแก๊สโซฮอลล์ที่เทียบเท่ากับปริมาณน้ำมันเบนซิน 1 ลิตรเพื่อใช้เติมรถยนต์โดยสารใหม่เพื่อเดินทางไปในระยะทางเท่ากัน ซึ่งผลทดสอบเมื่อทำการทดสอบกับรถโตโยต้าขนาด 1.6 ลิตร พบว่า แก๊สโซฮอลล์ E10 1 ลิตรเทียบเท่ากับน้ำมันเบนซิน 0.989 ลิตร (ซึ่งเป็นตัวเลขค่าประสิทธิภาพพลังงานที่ค่อนข้างสูงมากสำหรับแก๊สโซฮอลล์)

รวมพลังงานไฟฟ้าส่วนเกินที่ได้จากกระบวนการผลิตจากการเผาข่านอ้อย มาเป็นส่วนที่ช่วยลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากถือว่าไฟฟ้าส่วนนี้จะถูกนำไปทดแทนไฟฟ้าที่ผลิตโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งกรณีหลังเป็นวิธีวัดที่ยังมีข้อถกเถียงได้ว่ามาจากการใช้ข้อสมมุติว่ามีการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้กากน้ำตาลมาทำเอทานอล (หรืออย่างน้อยก็มองว่าเอทานอลเป็นผลผลิตร่วม หรือ joint product ในการผลิตน้ำตาล) ซึ่งวิธีคิดดังกล่าวอาจสอดคล้องกับกรณีของบราซิลที่มีการนำน้ำอ้อยมาทำเอทานอลโดยตรงมากกว่ากรณีที่น่ากากน้ำตาลที่เป็นผลพลอยได้จากการสกัดน้ำตาลมาทำเอทานอลอีกต่อหนึ่ง

ค. มลภาวะด้านอื่น ๆ

ภาวะการเพิ่มขึ้นของแร่ธาตุอาหารในแหล่งน้ำ (Nutrification or Eutrophication)

จากการศึกษาของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) พบว่าการผลิตเอทานอลนั้นก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำสูงกว่ากระบวนการผลิตน้ำมันเบนซินอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นผลมาจากน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตเอทานอลที่มีค่า BOD COD และค่าความสกปรกสูง งานของ Nguyen and Gheewala (2008) ก็ได้ยืนยันผลในประเด็นนี้ว่ากระบวนการผลิตแก๊สโซฮอลล์ส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มธาตุอาหารในน้ำมากกว่ากระบวนการผลิตน้ำมันเบนซินประมาณ 2.1% (ข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เป็นการรวบรวมข้อมูลก่อนปี 2550 จากโรงงานตัวอย่าง 3 โรงงาน)

การเกิดภาวะความเป็นกรด (Acidification)

การเกิดภาวะความเป็นกรดจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของดิน และน้ำ การวัดค่าศักยภาพความเป็นกรด (Acidification Potential) จะวัดจากปริมาณก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ และซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งเมื่อผสมกับไอน้ำ อาจจะกลับสู่ผิวดิน และแหล่งน้ำในรูปของฝนกรดได้ มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ได้รายงานผลว่า กระบวนการผลิตน้ำมันเบนซินก่อให้เกิดภาวะความเป็นกรดมากกว่ากระบวนการผลิตแก๊สโซฮอลล์จากเอทานอลที่ผลิตจากกากน้ำตาล ในขณะที่ Nguyen and Gheewala (2008) พบว่ากระบวนการผลิตแก๊สโซฮอลล์จะมีโอกาสก่อให้เกิดภาวะความเป็นกรดมากกว่ากระบวนการผลิตน้ำมันเบนซินเล็กน้อย ซึ่งถึงแม้ว่าเมื่อนำไปเผาไหม้เป็นเชื้อเพลิง แก๊สโซฮอลล์จะปล่อยก๊าซดังกล่าวน้อยกว่า แต่ในกระบวนการผลิตเอทานอลและกากน้ำตาลกลับก่อให้เกิดภาวะความเป็นกรดมากกว่า

การออกซิเดชันจากปฏิกิริยาแสง-เคมี (Photochemical Oxidation)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตลอดวงจรชีวิตของการผลิตเอทานอล ยังพบว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (Volatile Organic Compounds) ที่เกิดจากการเผาอ้อยในฤดูเพาะปลูก และฤดูเก็บเกี่ยวก๊าซ 2 ชนิดนี้ ทำให้เกิดปฏิกิริยาทางแสง (Photochemical Creation) และ

เกิดเป็นปรากฏการณ์หมอกควัน (smog) นับเป็นมลภาวะทางอากาศที่สามารถเป็นอันตรายต่อพืช คน และสัตว์ได้ ผลการศึกษาจากทั้งมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) และ Nguyen and Gheewala (2008) พบว่ากระบวนการผลิตแก๊สโซฮอลล์ส่งผลกระทบต่อการก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางแสง-เคมีมากกว่ากระบวนการผลิตน้ำมันเบนซิน

2.2.5 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านพลังงาน

ประโยชน์ของการใช้เอทานอลเป็นพลังงานทดแทนที่มักมีผู้หยิบยกขึ้นมามักรวมถึงการใช้ผลผลิตด้านการเกษตรที่ผลิตได้ในประเทศมาทดแทนการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศได้ จึงน่าจะมีส่วนสร้างหรือเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงานและช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศจากการลดการนำเข้าน้ำมันดิบ ซึ่งในหัวข้อนี้จะพิจารณาประเด็นเหล่านี้

ก. บทบาทในการทดแทนการนำเข้พลังงาน

ในปี 2554 มีปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเบนซินในประเทศรวมทุกชนิด 7,331 ล้านลิตร ในจำนวนนี้เป็นแก๊สโซฮอลล์รวม 4,213 ล้านลิตร โดยในแก๊สโซฮอลล์ทั้งหมดนี้มีเอทานอลผสมอยู่ประมาณ 450 ล้านลิตร ซึ่งถ้าคิดตามปริมาตรก็จะตกประมาณร้อยละ 6.1 ของน้ำมันเบนซินที่ใช้ในประเทศ หรือถ้าคิดตามสัดส่วนของพลังงานที่ได้ก็จะตกประมาณร้อยละ 4-4.5³⁰ ของพลังงานที่ได้จากน้ำมันเบนซินทั้งหมด³¹ ซึ่งไม่ว่าจะดูจากตัวเลขใด ก็จะทำให้เห็นว่ายังอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ถึงแม้ว่าตัวเลขเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในปี 2556 หลังจากที่จะมีการยกเลิกการจำหน่ายเบนซิน 91 ตั้งแต่วันที่

แต่นอกจากตัวเลขเหล่านี้ที่อยู่ในระดับที่ไม่สูงมากแล้ว ข้อพึงระวังที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการตีความตัวเลขเหล่านี้ก็คือ ตัวเลขเหล่านี้ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดที่ดีสำหรับผลกระทบในด้านความมั่นคงด้านพลังงาน (ในแง่การลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้า ว่าทำให้สามารถลดปริมาณการนำเข้ลงในอัตราดังกล่าว) หรือบ่งชี้ถึงความสามารถในการทดแทนการนำเข้เชื้อเพลิงพลังงานจากต่างประเทศด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น

- การผลิตเอทานอลต้องอาศัยพลังงานนำเข้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการเพาะปลูกและขนส่งอ้อยหรือมันสำปะหลัง รวมทั้งในกระบวนการกลั่นเอทานอลเอง ดังนั้น การพิจารณาว่า

³⁰ ตัวเอทานอลเองให้พลังงานประมาณร้อยละ 66.67 ของน้ำมันเบนซิน เมื่อนำมาผสมกับน้ำมันเบนซิน (หรือเบนซินพื้นฐาน เช่น Reformate Isomerate หรือ Naptha) ในอัตราร้อยละ 10 จะได้เชื้อเพลิงที่ค่าพลังงานต่ำลงร้อยละ 2-3 เมื่อเทียบกับน้ำมันเบนซิน

³¹ หลังจากที่มีการยกเลิกเบนซิน 91 ในช่วงต้นปีหน้า สัดส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นไปถึงประมาณร้อยละ 7-8

เอทานอลแต่ละลิตรจะสามารถทดแทนพลังงานฟอสซิล (หรือพลังงานที่ต้องนำเข้า) เท่าได้นั้น ย่อมต้องหักพลังงานฟอสซิล (หรือพลังงานที่ต้องนำเข้า) ที่ต้องใช้ในกระบวนการผลิตเอทานอล ออกไปก่อน ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักที่ใช้กันโดยทั่วไปในการวัดความสามารถในการวัด ความสามารถของการเป็นพลังงานทดแทน (หรือที่เรียกกันว่าเป็นการวัด “สมดุลพลังงาน” หรือ Energy Balance ซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป)

- ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการส่งออกน้ำมันเบนซินมาโดยตลอด โดยมียอดส่งออกที่ ปีละ 1,000-2,000 ล้านลิตร (ตารางที่ 2.6) ซึ่งแม้ว่าตัวเลขการส่งออกนี้จะรวมการส่งออกไป ขายในประเทศเพื่อนบ้านด้วย (ประมาณครึ่งหนึ่งของการส่งออกในปี 2554) แต่สาเหตุสำคัญ ที่ไทยมีการส่งออกน้ำมันเบนซินมาโดยตลอด (รวมทั้งที่ต้องส่งออกน้ำมันดิบส่วนหนึ่งด้วย) ก็ เพราะโครงสร้างการใช้พลังงานของประเทศยังคงหนักไปที่น้ำมันดีเซล ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญ ในการกำหนดปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบของประเทศ การกลั่นน้ำมันให้ได้ดีเซลในปริมาณที่ ต้องการมีผลให้น้ำมันเบนซินเหลือและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งออกต่างประเทศ³² ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่น่าจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากนัก ดังจะเห็นได้จากการที่โรงกลั่นใน ประเทศไทยเองก็ไม่ค่อยสนใจใช้น้ำมันดิบที่ขุดได้ในอ่าวไทย (เนื่องจากเป็นน้ำมันดิบเบาหรือ light crude oil ที่เมื่อนำมากลั่นแล้วจะได้น้ำมันเบนซินในสัดส่วนที่สูง) จนทำให้ต้องส่งออก น้ำมันดิบส่วนนี้ไปต่างประเทศเป็นหลัก³³ นอกเหนือจากการส่งออกน้ำมันเบนซินส่วนเกิน ซึ่ง เพิ่มขึ้นมากในช่วงปี 2548-2550 (ที่เริ่มมีการผลิตและจำหน่ายแก๊สโซฮอล์ในประเทศอย่าง กว้างขวาง) แม้ว่าหลังจากนั้นโรงกลั่นของไทยเองก็ได้พยายามปรับตัว (ซึ่งอาจรวมถึงการ เลือกราคาของน้ำมันดิบที่นำเข้า) จนทำให้ยอดการส่งออกน้ำมันเบนซินในระยะหลังลด กลับมาเหลือประมาณหนึ่งพันล้านลิตรต่อปีในปี 2554³⁴ แต่ก็มีความเป็นไปได้ว่าในปีหน้า ยอดการส่งออกน้ำมันกลุ่มเบนซินของไทยจะกลับเพิ่มขึ้นมาใหม่หลังจากที่มีการยกเลิกการ จำหน่ายเบนซิน 91

³² ในส่วนที่เกินจากความต้องการซื้อของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก็มีโครงสร้างการใช้พลังงานที่ไม่ต่างจากไทยมากนัก ทั้งนี้ ในปี 2554 มียอดรวมการส่งออกน้ำมันเบนซินไปประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา รวม 505 ล้านลิตร หรือประมาณครึ่งหนึ่ง ของยอดรวมการส่งออกน้ำมันดีเซลไปสามประเทศนี้ ซึ่งรวมกันอยู่ที่ 1,010 ล้านลิตร (และในช่วงสิบเดือนแรกของปี 2555 นี้ มียอดรวมการส่งออกน้ำมันเบนซินและดีเซลไปสามประเทศนี้รวม 660 และ 1,222 ล้านลิตร ตามลำดับ)

³³ 1,934 ล้านลิตรในปี 2554

³⁴ เมื่อหักส่วนที่ส่งออกประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ก็เหลือที่ต้องส่งออกอีกประมาณ 500 ล้านลิตรในปี 2554

- ในขณะที่โรงกลั่นของไทยต้องส่งออกน้ำมันเบนซินที่เหลือใช้ แต่กลับต้องนำเข้าเบนซินพื้นฐาน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นส่วนผสมที่มีค่าออกเทนต่ำ หรือ Heavy Naptha) เพื่อมาผสมเพื่อผลิตเป็นแก๊สโซฮอล์ แม้ว่าในอดีตตัวเลขการนำเข้าเบนซินพื้นฐานจะดูเหมือนไม่มาก แต่ก็เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในสิบเดือนแรกของปี 2555 เป็น 213 ล้านลิตร (ตกประมาณครึ่งหนึ่งของเอทานอลที่ใช้ในปี 2554)

ดังนั้น ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการใช้แก๊สโซฮอล์จำนวนที่มีนัยสำคัญจริง และถึงแม้ในกรณีที่การผลิตเอทานอลจะใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลน้อยกว่าพลังงานที่ได้ออกมา (ดูการอภิปรายประเด็นนี้ในหัวข้อถัดไป) เราก็ยังไม่มีข้อมูลพอที่จะบอกได้ว่าการใช้แก๊สโซฮอล์ที่ผ่านมาได้เพิ่มความมั่นคงด้านพลังงานและมีส่วนทดแทนการนำเข้าพลังงานของประเทศหรือไม่เพียงใด³⁵ รวมทั้งผลในอนาคตอันใกล้ที่กำลังจะมีการใช้แก๊สโซฮอล์เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปีหน้านี้ด้วย³⁶ ผลกระทบประการเดียวที่น่าจะสรุปได้ก็คือการใช้เอทานอลและแก๊สโซฮอล์ที่ผ่านมาได้ทำให้ประเทศไทยมีน้ำมันเบนซินเหลือสำหรับส่งออกมากขึ้น แต่เรายังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าเป็นการส่งออกที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้ประเทศไทยได้หรือไม่และมากน้อยเพียงใด³⁷

ข. สมดุลพลังงาน (Energy Balance) หรือความสามารถในการทดแทนพลังงานฟอสซิล

ในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมสำหรับพลังงานหมุนเวียนที่จะนำมาทดแทนพลังงานฟอสซิลนั้น มาตรฐานประสิทธิภาพในการเป็นพลังงานทดแทนวิธีหนึ่งที่มีผู้นำมาใช้อย่างกว้างขวางคือ การวัดสมดุลพลังงาน (Energy Balance) ซึ่งเป็นการคำนวณเปรียบเทียบอัตราส่วนพลังงานที่ได้รับจากเชื้อเพลิงหนึ่งหน่วยต่อพลังงานที่ใช้ไปในการผลิตเชื้อเพลิงหน่วยนั้น แต่โดยทั่วไปแล้วการประเมินในกรณีเอทานอล มักจะพิจารณาเปรียบเทียบอัตราส่วนพลังงานที่ได้รับจากเอทานอลต่อพลังงานฟอสซิลที่ใช้ในการผลิตเอทานอล (เพื่อบอกถึงศักยภาพของเอทานอลในการเป็นพลังงานทดแทนพลังงานฟอสซิล) การวัดสมดุลพลังงานจะพิจารณาการใช้พลังงานและพลังงานที่ได้รับตลอดกระบวนการการผลิตตั้งแต่การเพาะปลูกพืชที่จะนำมาเป็นวัตถุดิบ ไปจนถึงกระบวนการผลิตเอทานอล ทั้งนี้ ตลอดกระบวนการ

³⁵ ส่วนเดียวที่มีหลักฐานว่ามีการลดการนำเข้าคือ สาร MTBE ซึ่งมีปริมาณการนำเข้าลดลงจาก 143.5 ล้านลิตรในปี 2550 เหลือประมาณ 64 59 31 และ 9.5 ล้านลิตรในปี 2551-2554 ตามลำดับ แต่ก็เพิ่มกลับขึ้นเป็น 25 ล้านลิตรในช่วง สิบเดือนแรกของปี 2555 อย่างไรก็ตาม มูลค่าการนำเข้า MTBE ในช่วงสิบเดือนนี้ก็ยังคงต่ำกว่ามูลค่านำเข้าในปี 2550 ประมาณ 2,000 ล้านบาท

³⁶ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าอาจทำให้มีการนำเข้าเบนซินพื้นฐานมากขึ้นเพื่อมาผสมกับเอทานอลที่มีค่าออกเทนสูงถึง 105 ในการผลิตแก๊สโซฮอล์ 91

³⁷ ที่ผ่านมามีกลุ่ม NGO ที่กล่าวหาว่า ปตท. ส่งออกน้ำมันในราคาต่ำกว่าที่ขายในประเทศ คณะผู้วิจัยไม่มีข้อมูลและไม่ได้ตามไปหาข้อมูลในส่วนนี้ เพราะน่าจะเกินขอบเขตของการศึกษา

ผลิตเอทานอลเพื่อให้ได้พลังงานความร้อน 1 หน่วยนั้น ไม่ควรจะต้องใส่พลังงานเข้าไปเกิน 1 หน่วย (ทั้งนี้ ไม่คิดรวมพลังงานหมุนเวียนตามธรรมชาติ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์)

ตารางที่ 2.10 เปรียบเทียบค่าสมดุลพลังงาน (Energy Balance) ของเอทานอลที่ผลิตจากวัตถุดิบทางการเกษตรที่แตกต่างกัน (เช่น น้ำอ้อย ข้าวโพด กากน้ำตาล และมันสำปะหลัง) จากการศึกษาในประเทศบราซิล สหรัฐอเมริกา และไทย การศึกษาเหล่านี้มีวิธีการคำนวณในรายละเอียดและข้อสมมุติที่ต่างกันอยู่บ้าง ตัวอย่างเช่น ในด้านตัวเลือกพลังงานที่เป็นปัจจัยนำเข้าว่าเป็นพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลหรือพลังงานชีวมวล (Macedo 2008 และ Shapouri et al. 2010) การศึกษาบางชิ้นคิดรวมพลังงานที่ใช้ในการผลิตและซ่อมแซมเครื่องจักรที่ใช้ในการเพาะปลูกเข้ามาด้วย (Pimentel and Patzek, 2007) และมีการศึกษาที่คิดรวมผลผลิตพลังงานที่นอกเหนือจากเอทานอลเข้ามาด้วย เช่น จากข้อสมมุติที่ว่าผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตเอทานอลที่ถูกนำไปเป็นอาหารสัตว์อย่าง Dried distiller grains (DDG) สามารถก่อให้เกิดการประหยัดพลังงานโดยช่วยให้ไม่ต้องสูญเสียพลังงานไปในการผลิตอาหารสัตว์ประเภทอื่นๆ (Shapouri et al. 2010 และ Macedo 2008) แต่ในขณะที่มีการศึกษาที่คิดรวมพลังงานที่ใช้ในการผลิตปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ก็มีการศึกษาที่เน้นความสามารถของเอทานอลในการทดแทนพลังงานปิโตรเลียมโดยไม่ได้คิดรวมก๊าซธรรมชาติเป็นพลังงานปิโตรเลียมเสียด้วยซ้ำ ซึ่งวิธีการที่แตกต่างกันย่อมทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเหล่านี้พอจะเปรียบเทียบสมดุลพลังงานของเอทานอลจากแต่ละพืชได้โดยหยาบๆ ตามตารางที่ 2.10 เปรียบเทียบอัตราส่วนของพลังงานที่ได้ออกมาต่อพลังงานที่ใช้ในการผลิต ซึ่งค่าที่สูงกว่า 1 แสดงว่ามีประสิทธิภาพเป็นบวก และค่าที่ยิ่งสูงก็แสดงว่ามีประสิทธิภาพสูง

ตารางที่ 2.10 เปรียบเทียบค่าสมดุลพลังงาน (Energy Balance) ของเอทานอลจากพืชวัตถุดิบต่างๆ

ประเทศ	ผลการศึกษาของ	ปีที่ศึกษา	วัตถุดิบ	อัตราส่วนพลังงานที่ได้/พลังงานที่ใช้ในการผลิต
บราซิล	Macedo (2008)	2548/2549	น้ำอ้อย	9.3 (เทียบกับพลังงานฟอสซิล)
	Dias de Olivera et al. (2005)	2548	น้ำอ้อย	3.7
สหรัฐอเมริกา	Hill et al. (2006)	2549	ข้าวโพด	1.25
	Dias de Olivera et al. (2005)	2548	ข้าวโพด	1.1
	Pimentel and Patzek (2007)	2550	ข้าวโพด	0.7 (ไม่รวม DDGs) 0.78 (รวม DDGs)
	Shapouri et al. (2010)	2551	ข้าวโพด	1.42-2.76 (ขึ้นอยู่กับประเภทของพลังงานที่ใช้)
ไทย	มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550)	2549	กากน้ำตาล	1.17 (ขนส่งกากน้ำตาลทางท่อ) 1.20 (ขนส่งกากน้ำตาลทางรถ)
	มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550)	2549	มันสำปะหลัง	0.59

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ข้อมูลจากตารางที่ 2.10 บ่งชี้ว่าเอทานอลที่ผลิตจากน้ำอ้อยในประเทศบราซิลมีความได้เปรียบในด้านการใช้พลังงานสูงกว่าข้าวโพดในสหรัฐอเมริกา และกากน้ำตาลและมันสำปะหลังของไทย (ในกรณีของข้าวโพดในสหรัฐอเมริกาและมันสำปะหลังของไทยนั้น มีผลการศึกษางานบางชิ้นสรุปว่ามีประสิทธิภาพด้านพลังงานเป็นลบ หรืออีกนัยหนึ่งคือพลังงานที่ใส่เข้าไปมากกว่าพลังงานที่ได้รับ)³⁸

สาเหตุที่การผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยของบราซิลมีค่าสมมูลพลังงานที่ดีนั้น ส่วนหนึ่งมาจากข้อได้เปรียบของบราซิลที่มีผลผลิตอ้อยต่อไร่ที่สูง ส่งผลให้ต้นทุนด้านพลังงานที่ใส่เข้าไปต่อตันอ้อยต่า นอกจากนี้ การผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยยังมีพลังงานส่วนเกินที่ได้จากการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล เช่น ชานอ้อย ซึ่งในประการหลังนี้ก็มีการคำนวณสำหรับโรงงานเอทานอลที่ผลิตจากข้าวโพดและจากกากน้ำตาลก็เช่นกัน เช่นในการศึกษาของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) กรณีของโรงงานเอทานอลจากกากน้ำตาลของไทย ซึ่งคำนวณพลังงานไฟฟ้าส่วนเกินให้กับกากน้ำตาลตามสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจของกากน้ำตาลเทียบกับมูลค่าทั้งหมดของผลผลิต

ผลการศึกษาในประเทศไทย จากการศึกษาเรื่องอัตราการใช้พลังงานในการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาล โดยมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) คำนวณสัดส่วนพลังงานที่ผลิตได้ต่อพลังงานที่ใส่เข้าไป (output/input ratio) ตลอดสายการผลิตของเอทานอล 1,000 ลิตรที่ผลิตจากกากน้ำตาลได้เท่ากับ 1.20 ในกรณีที่การขนส่งกากน้ำตาลเป็นการขนส่งทางท่อ และ 1.17 ในกรณีที่เป็นการขนส่งทางรถ ในขณะที่ในการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังนั้น มีค่าสัดส่วนพลังงานที่ผลิตได้ต่อพลังงานที่ใส่เข้าไปเพียง 0.59 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 2.11) จากผลการศึกษาี้ การผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลจะมีความคุ้มค่าในแง่ของการใช้พลังงานมากกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะโรงงานเอทานอลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีพลังงานเหลือใช้ที่ได้จากกระบวนการผลิตเอทานอล อันได้แก่พลังงานไฟฟ้าจากชานอ้อยส่วนเกินที่ได้จากกระบวนการผลิตน้ำตาล และนอกจากนี้ยังมีพลังงานไฟฟ้าเหลือขายให้กับระบบ Grid Mix ของ กฟผ. ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาเฉพาะขั้นตอนการนำกากน้ำตาลมาผลิตเป็นเอทานอล (ในแง่ที่ว่ากากน้ำตาลที่นำมาใช้เป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาล ถ้าไม่ได้นำมาทำเอทานอลก็สามารถนำไปทำอย่างอื่นหรือขายได้ในมูลค่าที่ไม่ต่างกัน ทั้งนี้ไม่ได้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นเพื่อจะได้มีกากน้ำตาลมาผลิตเอทานอล) ก็จะได้เห็นได้จากตารางที่ 2.11 (บันทึกที่เป็นตัวหนา) ว่า **กระบวนการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลต้องใช้พลังงานมากกว่าพลังงานที่ได้ออกมา** (แม้กระทั่งในกรณีที่ยังไม่ได้นำพลังงานที่ใช้ในกระบวนการขนส่งวัตถุดิบมาคิดรวมด้วย)

³⁸ ทั้งนี้ ไม่ได้คิดรวมพลังงานหมุนเวียนโดยธรรมชาติ เช่นพลังงานแสงอาทิตย์

นอกจากการศึกษาของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ก็มีงานของ Nguyen and Gheewala (2008) ซึ่งได้ทำการประมาณการการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตแก๊สโซฮอล์ E10 ที่ผสมเอทานอลจากกากน้ำตาลในประเทศไทย และพบว่าต่อ 1 หน่วยการใช้งาน (Functional Unit)³⁹ นั้น การผลิตแก๊สโซฮอล์ที่ผสมเอทานอลจากกากน้ำตาลใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลน้อยกว่าการผลิตน้ำมันเบนซิน ประมาณร้อยละ 5.3 แต่เมื่อคิดรวมกระบวนการทั้งหมดแล้ว อัตราการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลสุทธิของแก๊สโซฮอล์ยังสูงกว่าน้ำมันเบนซินประมาณร้อยละ 3.2 ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการผลิตวัตถุดิบ (อ้อยและกากน้ำตาล) และกระบวนการการผลิตเชื้อเพลิง (การผลิตเอทานอล และการกลั่นน้ำมัน) ที่ใช้พลังงานฟอสซิลมากกว่าพลังงานส่วนที่ได้รับจากการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิง (combustion stage)

ตารางที่ 2.11 เปรียบเทียบระดับพลังงานตลอดสายการผลิตเอทานอล ในปริมาณ 1,000 ลิตร

(หน่วย: Mega Joules, MJ)

ขั้นตอนตลอดวงจรการผลิต	เอทานอลจากกากน้ำตาล		เอทานอลจากมันสำปะหลัง	
	พลังงานที่ใช้	พลังงานที่ได้รับ	พลังงานที่ใช้	พลังงานที่ได้รับ
การเกษตร	2,117	-	3,771	-
การขนส่งเกษตร	144	-	70	-
การผลิตวัตถุดิบขั้นต้น	-	9,228	-	-
- ไฟฟ้าเหลือขาย	-	357	-	-
- กากอ้อยส่วนเกิน	-	8,871	-	-
การขนส่งวัตถุดิบขั้นต้น (กากน้ำตาล)	ท้อ=442 รถ=908	-	-	-
การผลิตเอทานอล	22,650	21,100	31,870	21,100
พลังงานรวม (Total Energy)	ท้อ = 25,353 รถ = 25,819	39,556	35,711	21,100
ค่าสมดุลพลังงาน (Energy Balance)	1.20 (กรณีขนส่งทางท้อ) 1.17 (กรณีขนส่งทางรถ)		0.59	

ที่มา: มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550)

³⁹ 1 หน่วยการใช้งาน คำนวณจากการเปรียบเทียบปริมาณแก๊สโซฮอล์ ที่ใช้ทดแทนน้ำมันเบนซินเพื่อใช้เติมรถยนต์ ในการเดินทางในระยะทางเท่ากัน

ค. ความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์

งานวิจัยของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550) ได้นำเสนอการประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยการประเมินต้นทุนสุทธิตลอดช่วงวัฏจักรชีวิตของแก๊สโซฮอล์ E10 (ออกเทน 95)⁴⁰ โดยคำนึงถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการผลิตและใช้แก๊สโซฮอล์ และต้นทุนที่ประหยัดได้จากการผลิตและใช้แก๊สโซฮอล์ (หรืออีกนัยหนึ่งคือต้นทุนการผลิตและใช้น้ำมันเบนซินนั่นเอง) โดยต้นทุนทั้งสองประเภทที่นำมาเปรียบเทียบกันได้รวมค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษเข้าไว้ด้วย จากการประเมินในที่คำนวณจากปริมาณการใช้แก๊สโซฮอล์ 95 ในปี 2549 พบว่าต้นทุนสุทธิมีค่าเป็นลบ อันเนื่องมาจากการประหยัดที่ได้จากการผลิตทดแทนการนำเข้า MTBE (ซึ่งใช้เป็นตัวเพิ่มออกเทนในน้ำมันเบนซินในกรณีที่ไม่ได้ผสมเอทานอล) การขนส่ง และการบำบัดมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากกระบวนการผลิต ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปว่าโดยรวมแล้วแก๊สโซฮอล์มีความคุ้มค่าในการผลิตและการนำมาใช้ (ดูตารางที่ 2.12)

ตารางที่ 2.12 เปรียบเทียบระดับพลังงานตลอดสายการผลิตแก๊สโซฮอล์ 95 กับเบนซิน 95

(หน่วย: Mega Joules (MJ)/1000 ลิตร)

ขั้นตอนตลอดวงจรการผลิต	แก๊สโซฮอล์ 95 จากกาน้ำตาล		แก๊สโซฮอล์ 95 จากมันสำปะหลัง*		เบนซิน 95	
	พลังงานที่ใช้	พลังงานที่ได้รับ	พลังงานที่ใช้	พลังงานที่ได้รับ	พลังงานที่ใช้	พลังงานที่ได้รับ
การขุดเจาะน้ำมัน	787	-	787	-	814	-
การขนส่งน้ำมันดิบ	104	-	104	-	108	-
การผลิตเอทานอล (กรณีขนส่งทางรถบรรทุก)	2,582	923	1,978	-	-	-
การผลิต MTBE	-	-	-	-	3,316	-
การขนส่งเอทานอล (ทางรถบรรทุก)	40	-	40	-	-	-
การขนส่ง MTBE	-	-	-	-	50	-
กระบวนการกลั่นน้ำมัน	988	-	988	-	1,022	-
กระบวนการผสมเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์น้ำมัน	25	28,620	25	28,620	25	31,350
การขนส่งน้ำมันพื้นฐานถึงคลัง	47	-	47	-	-	-
การขนส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันถึงคลังปลายทาง	156	-	156	-	568	-
การขนส่งจากคลังปลายทางถึงสถานีบริการ	80	-	80	-	79	-
พลังงานรวม (Total Energy)	4,809	29,543	5,773	28,620	5,982	31,350
Energy Balance	6.14:1		4.96:1		5.24 :1	

หมายเหตุ: * กรณีผสมมาตรฐาน (ในกรณีศึกษาจริง ค่าพลังงานที่ใส่เข้าไปมีค่าสูงกว่านี้)

ที่มา: มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550)

⁴⁰ ซึ่งรวมถึงกระบวนการปลูกอ้อยที่คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ก่อนหน้านี้ด้วย

ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวคำนวณโดยประมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์ในกรณีที่มีการยกเลิกการใช้น้ำมันเบนซิน 95 หลังจากปี 2549 และแทนที่ด้วยแก๊สโซฮอลล์ 95 ทั้งหมด พบว่าทำให้สามารถลดต้นทุนสุทธิลงได้เล็กน้อย คือประมาณลิตรละ 0.20 บาท และอัตราการประหยัดมีค่าลดลงเล็กน้อยเมื่อปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์มีสูงขึ้น (จาก 3.85% ในกรณีที่ปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์เท่ากับปี 2549 คือ 1,184.8 ล้านลิตร เหลือ 3.75% ในกรณีที่ใช้เพิ่มเป็น 2,750.8 ล้านลิตร)⁴¹ (ดูตารางที่ 2.13)

ตารางที่ 2.13 ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ของแก๊สโซฮอลล์ 95 เทียบกับน้ำมันเบนซิน 95

(ล้านบาทต่อปี)

สถานการณ์	ต้นทุนที่เพิ่มขึ้น	ต้นทุนที่ประหยัดได้	ต้นทุนสุทธิลดลง (บาทต่อลิตร และ ร้อยละ)
ปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์เท่ากับปี 2549 (1,184.8 ล้านลิตร)	6,485.94	6,734.30	248.36 (0.2096 บาทต่อลิตร / 3.85%)
ปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์เพิ่มขึ้นเท่ากับ ปริมาณเบนซิน 95 ที่เคยใช้ในปี 2549 (รวมเป็น 2,750.8 ล้านลิตร)	15,058.41	15,623.07	564.66 (0.1987 บาทต่อลิตร / 3.75%)

ที่มา: มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550)

ง. ผลกระทบที่มีต่อราคาอาหาร

การพิจารณาผลกระทบของการนำพืชอาหารมาผลิตพลังงานย่อมต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่ออาหารด้วย ในช่วงปี 2548-2550 ได้เกิดปรากฏการณ์ที่ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัว จนเกิดเป็นวิกฤตการณ์ราคาอาหารขึ้น สาเหตุที่สำคัญคือราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่ช่วงก่อนหน้านั้นและในช่วงนั้น (Mitchell 2008, Headey and Fan 2008 และ Piesse and Thirtle 2009) ซึ่งนอกจากจะมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นในหลายทาง (เช่น จากราคาพลังงานที่ใช้ในการเกษตร ราคาปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช และต้นทุนค่าขนส่ง) แล้ว ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นก็มีส่วนสำคัญในการสร้างกระแสผลักดันนโยบายสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ด้วย (Heady and Fan 2008 และ Mitchell 2008) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายขยายการผลิตและการใช้เอทานอลในสหรัฐอเมริกาและไบโอดีเซลในสหภาพยุโรป ที่นอกจากจะส่งผลให้สินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบในการผลิต

⁴¹สถานการณ์จำลองดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่จะมีการยกเลิกการใช้น้ำมันเบนซิน 91 ที่กำลังจะเกิดขึ้นในเดือน ม.ค. 2556 ซึ่งถ้าประมาณการโดยใช้ปริมาณการใช้น้ำมันเบนซิน 91 ในปี 2554 ที่ประมาณ 2,800 ล้านลิตรต่อปี ก็คาดว่าจะมีความต้องการใช้เอทานอลเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 280 ล้านลิตรต่อปี (หรือมีปริมาณการใช้แก๊สโซฮอลล์เพิ่มขึ้นเป็น 6,600 ล้านลิตรต่อปี)

เอทานอลและไบโอดีเซล เช่น ข้าวโพด อ้อย ถั่วเหลือง และปาล์มน้ำมัน มีราคาสูงขึ้นแล้ว ยังส่งผลต่อเนื่องไปยังพืชอาหารชนิดอื่นที่ใช้เป็นสินค้าทดแทนกันได้ในระดับหนึ่ง เช่น ข้าวสาลีและข้าวด้วย ทั้งนี้ นอกจากนโยบายนี้จะเป็นการแย่งชิงผลผลิตที่ใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อเป็นอาหารและพลังงานโดยตรงแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการโยกย้ายทรัพยากรด้านการเกษตรไปใช้เพื่อการผลิตวัตถุดิบสำหรับเชื้อเพลิงชีวภาพ (ทั้งเอทานอลและไบโอดีเซล) มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เพาะปลูก น้ำ และอาจรวมถึงวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ด้วย และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิด (เช่น ข้าวโพด ข้าวสาลี และข้าว) เพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงที่ผ่านมา (ดูตัวอย่างการวิเคราะห์ทำนองนี้ใน Mitchell 2008)⁴²

สำหรับในประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีผลกระทบของการขยายการผลิตเอทานอลยังไม่เห็นชัดเท่ากับกรณีของปาล์มน้ำมันและไบโอดีเซล (ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากนโยบายกีดกันการนำเข้าน้ำมันปาล์มด้วย) ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบัน ปริมาณสินค้าเกษตรที่ใช้ในการผลิตเอทานอลที่มีอยู่ในตลาด อันได้แก่กากน้ำตาลและมันสำปะหลัง ยังมีมากเกินไปสำหรับการผลิตเอทานอลเพื่อใช้ในประเทศ และที่ผ่านมามีหลักฐานบ่งชี้ว่ามีการผลิตอ้อย กากน้ำตาล หรือมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นเพื่อสนองความต้องการใช้เอทานอลภายในประเทศโดยตรง (แต่ปริมาณการผลิตอ้อยที่ผ่านมาคงได้รับผลกระทบโดยอ้อมบ้างจากราคาน้ำตาลที่สูงขึ้นในต่างประเทศ) อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการยกเลิกการจำหน่ายน้ำมันเบนซิน 91 ในต้นปีหน้า ก็น่าจะทำให้มีความต้องการใช้เอทานอลเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 0.72 ล้านลิตรต่อวัน ซึ่งน่าจะส่งผลให้ราคาวัตถุดิบอย่างกากน้ำตาล (และอาจรวมถึงมันสำปะหลัง) มีราคาสูงขึ้น และยังมีผลจูงใจให้โรงงานน้ำตาลบางแห่งหันมาให้ความสนใจกับการผลิตเอทานอลจากอ้อยเพิ่มขึ้น และตระหนักมากขึ้นถึงโอกาสที่เสียไปจากการที่ยึดติดกับกติกาในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบันที่ไม่เอื้อให้กับการนำน้ำอ้อยมาผลิตเอทานอล และยังอาจจะทำให้เกิดความสนใจในการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตเอทานอลจากชานอ้อยมากขึ้นด้วย⁴³

⁴² นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุอื่นประกอบด้วย เช่น การที่ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทอาหาร กลายเป็นแหล่งลงทุนแหล่งใหม่ที่รองรับการโยกย้ายเงินทุนของนักลงทุนจากตลาดสินค้าพลังงานและสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทโลหะ (Baffes and Haniotis 2010)

⁴³ ที่ผ่านมามีในประเทศไทยได้มีการริเริ่มโครงการสาธิตการผลิตเอทานอลจากชานอ้อยในโรงงานน้ำตาลในเครือไทยรุ่งเรือง โดยโครงการนี้เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม กับองค์การพัฒนางานใหม่และเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (NEDO) แต่ยังคงอยู่ในขั้นการทดลอง และยังไม่ได้นำมาผลิตเพื่อการพาณิชย์ เนื่องจากต้นทุนการใช้พลังงานที่ยังสูงมาก และยังมีปัญหาความเสถียรของเทคโนโลยี (เช่น ผลผลิตที่ได้ และสิ่งเจือปน)

2.2.6 สรุป

นโยบายการส่งเสริมการผลิตเอทานอลสำหรับเป็นเชื้อเพลิง (และการส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอล์) ของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ยังมีความไม่แน่นอนสูง ถึงแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะมีการตัดสินใจที่ชัดเจนมากขึ้นในขณะนี้ (โดยเฉพาะการยืนยันที่จะยกเลิกเบนซิน 91 ในเดือนเมษายน 2556 ถึงแม้ว่าจะล่าช้ากว่ากำหนดเดิมเล็กน้อยคือสามเดือน) แต่ในด้านการหาข้อเท็จจริงในเชิงวิชาการนั้น ยังขาดงานวิจัย (รวมทั้งงานวิจัยด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) ที่เพียงพอหรือครอบคลุมพอที่จะนำมาใช้ในการวางแผนการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกในอนาคตได้อย่างมั่นใจ

ถึงแม้ว่าการใช้แก๊สโซฮอล์ที่เพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับจะทำให้สัดส่วนการใช้น้ำมันเบนซินส่วนที่กลั่นจากน้ำมันดิบลดลงเล็กน้อย แต่ผลของการใช้เอทานอลและแก๊สโซฮอล์ที่มีต่อการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมัน⁴⁴ และต่อความมั่นคงด้านพลังงานยังไม่ชัดเจน⁴⁵ รัฐบาลจึงควรศึกษาและพิจารณาถึงต้นทุนของนโยบายการส่งเสริมเหล่านี้ด้วยว่าความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด (เช่นมีผลทำให้สามารถลดการนำเข้าน้ำมันลงเท่าใด และมีประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิทางเศรษฐกิจเท่าใด) ที่ผ่านมาราคาหน้าโรงกลั่นของแก๊สโซฮอล์ (ซึ่งมีค่าพลังงานต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน) ยังมีแนวโน้มที่สูงกว่าราคาของน้ำมันเบนซินที่ค่าออกเทนเท่ากัน⁴⁶ แต่รัฐบาลได้พยายามจูงใจให้ประชาชนมาใช้แก๊สโซฮอล์ ด้วยมาตรการทางภาษีและเงินอุดหนุนเพื่อทำให้แก๊สโซฮอล์มีราคาต่ำกว่าน้ำมันเบนซินที่ค่าออกเทนเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญ การปรับวิธีการคำนวณราคาเอทานอลให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น (ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ต้นปีนี้) น่าจะช่วยให้รัฐบาลสามารถลดการอุดหนุนลงได้บ้างโดยยังคงรักษาช่องว่างราคาระหว่างแก๊สโซฮอล์กับน้ำมันเบนซินไว้ได้เท่าเดิม

⁴⁴ ในแง่ที่ว่า การนำเอทานอลมาผสมเป็นแก๊สโซฮอล์ทำให้สามารถปริมาณลดน้ำมันเบนซินหรือสารเติมออกซิเจนชนิดอื่นลงได้บ้าง แต่การผลิตแก๊สโซฮอล์เพิ่มขึ้นทำให้โรงกลั่นจำนวนหนึ่งมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการที่ต้องนำเข้าน้ำมันเบนซินออกเทนต่ำ (heavy naphtha) เข้ามาเพิ่มเพื่อผสมกับเอทานอล (ซึ่งมีค่าออกเทนสูงถึง 107-110) ให้ได้ค่าออกเทนที่ต้องการ และในขณะเดียวกันก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งออกน้ำมันเบนซินที่เหลือจากการกลั่นออกไปต่างประเทศ และส่งออกน้ำมันดิบชนิดเบา (light crude) ที่ขุดได้ในอ่าวไทยออกไปอีกจำนวนหนึ่ง เพราะถ้านำน้ำมันดิบเหล่านั้นมากลั่น ก็อาจต้องมีค่าใช้จ่ายในการส่งออกน้ำมันเบนซินเพิ่มอีก

⁴⁵ ปัจจุบันมีเพียงรถยนต์ส่วนบุคคลและมอเตอร์ไซด์ที่ใช้แก๊สโซฮอล์เป็นส่วนใหญ่ และส่วนใหญ่สามารถใช้แก๊สโซฮอล์ที่มีส่วนผสมของเอทานอลได้ไม่เกินร้อยละ 20 (รถที่ใช้แก๊สโซฮอล์ E85 ได้ยังมีน้อยมาก) ดังนั้น ถ้าการนำเข้าน้ำมันชะงักลง การทดแทนด้วยเอทานอลก็จะทำได้จำกัดมาก

⁴⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตเอทานอลบางรายระบุว่าราคาอ้างอิงของเอทานอลที่ใช้อยู่เดิมนั้นสูงกว่าความเป็นจริง และในระยะหลังได้มีการแก้ไขวิธีการคำนวณราคาอ้างอิงเอทานอลให้ตรงกับความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ราคาแก๊สโซฮอล์หน้าโรงกลั่นลดลง และสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของแก๊สโซฮอล์และเอทานอลได้ดีขึ้น

นอกจากต้นทุนโดยตรงที่เราต้องจ่ายให้กับนโยบายส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอลล์แล้ว ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (ที่มักจะมีผู้กล่าวอ้างถึงแต่ประโยชน์ที่จะได้จากการเปลี่ยนมาใช้พลังงานชีวภาพอย่างเอทานอล) ก็ยังคงคลุมเครืออยู่ ไม่ว่าจะในด้านการสิ้นเปลืองพลังงานในการผลิต ในด้านผลกระทบต่อภาวะโลกร้อน และมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมในด้านอื่นๆ ทำให้ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างมั่นใจว่า เมื่อพิจารณาทุกปัจจัยแล้ว การเพิ่มการใช้เอทานอลมีผลสุทธิต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้ แผนการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ก็ควรต้องพิจารณาถึงการปรับปรุงกระบวนการผลิตตลอดสายการผลิตเพื่อควบคุมผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่เพียงแค่กำหนดเป้าหมายปริมาณการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ หรือปริมาณผลผลิตทางการเกษตรที่จะนำมาเป็นวัตถุดิบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลและจากมันสำปะหลังแล้ว การผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาล (และจากอ้อย) น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการผลิตจากมันสำปะหลังมาก (ซึ่งไม่ใช่เฉพาะในกรณีที่มันสำปะหลังมีราคาสูงเท่านั้น แต่ในด้านสมดุลพลังงาน การผลิตจากมันสำปะหลังมีค่าติดลบอย่างชัดเจน) ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลเลือกที่จะสนับสนุนการผลิตและการใช้เอทานอล ก็ไม่ควรเลือกมาตรการอุดหนุนที่กลายเป็นการส่งเสริมให้มีการผลิตเอทานอลด้วยวิธีหรือจากวัตถุดิบการเกษตรที่มีประสิทธิภาพในการผลิตเอทานอลน้อยกว่า ในขณะที่สามารถนำวัตถุดิบดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นที่จะสร้างมูลค่าได้มากกว่าและก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า⁴⁷

กรอบที่ 2.2 มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเอทานอลในประเทศไทย

ตั้งแต่เริ่มโครงการ ภาครัฐได้ออกมาตรการหลายประการมาส่งเสริมอุตสาหกรรมเอทานอล เช่น มาตรการส่งเสริมการผลิตเอทานอล มาตรการส่งเสริมการใช้เอทานอล และมาตรการด้านการบริหารจัดการ ซึ่งสรุปโดยสังเขปดังนี้

• มาตรการส่งเสริมการผลิตเอทานอล ได้แก่

- ผู้ผลิตเอทานอลสามารถยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรและภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- ยกเว้นภาษีสรรพสามิตและภาษีเทศบาลสำหรับเอทานอลที่ผสมในแก๊สโซฮอลล์ อีกทั้งเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันในอัตราที่ต่ำกว่าเพื่อเป็นกลไกในการกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันแก๊สโซฮอลล์ให้ต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน
- การเปิดเสรีการผลิตเอทานอลโดยกรมสรรพสามิต ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง วิธีการบริหารงานสุรากลั่นชนิดสุราสามทับ (เอทานอล) เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. 2550

(ต่อหน้าถัดไป)

⁴⁷ ทั้งนี้ การผลิตที่มีสมดุลพลังงานที่ติดลบ (เมื่อเทียบกับพลังงานฟอสซิลที่ใส่เข้าไป) ย่อมหมายความว่าเกิดการสิ้นเปลืองพลังงานและน่าจะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มขึ้นจากการผลิตเชื้อเพลิงที่มีพลังงานที่น้อยกว่าเดิม

กรอบที่ 2.2 (ต่อ)

- นโยบายส่งเสริมการส่งออกเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงของกระทรวงพลังงานเพื่อการขยายตลาดของผู้ผลิตเอทานอลและเป็นการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ โดยกระทรวงพลังงานได้มีหนังสือถึงกรมสรรพสามิต เรื่องนโยบายการส่งออกเอทานอลไปยังต่างประเทศเลขที่ พน 0501 (สพข.)/1542 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 ให้กรมสรรพสามิตพิจารณาดำเนินการแก้ไข/ออกประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถส่งออกเอทานอลได้อย่างคล่องตัวโดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงพลังงานก่อน ทั้งนี้ ตั้งแต่ 2 สิงหาคม 2550 มีผู้ผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงได้รับการแก้ไขสัญญากรมสรรพสามิตให้สามารถส่งออกเอทานอลแล้วจำนวน 5 รายคือ ขอนแก่นแอลกอฮอล์ เพโตรกรีน น้ำตาลไทยเอทานอล เคไอเอทานอล และไทยจ๊วนเอทานอล
- มาตรการการส่งเสริมการใช้เอทานอล ได้แก่
 - นโยบายส่งเสริมการตลาดโดยให้ราคาขายปลีกแก๊สโซฮอล์ถูกกว่าน้ำมันเบนซินไม่น้อยกว่า 1.50 บาท/ลิตร (ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550)
 - กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือถึงทุกกระทรวงให้การสนับสนุนการใช้แก๊สโซฮอล์ในรถยนต์ของราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อส่งเสริมด้านการตลาดและให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุนและประชาชนผู้ซื้อแก๊สโซฮอล์เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2547 และให้ทุกหน่วยงานรายงานผลการใช้แก๊สโซฮอล์เป็นประจำรายเดือนให้ทราบ
 - กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการพัสดูแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2547 ให้กำหนดคุณสมบัติของรถยนต์ที่จะจัดซื้อในปีงบประมาณ 2548 ให้ต้องสามารถใช้แก๊สโซฮอล์เป็นเชื้อเพลิงได้
 - การประชาสัมพันธ์โดยสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการใช้แก๊สโซฮอล์โดยเชิญผู้บริหารระดับประธานคณะกรรมการบริหาร (CEO) ของบริษัทรถยนต์ออกรายการโทรทัศน์เพื่อรับประกันการใช้แก๊สโซฮอล์ตลอดจนบริษัทค้าน้ำมันที่ยอมรับประกันการใช้แก๊สโซฮอล์
 - กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้มีการศึกษาและทดสอบการใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์ 95 กับรถยนต์คาร์บิวเรเตอร์และจักรยานยนต์
 - กรมธุรกิจพลังงานสนับสนุนงบประมาณล้างถังน้ำมันบีเอ็มอีสระเพื่อจำหน่ายแก๊สโซฮอล์
 - กรมธุรกิจพลังงานจัดการทดสอบสมรรถนะรถยนต์ (Blind test) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นการใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์
 - การส่งเสริมการใช้เอทานอลในสัดส่วนที่สูงขึ้น เช่น E20 ตั้งแต่ 1 ม.ค. 2551 โดยกำหนดราคา E20 ให้ต่ำกว่าเบนซิน 95 ถึงลิตรละ 6 บาท อีกทั้งมาตรการการลดภาษีรถยนต์ที่สามารถใช้ E20 ได้อีก 5% ทำให้ราคารถยนต์ที่ใช้ E20 ได้มีราคาถูกลง
- มาตรการด้านการบริหารจัดการ ได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการเอทานอลภายใต้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เพื่อเสนอแนะนโยบายหลักเกณฑ์มาตรการต่อ กบง.

ที่มา: กรมพัฒนาพลังงานทดแทน (2551)

2.3 การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

อาเซียนตกลงรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจภายในปี 2558 (ค.ศ. 2015) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อให้มีตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (single market and production base) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และการเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกซึ่งการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันเป็นองค์ประกอบหลักของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยมุ่งเน้นการเปิดเสรีใน 5 ด้านหลัก ได้แก่

1. ด้านสินค้า มุ่งลดภาษีสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกให้เป็น 0% ภายในปี 2553 สำหรับสมาชิกเดิม และปี 2558 สำหรับสมาชิกใหม่ และยกเลิกมาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTBs) โดยเร็ว รวมถึงการปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าและใช้พิกัดอัตราศุลกากรที่สอดคล้องกัน
2. ด้านบริการ ยกเลิกข้อจำกัดในการประกอบบริการด้านการค้าบริการในอาเซียน ภายในปี 2563
3. ด้านการลงทุน เปิดให้มีการลงทุนเสรีในอาเซียนและให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อนักลงทุนอาเซียน ภายในปี 2553
4. ด้านเงินทุน มุ่งให้มีการไหลเวียนของเงินทุนที่เสรีมากขึ้นและเพื่อเร่งรัดการเปิดเสรีการค้าสินค้าและบริการให้เห็นผลชัดเจนขึ้น
5. ด้านแรงงาน ให้แรงงานฝีมือ สามารถเคลื่อนย้ายภายในอาเซียนได้อย่างเสรี

โดยได้กำหนด 12 สาขาอุตสาหกรรมสำคัญลำดับแรกอยู่ภายใต้ตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียนได้แก่ เกษตร ประมง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์ไม้ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ การขนส่งทางอากาศ สุขภาพ e-ASEAN ท่องเที่ยวและโลจิสติกส์ รวมทั้งความร่วมมือในสาขาอาหาร เกษตรและป่าไม้

ส่วนที่จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยนั้น เกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านการเปิดเสรีการค้าสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรลด/ยกเลิกภาษีน้ำตาลของทั้งประเทศไทยเองและประเทศสมาชิกอื่นๆ และการเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรีในการลงทุนในธุรกิจน้ำตาล โดยทั้งสองประเด็นดังกล่าวนี้มีหลักการและรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี

เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี ประเทศสมาชิกได้ทำข้อตกลงเพื่อลด/ยกเลิกภาษีนำเข้า รวมทั้งขจัดมาตรการที่มิใช่ภาษีอื่นๆ ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติภายใต้กรอบของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งได้มีความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff Scheme: CEPT) ข้อตกลงนี้ กำหนดให้ประเทศสมาชิกให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแก่กันแบบต่างตอบแทน กล่าวคือ การที่จะได้สิทธิประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศอื่นสำหรับสินค้าชนิดใด ประเทศ

สมาชิกนั้นจะต้องลดภาษีสินค้าชนิดเดียวกันด้วย โดยต้องลดลงมาถึงร้อยละ 20 จึงจะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ต่อมา CEPT Agreement ได้พัฒนาเป็น (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) ซึ่งครอบคลุมประเด็นด้านการค้าที่กว้างขึ้น เช่น มาตรการที่มีใช้ภาษี มาตรการด้านศุลกากร SPS TBT

ส่วนในเรื่องของกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ATIGA กำหนดให้สินค้าที่จะได้รับประโยชน์จากการลดภาษีจะต้องมีส่วนมูลค่าที่เกิดขึ้นในอาเซียน (ASEAN Local Content) อย่างน้อยร้อยละ 40 หรือมีการผลิตจนเกิดการเปลี่ยนพิกัดในระดับ 4 หลัก (Change in Tariff Heading: CTH) และสามารถคำนวณวัตถุดิบในอาเซียนแบบสะสม (Cumulative Rules of Origin) โดยกำหนดอัตราขั้นต่ำของวัตถุดิบเท่ากับร้อยละ 20

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 ประเทศสมาชิกเดิม ได้แก่ บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้ยกเลิกภาษีนำเข้าสินค้านำเข้าร้อยละ 99.65 ของจำนวนรายการสินค้า ขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ได้ลดภาษีนำเข้าสินค้านำเข้าร้อยละ 98.86 ของจำนวนรายการสินค้านำเข้าเหลือร้อยละ 0-5⁴⁸

ข. การเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรี

มาตรการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรีนั้น ดำเนินภายใต้กรอบความตกลงด้านการลงทุนของอาเซียน (Asean Comprehensive Investment Agreement หรือ ACIA) ความตกลงนี้ประกอบด้วย 4 หลักใหญ่ได้แก่การเปิดเสรีการให้ความคุ้มครองการลงทุนและการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน ครอบคลุมการลงทุนในธุรกิจ 5 สาขาประกอบด้วยเกษตรประมงป่าไม้เหมืองแร่และอุตสาหกรรมการผลิต รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับ 5 สาขาดังกล่าว

หัวใจสำคัญของกรอบความตกลง ACIA คือการเปิดเสรีการลงทุน โดยประเทศสมาชิกมีพันธะที่จะต้องลด/เลิกข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนหรือไม่ออกกฎระเบียบใหม่ที่เข้มงวดกว่าระดับที่ผูกพันไว้ตามพันธกรณีว่าด้วยการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National Treatment หรือ NT) และการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment หรือ MFN) นอกจากนี้ ยังต้องคุ้มครองนักลงทุนจากประเทศสมาชิก เช่น อนุญาตให้นักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐได้หากทำผิดพันธกรณีและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการลงทุนนั้นภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

สิทธิประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกที่ทำการลงทุน จะได้รับได้แก่การลด/ยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าที่ใช้ในการผลิตภายใต้โครงการ AICO นักลงทุนสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ภาษีได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประเทศที่ให้สิทธิประโยชน์และไม่ถูกจำกัดด้วยระบบโควตาหรือมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี

⁴⁸ ASEAN Economic Community Factbook

2.3.1 ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย

ก. พันธกรณีในการลดภาษีภายใต้ ATIGA

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีที่จะต้องลดภาษีน้ำตาลและอ้อยตามตารางที่ 2.14 และเอทานอลตามตารางที่ 2.15 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.14 พันธกรณีที่จะต้องลดภาษีน้ำตาลและอ้อยของประเทศสมาชิก AEC ภายใต้ ATIGA

ประเทศสมาชิก	น้ำตาลทรายดิบ			น้ำตาลทรายขาว			อ้อย		
	Schedule	อัตราภาษีปัจจุบัน	อัตราภาษีในปี 2558	Schedule	อัตราภาษีปัจจุบัน	อัตราภาษีในปี 2558	Schedule	อัตราภาษีปัจจุบัน	อัตราในปี 2558
บรูไน	A	0%	0%	A	0%	0%	A	0%	0%
กัมพูชา	A	0%	0%	A	0%	0%	A	0-5%	0-5%
อินโดนีเซีย	E (HSL เดิม)	30%	5-10%	E (HSL เดิม)	30%	5-10%	A	0%	0%
ลาว	A	0%	0%	A	0%	0%	D-SL	5%	5%
มาเลเซีย	A	0%	0%	A	0%	0%	A	0%	0%
พม่า	D-SL	(MFN = 0.5%)	0.5%	A	0.5%	0%	A	0%	0%
ฟิลิปปินส์	D-SL	28%	5%	D-SL	28%	5%	A	0%	0%
สิงคโปร์	A	0%	0%	A	0%	0%	A	0%	0%
ไทย	F-TRQ2	0%	0%	F-TRQ2	0%	0%	A	0%	0%
เวียดนาม	D-SL/ F-TRQ	5%	5%	D-SL/ F-TRQ	5%	5%	A	0%	0%

หมายเหตุ:

- (1) Schedule A – สินค้าที่อยู่ในกลุ่มนี้จะต้องถูกลดภาษีเหลือ 0-5% ภายในปี 2553 สำหรับสมาชิกเดิม และภายในปี 2558 สำหรับสมาชิกใหม่
- (2) Schedule D – ได้แก่สินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่อยู่ในบัญชีสินค้าที่มีความอ่อนไหว (SL หรือ Sensitive list) โดยจะต้องนำมาลดภาษีให้เหลือ 0-5% ภายในปี 2553 สำหรับสมาชิกเดิม ภายในปี 2556 สำหรับประเทศเวียดนาม ภายในปี 2558 สำหรับประเทศลาว และพม่า และภายในปี 2560 สำหรับประเทศกัมพูชา อย่างไรก็ตาม สำหรับภาษีนำเข้าน้ำตาลของประเทศเวียดนามจะต้องลดภาษีลงเหลือ 0-5% ภายในปี 2553
- (3) Schedule E – คือสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่อยู่ในบัญชีสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง (บัญชี HSL หรือ Highly sensitive list เดิม) ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องลดอัตราภาษีสุดท้ายให้เหลือ 0-5% แต่ต้องปรับลดสูงสุดอัตราที่ตกลงกันภายในปี 2553
- (4) Schedule F – สินค้าที่อยู่ในรายชื่อนี้ของประเทศไทย กับเวียดนาม จะต้องถูกนำมาลดภาษี ตามมาตรการจำกัดปริมาณนำเข้าในรูปแบบของการกำหนดโควตาภาษี (TRQ) โดยประเทศไทยและเวียดนามจะต้องลดภาษีของสินค้านี้ตามเงื่อนไขดังนี้
 - ประเทศไทยจะต้องปรับลดอัตราภาษีเป็น 3 ลำดับขั้น เริ่มตั้งแต่ปี 2551-2552 และยกเลิกการเก็บภาษีในปี 2553
 - ประเทศเวียดนามจะต้องปรับลดอัตราภาษีเป็น 3 ลำดับขั้น เริ่มตั้งแต่ปี 2556-2557 และยกเลิกการเก็บภาษีในปี 2558 หรือยืดหยุ่นได้ถึงปี 2561

ที่มา: ความตกลงว่าด้วยการค้าของอาเซียน (ATIGA)

ตารางที่ 2.15 พันธกรณีที่จะต้องลดภาษีเอทานอลของประเทศสมาชิก AEC ภายใต้ ATIGA

ประเทศสมาชิก	เอทานอลแปลงสภาพ (Denatured)			เอทานอลไม่แปลงสภาพ (Undenatured)		
	Schedule	อัตราภาษี ปัจจุบัน	อัตราภาษีในปี 2558	Schedule	อัตราภาษี ปัจจุบัน	อัตราภาษีในปี 2558
บรูไน	A	0%	0%	Sch-H (current GE)		
กัมพูชา	A	5%	0-5%	A	5%	0-5%
อินโดนีเซีย	A	0%	0%	A	0%	0%
ลาว	A (GE to IL)	20%	n.a. [*]	A	10%	n.a. [*]
มาเลเซีย	Sch-H (current GE)			Sch-H (current GE)		
พม่า	A	5%	0%	A	0%	0%
ฟิลิปปินส์	A	0%	0%	A	0%	0%
สิงคโปร์	A	0%	0%	A	0%	0%
ไทย	A	0%	0%	A	0%	0%
เวียดนาม	A	5%	5%	A	5%	5%

หมายเหตุ: * อัตราภาษีของลาวมีแสดงใน ATIGA ถึงปี 2555

ดูรายละเอียด Schedule A D E F จากหมายเหตุท้ายตารางที่ 2.13

Schedule H (General Exception List หรือ GE) – สินค้าที่อยู่ในรายชื่อนี้ ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องนำมาลดภาษีตามข้อตกลง เนื่องจากเป็นสินค้าตามเงื่อนไขของ Article 8 ตามความตกลงว่าด้วยการค้าของอาเซียน

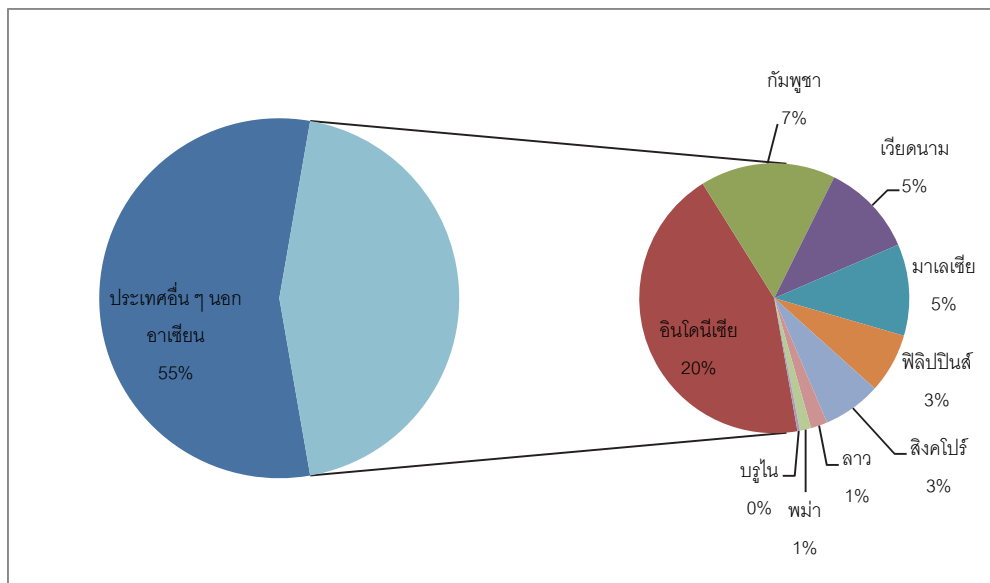
ที่มา : ความตกลงว่าด้วยการค้าของอาเซียน (ATIGA)

ปัจจุบัน แม้ว่าในบางประเทศยังคงมีการเก็บภาษีนำเข้าน้ำตาลอยู่ โดยกำหนดให้เป็นสินค้านำเข้า (ฟิลิปปินส์ เวียดนาม) หรือสินค้านำเข้าสูง (อินโดนีเซีย) แต่ตามกรอบความตกลงนี้ ถึงแม้จะเป็นสินค้านำเข้าประเภทเหล่านี้ ในที่สุดก็ต้องถูกนำมาลดภาษีให้เหลือ 0-5% ตามเงื่อนไขเวลาที่ระบุไว้ใน ATIGA ซึ่งแต่ละประเทศอาจกำหนดที่จะดำเนินการก่อนหรือหลังแตกต่างกันไปตามความพร้อมของแต่ละประเทศ แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ภายในปี 2558 ที่จะมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แทบทุกประเทศตกลงที่จะลดภาษีนำตาลลงเหลือ 0-5% ยกเว้นอินโดนีเซียซึ่งจะยังคงเก็บภาษีที่อัตรา 5-10%

อาเซียนถือเป็นตลาดส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของไทย คิดเป็น 45% ของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลรวมของไทย (ดูรูปที่ 2.14) ในปัจจุบันประเทศไทยส่งออกน้ำตาลไปยังทุกประเทศในอาเซียน โดยมีประเทศอินโดนีเซียเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุด ถึงแม้ว่าจะมีการเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่สูง (30% ในปี 2554) แต่ในทางปฏิบัติ การนำเข้าโดย BULOG ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐก็มักยกเว้นภาษีหรือไม่ก็เก็บภาษีใน

อัตราต่ำ ประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย ในอนาคตเมื่อมีการลดกำแพงภาษีและกำจัดมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว ประเทศไทยน่าจะสามารถส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศในภูมิภาคได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไปอินโดนีเซีย และอาจรวมถึงฟิลิปปินส์ ซึ่งจะปรับลดอัตราภาษีลงเหลือเพียง 5-10% ในขณะที่เวียดนามก็จะต้องปรับลดอัตราภาษีนอกโควตานำเข้าและยกเลิกโควตานำเข้าน้ำตาลให้เสร็จสิ้นภายในปี 2558 หรือยืดหยุ่นได้ถึงปี 2561

รูปที่ 2.14 สัดส่วนการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังประเทศต่างๆ และประเทศในอาเซียน ในปี 2554



ที่มา: www.trademap.org

ข. ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยจากการเปิดให้นำเข้าจากประเทศ ASEAN

ข้อกังวลประการหนึ่งที่เคยมีมาตั้งแต่ในช่วงที่มีข้อตกลง AFTA คือ ในกรณีที่รัฐบาลตรึงราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลกนั้น ถ้าส่วนต่างของราคาภายในประเทศและราคาตลาดโลกสูงพอ การเปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายโดยเสรีในอัตราภาษีเป็นศูนย์อาจทำให้เกิดแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ได้ หรือแม้กระทั่งอาจเกิดการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากประเทศไทยไปแปรรูปแล้วส่งกลับเข้ามาขายในประเทศไทย ส่งผลให้การควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศจะทำได้ยากขึ้น อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีไม่เคยเกิดกรณีนี้⁴⁹ เพราะนอกจากส่วนต่างของราคาไม่ได้สูงมากแล้ว (และผู้ส่งออกสินค้าจำนวนหนึ่งก็สามารถซื้อน้ำตาลในราคาที่ต่ำกว่าราคาโควต้า ก. ได้ด้วย) ประเทศเพื่อน

⁴⁹ แต่แม้กระทั่งในกรณีมีปัญหาเช่นนั้นเกิดขึ้น ประเทศไทยสามารถขอรับการยกเว้นการบังคับใช้ความตกลงว่าด้วยการค้าของอาเซียนเป็นกรณีพิเศษได้เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการลงนามในพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับข้าวและน้ำตาล โดยจะมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป

บ้านของไทยก็ยังไม่ได้มีศักยภาพที่จะผลิตหรือแปรรูปน้ำตาลแล้วส่งเข้าตลาดของไทย เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านต่างก็ยังมีศักยภาพในการปลูกอ้อยที่จำกัดและ/หรือมีศักยภาพในการผลิตน้ำตาลที่ยังไม่สูงนัก ซึ่งประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาว (และ/หรือเอทานอล) เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดภายในเองก่อน และในกรณีที่มีผลผลิตน้ำตาลเหลือพอที่จะส่งออกนั้น การส่งออกน้ำตาลจากประเทศเหล่านี้ไปยังประเทศที่ยังขาดแคลนในเอเชียก็น่าจะคุ้มกว่าส่งมาขายแข่งในประเทศไทย นอกจากนี้ประเทศเพื่อนบ้านที่ยังอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ต่ำอาจสามารถส่งออกน้ำตาลโดยได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากสหภาพยุโรปจากมาตรการ “Everything But Arms หรือ EBA” ซึ่งเป็นมาตรการยกเว้นภาษีสินค้านำเข้าจากประเทศด้อยพัฒนา (Least-developed Nations) ซึ่งรวมไปถึงน้ำตาล ซึ่งปกติแล้วจะเป็นสินค้าที่ได้รับการปกป้องสูงในสหภาพยุโรปด้วย⁵⁰ ประเทศเหล่านี้จึงไม่น่ามีแรงจูงใจที่จะส่งน้ำตาลเข้ามาขายในประเทศไทย สำหรับประเทศเพื่อนบ้านที่มีรายได้สูงอย่างมาเลเซียนั้น ปัจจุบันก็ต้องนำเข้าน้ำตาล (อย่างน้อยน้ำตาลทรายดิบ) ซึ่งทำให้ไม่น่าจะคุ้มที่จะส่งน้ำตาลทรายขาวมาขายแข่งในประเทศไทยในสถานการณ์ที่ประเทศไทยไม่ได้มีมาตรการกำหนดราคาภายในให้สูงกว่าราคาตลาดโลกอย่างมากอีกต่อไป

นอกจากนี้ ข้อกังวลข้างต้นจะหมดไปถ้ารัฐบาลรับข้อเสนอในด้านตลาดน้ำตาลภายในประเทศที่คณะผู้วิจัยเสนอ (ในบทที่ 4) มาดำเนินการควบคู่ไปกับการเปิดให้นำเข้าน้ำตาล (รวมทั้งจากนอกกลุ่มประเทศอาเซียน) โดยเสรี เพราะตามแนวทางนี้นั้น รัฐบาลสามารถควบคุมไม่ให้เกิดการฮั้วราคาภายในประเทศได้ ราคาภายในก็จะขึ้นลงตามราคาตลาดโลก และกลไกตลาดที่มีการแข่งขันจะทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่ถูกตั้งไว้สูงจนน้ำตาลจากต่างประเทศ (ซึ่งมีต้นทุนในการนำเข้าน้ำตาล) สามารถเข้ามาตีตลาดได้⁵¹

นอกเหนือจากน้ำตาลทรายขาวแล้ว ยังมีผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องคือเอทานอล (ซึ่งไทยเปิดให้นำเข้าจาก ASEAN ได้เสรีโดยไม่มีภาษี) และในส่วนของผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง (น้ำตาลทรายดิบ) และวัตถุดิบ (อ้อย) ซึ่งไทยเปิดให้นำเข้าจาก ASEAN ได้อย่างเสรีโดยไม่มีภาษีเช่นกัน ซึ่งที่ผ่านมาก็ยังไม่มี การนำเข้าผลิตภัณฑ์และวัตถุดิบเหล่านี้ แต่ก็มีผู้ที่หวังถึงโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ทั้งในกรณีที่โรงงานน้ำตาลบางแห่งอาจต้องการซื้อน้ำตาลทรายดิบ กากน้ำตาล หรืออ้อยจากประเทศเพื่อนบ้าน (ในกรณีที่ราคาสูงกว่าราคาภายในประเทศ) หรือในกรณีที่กลุ่มโรงงานของไทยไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแล้วส่งเอทานอลหรือน้ำตาลทรายดิบเข้ามาในประเทศไทย

⁵⁰ สำหรับน้ำตาลมีเงื่อนไขพิเศษด้วยว่าผู้นำเข้าจะต้องตั้งราคาน้ำตาลไม่ต่ำกว่า 90% ของราคาอ้างอิงที่ European Trade Commission เป็นผู้กำหนด

⁵¹ อาจจะมียกเว้นบ้างในบริเวณชายแดน ในกรณีที่อุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้านขยายตัวและมีประสิทธิภาพพอ

ในส่วนของเอทานอลนั้น ประเทศไทยนับว่ามีศักยภาพมากกว่าประเทศอื่นๆ ในด้านกำลังการผลิต ซึ่งปัจจุบันไทยได้ส่งออกเอทานอลไปยังประเทศในอาเซียนเป็นหลัก โดยเฉพาะฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ โดยมูลค่าการส่งออกไปยังประเทศสมาชิกคิดเป็น 64% ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และส่วนใหญ่ส่งออกไปยังประเทศที่ไม่มีกำแพงภาษีสำหรับสมาชิกอยู่แล้ว ส่วนการนำเข้าไม่น่าจะเกิดขึ้นถ้ารัฐบาลเลือกที่จะปรับเปลี่ยนนิตติการที่ซื้อขายอ้อยตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในบทที่ 4 และไม่ไปอุดหนุนเอทานอลหรือแก๊สโซฮอลล์เพิ่มขึ้น เพราะโรงงานในประเทศน่าจะสามารถผลิตเอทานอลสนองความต้องการในประเทศได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าการนำเข้าอยู่แล้ว

นอกจากนี้ รัฐบาลเลือกที่จะเปิดเสรีตลาดภายในประเทศตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในบทที่ 4 ในภาวะปกติแล้ว การนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก เนื่องจากการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากประเทศเพื่อนบ้านน่าจะมีต้นทุนที่ไม่ต่างจากราคาน้ำตาลทรายดิบที่ไทยส่งออกไปต่างประเทศ ยกเว้นในอนาคตที่โรงงานน้ำตาลของไทยขยายตัวจนผลิตอ้อยที่มีอยู่ไม่พอ และมีศักยภาพเหลือที่จะนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาแปรรูปแล้วส่งออกเป็นน้ำตาลทรายขาว

สำหรับอ้อย ปัจจุบันมีลาวเพียงประเทศเดียวที่ยังเป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีสินค้าอ่อนไหว และจะยังคงเก็บภาษีนำเข้าที่อัตรา 5% ในปี 2558 ในขณะที่กัมพูชากำหนดอัตราภาษี 0-5% ส่วนประเทศสมาชิกอื่นๆ (รวมทั้งไทย) ไม่ได้มีการเก็บภาษีนำเข้าอ้อย ซึ่งที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการส่งออกอ้อยไปให้โรงงานน้ำตาลในเครือที่ไปตั้งในประเทศเพื่อนบ้าน (เช่น ลาว) อยู่บ้าง⁵² และมีแนวคิดที่จะนำเข้าอ้อยจากต่างประเทศ (เช่น พม่า) อยู่บ้าง แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการเปิดเสรีการลงทุน การไปตั้งโรงงานน้ำตาลในประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจะคุ้มกว่าการนำเข้าอ้อยข้ามพรมแดนเข้ามาหีบในประเทศไทย เพราะการนำเข้าอ้อยจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีระบบลอจิสติกส์ รวมทั้งกระบวนการผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพสูงมาก เพราะอ้อยเป็นพืชที่หลังจากเก็บเกี่ยวแล้ว จำเป็นต้องขนส่งไปยังโรงงานโดยเร็ว รวมทั้งมีต้นทุนค่าขนส่งสูงเมื่อเทียบกับพืชผลด้านการเกษตรอื่นๆ⁵³ แต่ถ้าในอนาคตการคมนาคมภายในประเทศเพื่อนบ้านและระหว่างประเทศเพื่อนบ้านกับไทยดีขึ้น (รวมทั้งในกรณีที่มีการเปิดเสรีด้านการขนส่งข้ามประเทศ) และในกรณีที่ราคาอ้อยในต่างประเทศต่ำกว่าราคาภายในมาก ก็อาจจะมีโรงงานที่สนใจนำเข้าอ้อยจากต่างประเทศ ซึ่ง

⁵² โดยระบุว่านำไปทำพันธุ์

⁵³ ตัวอย่างเช่น การขนส่งข้าวเปลือก 1 ตัน มาสีจะได้ผลผลิตที่เป็นข้าวสารประมาณ 650 กิโลกรัม และยังมีผลพลอยได้อื่นๆ ที่มีราคา เช่น รำ อี๊ก แต่การขนส่งอ้อยหนึ่งตันมาหีบจะได้น้ำตาลประมาณแค่ 100-120 กิโลกรัม และโมลาส 35-46 กิโลกรัม และอ้อยยังเสื่อมคุณภาพเร็วกว่า การขนส่งข้ามประเทศ จึงมีโอกาสเกิดกับอ้อยน้อย เมื่อเทียบกับพืชอย่างข้าวและข้าวโพด (แต่แม้กระทั่งสองพืชนี้ การขนส่งข้ามแดนก็มักเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ขนมาแล้วมีโอกาสขายในราคาที่สูงกว่าปกติจากโครงการรับจำนำข้าวโพดและข้าวเท่านั้น)

ประเทศไทยคงไม่สามารถปฏิเสธไม่ให้นำเข้าได้ ซึ่งย่อมหมายความว่า ในระยะยาวนั้น การกำหนดราคา
อ้อยในประเทศไทยก็ไม่สามารถกำหนดใดๆ โดยไม่คำนึงถึงราคาอ้อยในประเทศเพื่อนบ้านได้ สำหรับใน
ขั้นนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้ในบทที่ 4 ว่าควรมีการกำหนดเงื่อนไขใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ
ฉบับใหม่ด้วยว่า **โรงงานจะสามารถรับซื้ออ้อยจากต่างประเทศเข้ามาหีบได้ก็ต่อเมื่อโรงงานมี
หลักประกันว่าสามารถหีบอ้อยของชาวไร่ในพื้นที่ได้ให้หมดก่อนปิดหีบเท่านั้น** (และอาจต้องมีการ
กำหนดกติกาปลีกย่อย เช่น โรงงานจะเอาอ้อยนำเข้าหีบได้ก็ต่อเมื่อจะต้องไม่มีอ้อยของชาวไร่ในพื้นที่
รอคิวเข้าหีบอยู่ในขณะนั้น) แต่ทั้งนี้ กรณีนี้ก็มีนัยด้วยว่า การกำหนดราคาอ้อยภายในประเทศ (โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งราคาขั้นต่ำ) นั้น ย่อมจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขันกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
ของไทยกับต่างประเทศในระยะยาวด้วย

ค. ผลกระทบด้านการเปิดเสรีการลงทุนต่ออุตสาหกรรมน้ำตาล

อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยนับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเข้มแข็ง ผู้ประกอบการมีความ
ได้เปรียบในด้านทักษะความชำนาญ และเทคโนโลยี เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศอื่นใน
ภูมิภาคนี้ และที่ผ่านมาได้มีผู้ประกอบการไทย ดำเนินการลงทุนเปิดโรงงานน้ำตาลในประเทศอื่นๆ อยู่แล้ว
ทั้งในประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และในประเทศอื่นๆ เช่น จีน และออสเตรเลีย
ดังนั้น ถ้าหากมีการส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน ก็เป็นโอกาสที่ผู้ประกอบการไทย
จะสามารถไปลงทุนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลาว
และกัมพูชา (และอาจรวมถึงพม่าในอนาคต) นอกจากจะเป็นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ
บริโภคภายในประเทศเหล่านั้นแล้ว ยังสามารถส่งออกน้ำตาลไปยังสหภาพยุโรปโดยได้รับสิทธิประโยชน์
ทางภาษีจากจากมาตรการ “Everything But Arms หรือ EBA” ซึ่งเป็นมาตรการยกเว้นภาษีสินค้านำเข้า
จากประเทศด้อยพัฒนา (Least-developed Nations) ซึ่งในกรณีของน้ำตาล ซึ่งปกติแล้วจะเป็นสินค้าที่
ได้รับการปกป้องสูงในสหภาพยุโรป ยังมีข้อกำหนดด้วยว่าผู้นำเข้าจะต้องตั้งราคาน้ำตาลไม่ต่ำกว่า 90%
ของราคาอ้างอิงที่ European Trade Commission เป็นผู้กำหนดด้วย ซึ่งน่าจะช่วยให้โรงงานน้ำตาลจากประเทศ
เหล่านี้สามารถส่งออกในราคาที่สูงอีกด้วย

กรอบที่ 2.3 พันธกรณีด้านการลงทุนตามข้อตกลง ACIA ตามเงื่อนไขของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

ในข้อตกลงว่าด้วยความตกลงด้านการลงทุนของอาเซียน ประเทศสมาชิกบางประเทศได้ระบุถึงข้อยกเว้น รายชื่ออุตสาหกรรมที่อยู่ในรายการอุตสาหกรรมอ่อนไหว (Sensitive List) รวมไปถึงเงื่อนไขที่จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ดังจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ดังนี้

มาเลเซีย – อุตสาหกรรมแปรรูปน้ำตาลทรายดิบเป็นน้ำตาลทรายขาว อยู่ในรายการอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนไหว ซึ่งไม่เปิดเสรีให้กับทั้งนักลงทุนภายในประเทศ และนักลงทุนต่างชาติ แต่สำหรับการเพาะปลูกอ้อย สามารถทำได้โดยไม่มีเงื่อนไข

เวียดนาม - อุตสาหกรรมน้ำตาลจากอ้อย อยู่ในรายการอุตสาหกรรมที่ขอยกเว้นเป็นการชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ที่เปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ภายใต้เงื่อนไข โดยจะต้องร่วมกับการใช้แหล่งวัตถุดิบภายในประเทศ และเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก

อินโดนีเซีย – อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอยู่ในรายการอุตสาหกรรมที่มีอ่อนไหว ซึ่งเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนแบบมีเงื่อนไข คือต้องเป็นหุ้นส่วนกับบริษัทขนาดย่อมในประเทศเท่านั้น นอกจากนี้อ้อยยังเป็นหนึ่งใน estate crops ซึ่งจะต้องลงทุนภายใต้เงื่อนไขของโปรแกรมหุ้นส่วนพิเศษ (Special Partnership) และต้องเป็นบริษัทที่ได้รับการแนะนำจากกระทรวงเกษตร

กัมพูชา – อุตสาหกรรมผลิตอาหารที่มีเงินทุนต่ำกว่า USD 500,000 จะไม่ได้รับมาตรการจูงใจการลงทุน การเพาะปลูกทางการเกษตรที่ใช้ที่ดินต่ำกว่า 500 เฮกตาร์ ตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

บรูไน – อุตสาหกรรมทุกประเภทต้องมีหุ้นส่วนที่ถือโดยนักลงทุนภายในประเทศอย่างน้อย 30% หรือในกรณีที่ถือหุ้นโดยนักลงทุนต่างชาติ 100% ต้องเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกเท่านั้น และนักลงทุนต่างชาติไม่สามารถถือครองที่ดินได้

ประเทศไทย – อุตสาหกรรมน้ำตาลจากอ้อยอยู่ในรายการอุตสาหกรรมอ่อนไหวซึ่งไม่ได้เปิดเสรีทั้งกับนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนต่างชาติ การได้รับอนุญาตตั้งโรงงานนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะกรรมการ

ฟิลิปปินส์ – การเพาะปลูกสินค้าเกษตร รวมถึงอ้อยในพื้นที่สาธารณะ กำหนดให้นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นในที่ดินได้ไม่เกิน 40%

นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขที่ระบุสำหรับการได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่กำหนดโดยประเทศสมาชิก เช่น การถือหุ้นโดยนักลงทุนต่างชาติ การได้รับเงินทุน และสิทธิประโยชน์ในการลงทุน การได้รับอนุญาตถือครองที่ดิน และการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเงื่อนไขเหล่านี้จะมีลักษณะในการบังคับใช้ที่ไม่เฉพาะเจาะจงกับอุตสาหกรรมใด อุตสาหกรรมหนึ่ง และแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศสมาชิกจะเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตามเงื่อนไขเหล่านี้ จะต้องได้รับการพิจารณาเพื่อยกเลิก ตามเงื่อนไขของแต่ละประเทศสมาชิกได้แจ้งไว้ในข้อตกลง

2.4 การพยากรณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลก

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา มีความผันผวนอย่างมาก จากการที่ปริมาณสต็อกน้ำตาลในตลาดโลกลดลงต่ำสุดในรอบ 20 ปี ทำให้ราคาน้ำตาลทำสถิติสูงสุดในรอบ 30 ปี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2554 โดยราคาน้ำตาลทรายดิบหมายเลข 11 มีราคาสูงถึง 30.6 เซ็นต์สหรัฐต่อปอนด์⁵⁴ ส่งผลให้ประเทศผู้ผลิตเริ่มขยายการผลิตตอบรับราคาน้ำตาลที่สูงขึ้น ทำให้เริ่มมีอุปทานส่วนเกินในปีการผลิต 2554/2555 และคาดว่าจะมีต่อไปในปีการผลิตถัดไป ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มปรับตัวลดลง แต่ถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะปรับตัวลดลง ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยสิบปีย้อนหลัง อย่างไรก็ตาม ราคาน้ำตาลก็อาจจะผันผวนจากปัจจัยความไม่แน่นอนต่างๆ เช่น สภาพภูมิอากาศแปรปรวนในประเทศบราซิลและอินเดีย (ซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่) และสหรัฐอเมริกา (ซึ่งทำให้ผลผลิตข้าวโพดเสียหายอย่างหนัก) ประกอบกับราคาพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมัน ซึ่งมักส่งผลกระทบต่อราคาเอทานอลและความต้องการเอทานอลจากอ้อยด้วย

สำหรับค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาว (ส่วนต่างระหว่างราคาน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบ) ยังอยู่ในระดับสูงในเดือนกันยายน 2555 (ที่ 128 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน)⁵⁵ ในด้านการบริโภค อัตราการขยายตัวเริ่มชะลอตัวจากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรป แต่ยังคงอยู่ในระดับแนวโน้มในระยะยาว⁵⁶

ราคาพยากรณ์ของน้ำตาลในตลาดโลก

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ร่วมมือกับองค์การอาหารโลก (FAO) แห่งสหประชาชาติ (OECD/FAO 2012) และสถาบันวิจัย Farm and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI)⁵⁷ จัดทำการพยากรณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลก ผลการพยากรณ์ของทั้งสององค์กรเป็นไปในทางเดียวกันคือ ทั้งสององค์กรจะคาดการณ์ว่าผลผลิตน้ำตาลของโลกจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ราคาน้ำตาลในช่วง 10 ปีข้างหน้าจะยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง (ถึงแม้ว่าจะไม่สูงเท่าในช่วงปี 2553/2554) โดยราคาน้ำตาลทรายดิบในฤดูการผลิต 2564/2565 ที่พยากรณ์โดย OECD/FAO (2012)

⁵⁴<http://www.businessweek.com/news/2012-02-08/sugar-market-may-develop-a-second-surplus-next-season-olam-says.html>

⁵⁵ Sugar Market Situation รายงานโดย European Commission
http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/presentations/market-situation_en.pdf

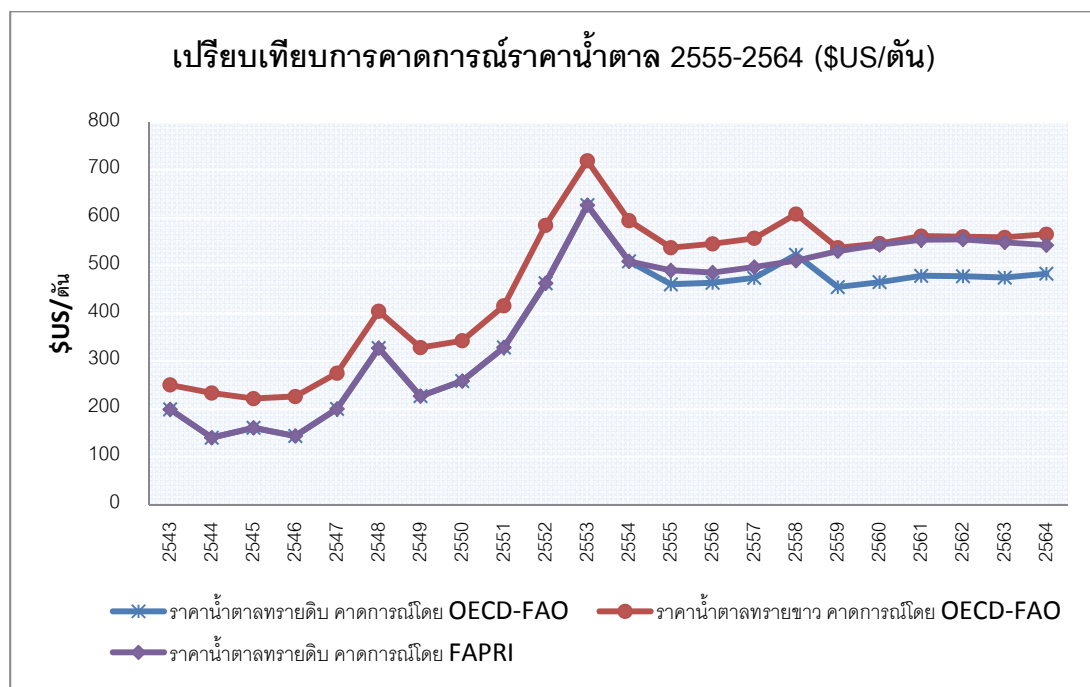
⁵⁶ FAO (2012), Food Outlook. Food and Agriculture Organization, May 2012.

⁵⁷ Farm and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) เป็นสถาบันวิจัยในสังกัดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา

จะอยู่ที่ 483 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ในขณะที่ FAPRI คาดว่าจะสูงกว่าคืออยู่ที่ 543 เหรียญสหรัฐต่อตัน⁵⁸ ในด้านความผันผวนของราคานั้น ผลการพยากรณ์ของ OECD/FAO (2012) มีความผันผวนมากกว่า FAPRI ทั้งนี้การพยากรณ์ของ OECD/FAO (2012) ได้คาดการณ์โดยคำนึงถึงช่วงอายุของการเก็บเกี่ยว อ้อย นโยบายแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำตาลของรัฐบาลในประเทศต่างๆ รวมทั้งปัจจัยด้านราคาน้ำมันและพลังงานอื่นๆ ด้วย

ผลการพยากรณ์ชี้ว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะคงตัวในระดับสูงในอนาคต เนื่องจากปัจจัยด้านอุปสงค์ที่ยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐที่อ่อนค่า และปริมาณสต็อกที่ยังอยู่ในระดับต่ำ รายงานของ OECD/FAO (2012) ซึ่งพยากรณ์ราคาน้ำตาลทั้งทรายดิบและทรายขาว คาดการณ์ว่าค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาว (ส่วนต่างระหว่างราคาน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบ) จะลดลงจากระดับปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากอุปทานน้ำตาลทรายขาวที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของจำนวนโรงงานแปรรูปน้ำตาลทรายขาวในประเทศแถบตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชีย

รูปที่ 2.15 ราคาน้ำตาลในช่วงสิบปีข้างหน้าที่ยังพยากรณ์โดย OECD/FAO และ FAPRI



หมายเหตุ: ราคาน้ำตาลทรายดิบที่คาดการณ์โดย FAPRI เป็นราคาน้ำตาลทรายดิบส่งออก (FOB) ที่ท่าเรือคาริบเบียน ที่มา: OECD/FAO (2012), http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2011/tables/4_sugars.xls

⁵⁸ เป็นราคา FOB ณ ท่าเรือคาริบเบียน ซึ่งใช้เป็นราคาที่เป็นตัวแทนของราคาส่งออกในตลาดโลก

ผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินในตลาดโลกในปี 2554/2555 (ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากราคาน้ำตาลที่สูงขึ้นมากในปี 2553/2554) จะส่งผลให้ราคาน้ำตาลในช่วง 2-3 ปีนี้ปรับตัวลดลง ผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินช่วยบรรเทาผลจากการที่ผลผลิตน้ำตาลจากประเทศบราซิลที่ลดลงอย่างมากในปี 2553-2554 เนื่องจากปัญหาสภาพอากาศที่แปรปรวนและมีฝนตกหนัก และบรรเทาปัญหาขาดแคลนที่เกิดจากความต้องการบริโภคน้ำตาลโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แนวโน้มราคาน้ำตาลในระยะยาวจะยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าในอดีต ด้วยเหตุผลด้านอุปสงค์และปริมาณสต็อกน้ำตาลของโลกซึ่งอยู่ในระดับต่ำ ความผันผวนของราคาน้ำตาลจะยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่การแทรกแซงจากรัฐบาลในแต่ละประเทศน่าจะช่วยลดความผันผวนของราคาน้ำตาลภายในประเทศต่างๆ ลงได้บ้าง

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลยังได้รับผลกระทบจากตลาดน้ำมันและพลังงานอื่นๆ การที่ราคาน้ำมันและพลังงานต่างก็มีแนวโน้มที่ปรับตัวสูงขึ้น ก็ทำให้ราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องจักร สูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ราคาน้ำมันและพลังงานยังมีความสัมพันธ์กับราคาน้ำตาลเนื่องจากอ้อยเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอลซึ่งเป็นสินค้าทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศบราซิลซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลกและเป็นผู้ผลิตเอทานอลรายใหญ่อันดับสองของโลก การจัดสรรปริมาณอ้อยในการผลิตน้ำตาลและเอทานอลของบราซิลเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดราคาน้ำตาลในตลาดโลก เมื่อใดที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าราคาเอทานอล โรงงานในบราซิลจะเปลี่ยนจากการผลิตน้ำตาลไปผลิตเอทานอล ซึ่งพฤติกรรมนี้มีผลในการดึงราคาน้ำตาลในตลาดโลกกลับขึ้นมาในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตน้ำตาลในบราซิลยังคงเป็นตัวกำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำในตลาดโลก การที่ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของบราซิลเพิ่มขึ้นในระยะหลังจากการมีต้นทุนแรงงานที่สูงขึ้นผนวกกับค่าเงินรีอัลที่แข็งค่าขึ้นในช่วงก่อนหน้านี้ มีผลทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง (ประมาณ 18-19 เซ็นต์ต่อปอนด์) แต่เมื่อค่าเงินบราซิลอ่อนลง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็ลดลงตามไปด้วย

รูปที่ 2.16 เปรียบเทียบการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบและราคาเอทานอล



ที่มา: OECD/FAO (2012)

อีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกอย่างมีนัยสำคัญ คือวัฏจักรการปลูกอ้อยในประเทศแถบเอเชีย⁵⁹ โดยเฉพาะในประเทศอย่างอินเดียและปากีสถาน อินเดียเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภคน้ำตาลรายใหญ่ของโลก และรัฐเข้ามาแทรกแซงอย่างต่อเนื่อง แต่การแทรกแซงในอดีตมักเป็นการแทรกแซงด้วยการบังคับมากกว่าการอุดหนุน ทำให้มีบ่อยครั้งที่โรงงานประสพภาวะการขาดทุนและไม่สามารถจ่ายเงินให้ชาวไร่ตามสัญญา ทำให้เมื่อชาวไร่ไถ่ต่ออ้อยครบสามปีแล้วก็จะเปลี่ยนไปทำอย่างอื่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ราคาอ้อยก็มักจะกระเตื้องขึ้นในอีก 1-3 ปีถัดไป และจูงใจให้ชาวไร่หันมาปลูกอ้อยรอบใหม่ และทำให้ราคาอ้อยมีรูปแบบการเคลื่อนไหวของราคาเป็นแบบวัฏจักร

วัฏจักรการเพาะปลูกอ้อยมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลของอินเดียอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ประเทศอินเดียอยู่ในสถานะที่สลับกันระหว่างการเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลสุทธิในบางปี และกลับมาเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลสุทธิในบางปี และวัฏจักรการปลูกอ้อยของอินเดียยังส่งผลต่อราคาตลาดน้ำตาลโลกอีกด้วย การพยากรณ์จากองค์กรเหล่านี้ชี้ว่า ในช่วงฤดูการผลิต 2555/2556 จะเป็นช่วงที่อินเดียสามารถผลิตน้ำตาลได้มาก ซึ่งจะส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวลดลง ซึ่งในอดีตนั้น เมื่อราคาน้ำตาลตกลง โรงงานน้ำตาลในอินเดียมักจะผิदनัดชำระหนี้ให้เกษตรกร ทำให้ในช่วงที่ราคาน้ำตาลในประเทศตกต่ำ

⁵⁹ อ้อยที่ปลูกในแถบทวีปเอเชีย ส่วนใหญ่จะเก็บเกี่ยวได้ประมาณ 3 ปี (ปีละ 1 ครั้ง) โดยปีแรกเป็นปีที่ให้ผลผลิตสูงที่สุด และลดลงในปีที่ 2 และ 3 ตามลำดับ

เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยมักจะหันไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน หลังจากนั้น ก็จะเป็นช่วงที่ผลผลิตน้ำตาลตกต่ำในอินเดีย ส่งผลให้ราคาน้ำตาลปรับตัวสูงขึ้น

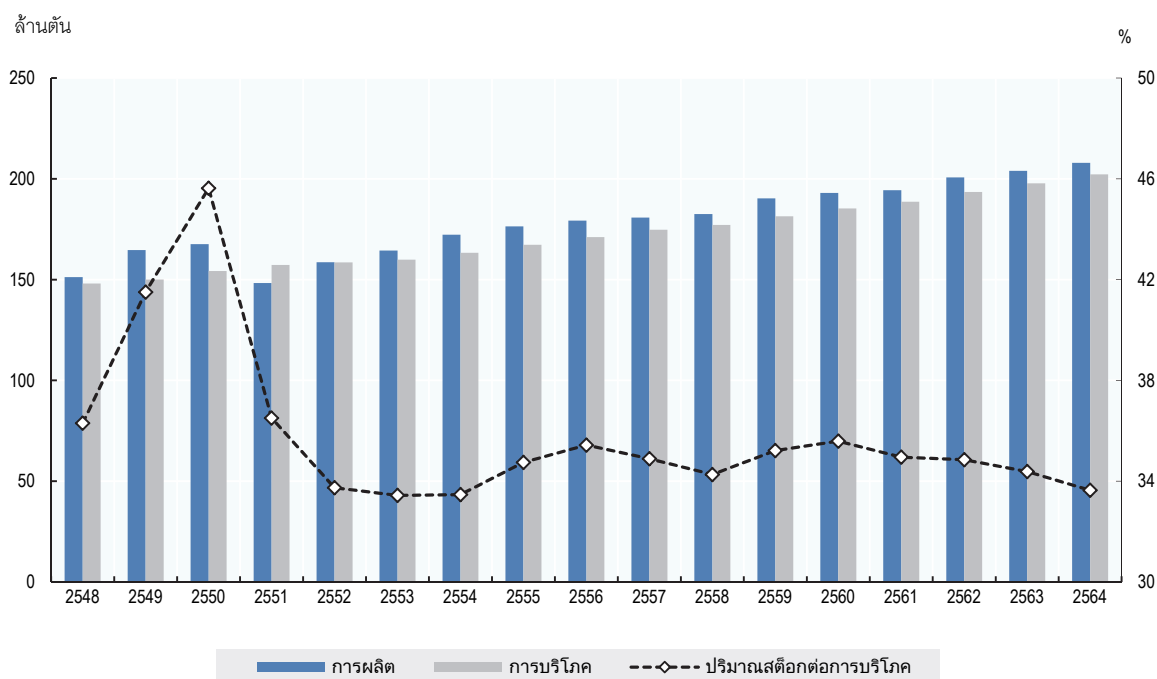
การผลิตและการบริโภคน้ำตาลของโลก

แนวโน้มของราคาน้ำตาลที่คาดว่าจะยังคงทรงตัวอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง จะเป็นปัจจัยหลักที่จะผลักดันให้เกิดการขยายตัวของผลผลิตอ้อยและบีท ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาล โดยอ้อยยังคงเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตน้ำตาลของโลก ทั้งนี้ OECD/FAO (2012) คาดว่าในปี 2564 ผลผลิตน้ำตาลร้อยละ 89 จะมาจากอ้อย แต่การขยายตัวของอ้อยจะเกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นหลัก เมื่อเทียบกับกรณีบีทซึ่งมีการเพิ่มผลผลิตต่อไร่มากกว่า OECD/FAO (2012) คาดว่าผลผลิตน้ำตาลของโลกในปี 2564/2565 จะเพิ่มขึ้นเป็น 208 ล้านตัน ในขณะที่ FAPRI คาดว่าจะเพิ่มเป็น 191 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 จากปี 2554/2555 ผลผลิตน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นจะมาจากประเทศกำลังพัฒนาเป็นหลัก นอกจากนี้ผลผลิตอ้อยส่วนหนึ่งจากประเทศกำลังพัฒนาจะกลายมาเป็นวัตถุดิบส่วนใหญ่ในการผลิตเอทานอลอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การผลิตน้ำตาลในบราซิลซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดของโลก จะชะลอตัวลง หรือไม่ขยายตัวมากเท่ากับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากผลผลิตอ้อยน่าจะถูกนำไปผลิตเอทานอลมากกว่าครึ่ง

ในด้านปริมาณการบริโภคน้ำตาลของทั้งโลกนั้น การพยากรณ์คาดว่าจะอยู่ที่ 202 ล้านตันในปี 2564/2565 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 19 จากปี 2554/55 ทั้งนี้ การบริโภคน้ำตาลจะยังคงเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าหลายประเทศในทวีปยุโรป รวมทั้งสหรัฐอเมริกา จะประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ และราคาน้ำตาลจะยังคงอยู่ในระดับสูง แต่จะกระทบกับปริมาณการใช้น้ำตาลในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มเป็นหลัก เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความอ่อนไหวต่อภาวะทางเศรษฐกิจ การใช้น้ำตาลในอุตสาหกรรมจึงน่าจะได้รับผลกระทบมากกว่าการบริโภคโดยตรงของครัวเรือน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมีการขยายตัวของอุปสงค์น้ำตาลอย่างต่อเนื่องในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศจีน ทำให้ทั้งสององค์การคาดการณ์ว่าอัตราการขยายตัวของการบริโภคน้ำตาลในช่วงสิบปีข้างหน้าจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 ต่อปี⁶⁰

⁶⁰ FAPRI (2011) และ OECD/FAO (2012)

รูปที่ 2.17 ปริมาณการผลิต การบริโภค และสต็อกต่อการบริโภคน้ำตาลของโลก



หมายเหตุ: ปริมาณการผลิตและการบริโภคเมื่อเทียบเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายดิบ (Raw sugar equivalent)
ที่มา: OECD และ FAO Secretariats. อ้างใน OECD/FAO (2012)

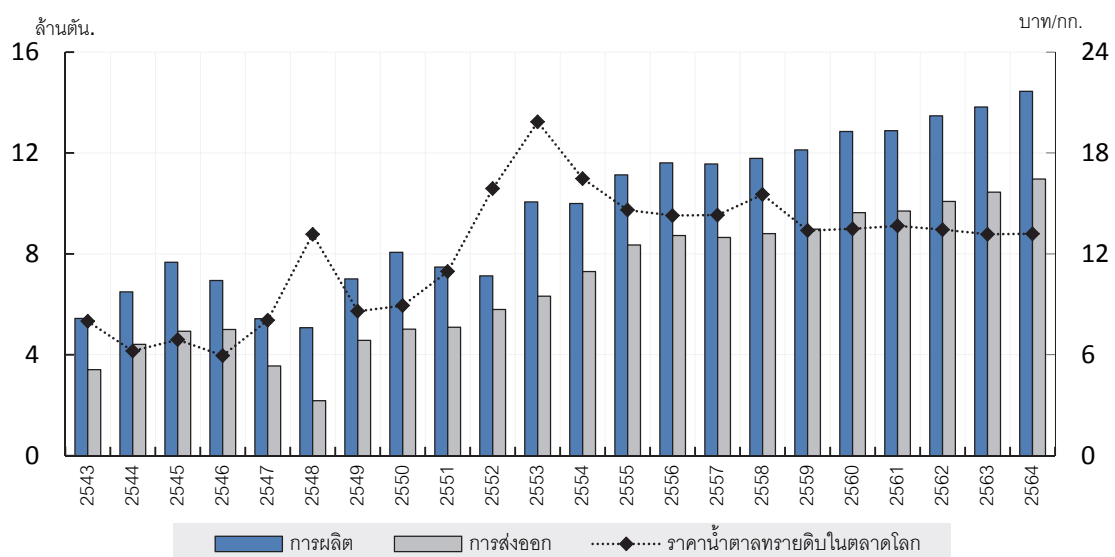
ประเทศบราซิลมีการขยายตัวของการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลอย่างรวดเร็วในสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบันเริ่มชะลอตัว ผลผลิตต่อพื้นที่ก็เริ่มลดลงจากอัตราการปลูกอ้อยทดแทนที่เริ่มลดลง ประกอบกับสภาพอากาศที่แปรปรวนใน 2 ฤดูการผลิตที่ผ่านมา นอกจากนี้ การลงทุนสร้างโรงงานน้ำตาลก็เริ่มชะลอตัวจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ในอีกสิบปีข้างหน้า บราซิลก็ยังคงจะเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลก และน่าจะมีผลผลิตน้ำตาลมากขึ้น โดยในปี 2564/2565 คาดว่าบราซิลจะผลิตน้ำตาลเกือบ 47 ล้านตัน ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลในบราซิลเองก็จะขยายตัวประมาณร้อยละ 1.9 ต่อปี และจะมีปริมาณการบริโภคสูงถึง 16.2 ล้านตันในสิบปีข้างหน้า

อินเดียเป็นประเทศที่ผลิตน้ำตาลมากเป็นอันดับสองของโลก ในขณะที่บริโภคน้ำตาลมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก และคาดว่า การบริโภคจะยังขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอนาคต โดย OECD/FAO (2012) คาดว่าอัตราการขยายตัวของการบริโภคน้ำตาลในอินเดียจะอยู่ที่ร้อยละ 2.9 ต่อปี และในอีกสิบปีข้างหน้า อินเดียจะมีปริมาณการบริโภคน้ำตาลสูงเกือบ 32 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม ปริมาณผลผลิตน้ำตาลในอินเดียจะยังคงขึ้นลงเป็นวัฏจักรการปลูกอ้อย ซึ่งทำให้อินเดียอาจยังคงสภาพเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทุก 2-3 ปี การคาดการณ์ปริมาณน้ำตาลที่อินเดียจะผลิตได้ใน 10 ปีข้างหน้าของ OECD/FAO (2012) เฉลี่ยอยู่ที่ 27.5 ล้านตันต่อปี เพิ่มขึ้นจากสิบปีที่ผ่านมาประมาณร้อยละ 11

นอกจากอินเดียแล้ว จีนและปากีสถานก็เป็นประเทศที่มักจะมีปริมาณผลผลิตน้ำตาลที่ผันผวนตามวัฏจักรการปลูกอ้อย แต่การขยายตัวของการผลิตน้ำตาลในประเทศจีนมีข้อจำกัดที่เกิดจากปัญหาการขาดแคลนพื้นที่เพาะปลูกและน้ำ OECD/FAO (2012) คาดการณ์ผลผลิตน้ำตาลในประเทศจีนว่าจะเติบโตเฉลี่ยปีละ 1.9% โดยในปี 2564/2565 จะมีผลผลิตน้ำตาลประมาณ 15.2 ล้านตัน ในด้านการบริโภค จีนเป็นประเทศที่บริโภคน้ำตาลมากเป็นอันดับสองของโลก แต่ปริมาณการบริโภคต่อหัวยังคงต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชีย และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก เมื่อประกอบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จึงพยากรณ์ว่าการบริโภคน้ำตาลในจีนจะเพิ่มขึ้นตลอดช่วงสิบปีข้างหน้า โดยน่าจะเพิ่มเป็น 20 ล้านตันต่อปีในปี 2564/2565

นอกจากนี้ OECD/FAO (2012) ได้ทำนายเกี่ยวกับประเทศไทย โดยระบุว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลประเทศไทยขยายการผลิตอย่างรวดเร็วในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีผลผลิตน้ำตาลออกสู่ตลาดเกือบ 10 ล้านตัน ในปี 2553/54 และมากกว่า 10 ล้านตันในปี 2554/55 และคาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยจะยังสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีที่ว่าราคาอ้อยยังคงดึงดูดเกษตรกรมากกว่าพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ โดยเฉพาะมันสำปะหลัง ไทยจะกลายเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่เป็นอันดับสามของโลกในอีกสิบปีข้างหน้า และจะเป็นกลายผู้ส่งออกที่มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลในบราซิลเริ่มชะลอตัวและมีต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นมาก

รูปที่ 2.18 ผลการพยากรณ์ปริมาณการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย



หมายเหตุ: ปริมาณการผลิตและการส่งออกเมื่อเทียบเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายดิบ (Raw sugar equivalent)

ที่มา: OECD และ FAO Secretariats. อ้างใน OECD/FAO (2012)

การค้าน้ำตาลในตลาดโลก

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ตลาดน้ำตาลมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณและทิศทางการค้าน้ำตาลในตลาดโลก ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของการส่งออกที่จำกัดอยู่เพียงไม่กี่ประเทศ และบราซิลได้กลายมาเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อตลาดน้ำตาลของโลกเป็นอย่างมาก ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปริมาณการค้าน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปนโยบายน้ำตาลในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งลดการจำกัดโควตาการผลิตและจำกัดการให้เงินอุดหนุน ยังผลให้สหภาพยุโรปเปลี่ยนจากประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายขาว มาเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบเพื่อนำมาแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาวสำหรับบริโภคภายใน นอกจากนี้ การที่บราซิล ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลถึงร้อยละ 49 ของน้ำตาลที่ขายในตลาดโลก ส่งออกน้ำตาลทรายดิบเป็นหลัก ก็ส่งผลให้หลายประเทศมีการลงทุนตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาว เพื่อแปรรูปน้ำตาลทรายดิบที่นำเข้ามาแทนการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว

จากการคาดการณ์ของ OECD/FAO (2012) การค้าน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวในอนาคต ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลทรายขาวปรับตัวลดลง โดยคาดว่าค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวจะลดลงจากประมาณ 100 เหรียญสหรัฐต่อตัน (หรือสูงกว่านั้น) ในปัจจุบัน เหลือประมาณ 82 เหรียญสหรัฐต่อตันในอีกสิบปีข้างหน้า เนื่องจากพรีเมียที่ค่อนข้างสูงในปัจจุบันดึงดูดให้มีการตั้งโรงงานที่นำเข้าน้ำตาลทรายดิบเพื่อแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาว ทั้งในประเทศแถบเอเชีย ตะวันออกกลาง และแอฟริกา ทั้งเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อส่งออกน้ำตาลทรายขาวไปยังประเทศใกล้เคียง

จากการที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะยังคงตัวอยู่ในระดับที่สูงในอนาคต ประกอบกับการที่อุตสาหกรรมน้ำตาลในบราซิลเริ่มชะลอการขยายตัว ส่งผลให้ประเทศผู้ผลิตในอันดับรองลงมาที่ยังมีศักยภาพในการขยายการผลิตอย่างประเทศไทย ออสเตรเลีย และเม็กซิโก จะมีบทบาทเพิ่มขึ้น และมีส่วนแบ่งการส่งออกเพิ่มขึ้นในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้บราซิลจะสูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดไปบ้าง แต่ก็ยังคงความเป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก และอาจจะเปลี่ยนยุทธศาสตร์การผลิตไปเพิ่มการผลิตน้ำตาลทรายดิบชนิดที่มีความหวานสูง (Very Hi-Pol หรือ VHP) และเพิ่มสัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายขาวเพิ่มมากขึ้น แต่ทั้งนี้ แนวโน้มการผลิตน้ำตาลในประเทศบราซิลจะยังขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภายในประเทศและการส่งออกเอทานอล

ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกที่มีปริมาณการส่งออกมากเป็นอันดับสองของโลก จะมีบทบาทมากขึ้นในตลาดแถบเอเชีย ด้วยข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งและมีอุปทานส่วนเกินที่จะตอบสนองกับความต้องการนำเข้าในตลาดเอเชีย โดยคาดว่าปริมาณการส่งออกในสิบปีข้างหน้าอยู่ที่ประมาณ 11 ล้านตันต่อปี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 69 จากปริมาณการส่งออกเฉลี่ยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา

บทที่ 3

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล และหลักคิดที่จะนำไปใช้ในการปรับระบบ

บทนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจากแหล่งต่างๆ รวมทั้งส่วนที่คณะผู้วิจัยรวบรวมและนำเสนอไว้ในบทที่ 2 ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก และจากการพบปะหรือการประชุมระดมสมองแบบกลุ่ม (focus group) กับตัวแทนชาวไร่ โรงงาน เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในบทนี้จะนำข้อมูลที่รวบรวมมาได้มาวิเคราะห์ประเด็นที่สำคัญ ในหัวข้อ 3.1-3.4 และสรุปความเห็นจากการประชุม นำเสนอ และรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในหัวข้อ 3.5 ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อสรุปและหลักคิดที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์และปรับปรุงข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมนี้ที่คณะผู้วิจัยจะนำเสนอในบทต่อไป

3.1 ประสิทธิภาพกับความเป็นหุ้นส่วน

ประเด็นที่สำคัญมากประเด็นหนึ่ง ซึ่งมีการถกเถียงกันมาตั้งแต่ในอดีตและมีนัยที่ยังมีความสำคัญในปัจจุบันคือ ยังมีมุมมองที่แตกต่างกันไปของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ว่า “ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30” คือระบบที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) หรือเป็นระบบ/กลไกที่ตั้งมาเพื่อกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้ มุมมองหรือการตีความในเรื่องนี้ที่แตกต่างกันก็อาจมีผลต่อข้อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย เช่น ในด้านผลิตภัณฑ์ว่าผลิตภัณฑ์ใดบ้างที่ควรนำมาคำนวณในการกำหนดราคาอ้อยในระบบ ซึ่งนอกจากทุกวันนี้จะใช้วิธีที่เป็นลูกผสม (เช่น ในกรณีกากน้ำตาลและน้ำตาลทรายขาว ในขณะที่ไม่ได้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์จากกากน้ำตาล เช่น เอทานอล และผลิตภัณฑ์จากชานอ้อย เช่น ไฟฟ้า แผ่น ไม้อัด Particle Board และ MDF และผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น น้ำตาลความหวานสูงหรือแม้แต่ไบโอพลาสติก) แล้ว ยังมีปัญหาในด้านกติกาที่อาจกลายเป็นอุปสรรคในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตของโรงงานในกรณีที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตสำหรับรองรับเป้าหมายการผลิตที่แตกต่างกัน เช่น ระหว่างการผลิตน้ำตาลกับเอทานอลจากน้ำอ้อย (หรืออาจรวมไปถึงผลิตจากน้ำตาลทรายดิบหรือกากน้ำตาลที่มีคุณภาพหรือความหวานสูง) และมีนัยไปถึงว่าการกำหนดราคาอ้อยควรกำหนดด้วยกติกาหรือตัวแปรใดบ้าง และควรเชื่อมโยงไปถึงผลผลิตที่ได้จริงเพียงใด (เช่น จะใช้รายรับจริงให้มากที่สุดที่เป็นไปได้หรือจะกำหนดราคาอ้อยตามเกณฑ์มาตรฐาน เช่น กำหนดค่าประสิทธิภาพ

มาตรฐานของโรงงาน และขายอ้อยตามค่าความหวานหรือ CCS) จะตั้งราคาอ้อยในระดับเขตดังเช่นในปัจจุบัน หรือกลับไปใช้ราคาเดียวทั่วประเทศ หรือใช้ราคาขายโรงงาน รวมไปถึงนโยบายในด้านประสิทธิภาพของโรงงาน (และวิธีวัดประสิทธิภาพและวิธีการควบคุมและตรวจสอบโรงงาน ซึ่งอาจต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วยในกรณีที่จะยังคงใช้ระบบ 70:30 แต่ปล่อยให้มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการผลิตหรือชนิดของผลิตภัณฑ์ได้) นโยบายของการอนุญาตให้ย้ายและขยายกำลังการผลิตในรัฐบาลที่ผ่านมา บทบาทของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง (เช่น ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย⁶¹ และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด)

โดยประวัติศาสตร์และโดยพหุนัยแล้ว “ระบบแบ่งปันผลประโยชน์” ที่ใช้อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในปัจจุบัน มีจุดเริ่มมาจากความต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการตกลงซื้อขายอ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ซึ่งเคยมีปัญหาในอดีตทั้งในด้านกติกาและการเจรจาต่อรองราคา และในบางกรณีก็มีความรุนแรงเกิดขึ้น หรือกรณีที่โรงงานปฏิเสธการซื้ออ้อยในช่วงกลางฤดูหีบอ้อย เป้าหมายหลักของการนำระบบนี้มาใช้จึงน่าจะเป็นการพยายามสร้างกลไกตั้งราคาและกติกากลางในการรับซื้ออ้อยที่เป็นที่ยอมรับและสามารถบังคับใช้ได้ มากกว่าที่จะพยายามสร้างความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ระหว่างชาวไร่และโรงงานขึ้นมาจริงๆ ตามนัยของชื่อที่เรียกว่า “ระบบแบ่งปันผลประโยชน์”

แต่การที่ระบบของไทยดัดแปลงมาจากของอัฟริกาใต้⁶² เป็นหลัก (โดยมีส่วนที่มาจากออสเตรเลีย (ควีนส์แลนด์) ด้วย) ก็น่าจะมีส่วนทำให้ตัวระบบ (รวมทั้งชื่อที่เรียก “ระบบแบ่งปันผลประโยชน์” ตัว พ.ร.บ.๗

⁶¹ ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) แต่ได้รับงบในการดำเนินทั้งหมดจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

⁶² อัฟริกาใต้ในขณะนั้นกำหนดกติกาการแบ่งปันผลประโยชน์โดยเลือกกำหนดราคาอ้อยในแต่ละปีโดยมีการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนของโรงงานและชาวไร่ จึงเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับความเป็นหุ้นส่วน เนื่องจากชาวไร่ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบจากการตัดสินใจในการลงทุนของโรงงาน (เช่น ถ้าโรงงานลงทุนเพิ่มและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มก็จะทำให้ส่วนแบ่งของโรงงานจะเพิ่มตามไปด้วย ซึ่งอาจจะกระทบทั้งส่วนแบ่งรายได้ และเงินที่จะเก็บเข้าหรือจ่ายออกจากกองทุนรักษาเสถียรภาพ) ซึ่งนักวิเคราะห์บางราย (เช่น บริษัท LMC) เชื่อว่าระบบนี้ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากระบบนี้ทำให้ฝ่ายโรงงานมีแรงจูงใจที่ลงทุนมากเกินไป

ซึ่งมีภาษาและองค์ประกอบที่มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะในมาตรา 56⁶³ และการดำเนินการในช่วงต่อมาซึ่งมีการกำหนดค่าอ้อยเป็นรายเขต)⁶⁴ หรือแม้แต่ชื่อที่เรียกกันทั่วไปว่า “ระบบแบ่งปันผลประโยชน์”) ก็อาจอ้างได้ว่าน่าจะสื่อเจตนารมณ์ของระบบในระดับหนึ่ง โดยรวมแล้ว กล่าวได้ว่าระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีความคลุมเครืออยู่ในระดับหนึ่ง

แต่โดยทั่วไปแล้ว ระบบหุ้นส่วนที่แท้จริงจะมีนัยของการลงทุนร่วมกันหรืออย่างน้อยก็นำกำไรมาแบ่งกันตามสัดส่วนของการลงทุน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศอัฟริกาใต้ในอดีต ที่ใช้แนวคิดการกำหนดระบบแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายมีผลตอบแทนจากการลงทุน⁶⁵ ในอัตราที่กำหนดเอาไว้ล่วงหน้า⁶⁶ ซึ่งทำให้อัตราส่วนแบ่งของชาวไร่และโรงงานจะเปลี่ยนไปในแต่ละปี (ไม่ได้เป็นค่าคงที่เหมือนที่กำหนดไว้ในระบบ 70/30 ของไทย) นัยของระบบนี้จึงคำนึงถึงการแบ่งผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทุกประเภทที่มีการนำวัตถุดิบมาใช้ (เช่น นอกจากกากน้ำตาลแล้ว ยังคิดรวมไปถึงค่าพลังงาน โดยคิดจากค่าไฟฟ้าที่โรงงานประหยัดได้จากการใช้ชานอ้อยเป็นเชื้อเพลิง) ในขณะที่ชาวไร่ก็มีส่วนในการแบกรับความเสี่ยงในการลงทุนของโรงงานในการขยายโรงงานหรือขยายสายการผลิตมาทำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ด้วย (ซึ่งมักจะมีผลที่ไปกระทบอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน) ทำให้โดยหลักการแล้ว จะต้องมีการปรับเปลี่ยน (ขยาย) กติกาให้มาครอบคลุมผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่เรื่อยๆ แต่ถึงแม้ว่าระบบของอัฟริกาใต้จะเป็นต้นแบบของระบบของไทย แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของอัฟริกาใต้กลับไม่ได้ประสบความสำเร็จ ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากปัญหาแรงจูงใจที่เกิดจากระบบหุ้นส่วน จนมีการเปลี่ยนแปลงระบบ

⁶³ ความน่าสนใจในกรณีนี้คือ ในระบบเดิมของอัฟริกาใต้ (ในช่วงที่ไทยประยุกต์มาใช้) นั้น กำหนดให้จ่ายเงินชดเชยให้โรงงานและชาวไร่ในปีที่ได้ผลตอบแทนการลงทุนต่ำกว่าที่กำหนดไว้ **แต่ในปีที่ระบบมีรายรับสุทธิสูงกว่าอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่กำหนดไว้ รายรับส่วนที่เกินจากนั้นจะต้องเข้ากองทุนทั้งหมด** ซึ่งก็คือออกแบบเป็นกองทุนรักษาเสถียรภาพ ขณะที่ของไทยมีแต่การจ่ายชดเชยในปีที่ราคาต่ำตามมาตรา 56 เสมอ แต่ไม่เคยมีการดำเนินการตามมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้นำรายได้ส่วนเกินเข้ากองทุนในทำนองเดียวกันกับของอัฟริกาใต้ และหันไปใช้วิธีเรียกเก็บค่ารักษาเสถียรภาพมาเข้ากองทุนแทน (แต่ถึงแม้ว่าจะมีการเก็บเงินค่ารักษาเสถียรภาพอยู่เป็นประจำ ก็เป็นการเก็บในอัตราที่ต่ำและไม่ค่อยเพิ่มอย่างมีนัยสำคัญในปีที่ราคาน้ำตาลหรือราคาอ้อยสูงเป็นพิเศษ) อ้อยโรงงานจึงกลายเป็นสินค้าเกษตรชนิดเดียวของไทยที่ภาครัฐสร้าง “ระบบประกันการขาดทุน” ให้โรงงานน้ำตาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่มีทุนนับพันล้านบาท

⁶⁴ ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลทำให้ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับขึ้นกับประสิทธิภาพและการตัดสินใจของโรงงานในเขตนั้นในระดับหนึ่ง เช่น ชาวไร่ที่ส่งอ้อยให้โรงงานที่เน้นการผลิตน้ำตาลทรายดิบเป็นหลักอาจได้รับค่าอ้อยที่ต่ำกว่าชาวไร่ที่ส่งอ้อยให้โรงงานที่เน้นการผลิตน้ำตาลทรายขาวเป็นหลัก ทั้งที่ประสิทธิภาพโดยทั่วไปของทั้งสองโรงงานอาจจะไม่ต่างกันเลยก็ได้

⁶⁵ รวมทั้งเงินทุนหมุนเวียน (working capital) สำหรับโรงงานด้วย (กำหนดไว้ที่ 3 เดือน)

⁶⁶ เช่น เคยกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนของโรงงานไร่ที่ร้อยละ 14 และของชาวไร่ที่ร้อยละ 7 (โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายที่ดิน) ซึ่งอาจมีผลทำให้โรงงานมีแรงจูงใจที่จะลงทุนมากเกินไปจนความจำเป็น นอกจากนี้ การกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนของแต่ละฝ่ายด้วยอัตราที่คงที่ไปตลอด ย่อมเป็นเป้าหมายที่ยากที่จะบรรลุได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

ในเวลาต่อมา⁶⁷ ในขณะที่ในประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมา ระบบ 70:30 รักษาแรงจูงใจในด้านประสิทธิภาพ การผลิตน้ำตาลของโรงงานและการขยายการผลิตอ้อยของชาวไร่ได้ดีพอสมควร⁶⁸ แต่ไม่ค่อยเอื้อสำหรับการปรับเปลี่ยนกรรมวิธีการผลิต หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ (โดยเฉพาะส่วนที่จะผลิตจากน้ำอ้อยโดยตรง)

ถ้าพิจารณาในด้านพฤติกรรม ก็ยังไม่มีอะไรที่บ่งชี้ว่าระบบปัจจุบันเป็นระบบ “หุ้นส่วน” เพราะความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น ชาวไร่ไม่ได้มีส่วนเป็นเจ้าของหรือร่วมบริหารโรงงาน ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์หรือมีส่วนตัดสินใจในการผลิต/ขายน้ำตาลของโรงงาน การขายน้ำตาลโควต้า ข. ก็ทำเพื่อกำหนดราคาอ้างอิง เนื่องจากชาวไร่ไม่อยู่ในวิสัยที่จะทราบได้ว่าโรงงานขายน้ำตาลออกไปในราคาใดบ้าง และเมื่อได้ดำเนินการขายร่วมกันได้ไม่นาน ทั้งสองฝ่ายก็ยังคงแยกกันขายอีก

ตลอดช่วงประมาณสามสิบปีที่มีการนำระบบนี้มาใช้ ก็มีการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแทนชาวไร่ และโรงงานในหลากหลายประเด็น ซึ่งบางประเด็นก็ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (เช่น การขายน้ำตาลโควต้า ข. รวมทั้งฟรีเมีย้ม การแบ่งเขตคิดราคาอ้อย การคิดราคาอ้อยตามความหวานเป็นบางส่วน ฯลฯ) แต่ก็มีประเด็นใหญ่ประเด็นหนึ่งที่ชาวไร่ให้ความสำคัญค่อนข้างมาก (แต่การเจรจาประสบความสำเร็จน้อยมาก) ก็คือการนำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มาคิดรวมในการคำนวณราคาอ้อย ซึ่งกล่าวได้ว่ามีเพียงกรณีเดียวที่บรรลุข้อตกลงเป็นบางส่วนในระยะแรก คือกรณีกากน้ำตาล (โมลาส) ซึ่งตกลงว่าจะนำส่วนต่างของราคาโมลาสในแต่ละปีกับราคาเมื่อเริ่มระบบ (ปี 2525/26) มารวมในการคำนวณราคาอ้อยด้วย แต่ทั้งนี้ได้นำส่วนต่างของค่าขนส่งโมลาสที่เพิ่มขึ้นจากปี 2525/26 มาหักเป็นค่าใช้จ่ายของระบบด้วย⁶⁹ สำหรับกรณีชานอ้อย (ซึ่งคล้ายกับกากน้ำตาล แต่แทบจะไม่มีราคาในช่วงที่เริ่มระบบนี้) และผลิตภัณฑ์ปลายน้ำ (ทั้งจากกากน้ำตาลและชานอ้อย) นั้น จะพบว่าโรงงานลงทุนทำก็ต่อเมื่อโรงงานสามารถแยกกิจการออกมาอย่างชัดเจน (เช่น โรงผลิตเอทานอล ปาร์ติเคิลบอร์ด โรงไฟฟ้า) หรือเชื่อว่าการแยกไปตั้งเป็นบริษัทใหม่จะสามารถป้องกันการเรียกร้องสิทธิของชาวไร่ได้ หรือไม่ต้องถูกนำมาแบ่งตามมูลค่าที่แท้จริง (เช่น กรณี

⁶⁷ นอกจากนี้ ยังถือได้ว่าผู้ที่ออกแบบระบบของอัฟริกาได้ไม่ได้มีความรอบคอบเท่าที่ควร เพราะการกำหนดให้แต่ละฝ่ายในระบบได้รับผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่ตายตัว (ค่าคงที่) นั้น เป็นการยากที่จะกำหนดค่าคงที่ใดๆ ที่จะมีค่า “พอดี” และรักษาสมดุลย์ของระบบให้อยู่ตรงนั้นได้ในระยะยาว

⁶⁸ ดูตัวอย่างการวิเคราะห์โดย วิโรจน์ (2543) ในบทที่ 3 และภาคผนวก ข. ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543. *โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย: สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก เล่มที่ 1 รายงานหลัก* เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.

⁶⁹ และในปัจจุบัน การคำนวณค่าขนส่งก็มีความซับซ้อนมาก โดยนอกจากจะแตกต่างกันระหว่างน้ำตาลโควต้า ก. และโควต้าอื่น และแตกต่างกันในระหว่างภูมิภาคแล้ว ยังมีประเด็นเรื่องการคิดค่าขนส่งกากน้ำตาล (ซึ่งปัจจุบันมีการส่งออกน้อยลงมาก) เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผลทำให้การคำนวณค่าอ้อยขั้นสุดท้ายในปีที่ผ่านมา (2552/54) มีปัญหา

น้ำตาลชนิดพิเศษ) แต่ยังคงจะไม่ลงทุนในการปรับเปลี่ยนกรรมวิธีการผลิตหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยเฉพาะส่วนที่ผลิตจากน้ำอ้อยโดยตรง (โดยเฉพาะเอทานอล) เพราะมีความเสี่ยงที่จะถูกเรียกร้องส่วนแบ่งจากชาวไร่

ในแง่หนึ่ง พฤติกรรมและจุดยืนของโรงงานในส่วนของการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้ เพราะเมื่อผลิตภัณฑ์หนึ่งใดถูกนำเข้ามาในระบบแบ่งผลประโยชน์ในรูปแบบเดียวกับน้ำตาล โรงงานจะกลายเป็นหุ้นเสี่ยงข้างน้อยที่จะได้ผลประโยชน์ไม่ถึงหนึ่งในสาม ในขณะที่เป็นฝ่ายลงทุนเพิ่มเองล้วนๆ

ในอดีตระบบนี้ไม่ได้เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้ ตัวอย่างเช่น ในปี 2554 ที่ผ่านมา เอทานอลก็ยังล้นตลาดและมีราคาไม่ดีมาก (เมื่อเทียบกับน้ำตาล) ทำให้ยังมีทั้งโมลาสและเอทานอลเหลือสำหรับส่งออก โดยไม่จำเป็นต้องผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อย แต่ในปัจจุบันที่รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกเบนซิน 91 ตั้งแต่ต้นปี 2556 ก็ทำให้โมลาสที่มีไม่เพียงพอสำหรับผลิตเอทานอลที่ใช้ในประเทศ และน่าจะทำให้ราคาเอทานอลมีแนวโน้มสูงขึ้น (เนื่องจากการผลิตเอทานอลบางส่วนจะต้องหันไปผลิตจากมันสำปะหลัง ซึ่งปกติจะมีต้นทุนสูงกว่าผลิตจากโมลาสหรือน้ำอ้อย) และน่าจะเริ่มมีโรงงานที่ต้องการผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยมากขึ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ราคาน้ำตาลลดลงสวนทางกับเอทานอล) แต่ก็เชื่อได้ว่าภายใต้กฎกติกาของระบบที่ใช้ในปัจจุบันนั้น โรงงานจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแผนการผลิต ซึ่งนอกจากโรงงานจะเสียโอกาสในส่วนนี้ (ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวที่อาจมีการลงทุนสร้างโรงงานเอทานอลที่ใช้มันสำปะหลังหรือวัตถุดิบอื่นเพิ่มขึ้น) แล้ว ชาวไร่เองก็อาจเสียโอกาสที่จะขยายการปลูกอ้อยและ/หรือได้ราคาอ้อยที่ดีขึ้นในระยะยาวด้วย

ความเห็นของผู้วิจัยในเรื่องนี้คือ การปรับเปลี่ยนระบบที่เป็นอยู่ (ซึ่งโดยพฤตินัยโดยส่วนใหญ่ก็มีลักษณะใกล้เคียงกับกลไกกำหนดราคาข้าวเปลือกอ้อยอยู่แล้ว) **มาเป็นระบบที่กำหนดลงไปเลยว่าเป็นกลไกกำหนดราคาข้าวเปลือกอ้อยโดยที่ชาวไร่และโรงงานไม่ได้เป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจกัน** จะทำให้ระบบมีความคล่องตัวขึ้นและเอื้อต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มากขึ้น (เช่น การผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อย) ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับทั้งสองฝ่ายในระยะยาว รวมทั้งจะเอื้อต่อการใช้เครื่องมือทางการเงินในการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ด้วย เช่น ูงใจให้ส่งอ้อยสดมากขึ้น และส่งอ้อยไฟไหม้ อ้อยยอดยาวหรือที่มีสิ่งเจือปนน้อยลง หรือพัฒนาระบบการจ่ายค่าอ้อยที่สูงขึ้นในช่วงต้นและปลายฤดูที่จะทำให้โรงงานสามารถหีบอ้อยในแต่ละปีได้นานขึ้น ทำให้โรงงานสามารถใช้กำลังการผลิตที่มีอยู่ได้เต็มศักยภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนในลักษณะนี้อาจมีนัยที่เป็นการริดรอนสิทธิของแต่ละฝ่าย (สิทธิในการแชร์ผลกำไรและความเสี่ยง)⁷⁰ ลงด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาจากข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายในช่วงที่ผ่านมา

⁷⁰ แม้ว่าในบางกรณีแล้ว ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง สิทธิที่ว่ามักเป็นเพียงสิทธิในการเรียกร้อง (ซึ่งจะไม่ได้อะไรกลับมาถ้าอีกฝ่ายไม่ตอบสนอง)

มาแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า ในภาพรวมแล้ว โรงงานเป็นฝ่ายที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงในด้านนี้มากกว่า ขณะที่ชาวไร่จำนวนหนึ่งยังคงอ้างหรือเรียกร้องสิทธิในฐานะหุ้นส่วนที่ต้องการให้นำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เข้ามาเพิ่มในระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาโดยตลอด ดังนั้น การปรับเปลี่ยนจึงควรพิจารณาปรับเปลี่ยนที่เอื้อประโยชน์กับชาวไร่มากกว่า (เช่น การได้รับราคาอ้อยที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน)⁷¹ แต่ในส่วนของโรงงานเองก็มีโอกาสที่จะหาประโยชน์ได้จากการมีความคล่องตัวและอิสระที่จะปรับเปลี่ยนการผลิตได้อย่างเสรี (เช่น โรงงานสามารถเปลี่ยนไปผลิตน้ำตาลทรายขาวทั้งหมดโดยไม่ต้องจ่ายค่าอ้อยเพิ่ม หรือในกรณีที่ราคาน้ำตาลต่ำเมื่อเทียบกับเอทานอล ก็สามารถเลือกหรือเปลี่ยนมาผลิตเอทานอลทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น จากน้ำอ้อยที่หีบในรอบหลังๆ ได้ในทันที โดยไม่ต้องผ่านการขออนุญาตหรือเจรจาตกลงที่ยุ่งยาก) นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนที่เอื้อประโยชน์กับชาวไร่ในรูปของราคาอ้อยที่ดีขึ้น ก็น่าจะเป็นประโยชน์กับโรงงานในแง่ที่ชาวไร่มีแรงจูงใจในการปลูกอ้อยมากขึ้น ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับแผนการขยายการผลิตของโรงงานจำนวนมากที่ได้รับใบอนุญาตในการย้าย/เพิ่มกำลังการผลิตในขณะนี้

ในส่วนของชาวไร่ นั้น แม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจได้ว่าชาวไร่อาจต้องการรักษาสิทธิในการที่โรงงานนำอ้อยไปทำผลิตภัณฑ์ต่างๆ ในอนาคต ซึ่งเป็นไปได้ว่าอาจมีผลิตภัณฑ์ที่จะกลายมาเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในอนาคต แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา (กรณีโมลาสและเอทานอล) ชาวไร่ก็น่าจะตระหนักได้โดยง่ายว่า ในระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้รายได้เพิ่มจากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ นั้น ไม่ได้ทำได้โดยง่าย และที่ผ่านมาโรงงานก็สามารถหาทางออกโดยการแยกกิจการที่ทำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ออกจากกิจการโรงงานน้ำตาลได้ไม่ยากนัก⁷²

ในทางกลับกัน ในระบบที่เป็นอยู่ ชาวไร่ต้องเป็นฝ่ายมารับภาระความเสี่ยงหรือการตัดสินใจด้านการผลิตของโรงงานด้วย⁷³ ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นระบบที่พึงปรารถนานักในมุมมองของเกษตรกรเอง การใช้ระบบนี้ยังทำให้รายได้ของชาวไร่ขึ้นกับประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาล ซึ่งจากข้อมูลเบื้องต้น (ซึ่งคิดรวม

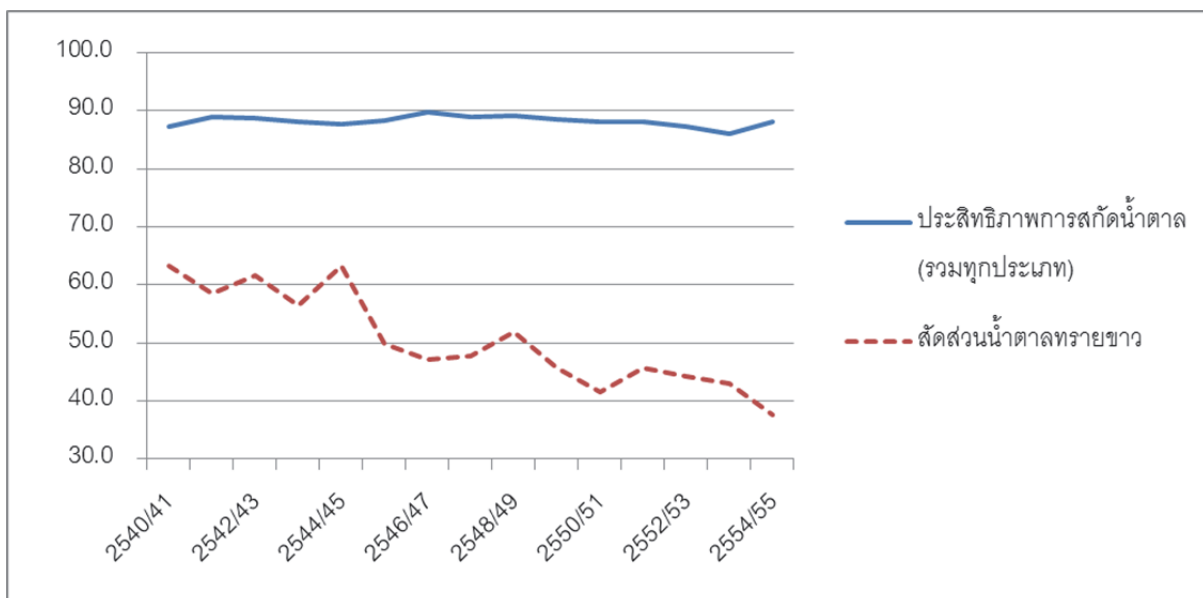
⁷¹ ทั้งนี้ มีเหตุผลอื่นที่ควรมีการปรับวิธีการคำนวณราคาอ้อยที่ทำให้ราคาอ้อยสูงขึ้นด้วยเช่นกัน เช่นหัวข้อ 4.1 ก็ได้ชี้ว่า ถ้าราคาอ้อยถูกกำหนดในตลาดที่มีการแข่งขัน การที่เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ทำจากอ้อย (เช่น เอทานอลจากโมลาส ไฟฟ้าปาร์ติเกิลบอร์ด และบรรจุภัณฑ์จากชานอ้อย และปุ๋ยจากฟیلเตอร์เค้ก) หรือในกรณีที่ผลิตภัณฑ์เดิมมีมูลค่าสูงขึ้น ก็จะต้องให้ราคาอ้อยสูงขึ้นด้วย (เทียบเคียงได้กับกรณีที่มีความต้องการแลกเปลี่ยนและรำเพิ่ม ซึ่งจะดึงราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น)

⁷² **อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว ราคาอ้อย (ซึ่งเป็นวัตถุดิบ) ก็ควรจะสะท้อนราคาของผลิตภัณฑ์หลักๆ ที่ได้จากอ้อย** ไม่ว่าจะผลิตผลิตภัณฑ์เหล่านั้นจะผลิตโดยกิจการเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะหันมาวิเคราะห์ประเด็นนี้ รวมทั้งเสนอแนวคิด/หลักการสำหรับการคำนวณราคาอ้อยถ้ามีการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์หลักในอนาคต

⁷³ ตัวอย่างเช่น ในเขตที่โรงงานเลือกผลิตน้ำตาลทรายดิบเป็นหลัก ชาวไร่ก็มีแนวโน้มจะได้รับค่าอ้อยต่ำกว่าในเขตที่โรงงานเลือกผลิตน้ำตาลทรายขาวเป็นหลัก รวมทั้งในกรณีที่ประสิทธิภาพในการสกัดน้ำตาลของโรงงานในทั้งสองเขตอาจจะไม่ต่างกัน

น้ำตาลทุกชนิดที่ผลิตในช่วงก่อนปิดหีบเข้าด้วยกัน)⁷⁴ บ่งชี้ว่าประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลมีแนวโน้มลดต่ำลงมาเป็นลำดับ (ถึงแม้จะไม่นับรวมปี 2553/54 ซึ่งเป็นปีที่ปริมาณอ้อยสูงเกินความคาดหมายของทุกฝ่าย) (ดูรูปที่ 3.1 และ 3.2⁷⁵) (แม้ว่าประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลอาจจะขึ้นกับคุณภาพอ้อยด้วยก็ตาม) ซึ่งชาวไร่เองก็ให้ความสนใจประเด็นนี้ อันเป็นที่มาของข้อเรียกร้องของชาวไร่บางกลุ่มให้คิดค่าอ้อยเป็นรายโรงงานแทนรายเขต แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ทั้งชาวไร่และตัวแทนของศูนย์บริหารการผลิตฯ ในปัจจุบัน ไม่น่าจะมีศักยภาพพอหรืออยู่ในฐานะที่จะติดตามกำกับประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานได้⁷⁶

รูปที่ 3.1 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาล (อย่างหยาบ) และสัดส่วนน้ำตาลทรายขาว ณ วันปิดหีบ



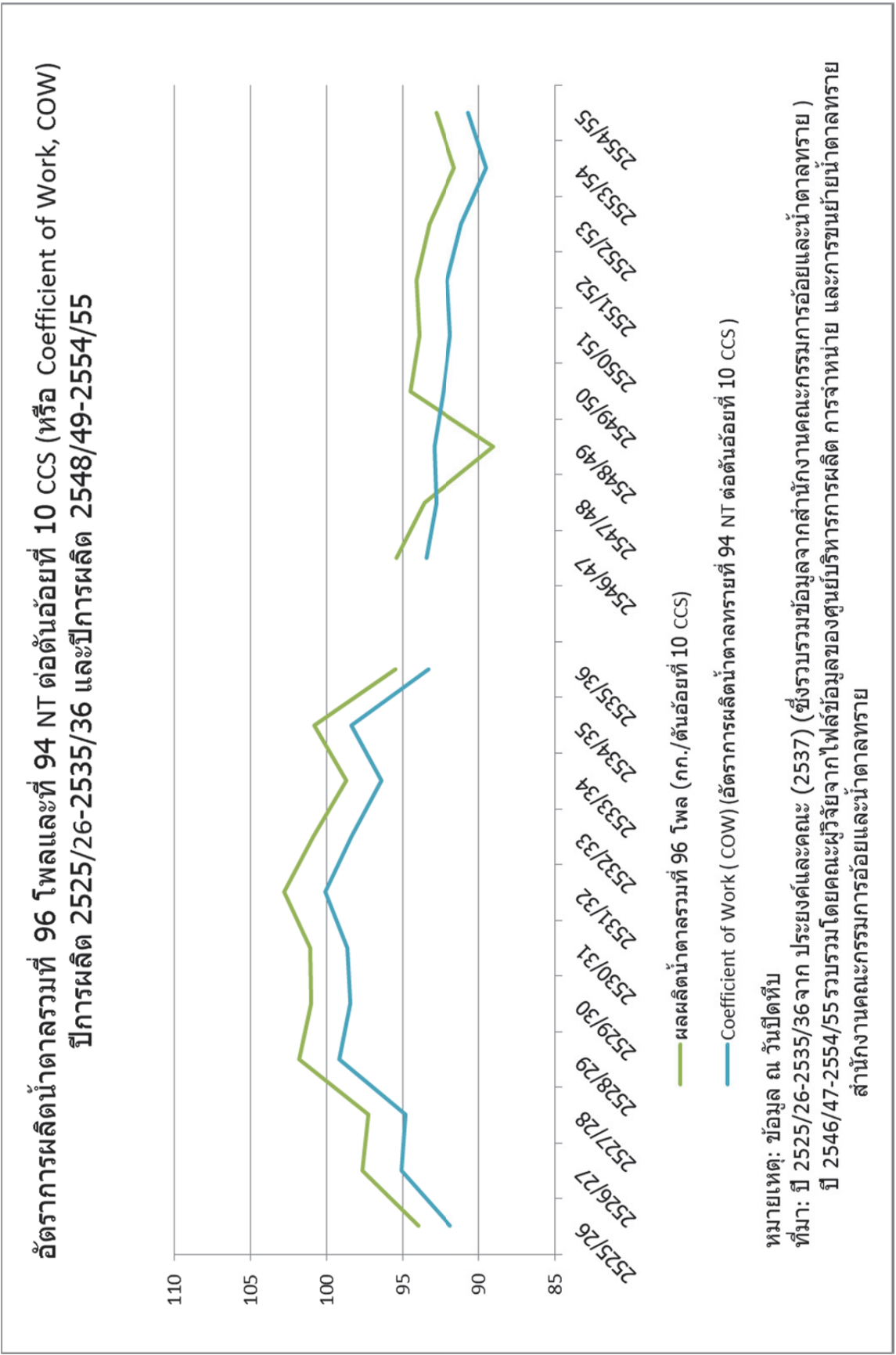
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลของ สอน.

⁷⁴ วิธีนี้ไม่มีปัญหาในการเปรียบเทียบข้ามเวลาอยู่บ้างในกรณีที่โรงงานเพิ่มสัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายขาวในช่วงดังกล่าว (แต่กรณีนี้คงไม่ใช่ประเด็นเพราะข้อมูลจริงในรูปที่ 3.1 ชี้ไปในทางตรงกันข้าม) หรือผลิตน้ำตาลทรายดิบที่มีความหวานเพิ่มขึ้น (ซึ่งกรณีหลังนี้มีส่วนจริง โดยปัจจุบันโรงงานส่วนใหญ่หันมาผลิตน้ำตาลทรายดิบที่มีความหวานสูง (HiPol คือ 98.5-99.3% หรือ VeryHiPol ที่ความหวาน 99.4%) ขณะที่ผลิตน้ำตาลทรายดิบปกติที่ 96-97.99% (J-Spec สำหรับส่งตลาดญี่ปุ่น ซึ่งน้ำตาลที่มีความหวานไม่เกิน 97.99% จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า) และสามสมาคมโรงงานกำลังตั้งเป้าให้โรงงานของไทยหันมาใช้มาตรฐานน้ำตาลทรายดิบที่ 99.2% ในปีหน้าด้วย)

⁷⁵ ข้อมูลในรูปที่ 3.2 ในช่วงแรกอาจมีปัญหาคำว่าน่าเชื่อถืออยู่บ้าง เพราะในช่วงดังกล่าวยังไม่ได้มีการซื้ออ้อยตาม CCS ข้อมูลค่า CCS จึงน่าจะมาจากการสุ่มตัวอย่างหรือประมาณการ (สำหรับปี 2554/55 รายงาน ณ 16 พฤษภาคม 2555 มีค่า COW = 90.72 และผลิตน้ำตาลที่ 96 pol ต่ออ้อยที่ 10 CCS ที่ 92.77 กก./ตันอ้อย ซึ่งสูงกว่าในรูปเล็กน้อย)

⁷⁶ และอาจไม่สมควรทำด้วย เพราะฝ่ายโรงงานน่าจะรู้ดีกว่า (และน่าจะมีส่วน) ในการเลือกกระบวนการผลิตของตนเอง

รูปที่ 3.2 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลรวมที่ 96 โพล และค่า Coefficient of Work (COW) (อัตราการผลิตน้ำตาลที่ 94 NT ต่อตันอ้อยที่ 10 CCS) สรุป ณ วันปิดหีบ



สุดท้าย ข้อดีในเชิงประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งของการเปลี่ยนจากระบบหุ้นส่วนมาเป็นระบบซื้อขายอ้อยก็คือมีโอกาสมากที่จะสามารถลดความซับซ้อนและค่าใช้จ่ายในการเจรจาและการบริหารระบบ ทั้งนี้ ถ้าเราเลือกเดินไปในเส้นทางที่เป็นระบบหุ้นส่วน ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ก็มีแนวโน้มที่จะมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ (จากที่ที่มีความซับซ้อนมากอยู่แล้วในปัจจุบัน) ตามชนิดของผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มจำนวนขึ้น และคงต้องหากติกาที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายในการแบ่งผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ใหม่ต่างๆ ซึ่งแต่ละตัวก็มีเทคโนโลยีและโครงสร้างต้นทุนที่ต่างกัน และยังต้องอาศัยทั้งการควบคุมที่มีขั้นตอนยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งวิธีนี้ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันด้านประสิทธิภาพทั้งสำหรับชาวไร่⁷⁷ ผู้บริโภค⁷⁸ และโรงงาน⁷⁹ และในหลายกรณีต้องผ่านการเจรจาที่เยิ่นเย้อ แต่ก็ไม่ได้ผลอะไรที่ต่างไปจากเดิมมากนัก หรือในบางกรณีต้องกลับมาเจรจาในเรื่องเดิม แต่ด้วยความลำบากกว่าเดิมเสียอีก⁸⁰

3.2 อ้อยในฐานะที่เป็นพืชอาหารและพลังงาน และนัยที่มีต่อระบบแบ่งผลประโยชน์

การขยายตัวของพลังงานทดแทนจากพืชเป็นที่ประจักษ์ชัดในแทบทุกมุมโลก โดยในช่วงประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการนำพืชอาหารอย่างอ้อยและข้าวโพดมาผลิตเอทานอล และพืชน้ำมัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งปาล์มน้ำมัน) มาผลิตไบโอดีเซล ทำให้นอกจากยางพาราที่เป็นพืชที่มีราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงตามราคาพลังงานแล้ว ในระยะหลังราคาพืชอาหารและพืชน้ำมันที่ถูกนำมาผลิตหรือผสมน้ำมันเชื้อเพลิงก็ได้รับอิทธิพลจากราคาน้ำมันค่อนข้างมากเช่นกัน และในบางกรณี อิทธิพลนี้ส่งต่อไปถึงธัญพืชอีกหลายชนิดที่ปกติไม่ได้ถูกนำมาทำเอทานอลที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง เช่นข้าวสาลีและข้าวเจ้า มีราคาสูงขึ้นตามไปด้วยจนเกิดวิกฤตการณ์ด้านอาหารดังเช่นในปี 2008 (2551)

แต่ถึงแม้ว่าการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ (biofuels) เหล่านี้ ดูเหมือนจะช่วยเพิ่มความมั่นคงในด้านพลังงานได้บ้าง⁸¹ แต่ก็ยังมีคำถามทั้งในด้านความคุ้มค่าในด้านเศรษฐกิจ (ทั้งในด้านความสามารถในการ

⁷⁷ อันจะเห็นได้จากประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลที่มีแนวโน้มลดลงในระยะหลัง

⁷⁸ น้ำตาลหายไปจากตลาดแม้ว่าจะมีระบบการควบคุมและการขึ้นงวดน้ำตาลอย่างเข้มงวด

⁷⁹ ซึ่งอาจเลือกกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าในกรณีที่โรงงานได้ประโยชน์จากการผลิตแบบนี้เต็มเม็ดเต็มหน่วยกว่า

⁸⁰ เช่น กรณีราคากากน้ำตาลและราคาอ้อยขึ้นสุดท้ายในปี 2553/54 ซึ่งเพิ่งมาจบลงได้อีกเกือบหนึ่งปีต่อมา

⁸¹ แต่แม้กระทั่งในเรื่องนี้ก็ยังมีคำถามว่าผลจริงแค่ไหน ตัวอย่างเช่น ถ้าเกิดกรณีที่การขนส่งน้ำมันดิบและพลังงานอื่นๆ จากต่างประเทศถูกตัดขาด พลังงานทดแทนจากพืชของไทยจะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาได้จริงมากน้อยแค่ไหน

แข่งขันที่แท้จริงในทางเศรษฐกิจของพลังงานจากพืชอาหาร⁸² และผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมในภาพรวม⁸³) และในแง่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (เช่น ในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพหนึ่งหน่วยต้องใช้เชื้อเพลิงจากฟอสซิลมากแค่ไหน กระบวนการผลิตและการใช้เชื้อเพลิงเหล่านี้มีส่วนสร้างหรือลดมลพิษและปัญหาโลกร้อนมากแค่ไหน การขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเพื่อมาทำพลังงานทดแทนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด ฯลฯ) ในบทที่ 2 คณะผู้วิจัยได้ทบทวนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องการผลิตเอทานอลจากอ้อยไว้พอสมควร ซึ่งผลการศึกษาที่มีอยู่ไม่ได้บ่งชี้อย่างชัดเจนว่าการผลิตและใช้เอทานอลมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม บวกต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงยังไม่มีเหตุผลในเชิงวิชาการที่จะแนะนำหรือเรียกร้องให้รัฐบาลนำเงินภาษีมาอุดหนุนมาอุดหนุนแก๊สโซฮอล์และเอทานอลเป็นพิเศษ (อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยจะมีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎระเบียบที่น่าจะเป็นกลไกชัดเจนของการส่งออกเอทานอลอย่างเสรี และคัดค้านการออกกฎระเบียบหรือมาตรการอื่นใดที่จะมาทำให้ผู้ซื้อที่มีอำนาจเหนือตลาดเอทานอลภายในประเทศมากขึ้น ตลอดจนสนับสนุนการผลิตเอทานอลจากอ้อยมากกว่ามันสำปะหลังด้วยเหตุผลในด้านประสิทธิภาพ)

โดยทั่วไปแล้ว ราคาพืชผลการเกษตรที่ไม่ได้ถูกนำไปบริโภคโดยตรง จะขึ้นกับราคาของผลิตภัณฑ์หลักๆ ที่ได้มาจากการแปรรูปพืชชนิดนั้น ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ราคาอ้อย (ซึ่งเป็นวัตถุดิบ) ก็ควรจะสะท้อนราคาของผลผลิตหลักๆ ที่ได้มาจากอ้อย (ซึ่งในประเทศไทยในปัจจุบันคือน้ำตาล ถึงแม้ว่าในระยะหลังจะมีความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือการนำกากน้ำตาลไปผลิตเอทานอล แต่ก็ยังเป็นผลิตภัณฑ์ส่วนน้อย) และถ้าผลผลิตหลักๆ จากอ้อยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ก็ควรจะสะท้อนเข้าไปอยู่ในราคาอ้อยด้วย ไม่ว่าการผลิตผลิตภัณฑ์เหล่านั้นจะ

⁸² ตัวอย่างเช่น ที่ผ่านมา ซึ่งมีเสียงเรียกร้องจากอุตสาหกรรมนี้ และเสียงบ่น วิจารย์ ไปจนถึงตำหนิรัฐบาลว่าไม่ได้ให้การสนับสนุนแก๊สโซฮอล์อย่างเพียงพอ นั้น ราคาที่ยังไม่รวมภาษีทุกชนิดของแก๊สโซฮอล์ (ซึ่งมีค่าพลังงานต่ำกว่า) ก็มักจะแพงกว่าราคาน้ำมันเบนซินที่มีค่าออกเทนเท่ากัน ซึ่งถ้าจะให้แข่งขันได้จริง ต้นทุนของแก๊สโซฮอล์จะต้องต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน (แบบเดียวกับราคาขายปลีกตามปั้มน้ำมัน) นอกจากนี้ การผลิตแก๊สโซฮอล์เพิ่มขึ้นอาจทำให้โรงกลั่นจำนวนหนึ่งมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการที่ต้องนำเข้าสู่ส่วนผสมน้ำมันเบนซินออกเทนต่ำ (heavy naphtha) และส่งออกผลผลิตจากการกลั่นน้ำมันที่มีออกเทนสูงกว่า (light naphtha/น้ำมันเบนซิน) ส่วนที่เหลือจากการกลั่นน้ำมันดิบออกไป ในทำนองเดียวกัน ในกรณีของไบโอดีเซล ก็ค่อนข้างชัดเจนว่าราคาน้ำมันปาล์มมันสูงกว่าราคาน้ำมันดีเซลที่ไม่รวมภาษีใดๆ มาก

⁸³ เช่น การที่พืชอาหารส่วนหนึ่งถูกแย่งมาทำเชื้อเพลิง ทำให้ราคาอาหารแพงขึ้นและส่งผลกระทบต่อพลเมืองจำนวนมากของโลก (และน่าจะรวมถึงคนไทยจำนวนไม่น้อย) ที่มีรายได้น้อย

อยู่ในกิจการเดียวกันกับโรงงานน้ำตาลหรือไม่ก็ตาม^{84, 85} ซึ่งในปัจจุบันกากน้ำตาลน่าจะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เข้าข่ายนี้มากที่สุด⁸⁶

ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้น ถ้ามีความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์ใดมากขึ้น ก็จะทำให้ราคาในตลาดของผลิตภัณฑ์นั้นสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ถ้าประเทศไทยมีตลาดกากน้ำตาลที่แข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นมาของกากน้ำตาล (จากการที่ถูกนำไปใช้ผลิตเอทานอล) ก็ย่อมจะสะท้อนเข้ามาในราคากากน้ำตาลด้วย⁸⁷ แต่ในความเป็นจริงนั้น เนื่องจากในหลายกรณีบริษัทเอทานอลที่ผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาลมักเป็นบริษัทในเครือของโรงงานน้ำตาลนั่นเอง ทำให้มักไม่มีข้อมูลการซื้อขายออกสู่สาธารณะ หรือแม้กระทั่งในกรณีที่มีการเปิดเผยและนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ ก็ยังอาจมีปัญหาความน่าเชื่อถือของข้อมูลอยู่ดี เนื่องจากการซื้อขายระหว่างสองกิจการที่อยู่ในเครือเดียวกันนั้น อาจมีเหตุผลบางประการที่ทำให้กิจการเหล่านั้นเลือกตั้งราคาซื้อขายที่ต่างออกไปจากราคาที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ และที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันก็คือ การที่กากน้ำตาลเป็นที่ต้องการมากขึ้นในเครือของตัวเองหรือภายในประเทศ ทำให้ปริมาณการส่งออกกากน้ำตาลลดลงอย่างมาก จนกลายเป็นตลาดที่เบาบาง (thin market) และทำให้ราคาส่งออก (ซึ่งปกติมักเป็นราคาที่สามารถใช้อ้างอิงได้ เพราะโดยทั่วไปแล้วผู้ซื้อในต่างประเทศไม่ได้มีผลประโยชน์ใดๆ ร่วมกับผู้ขาย) กลายเป็นราคาที่เชื่อถือได้น้อยลงมาก เนื่องจากมีปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้อยจนทำให้ค่าเฉลี่ยที่ได้จากการส่งออกไม่ได้เป็นตัวแทนที่ดีของราคากากน้ำตาลในประเทศอีกต่อไป

⁸⁴ ตัวอย่างเช่น ถ้าเดิมซังข้าวโพดเคยถือเป็นขยะที่ไม่มีราคา แต่ต่อมาเทคโนโลยีที่สามารถผลิตเอทานอลและไบโอพลาสติกจากซังข้าวโพดที่มีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในตลาดที่มีการแข่งขันนั้น ความต้องการซังข้าวโพดก็จะทำให้ซังข้าวโพดมีราคาเพิ่มขึ้น **ไม่ว่ากิจการที่ใช้เมล็ดข้าวโพดกับซังข้าวโพดจะมีความเกี่ยวข้องกันในทางธุรกิจใดๆ หรือไม่ก็ตาม** ในทำนองเดียวกัน ในกรณีของข้าว ถั่ว และถั่วเหลืองมีราคาสูงขึ้น ก็ย่อมมีผลต่อราคาข้าวเปลือก (หรือค่าจ้างสี) เช่นกัน

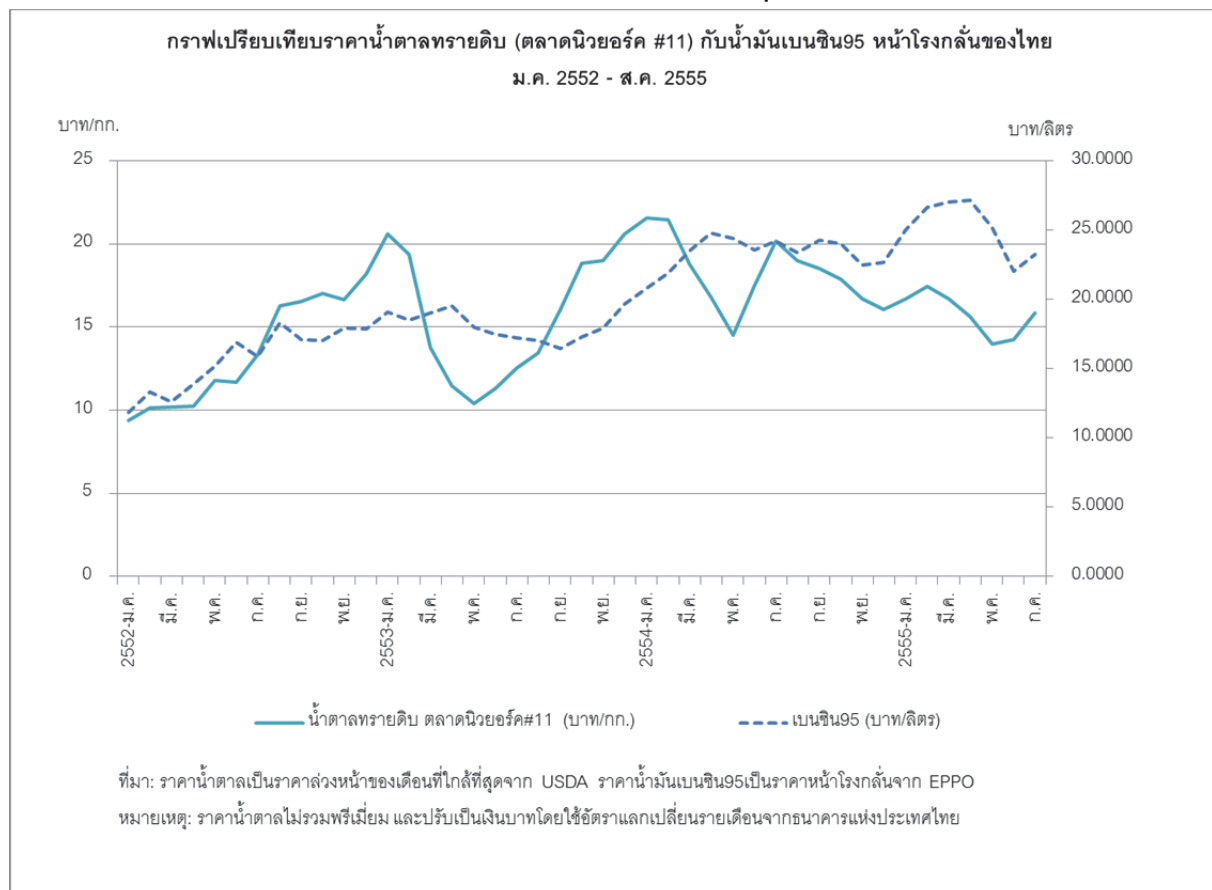
⁸⁵ **และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในอนาคตในระดับที่มีการเปลี่ยนผลิตภัณฑ์หลักจากน้ำตาลไปเป็นเอทานอล ราคาอ้อยก็ควรต้องเปลี่ยนไปอิงราคาเอทานอลหรือราคาน้ำมันเป็นหลักแทนที่จะคงอิงราคาน้ำตาลเป็นหลักในขณะที่ผลผลิตหลักได้เปลี่ยนไปแล้ว** ซึ่งประเด็นนี้ได้รับไว้ในร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยเสนอในภาคผนวกของรายงานนี้ด้วย

⁸⁶ สำหรับผลพลอยได้อื่นๆ เช่น ชานอ้อย ที่โรงงานบางกลุ่มนำมาทำผลิตภัณฑ์อื่น เช่น แผ่นอัด Particle Board/MDF หรือผลิตไฟฟ้าขายนั้น ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนที่โรงงานเหล่านั้นอาจต้องลงทุนมากกว่าโรงงานอื่นเพื่อที่จะปรับระบบพลังงานของโรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรืออาจทำให้โรงงานมีต้นทุนพลังงานอื่นเพิ่มขึ้น

⁸⁷ แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงด้วยว่าเอทานอลไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวที่ทำจากกากน้ำตาล ซึ่งยังมีความต้องการนำไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่น (เช่น อาหาร ผงชูรส สุรา อาหารสัตว์ ปุ๋ย ฯลฯ) ในปัจจุบัน

ดังนั้น ในกรณีของกากน้ำตาลนั้น เมื่อไม่สามารถหาราคาที่น่าเชื่อถือได้สำหรับกากน้ำตาล ทางเลือกหนึ่งก็คือไปอิงกับราคาเอทานอลและ/หรือน้ำมันเบนซิน แต่ในขณะเดียวกัน เนื่องจาก กากน้ำตาลยังเป็นตัวที่มีมูลค่าไม่มากนักเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์หลักที่เหลือ และโดยทั่วไปแล้วราคา น้ำตาลมีแนวโน้มเคลื่อนไหวขึ้นลงในแบบแผน (pattern) ที่ไม่ต่างจากราคาน้ำมันมากนัก (ดูรูปที่ 3.3-3.4)⁸⁸ ประกอบกับในปัจจุบันยังมีการใช้กากน้ำตาลในอุตสาหกรรมอื่นๆ (เช่น อาหาร ผงชูรส สุรา อาหาร สัตว์ และปุ๋ย) มากพอๆ กับที่ใช้ผลิตเอทานอล (อย่างน้อยจนถึงช่วงต้นปี 2556) ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่หนักแน่นพอ (และช่วยให้เราสามารถออกแบบระบบที่ซับซ้อนน้อยกว่า) โดยยังคิดมูลค่าผลประโยชน์ของ กากน้ำตาลโดยอิงราคาน้ำตาล⁸⁹ ไปจนกว่าเมื่อเอทานอลกลายเป็นผลผลิตปกติที่สำคัญของอ้อย (เช่น เมื่อ โรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่มีการผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยโดยตรงด้วย) จึงควรรันราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามา ร่วมคำนวณราคาอ้อยร่วมกับราคาน้ำตาล

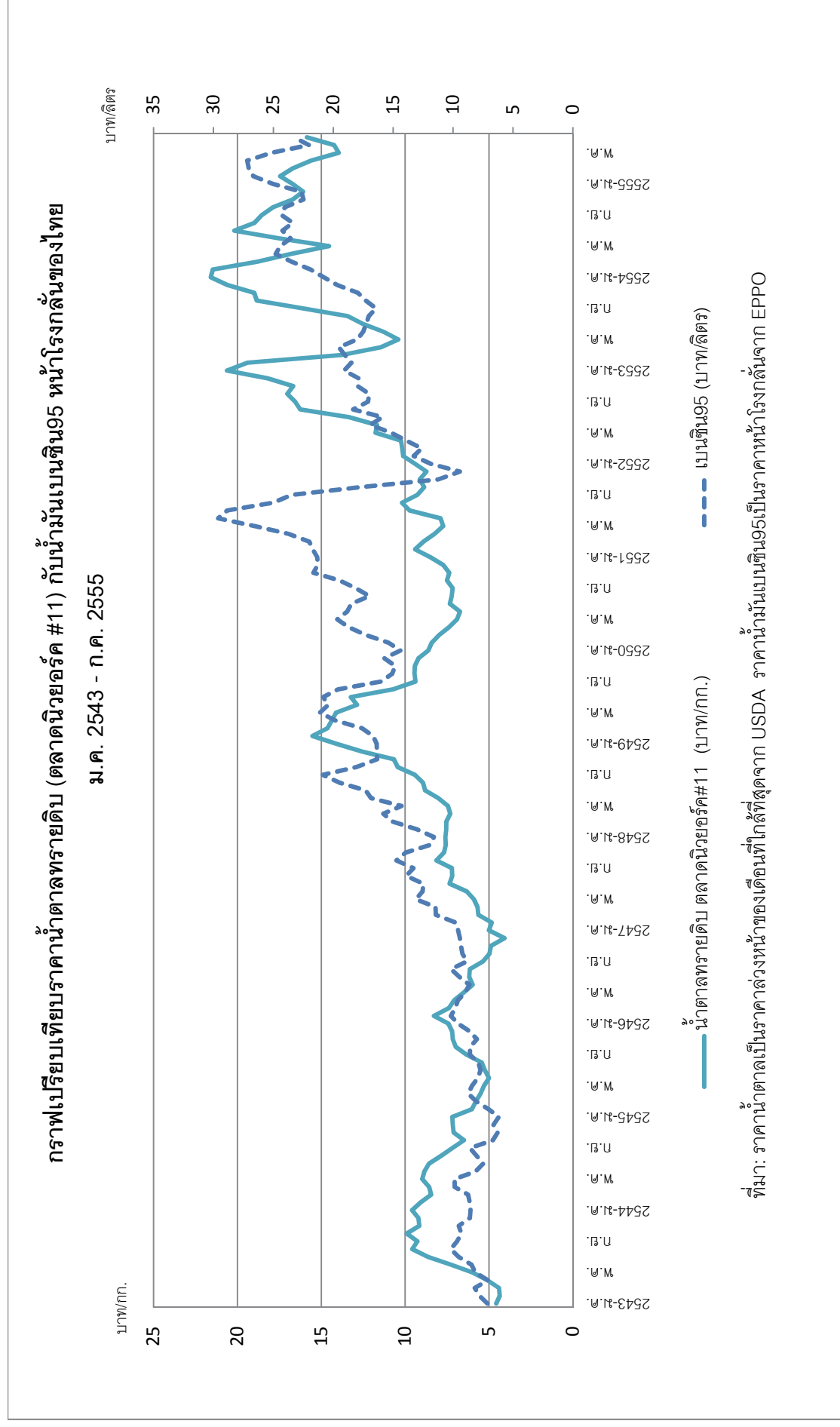
รูปที่ 3.3 ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดนิวยอร์ก #11 กับราคาน้ำมันเบนซิน 95 หน้าโรงกลั่นของไทย มกราคม 2552 – กุมภาพันธ์ 2555



⁸⁸ ถึงแม้ว่าการขึ้นลงของราคาน้ำตาลอาจจะผันผวนมากกว่าราคาน้ำมันก็ตาม

⁸⁹ ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางที่ผู้วิจัยยึดในการจัดทำชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมนี้ในบทที่ 4

รูปที่ 3.4 ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายดิบนิวยอร์ด #11 กับราคาน้ำมันเบนซิน 95 หน้ำโรงกลั่นของไทย มกราคม 2543 – กุมภาพันธ์ 2555



3.3 ต้นทุนการผลิตกับการกำหนดราคาอ้อย

ต้นทุนการผลิตเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากแนวคิดเรื่องการตั้งราคาที่คุ้มทุน (และมีกำไรพอสมควร) สำหรับผู้ผลิตเป็นแนวคิดที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าสมเหตุสมผล ทำให้ในบางประเทศ (เช่น อัฟริกาใต้) มีความพยายามที่กำหนดราคาอ้อยจากต้นทุน โดยในช่วงประมาณปี 2525/26 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยได้พยายามนำระบบของเขามาใช้นั้น ใช้วิธีให้ชาวไร่ นำตัวเลขต้นทุนมาให้ฝ่ายโรงงานตรวจสอบ (audit) ในขณะที่โรงงานก็ต้องนำตัวเลขต้นทุนมาให้ฝ่ายชาวไร่ตรวจสอบเช่นกัน จากนั้นก็จะกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ในปีนั้นๆ โดยกำหนดอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของชาวไร่ไว้ที่ 7% และของโรงงานที่ 14% (ในกรณีที่มีระบบมีรายรับสูงกว่านั้น ก็จะเก็บเงินส่วนเกินทั้งหมดเข้า SASA ซึ่งทำหน้าที่เป็นกองทุนของระบบ แต่ถ้ารายรับของระบบต่ำกว่านั้น SASA ก็จะจ่ายชดเชยให้ชาวไร่และโรงงานได้รับผลตอบแทนตามอัตราดังกล่าว ซึ่งเงื่อนไขการจ่ายและเก็บเงินในทั้งสองกรณีนี้ถูกถอดแบบมาเป็นมาตรา 57 และมาตรา 56 ของ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พศ. 2527 ของไทยตามลำดับ และแนวคิดเรื่องการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายตามต้นทุนและผลตอบแทนก็กลายมาเป็นมาตรา 55 ของ พ.ร.บ.ฯ นี้เช่นกัน)

อย่างไรก็ตาม ระบบของอัฟริกาใต้ก็ไม่ได้ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของเขาเจริญเติบโต (แม้ว่านั่นอาจจะไม่ใช่เป้าหมายหลักของพวกเขาเสียทีเดียว เพราะดูเหมือนการออกแบบระบบจะเพื่อรักษาเสถียรภาพ โดยเน้นการควบคุมไม่ให้ขยายการผลิตตามอำเภอใจเสียมากกว่า) แต่ระบบที่กำหนด (หรือประกัน) อัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้วยค่าคงที่ที่ตายตัว (ที่ 7% และ 14%) ก็ยากที่เดินหน้าไปอย่างราบรื่นด้วยสาเหตุอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก ถ้าอัตราผลตอบแทนที่กำหนดเอาไว้สูงหรือต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยในระยะยาว เมื่อเวลาผ่านไปนานขึ้น ความไม่สมดุลก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กำหนดอัตราผลตอบแทนที่สูงเกินไป กองทุนก็จะจ่ายเงินออกจนหมดในที่สุด) และประการที่สองที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันคือเมื่อมีการกำหนดกติกาขึ้นมาแล้ว พฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องก็มักเปลี่ยนไป (ในทางที่ไม่ดี) เพราะเมื่อใดที่อัตราผลตอบแทนในการลงทุนในธุรกิจอื่น (ซึ่งปกติจะขึ้นๆลงๆ) ต่ำกว่าร้อยละ 14 ที่ระบบประกันไว้ให้โรงงาน ก็จะเกิดแรงจูงใจสำหรับโรงงานที่จะลงทุนในตัวโรงงานเพิ่ม ซึ่งในที่สุดแล้ว ผู้เชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลระหว่างประเทศอย่าง LMC International ก็ระบุว่าปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของอัฟริกาใต้ก็คือปัญหาการลงทุนเกินตัวของโรงงาน⁹⁰

⁹⁰ จากการสนทนาในระหว่างที่เจ้าของบริษัทดังกล่าวมาพบผู้วิจัยที่ TDRi ในปี 2554

สำหรับในประเทศไทยนั้น แม้ว่าในอุตสาหกรรมนี้มักมีการกล่าวถึงการใช้ต้นทุนในการกำหนดราคาโดยตลอด แต่ก็ไม่เคยนำวิธีนี้มาใช้จริงตลอดช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา⁹¹ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่เคยมีตัวเลขต้นทุนที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายชาวไร่และโรงงาน และถึงแม้ว่าในอดีตจะเคยมีการศึกษาวิจัยต้นทุนโดยคณะนักวิจัยจากสถาบัน AIT แต่ก็ไม่ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายอยู่ดี เพราะตัวเลขต้นทุนที่แต่ละฝ่ายนำเสนอขึ้นสูงมาก ซึ่งถ้าตัวเลขเหล่านั้นเป็นจริง ก็แสดงว่าเราผลิตโดยขาดทุนตลอดเวลา และสมควรที่ประเทศไทยควรลดการผลิตอ้อยและน้ำตาลลง แต่ข้อมูลด้านพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตอ้อยและน้ำตาลก็แสดงให้เห็นว่ามีการขยายทั้งพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลมาโดยตลอดรวมทั้งการขยายในรายใหม่ ๆ ซึ่งในหลายกรณีจะมีต้นทุนสูงกว่ารายเดิม ถึงแม้ว่าจะมีชาวไร่บางรายเลิกปลูกอ้อยไปด้วยก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้ว การขยายการผลิตมาโดยตลอดจนมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็นประมาณสี่เท่าตัวในช่วงสามทศวรรษ น่าจะบ่งชี้ว่าราคาอ้อยที่ผ่านมาเป็นราคาที่จูงใจชาวไร่ส่วนใหญ่ (รวมทั้งชาวไร่รายใหม่ด้วย) พอสมควร และไม่น่าจะเป็นสถานการณ์ที่ชาวไร่ (และโรงงาน) ผลิตโดยไม่คุ้มทุนหรือไม่มีกำไรอย่างที่มีกล่าวอ้างกันแต่อย่างใด

ปัญหาที่สำคัญของการพยายามนำต้นทุนมากำหนดราคาสินค้าเกษตรก็คือ โดยธรรมชาติของการผลิตสินค้าเกษตรนั้น มักมีเกษตรกรจำนวนมากและในหลายกรณีมีขนาดต่างกันมาก นอกจากนี้เกษตรกรแต่ละรายในแต่ละพื้นที่ (หรือในพื้นที่ที่ต่างกัน) ก็ยังมีทรัพยากรปัจจัยการผลิต (รวมทั้งที่ดิน และธรรมชาติ เช่น ภูมิอากาศ แหล่งน้ำ) ที่มีคุณภาพต่างกันมากด้วย ต้นทุนของสินค้าเกษตรจึงมักมีความผันแปรหรือแปรปรวนมากกว่าต้นทุนของโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ จำนวนชาวไร่อ้อยยังเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ เนื่องจากเกษตรกรไทยจำนวนไม่น้อยจะเปลี่ยนพืชที่ปลูกโดยพิจารณาเปรียบเทียบกำไรที่คาดว่าจะได้จากพืชแต่ละชนิด และเมื่อเห็นว่าพืชใดมีแนวโน้มราคาที่ดีก็จะหันไปปลูกพืชนั้นมากขึ้น ดังนั้น ในปีที่มีเกษตรกรจำนวนมากหันมาปลูกอ้อยหรือเปลี่ยนจากอ้อยไปทำอย่างอื่นนั้น ก็มีผลทำให้โครงสร้างต้นทุนของอ้อยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ต้นทุนเฉลี่ยเองก็ไม่ใช่วิธีที่ดีในการนำมาตั้งราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้นทุนมีความแตกต่างกันมากระหว่างเกษตรกรที่มีขนาดต่างๆ กันในพื้นที่หรือภูมิภาคต่างๆ โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนเฉลี่ยมักจะใกล้เคียงกับต้นทุนของชาวไร่คนที่อยู่ตรงกลางๆ ซึ่งหมายความว่าชาวไร่อีกประมาณครึ่งประเทศที่มี

⁹¹ จะเห็นได้ว่า ในขณะที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีการอ้าง ตัวเลขต้นทุน (ที่ผ่านการรับรองโดย กอน.) ในการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (รวมทั้งการขออนุมัติให้กองทุนไปกู้เงินมาเพิ่มราคาอ้อยหลายครั้ง) แต่ในการกำหนดราคาอ้อยในระบบเอง ไม่เคยมีการนำตัวเลขเหล่านี้มาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ทั้งที่ พ.ร.บ.ฯ มาตรา 55 (2) และ (3) กำหนดให้นำ “..(๒) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย และ (๓) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย” มาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยดังกล่าว

ต้นทุนสูงกว่าต้นทุนเฉลี่ย⁹² ดังนั้นในกรณีที่ต้นทุนของแต่ละรายต่างกันมาก การกำหนดราคาโดยใช้ต้นทุนเฉลี่ยบวกไปอีก 30-40% ก็อาจจะไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าเกษตรกรทุกรายจะไม่ขาดทุน แต่ถ้าตั้งราคาตามชาวไร่ที่มีต้นทุนสูงสุด (หรือจากกลุ่มที่มีต้นทุนสูงสุด) ก็จะต้องดูให้คนที่มีต้นทุนสูงเข้ามาเป็นชาวไร่บ่อยมากขึ้น และการตั้งราคาที่สูงก็จะทำให้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันในที่สุด และในกรณีที่ต้นทุนแตกต่างกันมากระหว่างพื้นที่หรือภูมิภาค ต้นทุนเฉลี่ยก็อาจจะไม่ได้เป็นตัวแทนที่ดีอีกเช่นกัน เพราะต้นทุนเฉลี่ยอาจต่ำกว่าต้นทุนของภาคใดภาคหนึ่งทั้งภาคก็เป็นได้

ในทางปฏิบัติ ต้นทุนที่สูงที่สุดที่ผู้ผลิตจะอยู่ได้จะถูกกำหนดโดยราคาที่ขายได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อราคาสูงขึ้น ก็จะมีเกษตรกรรายใหม่ๆ (ที่มักมีต้นทุนสูงกว่ารายเดิม) หันมาปลูกพืชนั้นมากขึ้น และผลที่มักตามมาหลังจากนั้น ก็คือค่าเช่าและราคาที่ดินจะสูงขึ้น (เนื่องจากมีผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินสูงขึ้น) รวมทั้งปัจจัยการผลิตอื่นๆ (เนื่องจากมีจำนวนเกษตรกรที่หันมาปลูกพืชนั้นเพิ่มขึ้นและ/หรือปลูกในปริมาณที่มาก หรือพร้อมที่จะจ่ายเงินลงทุนค่าปุ๋ย ยา ค่าแรง ฯลฯ เพิ่มขึ้น) หรืออีกนัยหนึ่ง “ราคาเป็นตัวกำหนดต้นทุน!”⁹³ ไม่ใช่ “ต้นทุนกำหนดราคา” ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ในระยะยาวนั้น ราคาที่ดินและค่าเช่าที่ดิน (ซึ่งตัวหลังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากตัวหนึ่งของต้นทุน) ก็จะถูกกำหนดโดยรายรับที่มาจากการใช้ที่ดินผืนนั้นๆ ซึ่งรายรับดังกล่าวก็ย่อมขึ้นกับราคาพืชผลที่ปลูกในที่ดินผืนนั้น

สำหรับสินค้าที่เชื่อมโยงกับตลาดโลก ถ้าไม่มีการแทรกแซง ราคาในประเทศก็มักจะเคลื่อนไหวตามราคาส่งออกหรือนำเข้า ความพยายามที่จะตั้งราคาให้ต่างออกไป (เช่น โดยการอิงต้นทุน) มักจะต้องมีการแทรกแซง ซึ่งมักจะสร้างปัญหาตามมา และถึงแม้ว่าราคาในตลาดโลกอาจได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของประเทศอื่น (โดยเฉพาะประเทศใหญ่) แต่การไม่สนใจหรือฝืนราคานั้นมักจะสร้างปัญหาตามมาเช่นกัน วิธีที่ได้ผลกว่าคือการฟ้องในเวทีโลก ซึ่งที่ผ่านมาไทยประสบความสำเร็จพอสมควร (ทั้งในกรณีน้ำตาลและข้าว) ทำให้ในขณะนี้ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกน่าจะใกล้เคียงกับราคาที่ควรจะเป็นมากกว่าในอดีตมาก (นอกจากนี้ ก็ยังมีการแทรกแซงด้านพืชพลังงานต่างๆ ที่ส่งในทางบวกต่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกอีกด้วย) ดังนั้น การใช้(หรืออิง)ราคาตลาดโลกน่าจะเป็นวิธีที่สมเหตุสมผลมากที่สุดในปัจจุบัน

แต่ถึงแม้ว่าคณะผู้วิจัยจะไม่เห็นด้วยกับการนำต้นทุนการผลิตมาใช้กำหนดราคาอ้อย แต่ข้อมูลเหล่านี้ก็มีประโยชน์ในการบ่งบอกถึงภาพคร่าวๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญต้นทุนการผลิตของพืชชนิดต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับอุตสาหกรรมก็คือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลมาไว้ในตาราง

⁹² ประโยคนี้เป็นกรณียกเว้นกรณีใดๆ ถ้าจะให้ถูกต้องหลักวิชาการจริงๆ ก็ต้องดูโครงสร้างของชาวไร่อ้อยโดยละเอียด

⁹³ อย่างน้อยก็ในกรณีที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็น marginal cost

ที่ 3.1 (ต้นทุนเฉลี่ยทั้งประเทศเป็นรายปี ซึ่งตกประมาณ 520-700 บาทต่อตันอ้อยในระหว่างปี 2548-2554) และตารางที่ 3.2 (ต้นทุนเฉลี่ยรายภาคในปี 2553-2554 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาคกลางมีต้นทุนต่อตันสูงกว่าภาคอื่น)

ในส่วนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเองนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ได้รับรองต้นทุนการปลูกอ้อยที่เสนอโดยคณะกรรมการอ้อย (กอ.) ตามตารางที่ 3.3 ซึ่งระบุต้นทุนการผลิตต่อตันที่สูงกว่าตัวเลขของ สศก. อย่างมีนัยสำคัญ (ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากตัวเลขผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ สศก. ในทุกปี) ทั้งนี้ต้นทุนต่อตันอ้อย (ที่รวมค่าขนส่งไปถึงหน้าโรงงานแล้ว) ที่ทาง กอน. รับรอง ได้เพิ่มขึ้นจากประมาณตันละ 807 บาทในปี 2550/51 ขึ้นมาเป็น 1,010 บาทในปี 2554/55

ในกรณีเอทานอล ซึ่งมีความพยายามนำต้นทุนมากำหนดราคาในระหว่างปี 2552-2554 โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานประกาศราคาอ้างอิงของเอทานอลโดยใช้วิธีการคำนวณจากต้นทุนการผลิตแบบ Cost Plus แต่จะเห็นได้ว่าตัวเลขต้นทุนการผลิตส่วนที่นอกเหนือจากวัตถุดิบจากตารางที่ 2.4 (ในบทที่ 2) ซึ่งแม้ว่าจะมีที่มาจาก การคำนวณสองทาง แต่กลับมียอดรวมที่ตรงกันถึงหลักสตางค์ (และระบุส่วนต่างของต้นทุนการผลิตจากกากอ้อยและมันสำปะหลังคงที่ที่ประมาณลิตรละหนึ่งบาทหรือ 98 สตางค์) แต่ในความเป็นจริงแล้ว ราคาเอทานอลที่ซื้อขายกันจริง (ซึ่งบางกรณีผู้ซื้อรายใหญ่ใช้วิธีประมูล) มักต่ำกว่าราคาเอทานอลอ้างอิง โดยผู้ผลิตเอทานอลบางรายระบุว่าราคาซื้อขายกันจริงของเอทานอลต่ำกว่าราคาอ้างอิงลิตรละ 1-5 บาท ขณะที่เว็บของกระทรวงพลังงานเองก็เคยระบุว่ามีส่วนต่างที่ลิตรละ 1-2 บาท ซึ่งหมายความว่าถึงแม้จะมีความพยายามกำหนดราคาจากการคำนวณต้นทุน แต่ตลาดก็ไม่ได้ยอมรับตัวเลขการเมืองเหล่านั้น จนในที่สุดในปี 2555 นี้ กระทรวงพลังงานได้เปลี่ยนมาใช้ราคาอ้างอิงใหม่โดยให้บริษัทผู้ซื้อรายงานราคาซื้อเข้ามา ซึ่งก็มีผลทำให้ราคาอ้างอิงของเอทานอลลดลงมาลิตรละ 1-2 บาท ดังนั้นถ้าเชื่อตัวเลขต้นทุนเดิม ก็แสดงว่าที่ผ่านมามีผู้ผลิตต่างก็ยอมขายเอทานอลในราคาขาดทุนมาโดยตลอด

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลต้นทุนการผลิตอ้อยโรงงานเฉลี่ยทั้งประเทศ ปี 2548-2554 จากการสำรวจของ
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

รายการ	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
1. ต้นทุนแปรผัน	3,380	4,026	5,327	6,558	7,316	6,914	6,997
1.1 ค่าแรงงาน	1,806	2,183	2,935	3,673	3,985	3,738	3,813
เตรียมดิน	206	247	303	340	366	329	329
ปลูก	207	242	310	364	392	375	390
ดูแลรักษา	387	415	660	760	818	799	799
เก็บเกี่ยว	1,006	1,280	1,662	2,209	2,409	2,235	2,295
1.2 ค่าวัสดุ	1,338	1,562	2,021	2,428	2,821	2,693	2,695
ค่าพันธุ์	378	432	561	592	530	833	965
ค่าปุ๋ย	499	605	767	1,080	1,454	1,178	1,026
ค่ายาปราบศัตรูพืชและวัชพืช	235	273	427	446	480	473	481
ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	122	143	174	215	255	110	125
ค่าวัสดุการเกษตรและวัสดุสิ้นเปลือง	42	43	30	32	34	33	33
ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร	63	65	61	64	69	66	66
1.3 ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุน	236	281	372	458	510	482	488
2. ต้นทุนคงที่	487	487	505	510	560	710	1,010
ค่าเช่าที่ดิน	479	479	495	500	550	700	1,000
ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร	7.2	7.2	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7
ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุนอุปกรณ์การเกษตร	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
3. ต้นทุนรวมต่อไร่	3,867	4,513	5,832	7,068	7,876	7,624	8,006
4. ต้นทุนรวมต่อตัน	520	571	572	634	697	671	687
5. ต้นทุนผันแปรต่อตัน		510	523	588			
6. ผลผลิตต่อไร่ (ตัน/ไร่)	7.4	7.9	10.2	11.2	11.3	11.4	11.7

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 3.2 ข้อมูลต้นทุนการผลิตย่อยโรงงานแยกตามภาค ปี 2553-2554 จากการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

รายการ	2553					2554				
	ทั้งประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ทั้งประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก
1. ต้นทุนแปรผัน	6,914	6,867	6,934	6,914	7,030	6,997	6,946	7,021	6,995	7,093
1.1 ค่าแรงงาน	3,738	3,687	3,818	3,647	3,960	3,813	3,757	3,893	3,719	4,034
เตรียมดิน	329	319	363	304	306	329	318	363	304	304
ปลูก	375	303	465	340	358	390	314	482	352	371
ดูแลรักษา	799	807	784	781	936	799	807	783	781	935
เก็บเกี่ยว	2,235	2,258	2,207	2,222	2,360	2,295	2,318	2,266	2,282	2,423
1.2 ค่าวัสดุ	2,693	2,701	2,632	2,785	2,580	2,695	2,704	2,638	2,788	2,564
ค่าพันธุ์	833	815	857	837	757	965	946	991	969	873
ค่าปุ๋ย	1,178	1,177	1,164	1,196	1,190	1,026	1,025	1,013	1,041	1,037
ค่ายาปราบศัตรูพืชและวัชพืช	473	505	421	517	419	481	514	429	527	427
ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	110	109	111	112	99	125	124	126	127	112
ค่าวัสดุการเกษตรและวัสดุสิ้นเปลือง	33	26	23	50	34	33	26	23	51	34
ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร	66	69	56	73	81	66	69	56	73	81
1.3 ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุน	482	479	484	482	490	488	485	490	488	495
2. ต้นทุนคงที่	710	734	615	825	601	1,010	1,045	877	1,178	858
ค่าเช่าที่ดิน	700	721	606	816	595	1,000	1,033	868	1,168	852
ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร	8.7	11.0	7.7	8.4	5.3	8.7	10.9	7.6	8.7	5.2
ค่าดอกเบี้ยเงินลงทุนอุปกรณ์การเกษตร	1.1	1.2	1.1	1.1	0.9	1.1	1.2	1.1	1.1	0.9
3. ต้นทุนรวมต่อไร่	7,624	7,600	7,549	7,739	7,631	8,006	7,992	7,898	8,173	7,951
4. ต้นทุนรวมต่อตัน	671	639	678	704	650	687	654	691	725	658
5. ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	11,354	11,893	11,141	10,996	11,737	11,659	12,224	11,438	11,276	12,075
6. ราคาที่เกษตรกรขายได้ ณ ไร่นา (บาท/ตัน)	856	901	976	800	800	856	901	976	800	800
7. ผลตอบแทนต่อไร่	9,719	10,716	10,874	8,797	9,389	9,980	11,014	11,163	9,021	9,660
8. ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่	2,095	3,115	3,325	1,058	1,758	1,974	3,022	3,265	847	1,709
9. ผลตอบแทนสุทธิต่อตัน	185	262	298	96	150	169	247	285	75	142

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 3.3 ค่าเฉลี่ยต้นทุนการผลิตอ้อยปีการผลิต 2550/51-2554/55 ที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

รายการ/ปีการผลิต	2550/51	2551/52	2552/53	2553/54	2554/55
ต้นทุนต่อไร่ (บาท/ไร่)	6,297	7,728	5,776	6,599	7,418
ผลผลิตต่อไร่ (ตัน/ไร่)	9.44	10.47	10.38	9.95	10.82
ต้นทุนต่อตัน (บาท/ตัน)	667	738	696	828	860
ค่าขนส่ง (บาท/ตัน)	140	150	150	150	150
ต้นทุนต่อตันหน้าโรงงาน (บาท/ตัน)	807	888	846	978	1,010

ที่มา: สอน.

หมายเหตุ: เป็นต้นทุนอ้อยที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด และ กอน. ให้ความเห็นชอบแล้ว

3.4 กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (ระบบ 70:30) ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดผลตอบแทนการผลิตระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่ปีการผลิต 2525/2526 เป็นต้นมา⁹⁴ ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นมาใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งแต่วันที่ 27 กรกฎาคม 2527 เป็นต้นมา ซึ่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีข้อกำหนดในการกำกับอุตสาหกรรมนี้ ตั้งแต่การบริหารจัดการในไร่อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาล การส่งออก และกติกากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 23 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2527 โดยรัฐบาลได้อนุมัติให้นำเงินจากกองทุนช่วยเหลือเก็บสต็อกองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (ISO) ปี 2528 จำนวนประมาณ 220 ล้านบาท มาเป็นทุนประเดิมในการดำเนินงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการคือ (1) ศึกษาวิจัยพัฒนาและส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค และ (4) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

⁹⁴ ซึ่งในช่วงนั้นก็มีการตั้งบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) ขึ้นมาด้วย

3.4.1 บทบาทในด้านการศึกษาวิจัยพัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

ในอดีต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันวิจัยพืชไร่ (ภายใต้กรมวิชาการเกษตร) เคยมีบทบาทที่สำคัญในการวิจัยด้านอ้อย หลังจากที่ได้มีการใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในฝั่งกระทรวงเกษตรฯ ที่สถาบันวิจัยพืชไร่เคยมีบทบาทที่สำคัญในการวิจัยด้านอ้อยนั้น แม้ว่านักวิจัยก็ยังคงดำเนินการวิจัยด้านอ้อยต่อไป แต่ก็ไม่ได้ความชัดเจนในด้านนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาในส่วนนี้ ในขณะที่เดียวกัน ในส่วนของสำนักงานอ้อยและน้ำตาล (สอน.) ซึ่งสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม (และส่วนหนึ่งใช้เงินของกองทุนฯ ในการบริหารงาน) ก็ได้จัดตั้งศูนย์วิจัยอ้อยในภูมิภาคหลายแห่ง ซึ่งได้รับบววิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน (ผ่าน สอน. และในอดีตเคยขอรับการสนับสนุนจากกองทุนด้วย) แต่ศูนย์เหล่านี้ไม่ได้มีศักยภาพที่ทัดเทียมกับของกระทรวงเกษตรฯ หรือแม้แต่ศูนย์วิจัยของโรงงานน้ำตาลบางแห่ง ทั้งในด้านบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือ นอกจากนี้ ในระยะหลังทาง สอน. เองก็ได้รับบววิจัยส่วนหนึ่งจากงบประมาณ และมีการจ้างมหาวิทยาลัย (เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) ในโครงการวิจัยและขยายอ้อยพันธุ์ดี และปัจจุบันทางสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติก็ได้กำหนดเรื่องอ้อยและน้ำตาลเป็น 1 ใน 11 กลุ่มเรื่องการวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ ในกรอบการวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ 5ส.⁹⁵ ให้ทุนอุดหนุนรวม 1,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 4.4)

ในด้านการวิจัยอ้อยและน้ำตาลทรายที่เป็นระบบนั้น เมื่อประมาณปี 2541 ทาง สอน. เองได้มีความพยายามจัดตั้งสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมาเพื่อดำเนินการวิจัยอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะให้กองทุนอุดหนุนค่าใช้จ่ายของสถาบันนี้ แต่หลังจากนั้น ก็ได้มีการตีความโดยกฤษฎีกาว่า ถึงแม้ว่าบทบาทหลักบทบาทหนึ่งของกองทุนคือการศึกษาริชัย ซึ่งกองทุนอาจจะดำเนินการเองและ/หรือจ้างผู้อื่นดำเนินการให้ก็ได้ (ซึ่งรวมถึงการจ้างสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย) แต่ไม่สามารถใช้เงินกองทุนฯ มาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินการขององค์กรอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ฯ ทำให้สถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทรายไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางที่ตั้งไว้ตอนแรกและต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย

⁹⁵ หมายถึงหน่วยงานให้ทุน 5 หน่วยงานของประเทศ คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ซึ่งร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์เฉพาะด้านและกำหนดเป็นกรอบวิจัยเพื่อการจัดสรรทุนวิจัยที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากในอดีตกองทุนฯ เคยสนับสนุนงานวิจัยของศูนย์วิจัยอ้อยในสังกัดของ สอน. ในภูมิภาคแล้ว (แต่ในระยะหลัง สอน. ได้รับงบวิจัยจากงบประมาณแผ่นดินโดยตรงพอสมควร จึงไม่ค่อยได้ขอรับการสนับสนุนงบวิจัยจากกองทุนฯ) ที่ผ่านมา กองทุนฯ ได้อุดหนุนงานวิจัยเป็นครั้งๆ ไปหลาย โครงการ (รวมทั้งโครงการวิจัยที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยอย่างน้อยสามโครงการ รวมทั้งโครงการนี้ด้วย) แต่ในภาพรวมแล้ว กล่าวได้ว่ากองทุนมีบทบาทด้านการศึกษาค้นคว้าวิจัยและพัฒนาไม่มากนัก โดยบทบาทหลักน่าจะอยู่ที่การสนับสนุนด้านการเงินกับโครงการที่มีการขอเข้ามาเป็นโครงการไป มากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่มีการวางแผนและสนับสนุนงานวิจัยอย่างเป็นระบบ หรือเป็นแหล่งฐานข้อมูลด้านงานวิจัย⁹⁶

เมื่อคำนึงถึงขนาดของอุตสาหกรรมในขณะนี้ ที่ปัจจุบันมีการหีบอ้อยปีละ 90-100 ล้านตัน และผลิตน้ำตาลมากกว่า 10 ล้านตัน และเอทานอล 1,000 ล้านลิตร การรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและปัญหาเฉพาะหน้า (เช่น การระบาดของโรคและศัตรูพืช การมีพันธุ์สำโรงที่สามารถนำมาใช้ได้ในกรณีที่จำเป็นอย่างทันด่วนที่ ฯลฯ) ย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การมีกระบวนการกำหนดแผนการวิจัย (รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จะมารองรับ เช่น สถาบันจัดการและประสานงานวิจัยและ/หรือสถาบันวิจัย) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและควรเป็นบทบาทที่กองทุนควรให้ความสำคัญไม่น้อยกว่าบทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพที่จะได้กล่าวถึงต่อไปในตอนหน้า

สำหรับบทบาทในส่วนนี้นอกจากงานวิจัยและพัฒนา (อันได้แก่การส่งเสริมการผลิตการใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย) นั้น กองทุนฯ มีบทบาทในการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับค่าบริหารระบบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานกองทุนฯ เอง ค่าใช้จ่ายของศูนย์บริหารการผลิตฯ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจวัดค่าความหวานของอ้อย (CCS) และควบคุมการเก็บ กระจาย และขนย้ายน้ำตาลที่โรงงาน และค่าใช้จ่ายของลูกจ้างที่กองทุนฯ ที่ทำงานที่ สอน. อีกจำนวนหนึ่ง

ในภาพรวมนั้น ค่าใช้จ่ายในงานด้านการวิจัยและบริหารข้างต้น ได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายจากชาวไร่และโรงงานตามอัตราที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.4 ซึ่งค่าธรรมเนียมส่วนนี้มียอดรวมปีละกว่า 300 ล้าน (ดูตัวเลขค่าธรรมเนียมเป็นรายปีได้ในหัวข้อ 3.4.4)

นอกจากนี้ ในระยะหลังกองทุนฯ ยังมีโครงการอื่นๆ (ซึ่งกองทุนฯ จัดเป็นโครงการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน แต่โดยเนื้อแท้แล้วน่าจะ

⁹⁶ ผู้วิจัยได้พยายามติดตามหางานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากกองทุนฯ บางชิ้นที่มีผู้กล่าวถึงกันมาก (เช่น งานวิจัยด้านต้นทุนที่ทำโดย AIT) แต่ก็ไม่สามารถหาได้จากทั้งกองทุนฯ และ สอน.

เข้าข่ายการส่งเสริมการผลิตมากกว่า) เช่น โครงการสินเชื่อสำหรับการจัดซื้อรถตัดอ้อย โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการปัญหาภัยแล้ง และอาจรวมถึงโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในการปลูกและบำรุงรักษาอ้อยด้วย (ดูรายละเอียดโครงการเหล่านี้ในกรอบที่ 3.1)

ตารางที่ 3.4 อัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
ปี 2546/47–2553/54

หน่วย : บาทต่อเมตริกตัน

ปีการผลิต	เก็บจากชาวไร่อ้อย	เก็บจากโรงงานน้ำตาล	
	อ้อย	น้ำตาลทราย	กากน้ำตาล
2546/47	2.79	10.13	2.1
2547/49	3.71	13.48	2.69
2548/49 (ยกเว้นเขตค่านวนราคาอ้อยที่ 9)	3.81	14.51	2.89
2548/49 (เฉพาะเขตค่านวนราคาอ้อยที่ 9)	6.4	21.70	4.20
2549/50	2.93	10.46	2.14
2550/51 (ยกเว้นโรงงานน้ำตาลสุรินทร์)	2.86	10.56	2.18
2550/51 (เฉพาะโรงงานน้ำตาลสุรินทร์)	5.68	21.70	4.20
2551/52 (ยกเว้นเขตค่านวนราคาอ้อยที่ 4,5 โรงงานน้ำตาลนครเพชร และวังขนาย)	3.14	11.47	2.56
2551/52 (เฉพาะเขตค่านวนราคาอ้อยที่ 4,5)	3.13	11.44	2.56
2551/52 (เฉพาะโรงงานน้ำตาลวังขนาย)	10.30	38.92	7.39
2551/52 (เฉพาะโรงงานน้ำตาลนครเพชร)	3.97	14.49	3.29
2552/53 (ยกเว้นโรงงานน้ำตาลภูเวียง)	3.03	11.81	2.39
2552/53 (เฉพาะโรงงานน้ำตาลภูเวียง)	3.83	14.77	3.07
2553/54	2.32	9.04	1.79

ที่มา : ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (หลายฉบับในหลายปี)

กรอบที่ 3.1 โครงการของกองทุนฯ ที่มีส่วนในการส่งเสริมด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

โครงการสินเชื่อสำหรับการจัดซื้อรถตัดอ้อย เนื่องจากปัญหาขาดแคลนแรงงานที่จะมาตัดอ้อย ค่าจ้างแรงงานสูง และแรงงานตัดอ้อยส่วนใหญ่ไม่ยอมตัดอ้อยสด ทำให้มีการเผาอ้อยในอัตราที่สูงกว่า การตัดอ้อยสด (เช่น ในปี 2552/53 มีอ้อยไฟไหม้ที่ส่งเข้าหีบประมาณ 64%) ซึ่งการเผาอ้อยของไทย ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ (เช่น อ้อยสูญเสียน้ำหนักและคุณภาพความหวานลดลง มีสิ่งปนเปื้อนติดไปในอ้อยมากขึ้น ทำลายอินทรีย์วัตถุในดิน และก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ) การใช้รถตัดอ้อยเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ แต่เนื่องจากรถตัดอ้อยมีราคาสูง กองทุนฯ จึงได้จัดโครงการสินเชื่อสำหรับการจัดซื้อรถตัดอ้อยขึ้น โดยมีวงเงินสินเชื่อจากกองทุนฯ เพื่อดำเนินโครงการนี้จำนวน 1,000 ล้านบาท คิดอัตราดอกเบี้ย 2% ต่อปี และจัดสรรสินเชื่อกระจายไปสู่พื้นที่ต่างๆ ตามสัดส่วนปริมาณอ้อย

โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการปัญหาภัยแล้ง โครงการนี้สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่ชาวไร่ อ้อยในการจัดหาน้ำสำหรับการเพาะปลูกและบำรุงรักษาอ้อย รวมทั้งสนับสนุนการขุดบ่อน้ำ เจาะบ่อบาดาล การจัดระบบน้ำหยด และการบริหารจัดการน้ำในไร่อ้อยในรูปแบบอื่นๆ โดยใช้เงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อดำเนินโครงการนี้จำนวน 2,000 ล้านบาท คิดดอกเบี้ย 2 % ต่อปี โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่และช่วยลดต้นทุนการผลิตของชาวไร่อ้อย

โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในการปลูกและบำรุงรักษาอ้อย เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยชาวไร่อ้อยแก้ปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เข้ามารับซื้อลดเช็คจากชาวไร่อ้อย ด้วยความร่วมมือกันของฝ่ายต่างๆ 5 ฝ่าย อันได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด และโรงงานน้ำตาล โดยโรงงานน้ำตาลจ่ายเช็คส่งเสริมการปลูกและบำรุงอ้อย (เช็คเขียว) ซึ่งเป็นเช็คล่วงหน้าลงวันที่ตามงวดการจ่ายค่าอ้อยให้ชาวไร่อ้อย ซึ่งชาวไร่สามารถนำเช็คไปขายลด (ขึ้นเงินก่อนถึงกำหนด) กับ ธ.ก.ส. เพื่อนำเงินที่ได้ไปลงทุนปลูกอ้อยเมื่อถึงฤดูหีบอ้อย เมื่อชาวไร่ตัดอ้อยส่งโรงงานน้ำตาล โรงงานก็จ่ายเงินค่าอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยโดยหักหนี้เงินเขียวก่อน แล้วโรงงานก็มีหน้าที่นำเงินที่ได้จากการหักหนี้เงินเขียวส่งชำระต่อ ธ.ก.ส.

ที่มา: กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

3.4.2 บทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

นอกจากมาตรา 23 (2) ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 จะกำหนดวัตถุประสงค์ให้กองทุนฯ “รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของ

ชาวไร่อ้อยและโรงงาน” และมีอีกหลายมาตราที่กำหนดมาตรการควบคุมทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงาน รวมไปถึงถึงกติกาในการกำหนดราคาอ้อย (มาตรา 49-55) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“มาตรา ๔๙ ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดการทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ

การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

.....

มาตรา ๕๔ เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต

ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม

มาตรา ๕๕ ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔
- (๒) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย
- (๓) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย
- (๔) ราคาอ้อยขั้นต่ำ
- (๕) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ
- (๖) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

และ มาตรา 55 (6) ที่กล่าวถึงเงินที่กองทุนอาจจะต้องจ่ายสำหรับราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายแล้ว บทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของกองทุนฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๕๖ ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๕๗ ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔ และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด”

โดยสรุปแล้ว แนวคิดในการให้กองทุนฯ ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 (ซึ่งถอดแบบมาจากระบบของอัฟริกาใต้ในขณะนั้น) ก็คือ

(1) ให้มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย (จากตัวแปร (1)-(6) ในมาตรา 55)⁹⁷

(2) จากนั้น

- ก) ถ้าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น กองทุนก็จะจ่ายเงินชดเชยให้โรงงาน (สำหรับทั้งค่าอ้อยที่โรงงานจ่ายเกินไปให้ชาวไร่เมื่อจ่ายค่าอ้อยขั้นต้นและเงินชดเชยผลตอบแทนการผลิตของโรงงาน) (ตามมาตรา 56)
- ข) ถ้าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาขั้นต้น โรงงานก็จะจ่ายเงินส่วนต่างค่าอ้อยให้ชาวไร่ (ตามมาตรา 56 วรรค 2) และ

⁹⁷ แต่ในทางปฏิบัติ “(๖) เงินที่ได้รับจากกองทุน” น่าจะเป็นค่าส่วนต่างที่คำนวณมาได้จากมาตรา 56 หรือ 57 เสียมากกว่า แต่ทั้งนี้ อาจจะหมายความว่า การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายควรต้องพิจารณาถึงสถานะทางการเงินของกองทุนฯ ในขณะนั้นด้วย (ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17 (22) ว่าคณะกรรมการ[อ้อยและน้ำตาลทราย]มีหน้าที่ ... (22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย)

ค) ในกรณีที่รายรับของระบบ (รายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔) สูงกว่าค่าอ้อยตามราคาอ้อย
ขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ให้
โรงงานจ่ายส่วนต่างนี้ทั้งหมดเข้ากองทุนฯ (ตามมาตรา 57)

ตามแนวทางนี้ ในแต่ละปี กองทุนฯ จะมีรายจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพตามมาตรา 56⁹⁸ หรือ
รายรับตามมาตรา 57 ยกเว้นในปีที่รายรับของระบบ (รายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔) เท่ากับค่าอ้อยตาม
ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายพอดี

แต่ในทางปฏิบัตินั้น ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้น
สุดท้ายมักจะคำนวณมาจากรายรับของระบบ (รายได้สุทธิตามมาตรา 54) เท่านั้น ทำให้ในขณะที่กองทุนฯ
มีภาระต้องจ่ายเงินให้โรงงานตามมาตรา 56 ในปีที่รายรับของระบบต่ำกว่าค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น
บวกกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นของโรงงานแล้ว⁹⁹ ในปีที่รายรับของระบบ
(รายได้สุทธิตามมาตรา 54) สูงกว่าค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย
น้ำตาลทรายขั้นต้น ก็ไม่ได้มีการเก็บเงินเข้ากองทุนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 แต่อย่างไร
นอกเหนือจากการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารระบบ (ตามตารางที่ 3.4) และเงิน
รักษาเสถียรภาพตามตารางที่ 3.5 ซึ่งเก็บในอัตราที่ต่ำ (เป็นเงินปีละไม่กี่ร้อยล้านบาท) และเป็นอัตราที่
ไม่ได้สัมพันธ์กับรายได้ของระบบหรือราคาอ้อยขั้นสุดท้ายในปีนั้นมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีการปรับเพิ่มตาม
ภาระหนี้สินของกองทุนอยู่บ้าง (เช่น ในช่วงหลังจากปี 2549/50) และกล่าวได้ว่าในหลายกรณีการเก็บเงิน
ค่ารักษาเสถียรภาพมีเป้าหมายเฉพาะหน้าเพื่อมาใช้หนี้ที่กองทุนฯ ไปกู้มาก่อนหน้านั้นมากกว่าที่จะเรียก
เก็บเพื่อนำเงินสะสมเข้ากองทุนฯ ดังนั้น ที่ผ่านมา กองทุนฯ จึงไม่เคยมีสถานะทางการเงินที่จะเอื้อให้
กองทุนฯ สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมนี้ได้อย่างจริงจัง และในปีใดก็ตามที่ต้องมี
ภาระในการจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 ในจำนวนที่มีนัยสำคัญ (ตัวอย่างเช่น ในปีการผลิต 2549/50 ซึ่ง

⁹⁸ และ/หรือตามมาตรา 55 ด้วย แต่ถ้าพิจารณาจากมาตรา 56-57 แล้ว ดูเหมือนว่า พ.ร.บ.ฯ จะมีข้อสมมุติที่ไม่ได้เขียน
เอาไว้คือ (ก) จะไม่มีกรณีที่มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่สูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นมาก จนทำให้ค่าอ้อยตามราคาอ้อย
ขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่ารายรับรวมของระบบ (รายได้สุทธิตาม
มาตรา ๕๔) หรือ (ข) เงินที่โรงงานต้องจ่ายเข้ากองทุนตามมาตรา 57 อาจเป็นลบได้ (คือกองทุนอาจต้องเป็นฝ่ายต้อง
จ่ายเงินให้โรงงานในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ถ้าค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับ
ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าทั้ง (1) รายรับสุทธิของระบบ และ (2) ผลรวมของค่า
อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น)

⁹⁹ แต่ในช่วงหลังที่มีการแยกคิดค่าอ้อยขั้นสุดท้ายเป็นรายเขต ประกอบกับมีการตั้งราคาอ้อยขั้นต้นราคาเดียวทั่วประเทศ
และมักตั้งราคาไว้ค่อนข้างสูงด้วย ก็มีผลทำให้กองทุนฯ มีแนวโน้มที่จะต้องจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 ให้โรงงานในบาง
เขตแทบทุกปี

กองทุนมีภาระต้องจ่ายเงินชดเชยให้โรงงานถึงประมาณ 10,000 ล้านบาท ดูรายละเอียดในกรอบที่ 3.2) กองทุนฯ ก็จะต้องหันไปขอเงินรัฐบาลและ/หรือกู้เงินมาใช้เพื่อการนี้ ทำให้กองทุนฯ มีแนวโน้มที่จะอยู่ในสถานะที่เป็น “กองทุนนี้” (มีหนี้สุทธิ) มากกว่าเป็น “กองทุน” ที่มีเงินทุนสำรองจริงๆ แทบจะตลอดเวลา

นอกจากบทบาทที่กล่าวมาแล้วของกองทุนฯ ในด้านการรักษาเสถียรภาพ ซึ่งประกอบด้วยการเก็บเงินค่ารักษาเสถียรภาพ¹⁰⁰ (และรายได้อื่น เช่น รายได้จาก “การถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม”) การกู้เงินมาเพิ่มราคาอ้อย และการเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตตามมาตรา 56 แล้ว ที่ผ่านมากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายยังได้ดำเนินโครงการเฉพาะกิจที่อาจถือได้ว่ามีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย เช่น การปล่อยสินเชื่อให้โรงงานน้ำตาลในกลุ่มวังขนายที่มีปัญหาในการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีผลทำให้โรงงานไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยขั้นต้น และเป็นปัญหาต่อเนื่องมาถึงชาวไร่ในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งการที่กองทุนฯ ได้เข้าไปเป็นตัวกลางในกรณีนี้ทำให้ชาวไร่ในพื้นที่สามารถส่งอ้อยเข้าโรงงานและได้รับค่าอ้อยตามปกติ และโรงงานสามารถดำเนินการต่อไปได้ ในขณะที่กองทุนฯ เองก็ไม่ได้เกิดความเสียหาย และยังมีรายรับส่วนหนึ่งจากดอกเบี้ย (ซึ่งเรียกเก็บคิดจากโรงงานในอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ให้ลูกค้ารายใหญ่)

ตารางที่ 3.5 อัตราเรียกเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอ้อยและน้ำตาลทราย ปี 2545/46–2553/54

ปีการผลิต	อัตราที่เรียกเก็บร้อยละ	จำนวนเงินที่เก็บได้ (บาท)
2545/46	0.5	300,746,962.57
2546/47	0.5	270,338,770.89
2547/48	0.5	247,208,035.82
2548/49	0.5	293,778,557.30
2549/50	0.5	344,780,749.12
2550/51	0.81	643,281,363.16
2551/52	0.86	815,561,698.18
2552/53	0.78	783,204,600.63
2553/54	0.52	763,816,840.10

ที่มา: กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

¹⁰⁰ ซึ่งจะสังเกตได้ว่า ขณะที่ มาตรา 17 ระบุให้ กอน. มีหน้าที่ “(๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย” แต่ไม่มีมาตราไหนกำหนดให้ กอน. กำหนดอัตราค่ารักษาเสถียรภาพ ทั้งนี้คงเป็นเพราะ พ.ร.บ.ฯ ได้กำหนดให้ใช้เงินที่เก็บตามมาตรา 57 ไว้สำหรับการนี้แล้ว แต่ที่ต้องมีการมาเก็บค่ารักษาเสถียรภาพกัน ก็เป็นเพราะไม่เคยมีการเก็บเงินตามมาตรา 57

กรอบที่ 3.2 การจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตามมาตรา 56: กรณีศึกษาปีการผลิต 2549/50

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในแต่ละปีการผลิต กองทุนมีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว ตามที่ได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 มาตรา 56

ในปี 2549/50 ถึงแม้ว่าจะมีการขึ้นราคาน้ำตาลทรายกิโลกรัมละ 3 บาท แต่ค่าอ้อยขั้นสุดท้าย ซึ่งคำนวณได้ที่ 702 บาทต่อตันอ้อยที่ความหวาน 10 CCS ก็ยังต่ำกว่าค่าอ้อยขั้นต้น (ซึ่งตั้งไว้ที่ตันละ 800 บาท ที่ 10 CCS ตามการเรียกร้องของชาวไร่ในช่วงนั้น) ถึง 98 บาทต่อตัน ซึ่งตามมาตรา 56 ของ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น นอกจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้โรงงานประมาณตันละ 98 บาทสำหรับค่าอ้อยที่โรงงานจ่ายเกินให้กับชาวไร่ช่วงต้นฤดูหีบอ้อยแล้ว กองทุนฯ ยังมีภาระต้องจ่ายเงินชดเชยเพิ่มให้โรงงานน้ำตาลอีกประมาณ 42 บาทต่อตันอ้อย รวมเป็นภาระที่กองทุนฯ ต้องจ่ายให้โรงงานประมาณ 9,948 ล้านบาท (เป็นการชดเชยค่าอ้อยที่โรงงานจ่ายเกินไป 6,964 ล้านบาท **และชดเชยผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายของโรงงานน้ำตาลอีก 2,984 ล้านบาท**)

เนื่องจากในช่วงดังกล่าว นอกจากกองทุนฯ จะไม่ได้มีเงินสำรองที่เพียงพอสำหรับการจ่ายเงินชดเชยก่อนนี้ (ในช่วงปี 2545/46-2549/50 กองทุนฯ เรียกเก็บค่ารักษาเสถียรภาพโดยเฉลี่ยปีละไม่ถึง 300 ล้านบาท) แล้ว กองทุนฯ ยังมีภาระที่จะต้องใช้นี้เงินกู้ที่พอกพูนมาจากการกู้มาเพิ่มค่าอ้อยตั้งแต่ประมาณปี 2541 เป็นต้นมาอีก รัฐบาลสุรยุทธ์จึงเลือกแก้ปัญหานี้โดยให้กองทุนฯ ไปกู้ ธกส. รวมเป็นเงิน 5,277.3 ล้านบาท แล้วรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณมาทยอยจ่ายเงินต้นให้ปีละ 450 ล้านบาท เป็นเวลา 12 ปี (โดยประชาชนผู้เสียภาษีจะต้องมีภาระผูกพันในการใช้นี้ก่อนนี้ไปจนถึงปี 2563)

ในปัจจุบัน กองทุนฯ (และรัฐบาล ซึ่งก็คือประชาชนผู้เสียภาษี) ยังเหลือภาระนี้ที่ต้องชำระคืนหนี้ส่วนนี้อีกประมาณ 3,927 ล้านบาท

เหตุการณ์นี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันว่า ในระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมนี้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

การวิเคราะห์บทบาทของกองทุนฯ ในด้านการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมฯ

สำหรับบทบาทของกองทุนฯ ในด้านการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย นั้น อาจกล่าวได้ว่าวิธีการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ปฏิบัติกันมาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาจะขัดกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้กองทุนฯ “รักษา

เสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย..” เพราะการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายตามวิธีนี้ส่งผลให้กองทุนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่นี้ได้ เนื่องจากวิธีนี้ทำให้เงินเข้าและเงินออกจากกองทุนไม่ได้สัดส่วนกัน (หรือมีแต่เงินออกโดยไม่มีเงินเข้า) และโดยเนื้อแท้แล้ว ถือได้ว่าวิธีปฏิบัตินี้เปลี่ยนจากระบบรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมมาเป็นระบบประกันราคาอ้อยขั้นต่ำและประกันรายรับหรือผลตอบแทนขั้นต่ำให้กับโรงงานน้ำตาล ซึ่งทำให้โรงงานน้ำตาลของไทยกลายเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร (น่าจะเป็นชนิดเดียวในประเทศไทย) ที่ได้รับการประกันราคาหรือรายได้ขั้นต่ำในแต่ละปี!

ในอดีต ปัจจัยหนึ่งที่อาจมีส่วนช่วยถ่วงดุลไม่ให้มีแรงจูงใจในการเอาเปรียบกองทุนฯ ในกรณีนี้ก็คือ โดยทั่วไปแล้วเงินกองทุนฯ (ส่วนที่นอกเหนือจากเงินทุนประเดิมในช่วงแรก) จะได้มาจากการเรียกเก็บจากชาวไร่และโรงงาน และการที่โรงงานน้ำตาลเป็นฝ่ายที่ต้องจ่ายค่าอ้อยขั้นต้น (รวมทั้งอาจต้องเสาะหาแหล่งเงินกู้และมีหนี้สินเพิ่มขึ้นถ้าราคาอ้อยขั้นต้นสูงขึ้น) ก็มีส่วนทำให้โรงงานน้ำตาลไม่มีแรงจูงใจที่จะให้มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นสูงๆ แต่ต่อมา เนื่องจากโรงงานแทบทุกกลุ่มต่างก็ต้องการขยายกำลังการผลิต ทำให้โรงงานต้องการอ้อยปริมาณมากขึ้น และโรงงานก็ตระหนักดีว่าการที่ชาวไร่จะขยายการปลูกอ้อยต้องมีราคาที่ดีเป็นเครื่องจูงใจ และการตั้งราคาอ้อยขั้นต้นไว้สูงยังทำให้โรงงานมีโอกาสมากขึ้นที่จะได้รับเงินชดเชยตามมาตรา 56 อีกด้วย เมื่อประกอบกับเริ่มมีการใช้กองทุนฯ ไปก่อนหน้ามากอนโดยไม่ได้มีแผนการชำระหนี้ที่ชัดเจน¹⁰¹ ในระยะหลัง ทั้งชาวไร่และโรงงานจึงยินดีที่จะให้มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นไว้สูงๆ ในระดับที่ใกล้เคียงกับราคาที่เคยคิดว่าจะเป็นราคาอ้อยขั้นสุดท้าย (เช่น ในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีหลายปีที่มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นไว้สูงถึงร้อยละ 97-99.5 ของราคาอ้อยประมาณการ¹⁰² ซึ่งโดยหลักการทางธุรกิจแล้วต้องถือว่าเป็นวิธีที่สุ่มเสี่ยงมาก และมีการผลักดันให้ใช้กองทุนฯ ไปกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยอยู่เนืองๆ จนทำให้หนี้สินของกองทุนฯ พอกพูนจนขึ้นสูงถึงประมาณ 25,000 ล้านบาท (หรือเกือบหนึ่งในสามของรายรับของระบบในแต่ละปีในช่วงนั้น!) และมองไม่เห็นว่กองทุนฯ จะสามารถชดใช้หนี้สินเหล่านั้นได้อย่างไร ทำให้เกิดสถานการณ์ที่หลายฝ่ายเรียกว่าเป็นวิกฤติของอุตสาหกรรมนี้ที่ยังมองไม่เห็นทางออกที่

¹⁰¹ ทั้งนี้ มีข้อมูลที่บ่งชี้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งเชื่อว่าในที่สุดแล้ว วิธีนี้จะสามารถโยนภาระหนี้ส่วนนี้ให้กับรัฐบาล (หรือประชาชนผู้เสียภาษี) ได้เอง หรือไม่ก็จะสามารถบีบบังคับให้รัฐบาลต้องอนุมัติให้ขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ

¹⁰² ในปีที่ผ่านมา (2554/55) ก็กำหนดราคาอ้อยขั้นต้นไว้ที่ร้อยละ 94 ของราคาประมาณการเฉลี่ยของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายเขตแล้ว ราคาอ้อยขั้นต้น (ซึ่งเป็นราคาเดียวกันทั่วประเทศ) ก็สูงถึงร้อยละ 106 ของราคาประมาณของบางเขต

ชัดเจนจนกระทั่งอดีตนายกรัฐมนตรี สมัคร สุทรเวช ตัดสินใจให้ขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศอีก กิโลกรัมละ 5 บาทเพื่อนำเงินมาใช้หนี้ของกองทุน¹⁰³ เมื่อเดือนเมษายน 2551 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในแง่หนึ่ง อาจมองได้ว่าการที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ฯ ที่ได้กำหนดกลไกและกระบวนการที่เอื้อให้กองทุนฯ ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบได้จริงๆ เป็นความบกพร่อง (ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง) ในการบังคับใช้กฎหมายนี้ แต่เมื่อพิจารณาต่อไปว่า ในระบบที่มีการคานอำนาจกันพอสมควรนี้ การได้ผลลัพธ์ที่ไม่เคยมีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในด้านนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา (โดยไม่มีใครถูกฟ้องหรือลงโทษ) ก็ย่อมบ่งชี้ว่าตัวระบบและ/หรือตัว พ.ร.บ.ฯ เองเปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ และอย่างน้อยทั้งฝ่ายชาวไร่และโรงงานมีคนส่วนใหญ่ที่มีแรงจูงใจที่ไม่ต่างกันมากนักจนทำให้ได้ผลลัพธ์ออกมาในลักษณะนี้¹⁰⁴ ในกรณีนี้ เราจึงไม่สามารถฝากความหวังไว้กับตัวระบบหรือกับตัว พ.ร.บ.ฯ ซึ่งเขียนไว้แบบหลวมๆ ทำให้สามารถตีความได้หลายแบบ และในหลายกรณีสามารถเลือกปฏิบัติได้หลายแบบโดยที่ไม่ขัดกับตัวหนังสือใน พ.ร.บ.ฯ ถึงแม้ว่าอาจจะดูไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. (เช่น การบังคับใช้มาตรา 56 โดยละเลยการใช้มาตรา 57 ในลักษณะที่กฎหมายได้ออกแบบเอาไว้¹⁰⁵ ทำให้เงินเข้าและเงินออกจากกองทุนไม่ได้สัดส่วนกัน และในบางกรณีต้องไปให้รัฐบาลมาจ่ายให้แทน เช่นในปี 2549/50) หรือแม้กระทั่งสามารถเลือกไม่ปฏิบัติตามตัวหนังสือของ พ.ร.บ. (หรือปฏิบัติแต่ในนาม) เช่น การควบคุมการปลูกอ้อย การกำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลที่ให้แต่ละโรงงานผลิต (ซึ่งในความเป็นจริงปริมาณที่จัดสรรจะปรับตามปริมาณการผลิตที่เกิดขึ้นจริง) และจำหน่ายภายในประเทศ การที่จะทำให้องค์กรฯ สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมนี้ได้อย่างยั่งยืนจริงๆ จึงมี**ความจำเป็น**ต้องปรับเปลี่ยนระบบและแก้ไขหรือยกเว้น พ.ร.บ.ฯ ให้มีความรัดกุมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

¹⁰³ ภาพประทับใจ (impression) ภาพหนึ่งที่ผู้วิจัยได้จากการสนทนาและสัมภาษณ์หลายท่านในอุตสาหกรรมนี้คือ การที่อดีตนายกรัฐมนตรี สุทรเวชได้รับการชื่นชมมากจากคนในอุตสาหกรรมนี้ ไม่ได้เป็นเพราะการกล้าตัดสินใจขึ้นราคาน้ำตาลเท่านั้น แต่หลายท่านมองว่านายสมัครได้เข้ามาแก้ไขวิกฤติของอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งมีหนี้สินพอกพูนขึ้นมาจนหลายฝ่ายมองไม่เห็นทางออกในขณะนั้นด้วย ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่อุตสาหกรรมนี้ควรหลีกเลี่ยงคือการเดินย้อนรอยเดิมแบบในช่วงนั้น

¹⁰⁴ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าทุกฝ่ายมีความเห็นเหมือนกัน แต่อาจเป็นกรณีที่ทุกฝ่ายไม่สามารถหาจุดร่วมในเรื่องเหล่านี้ได้โดยง่าย และยินดีที่จะทำแบบเดิมต่อไปโดยไม่ต้องมีข้อตกลงร่วมกันในเรื่องเหล่านี้ก็เป็นได้

¹⁰⁵ ถึงแม้ว่าอาจจะอ้างได้ว่าข้อกำหนดเกณฑ์ตามมาตรา 57 ที่จะทำให้เป็นที่ยอมรับของทั้งชาวไร่และโรงงานทำได้ยากกว่าในกรณีของมาตรา 56 ก็ตาม

3.4.3 บทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อ ผลประโยชน์ของผู้บริโภค

นอกจากมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 จะกำหนดวัตถุประสงค์ให้กองทุนฯ “รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน” แล้ว (3) ยังกำหนดวัตถุประสงค์ให้กองทุนฯ “รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค” ด้วย

ในอดีต กองทุนฯ ไม่ได้มีบทบาทในด้านนี้โดยตรง แต่การที่ระบบกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศไว้คงที่ ณ ราคาที่โดยทั่วไปแล้วสูงกว่าราคาส่งออก รวมทั้งมีการควบคุมน้ำตาลที่เข้าสู่ตลาดภายในประเทศตามโควต้า ก. (โดยศูนย์บริหารการผลิตฯ ซึ่งก็เป็นหน่วยงานที่ใช้เงินจากกองทุนฯ ล้วนๆ) มีส่วนสำคัญทำให้ในยามปกติราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศมีเสถียรภาพสูงมาก

นอกจากนี้ ในบางครั้งกองทุนฯ ยังมีบทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เช่น ในปี 2553 กองทุนฯ ได้ซื้อคืนน้ำตาลทรายขาวจำนวนหนึ่งล้านกระสอบ (หนึ่งแสนตัน) จากบริษัทผู้ค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ เพื่อนำมาจำหน่ายในตลาดภายในประเทศในช่วงที่น้ำตาลภายในประเทศขาดตลาด ซึ่งมาตรการดังกล่าวน่าจะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าที่น้ำตาลภายในประเทศขาดตลาดในช่วงนั้นลงได้บ้าง แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้มีน้ำตาลจำหน่ายอย่างทั่วถึงในระบบที่เป็นโมเดิร์นเทรดอยู่ดี

3.4.4 รายรับและรายจ่ายของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มีรายได้กำหนดไว้ 8 ช่องทาง คือ

1. รายได้จากค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยชาวไร่อ้อยจ่ายค่าธรรมเนียมในแต่ละฤดูการผลิตตามอัตราต่อตันอ้อยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดขึ้นในแต่ละฤดูการผลิต (โดยโรงงานน้ำตาลเป็นนำส่งให้โดยหักจากค่าอ้อย) ส่วนโรงงานน้ำตาลเองก็จ่ายค่าธรรมเนียมในแต่ละฤดูการผลิตโดยคำนวณจากอัตราต่อตันที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดขึ้นในแต่ละฤดูการผลิตสำหรับน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ (ซึ่งที่ผ่านมามีคิดเฉพาะกากน้ำตาล) ในแต่ละฤดูการผลิต (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.1 ข้างต้น)

2. รายได้ที่เป็นเบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25) เป็นรายได้ที่เมื่อชาวไร่ช้อย โรงงานน้ำตาลทำผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ จะต้องจ่ายค่าปรับเข้ากองทุนช้อยและน้ำตาลทราย แต่ปกติรายได้ส่วนนี้มีจำนวนไม่มาก และไม่ควรรนำมาคิดเป็นรายได้ถาวร

3. เงินได้รับตามมาตรา 57 คือ เงินส่วนที่เก็บจากส่วนต่างระหว่างรายได้สุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาลและค่าช้อยของชาวไร่ช้อยรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาล ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ได้มีการเก็บเงินส่วนนี้ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ฯ แต่ทั้งนี้ กองทุนฯ มีการเรียกเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละปีในอัตราร้อยละจากรายรับสุทธิของระบบในแต่ละฤดูกาลผลิต เพื่อนำมาใช้จ่ายในการรักษาเสถียรภาพของระบบอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย (ดูรายละเอียดทั้งอัตราและจำนวนเงินในตารางที่ 3.2) แต่ทั้งนี้ ที่ผ่านมากมา เงินที่เรียกเก็บในส่วนนี้มีจำนวนเป็นหลักร้อยละล้านบาทต่อปีเท่านั้น ซึ่งยังไม่เพียงพอสำหรับนำมารักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมนี้ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

4. ดอกผลของกองทุน เป็นดอกเบี้ยที่ได้จากเงินฝากระยะสั้นของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และดอกเบี้ยพิเศษอื่นๆที่ได้รับในแต่ละปี (แต่ในภาพรวมแล้ว ในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่ในแต่ละปีกองทุนอาจต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่าดอกผลที่กองทุนได้รับ)

5. เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ มีเพียงทุนประเดิมจากรัฐบาลในช่วงต้นที่มีการจัดตั้งกองทุนช้อยและน้ำตาลทรายขึ้นตามพระราชบัญญัติช้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จำนวน 219.8 ล้านบาท

6. เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ปกติแล้วไม่ควรนับเงินกู้เป็น “รายได้” ของกองทุนฯ แต่ในทางปฏิบัติ เงินส่วนนี้กลายเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของเงินที่กองทุนฯ นำมาใช้ในระยะหลัง

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในปี 2549/50 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งงบประมาณปีละ 450 ล้านบาท เป็นเวลา 12 ปี เพื่อชำระหนี้เงินชดเชยส่วนต่างราคาช้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในฤดูกาลผลิต ปี 2549/50 แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รวมเป็นเงิน 5,277.3 ล้านบาท (ดูกรอบที่ 3.2 ข้างต้นเพิ่มเติม)

8. เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน ได้แก่

(1) รายได้จากเงินส่วนต่างภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (VAT) โดยแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ทั้งนี้ โรงงานที่จำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศต้องนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่า

เพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
ในอัตราดังนี้

- น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (100 กก.) กระทบละ 76.21 บาท
- น้ำตาลทรายขาว (100 กก.) กระทบละ 71.96 บาท
- น้ำตาลทรายสีรำ (100 กก.) กระทบละ 71.96 บาท

(2) รายได้จากเงินปรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ 5 บาท/กก.

กำหนดราคาน้ำตาลทรายหน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มโดยปรับเพิ่มอีกกิโลกรัมละ 5 บาท
และนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นส่วนนี้เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ในปัจจุบัน เงินทั้งสองส่วนในข้อนี้มีจำนวนที่มีนัยสำคัญ (รายได้ส่วนแรกมีจำนวนเกือบ 2,000
ล้านบาทต่อปี และส่วนหลังมียอดรวมมากกว่า 11,000 ล้านบาทต่อปีในระยะหลัง เทียบกับเงินที่เรียกเก็บ
เข้ากองทุนฯ จากชาวไร่และโรงงาน ซึ่งรวมกันประมาณปีละหนึ่งพันล้านบาทเศษเท่านั้น ดูตารางที่ 3.6)
อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามที่คณะผู้วิจัยเสนอแล้ว เงินสอง
ส่วนนี้จะไม่ปรากฏมาเป็นรายได้ของกองทุนฯ อีกต่อไป

รายละเอียดสำหรับรายได้และรายจ่ายรวมทั้งหมดของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละปี ได้
นำเสนอไว้ในตารางที่ 3.7 และ 3.8 ดังต่อไปนี้

ตาราง 3.6 รายได้ที่สำคัญของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในปี พ.ศ. 2550 - 2554

หน่วย : บาท

รายได้	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
เงินส่วนต่างภาษีมูลค่าเพิ่ม	1,471,788,886.09	1,461,951,602.08	1,463,510,745.22	1,419,472,034.08	1,581,039,527.60	1,652,776,679.17
เงินปรับเพิ่มราคาน้ำตาลทราย 5 บาท/ กก.		-	4,093,466,528.50	9,639,900,390	10,766,512,644.50	11,240,849,252.5
ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริม ผลิตฯ	310,841,043.90	269,831,927.06	373,773,213.97	304,836,731.70	299,809,815.28	319,562,337.68
เงินรักษาเสถียรภาพฯ	293,778,557.30	344,780,749.12	643,458,350.55	815,561,698.18	783,204,600.63	763,816,840.10

ที่มา: กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ตารางที่ 3.7 รายได้ที่บันทึกไว้ในงบรายได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ปี พ.ศ. 2545-2554

รายได้จาก (บาท)	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
เงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรม		239,618,142.97	300,746,962.57	517,546,806.71	
ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิตฯ	236,395,396.69	299,038,600.30	280,889,093.28	253,348,542.52	310,841,043.90
เงินส่วนต่างภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)	1,328,181,809.78	1,388,898,931.60	1,355,684,206.88	1,489,339,550.97	1,471,788,886.09
เงินรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ(5 บาท)					
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล					
ดอกเบี้ยจากการนำส่งเงินลำช้า	13,681,231.96	3,502,897.20	5,213,336.69	4,421,487.63	5,157,397.24
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	6,304,934.56	7,056,780.15	5,411,476.35	2,466,538.34	3,735,048.50
ดอกเบี้ยโครงการ					
การจำหน่ายสินทรัพย์	231,500.00		465,500.00	651,000.00	937,880.00
รายได้อื่นๆ	141,883.14	373,358.30	18,729,849.63	2,606,315.12	10,367,855.26
การขายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ โคโสดา ค ¹					
การจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศ	56,700.00	154,312.50	101,250.00	97,200.00	93,150.00
ส่วนต่างจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบสำหรับผู้เลี้ยงผึ้ง	64,625.00	89,625.00	395,600.00	417,800.00	99,250.00
รายได้เฉลี่ยปรับตามระเบียบกองทุนฯ	4,527,395.44	318,711.83	13,016,472.99	5,419,277.80	200,000.00
รวมรายได้	1,589,585,476.57	1,939,051,359.85	1,980,653,748.39	2,276,314,519.09	1,803,220,510.99

ตารางที่ 3.7 รายได้บันทึกไว้เนงบรายที่ได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนน้อยและน้ำตาลทราย ปี พ.ศ. 2545-2554 (ต่อ)

รายได้จาก (บาท)	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
เงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรม	293,778,557.30	344,780,749.12	643,458,350.55	815,561,698.18	601,716,606.98
ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมผลิต		269,831,927.21	373,773,214.08	604,646,547.22	319,562,337.68
เงินส่วนต่างภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)	1,461,951,602.08	1,463,510,745.25	1,419,472,034.08	1,581,033,181.19	1,652,776,779.16
เงินรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (5 บาท)		4,093,466,528.50	9,639,900,390.00	10,766,518,990.91	11,240,576,252.50
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล			200,000,000.00	200,000,000.00	450,000,000.00
ดอกเบี้ยจากการนำส่งเงินลำช้า	8,409,052.73	1,802,439.78	27,470,572.09	8,834,886.47	9,625,748.10
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	18,719,270.09	7,387,439.78	4,987,884.96	40,784,787.33	75,059,824.18
ดอกเบี้ยโครงการ				12,027,357.78	33,536,164.88
การจำหน่ายสินทรัพย์	1,388,725.00	363,210.00	265,925.00	890,900.00	625,546.00
รายได้อื่น ๆ	147,464.48	165,910.25	6,713,558.77	491,077.54	2,604.63
การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ โคเวตา ค ¹				188,788,125.00	1,292,961,875.00
การจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศ	60,750.00				
ส่วนต่างจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบสำหรับผู้เลี้ยงผึ้ง					
รายได้เบี่ยปรับตามระเบียบกองทุน					
รวมรายได้	1,784,455,421.68	6,181,308,949.89	12,316,041,929.53	14,219,577,551.62	15,676,443,739.11

หมายเหตุ: 1 ในปี พ.ศ. 2553-2554 เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศ กองทุนฯ จึงซื้อคือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โคเวตา ค จำนวน 100,000 ตันมาจำหน่ายในประเทศเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว

ที่มา : กองทุนน้อยและน้ำตาลทราย

ตารางที่ 3.8 ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดของกองทุนน้อยและน้ำศาลทรายที่บันทึกไว้ในงบรายได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ ปี พ.ศ. 2545-2554

ค่าใช้จ่าย (บาท)	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	15,352,485.78	17,033,401.30	22,472,324.19	23,609,838.88	18,519,299.32
ค่าใช้จ่ายของ สอน.	186,677,984.57	237,549,405.37	246,747,045.74	288,945,714.23	242,051,336.49
เงินสดขายราคาอ้อยปี 2544/45		162,231,033.26			
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2544/45		73,449,411.30			
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2547/48					18,574,537.61
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2548/49					
เงินเพิ่มราคาอ้อยและค่าตอบแทนการผลิตปี 2544/45			1,698,255,789.21		
เงินสดขายราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตปี 2549/50					
เงินสดขายราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตปี 2552/53					
เงินเหลือจ่ายชดเชยค่าธรรมเนียมวิจัยปี 2543/44 - 2544/45		28,007,755.83			
เงินเหลือจ่ายชดเชยค่าธรรมเนียมวิจัยปี 2545/46			23,646,476.24		
ชำระหนี้ตามคำพิพากษา		1,388,563.99			
ดอกเบี้ยจ่าย	12,226,142.30	20,442,023.15			
เงินสดขายซื้อคืนน้ำศาลทราย 1 ล้านกระสอบ					
เงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยปี 2553/54					
รวม	214,256,612.65	540,101,594.20	1,991,121,635.38	312,555,553.11	279,145,173.42

ตารางที่ 3.8 ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดของกองทุนร้อยละห้าและน้ำตาถทรายที่บันทึกไว้ในงบรายได้อื่นๆ ปี พ.ศ. 2545-2554 (ต่อ)

ค่าใช้จ่าย (บาท)	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
ค่าใช้จ่ายสำนักงาน	20,224,857.19	21,007,210.69	24,352,529.39	291,986,717.59	1,581,215,970.99
ค่าใช้จ่ายของ สอน.	303,105,257.93	283,375,860.00	312,413,384.23	270,091,291.40	301,064,369.12
เงินสดขายราคาซื้อขายปี 2544/45					
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2544/45					
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2547/48					
เงินสดขายผลตอบแทนการผลิตปี 2548/49	57,100,175.08				
เงินเพิ่มราคาซื้อขายและค่าตอบแทนการผลิตปี 2544/45					
เงินสดขายราคาซื้อขายและผลตอบแทนการผลิตปี 2549/50		9,948,317,513.19			
เงินสดขายราคาซื้อขายและผลตอบแทนการผลิตปี 2552/53					72,438,466.65
เงินเหลือจ่ายชดเชยค่าธรรมเนียมวิจัย ปี 2543/44 - 2544/45					
เงินเหลือจ่ายชดเชยค่าธรรมเนียมวิจัย ปี 2545/46					
ชำระหนี้ตามคำพิพากษา					
ดอกเบี้ยจ่าย					
เงินสดขายซื้อคืนน้ำตาถทราย 1 ล้านกระสอบ (100,000 ตัน)					447,790,070.46
เงินช่วยเหลือชาวไร่ร้อยละปี 2553/54					10,011,861,438.17
รวม	380,430,290.20	10,252,700,583.88	336,765,913.62	562,078,008.99	12,414,370,315.39

ที่มา : กองทุนร้อยละห้าและน้ำตาถทราย

สำหรับค่าใช้จ่ายของตัวสำนักงานของกองทุนข้อและนำतालทรายและนำतालทรายเองนั้น สามารถแจกแจงได้ตามตารางที่ 3.9 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.9 รายละเอียดค่าใช้จ่ายของสำนักงานของกองทุนข้อและนำतालทราย ปี พ.ศ.2545-2554

รายละเอียดค่าใช้จ่ายสำนักงานกองทุนฯ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
เงินเดือนพนักงาน	4,223,780.00	4,422,600.00	6,040,832.00	6,642,200.00	6,029,665.00
ค่าเบี้ยประชุม	3,867,250.00	5,274,500.00	5,479,750.00	4,936,500.00	3,200,000.00
ค่าใช้จ่ายคณบดีทำงานติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ				86,293.00	104,732.00
ค่าตอบแทนคนะทำงานผู้บริหารโครงการ					
ค่าล่วงเวลา	1,782.25	1,396.25	5,622.50		18,528.50
เงินประจำตำแหน่ง					
ค่าตอบแทนพิเศษและค่าครองชีพ	22,080.00	22,080.00	117,379.00	295,709.00	273,077.00
เงินบำนาญ	3,947,025.00	4,168,380.00	5,106,690.00	5,094,138.00	5,439,320.00
ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สิน	265,101.75	192,491.18	157,734.14	154,003.50	154,260.77
ค่าภาษี เบี้ยประกันรถยนต์	46,280.82	47,285.96	33,897.89	44,846.87	47,258.04
ค่าธรรมเนียมเอกสารแสดงบัญชี	65,609.19	364,114.00	18,084.18	23,368.72	18,044.22
ค่าเบี้ยเลี้ยง ที่พัก พาหนะ	90,307.00	342,036.00	254,120.00	89,530.00	92,756.00
ค่าอบรมสัมมนา	130,203.75	96,848.00	909,683.00	2,401,148.00	298,210.00
ค่าภาษีโรงเรือน		120,000.00	60,000.00		
ค่าเช่า - ค่าบริการสำนักงาน	420,000.00	420,000.00	785,520.00	1,151,040.00	1,151,039.99
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	81,143.30	135,980.75	130,258.32	117,686.44	150,205.30

รายละเอียดค่าใช้จ่ายสำนักงานกองทุน (ต่อ)	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
ค่ารับรอง	196,884.88	240,152.85	178,743.50	90,327.50	92,930.25
ค่ารักษาพยาบาล	388,390.00	376,112.50	470,487.00	439,650.50	609,860.00
เงินสมทบจากนายจ้าง	90,066.00	111,351.00	168,581.00	181,400.00	163,673.00
ค่าโทรศัพท์	98,126.43	95,133.84	99,457.83	111,481.12	107,029.63
ค่าไฟฟ้า	250,134.13	220,521.37	206,448.60	212,421.97	197,977.13
ค่าน้ำประปา					
ค่าวัสดุสำนักงาน	282,721.28	280,208.00	403,776.44	381,929.26	310,662.50
ค่าเช่าเรียนบุตร	42,880.00	43,720.00	41,610.00	29,720.00	20,070.00
ค่าโฆษณา		18,489.60			
ค่าใช้จ่ายในการซื้อทรัพย์สิน	802,720.00			1,086,445.00	
ค่าสอบบัญชี	40,000.00	40,000.00	40,000.00	40,000.00	40,000.00
ค่าใช้จ่ายในการย้ายสำนักงาน			1,763,648.79		
รวม	15,352,485.78	17,033,401.30	22,472,324.19	23,609,838.88	18,519,299.33

ที่มา : กองทุนช่วยเหลือและนำค่าลดทอน

รายละเอียดค่าใช้จ่ายของสำนักงานกองทุนฯ	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
เงินเดือนพนักงาน	6,517,650.00	6,896,450.00	7,535,876.00	7,943,280.00	8,879,410.00
ค่าเบี้ยประชุม	3,445,500.00	4,242,862.50	3,184,837.50	3,198,350.00	3,869,312.50
ค่าใช้จ่ายคณะกรรมการประเมินผลการใช้เงินกองทุนฯ	66,356.00	77,109.00	72,732.00	16,120.00	33,829.00
ค่าตอบแทนคนทำงานผู้บริหารโครงการ				347,000.00	146,500.00
ค่าล่วงเวลา	21,116.75	8,420.25	25,064.50	28,259.50	1,370.00
เงินประจำตำแหน่ง		78,400.00	67,200.00	67,200.00	413,000.00
ค่าตอบแทนพิเศษและค่าครองชีพ	300,844.00	77,320.00	43,070.00	45,940.00	193,690.00
เงินบำเหน็จ	5,840,900.00	6,454,000.00	7,000,000.00	7,500,000.00	8,000,000.00
ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สิน	205,826.95	188,852.35	153,254.98	419,176.20	172,295.71
ค่าภาษี เบี้ยประกันรถยนต์	44,402.87	36,370.18	29,089.08	47,705.37	50,430.61
ค่าธรรมเนียมเอกสารแนบปี	31,174.00	215,839.00	7,149.00	7,161.00	14,961.00
ค่าเบี้ยเลี้ยง ที่พัก พาหนะ	70,935.00	107,489.00	59,956.50	150,116.00	72,985.00
ค่าอบรมสัมมนา	58,208.00	193,615.00	253,312.40	462,078.20	16,603,454.00
ค่าภาษีโรงเรือน					
ค่าเช่า - ค่าบริการสำนักงาน	479,600.00				
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	155,362.44	441,373.01	165,813.62	102,162.00	146,157.11
ค่ารับรอง	40,777.25	76,068.33	119,122.50	111,915.00	96,687.00
ค่ารักษาพยาบาล	1,147,008.00	1,172,889.85	654,611.00	328,754.00	301,239.50
เงินสมทบจากนายจ้าง	161,436.00	160,030.00	142,819.00	151,143.00	171,628.00

รายละเอียดค่าใช้จ่ายสำนักงานกองทุนฯ (ต่อ)	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
ค่าโทรศัพท์	98,240.96	107,438.91	89,406.70	98,185.69	112,109.64
ค่าไฟฟ้า	167,797.27	144,732.01	158,102.60	172,483.20	161,334.69
ค่าน้ำประปา	4,872.00	9,942.51	11,895.49	9,345.01	8,282.17
ค่าวัสดุสำนักงาน	213,657.20	252,038.79	210,579.52	328,720.55	298,307.26
ค่าเล่าเรียนบุตร	35,830.50	25,970.00	26,162.00	26,658.00	31,449.00
ค่าโฆษณา					
ค่าใช้จ่ายในการซื้อทรัพย์สิน	173,426.20		824,610.00	315,797.00	
ค่าสอบบัญชี	40,000.00	40,000.00	40,000.00	250,000.00	250,000.00
ค่าใช้จ่ายในการย้ายสำนักงาน	903,935.80				
จ่ายเงินตามโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด			3,477,865.00		
ค่าใช้จ่ายโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด (รีเฟรม์วงเงิน)				67,325.00	27,405.00
ค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ				392,389.35	1,106,693.45
ค่าใช้จ่ายโครงการชื้อขายน้มาตาลทราย				32,742.00	1,166,135.50
ชื้อน้มาตาลทรายขาว ขาบรสูท์ โคเวตา ค				269,369,711.52	1,361,095,616.94
ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน					6,478,130.16
ค่าประชาสัมพันธ์สื่อโทรทัศน์					1,995,000.00
ค่าจ้างการศึกษาปรับโครงสร้างชุดข้อมูลและน้มาตาลทรายทั้งระบบ					8,800,000.00
ดอกเบี้ยจ่ายชำระหนี้ ๓.๓.๕.					160,518,557.75
รวม	20,224,857.19	21,007,210.69	24,352,529.39	291,989,717.59	1,581,215,970.99

สำหรับภาระผูกพันของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายต้องมีที่ต้องจ่ายเงินให้โครงการต่างๆ และภาระหนี้ที่กองทุนฯ ต้องชำระต่อทั้ง ธ.ก.ส.และโรงงานน้ำตาล ในปีปัจจุบัน (สถานะ ณ วันที่ 26 มกราคม 2555) สามารถจำแนกได้ตามตารางที่ 3.10 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.10 ภาระผูกพันของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ต้องจ่ายให้โครงการต่างๆ และภาระหนี้สินของกองทุนฯ ณ 26 มกราคม 2555

ภาระผูกพันที่ต้องจ่ายรวมโครงการต่างๆ รวมทั้งสิ้น	5,263,048,573.13	บาท
-ค่าใช้จ่ายของสำนักงานที่มีภาระผูกพัน	367,585,772.01	บาท
-โครงการสินเชื่อสำหรับจัดซื้อรถตัดอ้อย	832,453,293.99	บาท
-โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง	1,957,588,160	บาท
-โครงการช่วยเหลือชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อย ที่ส่งอ้อยเข้าบริษัทน้ำตาลวิฟนัซซี่มงคลและบริษัทน้ำตาลวังขนาย	1,928,684,864.35	บาท
-ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ชุดเขยราคาอ้อย ปี 2549/50	176,736,482.78	บาท
ภาระหนี้สินกองทุน รวมทั้งสิ้น	4,670,636,981.98	บาท
ภาระหนี้ ธ.ก.ส.		
-หนี้เงินกู้ชุดเขยราคาอ้อย ปี 2549/50	3,927,477,395.17	บาท
ภาระหนี้โรงงานน้ำตาล		
-เงินชุดเขยผลตอบแทนการผลิต ปี 2549/50	743,159,586.81	บาท

ที่มา : กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

สถานะเงินกองทุน ณ วันที่ 31 พค. 2555 มีส่วนที่เป็นเงินฝากธนาคาร หักภาระผูกพันที่ต้องจ่ายรวมโครงการต่างๆ แล้วมียอดคงเหลืออยู่ 2,807 ล้านบาท ในส่วนของบกระแสเงินสด มีเงินสดที่ได้รับมากกว่าเงินสดจ่ายอยู่ 2,051 ล้านบาท และจากงบรายได้ค่าใช้จ่าย มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายอยู่ 7,285 ล้านบาท

3.5 การประชุมระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2554 ถึงเดือนเมษายน 2555 คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดและข้อเสนอที่ได้ปรับปรุงมาเป็นหัวข้อ 3.1-3.4 และข้อเสนอทั้งหมดในบทที่ 4 และอภิปรายแลกเปลี่ยนกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่างๆ รวม 6 ครั้ง (ในที่ประชุมใหญ่และย่อยที่มีฝ่ายชาวไร่ โรงงาน และราชการ/กองทุนฯ

เป็นหลักฝ่ายละ 1-3 ครั้ง) และในวันที่ 5 และ 22 มิถุนายน 2555 ก็ได้มีการประชุมรวมทั้งสามฝ่าย (และในระหว่างนั้น คณะผู้วิจัยได้ไปนำเสนอกับองค์กรชาวไร่ 3 องค์กรหลัก รวม 4 ครั้ง) และหลังจากนั้น ตัวแทนสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องตีมีไทยได้มาพบเพื่อเสนอข้อคิดเห็นกับคณะผู้วิจัยในวันที่ 4 กรกฎาคม 2555 และหลังจากการตรวจรับรายงานชิ้นกลางในช่วงกลางเดือนกันยายน 2555 ผู้วิจัยก็ได้นำเสนอผลการศึกษาต่อที่ประชุมของสหสมาคมชาวไร่อ้อยฯ อีกหนึ่งครั้ง ซึ่งเนื้อหาและข้อเสนอต่างๆ ในรายงานนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนในรายละเอียดบางส่วนตามข้อมูลหรือความเห็นที่ได้รับเพิ่มเติมจากการประชุมเหล่านี้

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้พยายามสรุปความเห็นและข้อเสนอต่างๆ จากการประชุมต่างๆ ช่างต้นไว้พอสังเขป แต่เนื่องจากข้อเสนอของทุกฝ่ายมีความหลากหลาย และในหลายกรณีก็ขัดกันด้วย จึงเป็นไปได้ที่คณะผู้วิจัยจะรับความเห็นและข้อเสนอทั้งหมดมาใช้ด้วยกันได้ แต่ในกรณีที่คณะผู้วิจัยมีแนวคิดแนวทาง และข้อเสนอที่ต่างไปจากความเห็นที่ได้มีการนำเสนอในที่ประชุมต่างๆ คณะผู้วิจัยก็พยายามขยายความหรือให้เหตุผลเพิ่มเติมในประเด็นที่สำคัญๆ ในรายงาน และในตอนท้ายบทนี้ (หัวข้อ 3.6) คณะผู้วิจัยได้สรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการประชุมเหล่านี้ที่มีส่วนในการทำให้คณะผู้วิจัยปรับเปลี่ยนข้อเสนอในส่วนที่สำคัญบางส่วนจากรายงานความก้าวหน้าครั้งก่อนมาเป็นที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ (สำหรับรายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมต่างๆ อยู่ในภาคผนวกท้ายรายงาน)

3.5.1 การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนชาวไร่อ้อย

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนชาวไร่อ้อย (ร่วมกับฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้องบางส่วน) ในช่วงปลายเดือนธันวาคม 2554 และได้รับความเห็นที่พอสรุปเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

สรุปประเด็นความเห็นของตัวแทนชาวไร่อ้อย

- ตัวแทนชาวไร่หลายท่าน ต้องการให้ทำตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ที่กำหนดให้นำรายรับจากทุกผลิตภัณฑ์เข้ามาในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ โดย พ.ร.บ.ฯ ระบุว่า การคำนวณรายรับของระบบต้องรวมเอารายได้จาก ผลผลิตที่ได้จากอ้อย รวมทั้งผลพลอยได้อื่นๆ ซึ่งในระยะเริ่มต้นกากน้ำตาลไม่ได้ถูกนำมาคิด แต่ในเมื่อในปัจจุบัน กากน้ำตาลมีมูลค่าเพิ่มขึ้น จึงควรนำมารวมเป็นรายรับของระบบตามความเป็นจริง
- นโยบายการใช้พลังงานทดแทนอย่างเอทานอล มักจะโฆษณาว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ แต่ในทางปฏิบัติ ชาวไร่อ้อยไม่ได้รับส่วนแบ่งอะไรเลย

- ผลประโยชน์จากน้ำตาล (ซึ่งนำไปผลิตเอทานอล) และชานอ้อย (ซึ่งนำไปผลิตไฟฟ้า) ควรจะมีการพูดคุยเพื่อตกลงเกี่ยวกับการนำมารวมในรายรับของระบบ
- เสนอระบบแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่ที่รวมผลผลิตทุกอย่างเข้ามา แล้วจะกำหนดส่วนแบ่งใหม่ที่อาจจะต่ำกว่าเดิมก็ได้ (เช่นที่ 65:35 หรือ 68:32)
- จริงอยู่ที่ประสิทธิภาพของโรงงาน นั้นเป็นความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่าย (โรงงาน+ชาวไร่) แต่การกำหนดมาตรการต่างๆ จะต้องมียามและการวัดที่เป็นกลาง (ไม่ใช่การกำหนดจากฝั่งโรงงานฝ่ายเดียว) คุณภาพอ้อยนั้นมีระเบียบชัดเจน เกี่ยวกับอ้อยไฟไหม้ สิ่งเจือปน อ้อยยอดยาว แต่ต้องมีวิธีการวัดที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย
- เห็นด้วยกับการลดอัตราราคาน้ำตาล แต่ต้องมีราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าต้นทุน
- ราคาอ้อยขั้นต่ำที่ผู้วิจัยเสนอที่ 750 บาท (ที่ค่าความหวาน 10 CCS) ต่ำเกินไป (ท่านหนึ่งเสนอว่าควรจะอยู่ที่ 1,000 บาท)
- ถึงแม้ว่าราคาในตลาดโลกจะดีขึ้นมาก แต่ชาวไร่ก็ต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงขึ้นด้วย (เช่น ค่าเช่าไร่ที่สูงขึ้นจาก 500 บาทเป็น 1,000 บาท) และแม้ว่าราคาตามข้อเสนอใหม่ที่ simulate ย้อนหลังนั้นได้ราคาที่ค่อนข้างดี (มีต่ำกว่าราคาอ้อยจริงแค่ปีเดียว) แต่ไม่ได้การันตีว่าราคาในอนาคตจะดีด้วย
- ทางฝ่ายโรงงานอ้างว่าต้องลงทุน มีความเสี่ยง มีระยะเวลาคืนทุน แต่การทำไร้อ้อยก็ต้องลงทุนไม่น้อยกว่ากัน
- การที่มีการขยายการปลูกอ้อยไม่ได้ความว่ามีกำไรดีเสมอไป แต่เป็นเพราะเป็นพืชที่ให้ผลตอบแทนอย่างน้อยที่สุดในบรรดาสินค้าเกษตร ที่สามารถดำเนินกิจการอยู่ได้เป็นเพราะมีปัจจัยการผลิตอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน รถ เครื่องมือ การทำไร้อ้อยมี fixed cost สูง ต้นทุนของอ้อยปีแรกอยู่ที่ประมาณ 8,000 บาท/ไร่ แต่อาจจะมิตั้งทุนแรงงานต่ำกว่า รวมทั้งอ้อยต้องการดูแลที่น้อยกว่าพืชเกษตรอื่น ๆ อย่างข้าว หรือมันสำปะหลัง
- ควรมีการปรับโครงสร้างระบบการจ่ายเงินกู้และเงินเกี่ยว ให้จ่ายผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลหรือ ธกส. แทนที่จะจ่ายผ่านโรงงานน้ำตาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินช่วยเหลือที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโรงงานน้ำตาล
- ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ มีรากฐานมาจากการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไร่และโรงงาน จึงออกแบบระบบให้เป็นระบบหุ้นส่วน หากจะมีการรัฐหรือโครงสร้าง ควรได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โครงสร้างใหม่ควรเป็นโครงสร้างที่มองเห็นได้ทุกฝ่าย

- การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ กฎหมายนั้นหากมีการแก้ไขเป็นบางตอน ควรจะนำเสนอให้ชาวไร่ได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้กฎหมายควรเขียนให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการผลิตอ้อยด้วย
- เห็นด้วย ที่มีการสัมมนาทางออกในครั้งนี้ เนื่องจากชาวไร่อ้อยต่างก็ต้องการให้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทางชาวไร่อ้อยเองได้มีการประชุมหารือกันถึงข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมาย (พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527) เนื่องจากระบบแบ่งปันผลประโยชน์นั้นทำให้เกิดปัญหาเกือบทุกปี เช่น ในปีนี้มีปัญหาเรื่องเงินเบิกจ่ายค่าอ้อยนั้นมีความล่าช้า จึงเป็นความคิดที่ดีที่มีการจัดรับฟังความคิดเห็น
- การหายไปจากตลาดของของน้ำตาลทราย ถึงแม้คงเงินอุดหนุน (ที่เก็บมาใช้หนึ่งกองทุนฯ) ไว้ 5 บาท/กก. น้ำตาลทรายก็ยังหาย ถ้าลดจำนวนเงินอุดหนุนลง น้ำตาลก็จะยิ่งหายจากตลาด ดังนั้นจึงควรคงเงินอุดหนุน 5 บาทเอาไว้ เพื่อลดโอกาสที่น้ำตาลหายไปจากตลาดลงให้เหลือน้อยที่สุด

ผอ. กองทุนฯ (คุณวีระศักดิ์ ขวัญเมือง) อธิบายเรื่องการเก็บเงิน 5 บาทเพื่อการใช้หนี้ กระทรวงพาณิชย์ก็มักจะแสดงความเป็นห่วงเรื่องผลประโยชน์ของผู้บริโภค ชาวไร่อ้อยก็จะเป็นห่วงเรื่องต้นทุนระบบแบ่งปันผลประโยชน์เป็นระบบที่ไม่ได้รับความไว้วางใจของทั้งสองฝ่าย และกลายเป็นอุปสรรคในกระบวนการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ทำให้มีการพูดถึงการเจรจาที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด กระบวนการเจรจาที่ผ่านมา 20-30 ปียังคงเป็นเรื่องเดิม เรื่องการแบ่งน้ำตาล แบ่งกากน้ำตาลที่เท่าไร เอทานอลควรจะรวมอยู่ในรายรับของระบบด้วยหรือไม่ จากนโยบายที่ดีที่นายกรัฐมนตรีสัมครได้ให้แนวทางไว้ว่าควรดูแลเกษตรกร จึงนำไปสู่การกู้เงินเพื่อใช้หนี้ เมื่อใช้หนี้หมด จึงควรมีการปฏิรูประบบการบริหารน้ำตาลเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ณ บัดนี้ หนี้กำลังจะหมด จึงเป็นที่มาให้เกิดการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ผอ. ศูนย์บริหารการผลิตฯ (คุณบุญถิ่น โคตรศิริ): ระบบเดิมเป็นระบบที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความคุ้นเคย แต่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง เสมือนหนึ่งว่าได้เดินทางมาถึงทางตัน ทางที่ดีอาร์ไอ เสนอให้ยกเลิกความเป็นหุ้นส่วน ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่เคยเป็นระบบหุ้นส่วนโดยแท้จริงอยู่แล้ว มั่นใจว่าชาวไร่เอง ก็ไม่ได้ต้องการการเจรจาที่ยืดเยื้อ ซึ่งไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการเสมอไป และต้องอิงการเมืองเพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวไร่ ที่ผ่านมาชาวไร่ต้องเสียประโยชน์มาโดยตลอด การคำนวณราคาอ้อยแบบใหม่นั้น ถึงแม้ว่าตัวเลขจะแสดงให้เห็นว่าราคาอ้อยจะอยู่ในระดับสูง แต่ยังคงมีความกังวลว่าจะมีหลักประกันอะไรให้สำหรับชาวไร่ ในกรณีที่ราคาน้ำตาลตกต่ำ ในอนาคตถ้าหากมีการเปิดเสรีตามข้อตกลงของ AEC แล้วจะเป็นอย่างไร ใครจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 5 มี.ค. 2555 คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงความคิดเห็นจากตัวแทนเกษตรกรผู้ปลูก
อ้อยที่สหสมาคมชาวไร่อ้อยฯ ซึ่งสรุปประเด็นได้พอสังเขปคือ

ประเด็นของชาวไร่อ้อย

- ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ในปี 2524/25 ที่ราคาน้ำตาล ณ ก่อนเปิด
หีบ ยังคงสูงอยู่ จึงไม่มีการซื้อขายล่วงหน้า แต่พอถึงช่วงปิดหีบ ซึ่งมีอ้อยมากกว่าที่คาด
และราคาน้ำตาลตกลง ทำให้โรงงานซื้อในราคาต่ำ ชาวไร่อ้อยขาดทุน และไม่มีฝ่ายไหนเข้า
มารับผิดชอบ กลายมาเป็นต้นกำเนิดของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดหลักประกัน
ให้กับชาวไร่และโรงงาน ถ้ายกเลิกระบบแบ่งปันผลประโยชน์ อาจส่งผลให้เกิดความ
วุ่นวายเกิดขึ้น
- ระบบและกฎหมายดีอยู่แล้ว แต่คนไม่นำไปใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเอง (เช่น ใช้แต่
มาตรา 56 แต่ไม่ใช้มาตรา 57)
- การลงทุนตั้งโรงงานน้ำตาลนั้นอาจมองกันว่ามีต้นทุนสูง แต่แท้จริงแล้ว การปลูกอ้อยก็มี
ต้นทุนสูงเช่นกัน โดยเฉพาะต้นทุนค่าที่ดิน ควรมีการคำนวณว่าแท้จริงแล้วโรงงานกับชาวไร่
แบ่งปันผลประโยชน์กันคิดเป็นสัดส่วน 70:30 จริงหรือไม่ ควรมีการเปิดเผยต้นทุนการ
ดำเนินงานของโรงงานน้ำตาล เพื่อให้ทราบว่ามีกำไรที่ใด คิดเป็นสัดส่วนเท่าใด และเพื่อ
ตอบคำถามว่าทำไมโรงงานจึงมีการขยายตัวอย่างมาก จริงอยู่ที่ว่า พื้นที่เพาะปลูกอ้อยก็มี
การขยายตัว แต่พืชชนิดอื่นๆ ยังขยายตัวมากกว่าอ้อย ในขณะเดียวกัน ในบางเขต พื้นที่
เพาะปลูกอ้อยมีการหดตัวลง และอ้อยเองนั้นก็มีตัวแทน มีสมาคมที่จะรักษาผลประโยชน์
ให้กับชาวไร่ การศึกษาเรื่องสัดส่วนผลกำไรต่อต้นทุน จะเป็นการช่วยยืนยันสัดส่วนของ
ผลประโยชน์ที่แท้จริงที่สามารถนำมาใช้ หากจะคงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ไว้ เช่น ถ้า
สัดส่วนของค่าอ้อยต่อรายรับรวมเมื่อรวมเอารายได้จากทุกผลิตภัณฑ์แล้วเป็น 65:35 เราก็
ควรจะใช้อัตราส่วนตามนี้ในการแบ่งปันผลประโยชน์
- ในประเด็นเรื่องน้ำตาลหายไป อาจจะต้องพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพการผลิตด้วย เช่น ค่า
Loss ในการผลิตน้ำตาล นั้นเกินกว่า 23% ปัญหาหลักคือกากน้ำตาล ที่ทำให้น้ำตาล
หายไปประมาณ 10% ที่มีประสิทธิภาพลดลงเป็นการลดลงเองหรือจงใจทำให้ลดลง ดังนั้น
จึงต้องมีกติกาการกำหนดประสิทธิภาพการผลิต ที่ผ่านมามีการกำหนดกติกาคุณภาพอ้อย
ซึ่งมีผลบังคับต่อชาวไร่ แต่ทางฝั่งโรงงานไม่ได้มีการออกข้อบังคับแต่อย่างใด

- ในอนาคต รัฐบาลอาจมีการลดภาษีน้ำมันแก๊สโซลล์ E85 ลงเรื่อยๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ E85 เมื่อมีความต้องการการใช้เอทานอลเพิ่มขึ้น ชาวไร่ร้อยละ 40 ได้รับประโยชน์ในส่วนนี้ด้วย ถ้าหากเกิดกรณีที่โรงงานจะนำน้ำอ้อยไปผลิตเป็นเอทานอล
- ปัจจุบันมีการรวมเอาราคากากน้ำตาลเข้ามาคิดก็จริง แต่ก็ไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ต้องให้ค่าขนส่งเพื่อแลกกับรายรับจากกากน้ำตาล การรวมเอาราคาเอทานอลมาด้วย เท่ากับเป็นการกระจายความเสี่ยง และเอทานอลเองก็มีแนวโน้มที่จะมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากราคาน้ำมัน
- จริงอยู่ที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายควรมีการบริหารจัดการและไม่มีกองทุนโดยที่มีรัฐบาลค้ำประกัน แต่ก็ควรมีการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบชลประทานที่มีประสิทธิภาพด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกได้ จากนั้นจึงควรลดภาระการช่วยเหลือจากภาครัฐ อย่างเช่นโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดหาให้เกษตรกรอุดหนุน ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนการเพาะปลูกอ้อยต่ำลงด้วย
- ปัญหาเรื่องการปล่อยเงินกู้ของ ธกส.¹⁰⁶ ที่ทางโรงงานเสนอให้ทำให้เกี่ยวเป็นรายแปลง เพื่อแก้ปัญหาการทำสัญญาซ้ำซ้อนนั้น เป็นปัญหาด้านการจัดการ ซึ่งทางโรงงานสามารถแก้ปัญหาได้เอง เช่น โดยการใช้เทคโนโลยี GPS ในการวัดแปลง เป็นต้น จากเดิมที่เคยจ่ายค่าอ้อยล่วงหน้าเป็นสัดส่วนที่สูงแต่ต่อมาลดลงเหลือ 20-30% ทำให้อัตรากำไรสุทธิลดลง
- แม้ว่าตัวแทนในที่ประชุมครั้งนี้ ได้เสนอความเห็นที่ต่างออกไปจากข้อเสนอของผู้วิจัยในหลายประเด็น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะคัดค้านข้อเสนอชุดนี้ ทั้งนี้ผู้วิจัยควรนำความเห็นต่างๆ ไปพิจารณาและเสนอตามแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุด

ประเด็นของ ศ.อัมมาร สยามวาลา

- ปัญหาเรื่องราคาโมลาส อาจแก้ไขได้โดยการดูการเคลื่อนไหวของราคากากน้ำตาล ราคาเอทานอล และราคาน้ำมัน ซึ่งต่อไปถ้ามีการใช้น้ำอ้อยมาผลิตเป็นเอทานอลโดยตรง ก็เป็นไปได้ที่อาจจะใช้ราคาน้ำมันเป็นตัวแทน และกำหนดให้ราคาอ้อยแปรผันตามราคาน้ำมัน หรือเป็นการถ่วงน้ำหนักระหว่างราคากากน้ำตาลและราคาน้ำมัน

¹⁰⁶ เงินเกี่ยวคือเงินค่าสินค้าล่วงหน้า ซึ่งโรงงานจะจ่ายให้หลังจากที่ทำสัญญาจะซื้ออ้อยล่วงหน้า โดยโรงงานมักจะจ่ายเงินล่วงหน้าประมาณ 20-30% ของมูลค่าอ้อยโดยจะจ่ายเช็คล่วงหน้าเป็นงวดๆ แล้วแต่จะตกลง จากนั้นหากชาวไร่ต้องการเงินสด สามารถนำเช็คไปขายลดได้ที่ ธกส. ซึ่งก่อนหน้านี้สามารถขึ้นได้กับธนาคารพาณิชย์ที่ทำ packing credit กับโรงงานน้ำตาลด้วย

- สูตรคำนวณราคา จะต้องมีความถาวร สามารถใช้ได้ในช่วงเวลาหนึ่ง โดยที่ไม่ต้องมีการปรับอยู่บ่อยๆ ต้องอย่าให้มีการแทรกแซงเกิดขึ้นได้ และใช้ตัวแปรที่มีความโปร่งใส
- การสร้างเสถียรภาพราคา เนื่องจากผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลได้ผลตอบแทนสูงรัฐบาลจึงไม่ควรให้การอุดหนุนอีก กองทุนควรเป็นของชาวไร่ อ้อย ชาวไร่ อ้อย ไปบริหารจัดการกันเอง โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเข้ามาจัดการ ในกรณีที่ราคาอ้อยสูงให้เก็บเข้ากองทุนอ้อย เพื่อไว้ใช้ชดเชยช่วยเหลือชาวไร่ อ้อย ในยามที่ราคาอ้อยตกต่ำ ที่สำคัญ รัฐบาลไม่ควรค้ำประกันเงินกู้ของกองทุนอ้อย เพื่อให้เป็นองค์กรเอกชนของชาวไร่ การช่วยเหลือราคาสินค้าเกษตรตกต่ำนั้นส่งผลให้มีการขยายการผลิตไปยังพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม และในที่สุดจะทำให้ต้นทุนสูงขึ้นตามจากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น

3.5.2 ข้อเสนอจากฝ่ายจากการประชุมกับทางโรงงานน้ำตาล

ในการประชุมกับตัวแทนจากโรงงานน้ำตาล เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2555 ผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอข้อคิดเห็น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมอยู่ในภาคผนวกท้ายบท)

ประเด็นเกี่ยวกับระบบใหม่

- ตัวแปรและวิธีการคำนวณ
 - ตัวแทนจากโรงงานหลายท่าน ค่อนข้างพอใจกับวิธีการคำนวณ เนื่องจากมีการใช้ตัวแปรที่มีความโปร่งใส ชัดเจน ไม่ซับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงการเจรจาที่ยืดเยื้อ และมีต้นทุนสูง นอกจากนี้ยังนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของทั้งโรงงานน้ำตาลและชาวไร่
 - หากหลีกเลี่ยงไม่ได้และจำเป็นต้องเกิดการเจรจาเพื่อตกลงค่าของตัวแปรย่อย ๆ (เช่น พรีเมียม หรือสัมประสิทธิ์ของกากน้ำตาล) ควรมีข้อกำหนดให้เจรจากันเป็นช่วงเวลา เช่น ทุกปี หรือทุก 2-3 ปี หรือตั้งกติกาล่วงหน้าโดยใช้ เช่น ค่าคำนวณจาก Moving average premium คิดย้อนหลัง 2-3 ปี แต่ถ้าหากใช้วิธีนี้อาจจะต้องพิจารณา ถึงกรณี ตัวเลขบางปีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากค่าเฉลี่ยมาก จะมีวิธีการปรับแก้การคำนวณอย่างไร และดูว่าหากเกิดผลกระทบ และความเสียหายฝ่ายใดเป็นผู้แบกรับ
 - มีผู้เสนอให้ สอน. เป็นผู้กำหนดค่า Premium โดยอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ และได้รับความยินยอมจากทั้งสองฝ่าย เช่น อาจใช้ข้อมูลจาก Kingsman Report เป็นต้น

- สัดส่วนโมลาสสูงเกินไป ราคาโมลาสที่ใช้ในสูตรที่เอามาคำนวณเป็นแบบไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่สะท้อนราคาที่แท้จริง
- Buffer Stock และระบบการจัดการ
 - Buffer stock ทาง อนุท. จะรับซื้อที่ราคาเท่าใด เปิดประมูลหรือใช้ระบบโควตา ประมูล น่าจะดีกว่าเพราะระบบตลาดทำงาน การบริหาร Buffer stock สามารถทำกำไรได้ จึงไม่ควรบังคับให้โรงงานไปขายให้ อนุท.
 - ระบบควรมี Buffer Stock และเพดานราคาในกรณีที่เกิดเป็นประเด็นทางการเมือง และใช้ระบบธงฟ้ามาบริหารน้ำตาลใน Buffer Stock แทน (รัฐบาลซื้อตามราคาตลาดมา ขายในราคาที่ต่ำกว่า แทนที่จะใช้วิธีควบคุมราคา)
 - ไม่จำเป็นต้องมี Buffer stock ในกลไกการค้า ถ้าแทบทุกคนแห่กันส่งออก ก็จะมีคนกลุ่มหนึ่งเก็บ stock เอาไว้ขายในประเทศเอง
 - ถ้าเกิด AEC ก็จะไม่มีการนำเข้า ถ้าน้ำตาลในประเทศขาดแคลน สามารถนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศได้
- ข้อเสียของระบบใหม่/ข้อเสนออื่นๆ
 - ระบบโควต้าแบบเดิม มีข้อดีหลายประการ เช่น ช่วยลดความผันผวนของราคาทั้งอ้อยและน้ำตาล และช่วยให้น้ำตาลไม่หายไปเลยจากตลาด (โควต้า ก.)
 - แต่ก็มีผู้แย้งเช่นกันว่า การเปิดเสรีจะทำให้ราคาในประเทศและราคาตลาดโลกไม่มีความแตกต่าง และจะช่วยแก้ปัญหาน้ำตาลขาดตลาดได้ดีกว่า
 - การยกเลิกระบบโควตา และเปิดเสรีอาจทำให้เราต้องนำเข้าน้ำตาลในช่วงเวลาที่ราคาตลาดโลกสูง
 - การเปิดเสรีอาจจะดำเนินการเป็นขั้นตอนแทนที่จะเปิดไปเลยทีเดียว
 - ในกรณีที่ราคาน้ำตาลโลกพุ่งแรง ก็จะมีการเข้ามาควบคุมราคาภายในประเทศ ส่งผลให้ไม่เป็นไปตาม Model
 - ราคาอ้อยขั้นต่ำขั้นต่ำที่คณะผู้วิจัยเสนอในขณะนั้น (750 บาทต่อตันอ้อยที่ 10 CCS) ต่ำเกินไป ราคาอ้อยขั้นต่ำไม่ควรต่ำกว่า 800 บาท เพราะจะทำให้ชาวไร่อ้อยรายย่อยเสียผลประโยชน์ และอาจเกิดปัญหาการสวมสิทธิ์ (อ้อย Highway) ผลประโยชน์ตกกับพวก รายใหญ่ที่รับซื้อจากรายย่อย

ประเด็นและปัญหาอื่น ๆ

- สนับสนุนให้มีส่วนต่างของราคาอ้อยสดและอ้อยไฟไหม้
- ควรมีการกำหนดประสิทธิภาพของชาวไร่ว่า หนึ่งไร่ควรผลิตได้กี่ตัน ที่ที่ CCS เพื่อนำมาคำนวณต้นทุน
- โรงงานเองต้องการปริมาณอ้อยป้อนเข้าสู่โรงงานอย่างพอเพียงเช่นกัน
- การซื้อขายอ้อยตามน้ำหนักทำให้เกิดปัญหาสิ่งปนเปื้อน ให้คำนึงถึงคุณภาพด้วย กำหนดราคาอ้อยสดและอ้อยไฟไหม้ให้ต่างกัน
- ปัญหาการแทรกแซงภายในประเทศโดยนักการเมือง และกรรมการค้าภายใน ซึ่งถ้าหากเกิดการควบคุมราคา โดยการตั้งเพดานราคา จะทำให้ระบบไม่สามารถทำงานได้ แต่ถ้าหากเปลี่ยนเป็นการใช้กลยุทธอย่างธงฟ้า โดยถ้าหากรัฐบาลอยากให้ราคาน้ำตาลถูกลงเพื่อช่วยเหลือประชาชน ก็ควรซื้อน้ำตาลตามราคาตลาด และนำมาขายผ่านโครงการธงฟ้าในราคาถูกแทน น่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายในช่วยเหลือประชาชนในยามสินค้ามีราคาแพง และในขณะเดียวกัน ก็สามารถทำให้ระบบทำงานอยู่ได้

หลังจากนั้น ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2555 ผู้แทน 3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย รวม 4 ท่าน (ตามรายชื่อในภาคผนวก) ได้มาพบและนำเสนอข้อคิดเห็นในประเด็นหลักดังต่อไปนี้

1. สูตรคำนวณราคาอ้อย ซึ่งประเด็นที่โรงงานให้ความสำคัญ 3 ประการคือ
 - การส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต
 - การลดความขัดแย้ง (ควรใช้ตัวแปรที่สามารถอ้างอิงได้โดยพึ่งการเจรจาให้น้อยที่สุด)
 - การลดการควบคุมให้เหลือน้อยที่สุด
2. ข้อเสนอแนะในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปิดตลาดภายใต้ AEC เช่น
 - การเจรจาการค้าของรัฐบาลไม่ควรนำประโยชน์ของอุตสาหกรรมไปแลกกับสินค้าอื่น
 - การเจรจาควรกดดันประเทศคู่ค้าให้เปิดตลาดมากขึ้น (เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์)
3. Premium ที่เสนออยู่ในอัตราสูง
4. ข้อเสนอแนะเรื่อง การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของโรงงาน เช่น
 - การใช้งบกองทุนส่วนหนึ่ง (อาจเป็นส่วนน้อย) สนับสนุนงานวิจัยด้านการผลิตน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ใหม่อื่นๆ
 - การให้ความช่วยเหลือด้านการวิจัยและพัฒนา กับโรงงานขนาดเล็ก

3.5.3 ประเด็นข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่เสนอต่อ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ศูนย์บริหารการผลิตฯ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.) และตัวแทนส่วนราชการอื่นๆ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2555 ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.)

สรุปประเด็นที่มีการเสนอความเห็น ดังนี้

1. การจัดการราคาน้ำตาลในประเทศ

- จะกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศอย่างไร
- จะบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบส่งออก/นำเข้าน้ำตาล เนื่องจากราคาที่แตกต่างกันกับประเทศเพื่อนบ้าน
 - หากปล่อยราคาตามกลไก จะกำหนดราคาที่จะใช้อ้างอิงในการคำนวณรายได้ได้อย่างไร
 - วัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้มีน้ำตาลในประเทศเพียงพอในราคาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ดังนั้น การมีโควตา ก. ก็เพื่อให้มั่นใจว่า Supply น้ำตาลในประเทศเพียงพอ
 - การขายน้ำตาล ส่วนใหญ่เป็นการขายล่วงหน้า หากโรงงานขายล่วงหน้าหมดจะบริหารจัดการอย่างไร ให้มีน้ำตาลเพียงพอในประเทศ
 - การลอยตัวราคาน้ำตาล จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่า โรงงานจะนำน้ำตาลมาขายในประเทศให้เพียงพอต่อการบริโภค โดยไม่ส่งออกไปจนหมด
 - จะสร้างสต็อกสำรองอย่างไร ใครบริหารจัดการ และการจัดเก็บสต็อกน้ำตาลและภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ในช่วงระยะเวลาใดที่เหมาะสม
 - การจัดสรรปริมาณน้ำตาลให้โรงงานแต่ละโรงจัดส่งให้หน่วยงาน (เช่น อนท.) เก็บสต็อกสำรอง เนื่องจากแต่ละโรงงานมีปริมาณไม่เท่ากัน และอยู่ห่างไกลกัน จะรวบรวมอย่างไร หรือต้องสร้างโกดังเก็บในแต่ละภาคเพื่อกระจายน้ำตาลสู่ตลาด
 - น้ำตาลที่หายไปจากตลาดในช่วงระยะเวลาขาดแคลน จากการดำเนินการของระบบยี่ปัวในการค้ำน้ำตาล ส่งผลให้มีการกักตุนน้ำตาล
 - ระบบปัจจุบัน มีการจัดสรรงวดจำหน่ายน้ำตาลแต่ละสัปดาห์ เป็น 52 งวด เพื่อกระจายน้ำตาลแต่ละช่วงเวลา หากโรงงานส่งออกหมด จะทำอย่างไร
 - ปัญหานโยบายการแทรกแซงจากภาครัฐบาล

2. การแบ่งปันรายได้

- การกำหนดราคากากน้ำตาลเพื่อใช้ในการคำนวณรายได้
 - ปัจจุบันใช้ราคาส่งออกของกรมศุลกากรเป็นราคาอ้างอิง ทั้งกากน้ำตาลที่ส่งออกและจำหน่ายในประเทศ (เนื่องจากในอดีตมีกากส่งออกเกือบทั้งหมด)
 - ชาวไร่อ้อยเรียกร้องให้แยกราคากากน้ำตาลส่งออกและราคาในประเทศ เนื่องจากปัจจุบันมีการส่งออกเป็นจำนวนน้อยมาก ประมาณ ๒- ๓ แสนตัน
- จะมีการปรับสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ ๗๐ : ๓๐ หรือไม่
- การกำหนดราคาอ้อยที่ TDRi เสนอ เป็นการขยายขาด โดยเพิ่มรายได้จากกากน้ำตาลคิดเพิ่มประมาณ 10% ของรายได้น้ำตาล (มีการเปรียบเทียบกับราคาคำนวณราคาแบบเดิมหรือไม่ จะได้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้นหรือลดลง และได้รับราคาที่เป็นธรรมหรือไม่)
- การแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายต้องมีความชัดเจน โดย ปัจจุบัน พ.ร.บ. กลุ่มเฉพาะอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาล อนาคตจะรวมผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องด้วยหรือไม่
- ปัจจุบัน กำหนดราคาอ้อยเป็นรายเขต ทำให้โรงงานที่ประสิทธิภาพการผลิตสูง และชาวไร่อ้อยส่งอ้อยที่มีค่าความหวานสูงเข้าหีบ ต้องเฉลี่ยให้รายได้ให้โรงงานที่ประสิทธิภาพต่ำในเขตเดียวกัน
- การกำหนดราคาอ้อยปัจจุบันจำนวนจากการรายได้ระบบที่นำมาแบ่งปันกัน ไม่ได้คิดจากต้นทุนการผลิต สูตรราคาอ้อยจะกำหนดอย่างไร
- ต้นทุนการผลิตอ้อยของชาวไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลที่มีขนาดแตกต่างกัน

3. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

- การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้จากแหล่งใด
- การชดเชยส่งต่างราคาอ้อยและการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ในกรณีขึ้นสุดท้ายต่ำกว่าขั้นต้นกองทุนจะทำอย่างไร
- การให้ความสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยพัฒนาตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน จะดำเนินการอย่างไร จัดตั้งสถาบันวิจัยหรือไม่

4. การปรับตัวเพื่อรองรับ AEC และ WTO

- จะปรับกฎหมาย ข้อกำหนด กฎระเบียบอย่างไร
- ผลกระทบจากการเปิดเสรีนำเข้าน้ำตาลทรายจากสมาชิกอาเซียน และจะทำให้ชาวไร่อ้อยมีภูมิคุ้มกันจากผลกระทบอย่างไร

- การยกเลิกโควตานำเข้าน้ำตาลภายใต้ AEC

5. ประเด็นอื่น ๆ

- ปัญหาการเป็นคู่สัญญาของชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลมากกว่าหนึ่งโรง
- ปัญหาการแย่งอ้อยระหว่างโรงงานในพื้นที่ใกล้เคียงกัน
- ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน
- ปัจจุบันไม่มีการกำหนดประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงาน
- ขอให้เสนอผลการวิจัยในเรื่องนี้ในเชิงวิชาการที่เป็นกลาง และแนวทางที่ทุกฝ่ายปฏิบัติได้

3.5.4 สรุปความเห็นจากการนำเสนอในที่ประชุมเพื่อตรวจรับรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 ที่ศูนย์บริหารการผลิตฯ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555

1. คุณรัตนา จึงสงวนสิทธิ์ (อดีตเลขา สอน. ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาโรงงานกลุ่มไทยรุ่งเรือง)
 - ควรศึกษาหาเหตุผลในการลดลงของประสิทธิภาพในการหีบอ้อย
 - ในปีที่ผ่านมา น้ำตาลไม่ได้หายไปจากตลาด มีน้ำตาลค้างกระดานแทบทุกงวด และควรคำนึงถึงความคุ้มทุนของผู้บรรจุจัดจำหน่ายด้วย
 - ราคาากน้ำตาลควรคิดจากราคาส่งออกจริงตามข้อมูลของกรมศุลกากร
 - การส่งออกเอทานอล Hydrous ethanol จัดอยู่ในประเภทสุรา 3 ทับ ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีส่งออกที่สูง และเรื่องโรงงานที่มีศักยภาพในการส่งออกเอทานอลมีเพียงรายใหญ่ 1-2 แห่ง ควรจัดให้โรงงานขนาดเล็กสามารถสามารถนำเอทานอลมารวมกันเพื่อส่งออกได้
 - ควรสนับสนุนเอทานอล เนื่องจากสามารถผลิตได้เองในประเทศ ทำให้เงินทองไม่ต้องไหลออกต่างประเทศ ตรงข้ามกับน้ำมันที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ
 - สัดส่วนของน้ำตาลทรายขาวต่อน้ำตาลทรายดิบน่าจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากในปัจจุบัน ในหลายประเทศ (เช่น อินโดนีเซีย) มีการตั้งโรงงาน refinery ขนาดใหญ่ ทำให้มีความต้องการซื้อน้ำตาลทรายดิบมากกว่าน้ำตาลทรายขาว

- กองทุนฯ ควรเน้นที่การทำหน้าที่หลักของตัวเอง ไม่ควรคิดขยายไปทำหน้าที่ของคนอื่น (เช่น การส่งเสริมการปลูกอ้อยในไร่ การปล่อยสินเชื่อ ฯลฯ)
- 2. ดร.ณัฐพล อัสภาธร (ผู้บริหารโรงงานกลุ่มไทยรุ่งเรือง)
 - ประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทรายลดลง น่าจะมีสาเหตุมาจากปริมาณอ้อยที่มากขึ้น ทำให้ต้องการแรงงานตัดอ้อยไม่เพียงพอ ตัดไม่ทันเวลา จึงใช้การเผาแทน ทำให้ได้อ้อยที่คุณภาพแย่งหรือใช้เครื่องจักรตัด ซึ่งในบางกรณีก็ทำให้มีสิ่งเจือปนผสมเข้ามาจำนวนมาก
 - ค่า COW ในแนวคิดของออสเตรเลียใช้ในการวัดประสิทธิภาพของน้ำตาลทรายดิบ ถ้านำค่า COW มาคิดในน้ำตาลทรายขาว ค่า Loss จะน้อยกว่าความเป็นจริง อาจทำให้ได้ค่า COW ที่ต่ำลง
 - น้ำตาล 96 โพล กับ น้ำตาล 94 NT ใช้หลักการในการคิดคำนวณต่างกัน ค่าที่ได้จะแตกต่างกันถ้าสิ่งเจือปนในน้ำตาลทรายดิบไม่เหมือนกัน
 - อยากให้มีการปรับการใช้ค่าที่อ่านแล้วอาจตีความได้ว่าการกำหนดราคาอ้อยที่ผ่านมาชาวไร่อ้อยเป็นฝ่ายเสียเปรียบ
 - ถ้ากำหนดกติกาการซื้ออ้อยอย่างที่ผู้วิจัยเสนอว่าให้เปลี่ยนแปลงได้ถ้าผลผลิตหลักของระบบเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โรงงานก็จะมีความเสี่ยงในการลงทุนปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงภายหลัง
 - โรงงานควรมีสิทธิหยุดหีบอ้อยในกรณีที่เห็นว่าหีบอ้อยเพิ่มแล้วขาดทุน ไม่เช่นนั้นโรงงานก็จะไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ จะมีมาตรการช่วยอย่างไรเพื่อให้โรงงานอยู่รอด
 - ถ้ายกเลิกการจ่ายเงินชดเชยให้โรงงานตามมาตรา 56 โรงงานก็อาจมีปัญหาในการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์
 - ความเห็นต่อการให้กองทุนฯ ดูแลโรงงานด้วย (โดยใช้กติกาการเก็บเงินและการชดเชยแบบเดียวกับที่คณะผู้วิจัยเสนอสำหรับชาวไร่) : ความเห็นส่วนตัวคือไม่ชอบให้มีกองทุนฯ มาบีบบังคับในการผลิต
 - การใช้ระบบ CCS มาคิดคำนวณราคาอ้อย จะทำให้ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยกลางหีบได้เปรียบชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยช่วงอื่น เนื่องจาก อ้อยกลางหีบมีความหวานมากที่สุด อาจทำให้เกิดการแย่งส่งอ้อยกลางหีบกันมากขึ้นและมีปัญหาในการจัดคิวมากขึ้น

3. ผอ.บุญถิ่น โคตรศิริ

- ถ้าระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหญ่ขึ้น แต่กองทุนไม่มีเงินพอเพียง จะสูญเสียมาก ควรให้มีความชัดเจนในการเก็บเงินเข้ากองทุน และกองทุนควรมีศักยภาพเพียงพอในการเข้ามาดูแลระบบนี้

4. ความเห็นจากผู้เข้าประชุมท่านอื่นๆ

- ราคาอ้อยที่สูงขึ้น ทำให้มีการปลูกอ้อยมากขึ้น มีอ้อยส่งเข้าโรงงานมากขึ้น ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานลดลง ทำให้สามารถขยายกำลังการผลิตได้
- เสนอให้มีอนุญาตให้ผู้ผลิตเอทานอลสามารถนำน้ำมันมาผสมกับเอทานอล แทนที่จะต้องขายเอทานอลให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 เท่านั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายผู้ค้ามาตรา 7 และกฎหมายสรรพสามิตว่าด้วยการลักลอบนำเอทานอลไปผลิตสุรา
- ปัจจุบันชาวไร่อ้อยมีความมั่นใจในระบบเดิมเป็นอย่างมาก ระบบใหม่จะเกิดขึ้นได้ด้วยการยอมรับของชาวไร่อ้อยเช่นกัน
- ในกรณีที่ AEC เกิดขึ้น แล้วจะมีการสวมสิทธิ์ของอ้อยนำเข้าหรือไม่ ถ้ากองทุนจ่ายเงินอุดหนุนให้ชาวไร่อ้อย 150 บาท แล้วกองทุนจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้อ้อยนำเข้าหรือไม่ และถ้าราคาน้ำตาลในประเทศสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จะเกิดการส่งน้ำตาลจากประเทศเพื่อนบ้านมาขายในประเทศเรา
- กองทุนฯ ควรส่งเสริมการวิจัยพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รวมทั้งในด้าน Logistic ด้วย

3.5.5 สรุปความเห็นจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่ห้องประชุม สอน. เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอนี้ที่ประชุมตัวแทนชาวไร่ โรงงาน และส่วนราชการเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ซึ่งที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นในส่วนของตลาดภายในประเทศเป็นหลัก โดยมีความเห็นต่างๆ ต่อข้อเสนอนี้ในด้านนี้ที่สรุปได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

1. คุณนราธิป สหพันธ์ชาวไร่อ้อย

- ควรพิจารณาว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์แบบเดิม ชาวไร่อ้อยมีส่วนได้ส่วนเสียอะไรบ้าง และระบบแบ่งปันผลประโยชน์แบบใหม่ ชาวไร่อ้อยมีส่วนได้ส่วนเสียอะไรบ้างด้วยเช่นกัน
- ระบบใหม่ที่จะนำมาใช้ เป็นที่ยอมรับของทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานหรือไม่ และอาจมีฝ่ายได้ฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดราคาอ้อย
- ประเด็นที่กังวลมากที่สุด คือ เรื่องการกำหนดประสิทธิภาพของโรงงานและการกำหนดราคาอ้อย

2. คุณวรวิฑูรย์ กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7
 - เมื่อมีการเปิดเสรีเกิดขึ้น ทำไมจึงต้องให้กองทุนเก็บเงินเอาไว้เพื่อเก็บสำรองน้ำตาล ซึ่งเหมือนกับไม่ได้เปิดเสรีอย่างแท้จริง
 - กรณีที่ราคาน้ำตาลในประเทศต่ำกว่าราคาน้ำตาลตลาดโลก ผู้ผลิตสินค้าส่งออกใช้น้ำตาลภายในประเทศในการผลิตสินค้าส่งออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ได้กำไรมหาศาล
3. คุณมานะ สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดนครสวรรค์
 - งานวิจัยกำหนดบทบาทสำคัญให้กับกองทุนมากไป ทั้งที่กองทุนเป็นเพียงเครื่องมือใน พ.ร.บ. เท่านั้น และกองทุนควรจะมีการสนับสนุนส่งเสริมงานวิจัย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่สามารถสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นระบบได้
 - การจะสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทุน แต่ไม่มีการให้เงินสนับสนุน ให้ไปเรียกเก็บเงินสนับสนุนจากชาวไร่อ้อยเองนั้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากชาวไร่อ้อยได้เลย ชาวไร่อ้อยควรที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร
 - การผลิตโมลาส ตามกฎกระทรวงกำหนดความหวานไว้ 30% ถ้าให้ผลิตโมลาสที่ความหวาน 50% น้ำตาลจะไหลไปตรงนั้น ทำให้เกิดการผลิตน้ำตาลน้อยลง ได้เงินน้อยลง
4. คุณเกียรติภูมิ สมาคมชาวไร่อ้อยสุรนารี
 - ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกโควตา ก. เนื่องจากเห็นว่าโควตา ก. เป็นหลักประกันรายได้และรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
 - ถ้ามีการลดยัตราราคาน้ำตาล ในกรณีที่ราคาตลาดโลกตกต่ำ ซึ่งส่งผลให้ราคาในประเทศตกต่ำอนาคตชาวไร่อ้อยจะเป็นอย่างไร
5. คุณอิสสระ โรงงานน้ำตาลครบุรี
 - ควรให้มีโควตา ก. ต่อไป เพราะโควตา ก. สร้างความมั่นคงให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
 - ระบบใหม่ควรทำให้มีปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นอย่างมั่นคง และทำให้ทุกฝ่ายดีขึ้นทั้งชาวไร่อ้อย โรงงานและผู้บริโภค
6. คุณชัชวาลย์ กลุ่มโรงงานน้ำตาลขอนแก่น
 - ถ้าจะทำตามข้อเสนอ ต้องพิจารณาด้วยว่า การผลิตอ้อยไม่ได้ผลิตทั้งปี แต่ผลิตเพียง 4-5 เดือนเท่านั้น จึงมีโอกาสที่จะขาดแคลนอ้อยเกิดขึ้นได้
 - ถ้ามีการเปิดเสรีเกิดขึ้น จะมีอ้อยจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศหรือไม่

7. คุณคมกฤษ บริษัทรวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด
 - ราคาที่ถูกควบคุมไม่สามารถสะท้อนราคาตลาดโลก จึงทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลหรือน้ำตาลล้นตลาดได้
 - ในกรณีที่ไม้มกเลิกโควตา ก จะสามารถทำให้เกิดเสรีของราคาได้หรือไม่
8. ตัวแทนจากกรมการค้าภายใน
 - กรมการค้าภายในมีหน้าที่ดูแลราคาสินค้าให้สอดคล้องกับต้นทุน กรณีของราคาน้ำตาลนั้น ราคาน้ำตาลต้องไม่สูงเกินไปและน้ำตาลทรายต้องไม่ขาดแคลน
9. ตัวแทนจากกระทรวงเกษตร
 - การมีโควตา ก. เปรียบเสมือนมีการสำรองน้ำตาลในรูปของภาคเอกชน ซึ่งน่าจะมีการจัดการที่ดีกว่า
 - เห็นด้วยว่าการลดราคาในประเทศให้ต่ำ จะก่อให้เกิดปัญหาสินค้าขาดแคลนตามมา
10. คุณวรวิจ ชาวไร่ อ้อยจังหวัดสุพรรณบุรี
 - การกำหนดราคาน้ำตาลทรายควรคำนึงถึงความอยู่รอดของชาวไร่ อ้อยด้วย
11. คุณทิพวรรณ ชาวไร่
 - ระบบที่มีโควตา ก เป็นระบบแบบกึ่งเสรีอยู่แล้ว ซึ่งการกำหนดโควตาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศไม่สามารถแยกได้ว่า บริโภคในครัวเรือนเท่าไรและใช้ในอุตสาหกรรมอื่นๆเท่าไร
 - ถ้าใช้ระบบเสรี ในกรณีที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกตกต่ำ จะเกิดการซื้อไปกักตุนจนทำให้น้ำตาลขาดแคลนหรือไม่
12. คุณณัฐบัญญัติ บริษัทรวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด
 - ถ้าราคาน้ำตาลมีความผันผวน จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ราคาน้ำตาลตกต่ำ ผู้ผลิตจะขาดทุน ราคาน้ำตาลสูง ผู้บริโภคจะเดือดร้อน
 - เสนอแนวคิดของโรงงานน้ำตาลทราย กรณีที่ราคาน้ำตาลต่ำกว่า band ล่างให้กองทุนเข้ามาช่วยเหลือ กรณีที่ราคาน้ำตาลสูงกว่า band บน ให้เก็บเงินเข้ากองทุน
13. คุณรัตนภรณ์ อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
 - การดูแล band ของราคาน้ำตาลทรายให้เคลื่อนไหวได้ในแบบที่เรียกว่า snake band ซึ่งจะรับมือกับความผันผวนของราคาที่เปลี่ยนแปลงไปมากได้

3.5.6 สรุปความเห็นจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่ห้องประชุม สอน. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2555

หลังจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในที่ประชุมตัวแทนชาวไร่ โรงงาน และส่วนราชการเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ซึ่งคณะผู้วิจัยรับไปทำทางเลือกสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งนำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมต่อที่ประชุมของชาวไร่ทั้งสามองค์กรหลัก รวมทั้งผู้บริหารกองทุนฯ และ อนท. รวม 4 ครั้ง จากนั้นจึงได้กลับมานำเสนอในที่ประชุมรวมอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 22 มิถุนายน 2555 ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอในทุกด้าน โดยมีความเห็นต่างๆ ต่อข้อเสนอในแต่ละด้านที่สรุปได้โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1. ความเห็นต่อข้อเสนอด้านตลาดน้ำตาลภายในประเทศ

- น้ำตาลทรายภายในประเทศได้มีการจัดสรรไว้เพียงพอแล้ว แต่ที่เป็นปัญหาเกิดจากการการกักตุนเนื่องจากการตื่นตระหนก (panic) ของประชาชนมากกว่า
- ระบบที่นำมาใช้แล้วเกิดปัญหาการขาดแคลน ก็ต้องถือว่าเป็นระบบที่บกพร่อง สมควรที่จะได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะถ้าเป็นระบบที่มีการคุมเข้มดังเช่นที่เป็นอยู่
- ปัญหาน้ำตาลขาดแคลนที่สำคัญเกิดจากการลักลอบนำน้ำตาลทรายเคลื่อนย้ายน้ำตาลทรายออกทางประเทศตะเข็บชายแดน เช่น กัมพูชา (ปัญหากองทัพมด) เป็นปัญหาที่มีมายาวนาน
- ปัญหาการลักลอบส่งออก รวมทั้งกองทัพมด สามารถแก้ไขได้โดยการลดตัวราคาขายน้ำตาลในประเทศ
- ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกโควตา ก. การใช้ระบบลอยตัวเสรี ควรเสรีในด้านราคา ในกรณีที่ราคาน้ำตาลทรายส่งออกสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ น้ำตาลทรายย่อมจะไหลออกไปต่างประเทศจนหมด จึงควรคงโควตา ก เอาไว้ แล้วจึงทำการลอยตัวราคา ส่วนโควตา ค ที่ขายให้แก่ต่างประเทศนั้น เสนอให้โรงงานน้ำตาล ทำหน้าที่เป็นผู้ขายน้ำตาลทรายให้ต่างประเทศ และไม่เห็นด้วยกับการให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายทำหน้าที่เก็บสต็อกน้ำตาลทราย
- ควรคำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพของระบบภายในประเทศด้วย ถ้าไม่มีการรักษาเสถียรภาพ โรงงานก็อาจจะขายน้ำตาลทรายออกนอกประเทศหมด ในกรณีที่ราคาน้ำตาลทรายมีราคาแพง ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน
- พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย มาตรา 6 เสนอให้รักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยมาก่อนเป็นอันดับแรก แต่ TDRI กลับนำเสนอผลประโยชน์ของผู้บริโภคมาก่อนเป็นอันดับแรก

- ควรคำนึงถึงการเพิ่มน้ำตาลในอ้อย มากกว่าเรื่องการผลิตแกลบน้ำตาลทราย
- เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงระบบและการลดยัตว์ราคาน้ำตาล ในกรณีที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกสูง แต่ควรคงโควตา ก เอาไว้ และเก็บเงินเข้ากองทุนเหมือนเดิม
- ในช่วงเปลี่ยนผ่านระบบ ควรคงโควตา ก เอาไว้และคงการหักเงิน 5 บาทเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- ในกรณีที่มีการแทรกแซงราคา อย่าให้มีการตรึงราคาไว้เป็นเวลานาน
- เมื่อเกิด AEC ขึ้น และไม่มีมาตรการด้านภาษี ราคาน้ำตาลจะต่างกันจากค่าขนส่งเท่านั้น และถ้ามีโควตา ก จะมีการกำหนดด้านปริมาณและราคาทั้ง 2 อย่างหรือไม่ ถ้ามีการกำหนดด้านราคา คิดว่าจะทำได้ยาก
- ราคาซื้อขายน้ำตาลของตลาดลอนดอน เป็นเพียงราคาอ้างอิงราคาหนึ่งของโลก เป็นราคาซื้อขาย lot ใหญ่ ไม่ใช่ราคาซื้อขายของผู้บริโภคในตลาด ประเทศภายในภูมิภาคใกล้เคียงเราก็ไม่ได้ใช้ราคาซื้อขายน้ำตาลของตลาดลอนดอน ถ้าเราไปนำราคาซื้อขายน้ำตาลของตลาดลอนดอนมาใช้ ก็เหมือนเราขายน้ำตาลในราคาที่ต่างกับภูมิภาค น้ำตาลก็จะไหลออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้
- ทางเลือกในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ TDRi เสนอสอดคล้องกับแนวคิดที่โรงงานเสนอไป คือ ให้มี band ขึ้นต่ำ ถ้าผู้บริโภคยอมรับข้อเสนอนี้ได้ คิดว่าน่าจะไม่มีปัญหา แล้วยังต้องมีโควตา ก อีกหรือไม่ และถ้ามีการลดยัตว์ราคาน้ำตาล จะยังมีการบังคับควบคุมราคาน้ำตาลจากกระทรวงพาณิชย์หรือไม่
- ถ้าให้คงโควตา ก เอาไว้ ราคาน้ำตาลต่างประเทศจะไม่เท่ากับราคาน้ำตาลในประเทศหรือไม่
- ถ้าให้คงโควตา ก เอาไว้ จะทำอย่างไรกับปริมาณและราคาน้ำตาล เสนอว่าด้านปริมาณควรกำหนดสัดส่วนการผลิตของแต่ละโรงงาน ส่วนด้านราคาเห็นด้วยให้มีการกำหนดราคาขั้นต่ำ ส่วนราคาขั้นสูงควรเปิดเอาไว้
- ถ้าปล่อยให้ราคาเสรี ควรจะปล่อยให้เสรีจริงๆโดยไม่ควรให้มีหน่วยงานราชการมาควบคุม
- ณ วันที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกต่ำกว่าราคาน้ำตาลในประเทศ จะมีการกล่าวหาว่าโรงงานน้ำตาลขายน้ำตาลแพง ส่วน ณ วันที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น โรงงานน้ำตาลขึ้นราคาน้ำตาล ตามกลไกตลาด โรงงานก็จะถูกกล่าวหาว่า โรงงานได้กำไรเยอะแล้วจะขึ้นราคาเพื่อเป็นการซ้ำเติมผู้บริโภคอีก

- ควรเสนอแนวทางการดำเนินการในกรณีที่ไม่สามารถยกเลิกการกำหนดราคาของกรมการค้าภายในได้

2. ข้อเสนอด้านกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย

- (ความเห็นทางการของสหสมาคมฯ) เห็นด้วยกับหลักการและข้อเสนอของ TDRi ในการปรับเปลี่ยนกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อย แต่มีประเด็นที่เห็นว่าควรปรับปรุงคือ (1) การคำนวณราคาอ้อยที่ TDRi เสนอให้ปรับลดลงสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน ไม่น่าจะจำเป็น เช่น สูตรคำนวณราคาอ้อยที่เสนอไว้เดิมที่ 90% ที่ 10 CCS แต่ TDRi เสนอให้ลดลงมาเป็น 88.5 % คิดว่าจริงๆ สามารถทำได้ถึง 90% (2) มูลค่าโมลาสที่ TDRi เสนอที่ 7 % ของน้ำตาล ควรคิดที่ 10 % โดยไม่ต้องนำเรื่องปีฐานมาคิด และ (3) ควรให้ ोनท. ทำทั้งราคาและพรีเมียมของทั้งน้ำตาลทรายขาวและทรายดิบ
- ควรให้มีการแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย เพื่อเป็นการไม่ไปเอาเปรียบโรงงานหรือชาวไร่อ้อยที่ผลิตได้ดี และกองทุนก็ไม่ต้องเข้ามาจ่ายเงินชดเชยอีกด้วย
- ราคาอ้อยขั้นต่ำควรอยู่ที่ 10 ccs ที่ 1,000 บาท ปัญหาที่สำคัญ คือ ส่วนต่างของราคาอ้อยในแต่ละเขต ถ้าจะใช้ราคาเดียวกันทั่วประเทศ เกณฑ์มาตรฐานที่ 12 ccs เป็นเกณฑ์ที่ใช้ได้กับภาคอีสานที่เดียวเท่านั้น เนื่องจากภาคอีสานมีคุณภาพอ้อยดีกว่าภาคอื่น จึงควรใช้เกณฑ์มาตรฐานที่ 10 ccs แทน
- การกำหนดราคาอ้อยคนละราคาในแต่ละเขต อาจทำให้เกิดปัญหาอ้อยในเขตรอขายต่อ ตั้งแต่ต้นฤดูการผลิต ดังนั้นจึงควรพิจารณาการกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้นเป็นรายเขตให้ดี
- การกำหนดประสิทธิภาพมาตรฐาน มาตรฐานที่กำหนดขึ้นควรเป็นมาตรฐานเดียวกันที่ยอมรับได้ทั่วประเทศ ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถได้รับผลตอบแทนโดยไม่ต้องขึ้นกับคู่สัญญา
- ระบบปัจจุบันมีการไปจ่ายชดเชยให้โรงงานที่มีประสิทธิภาพการผลิตไม่ดี
- ควรพิจารณาดันทุนการผลิตว่ามีความถูกต้องหรือไม่ มีการบิดเบือนหรือไม่ และสนับสนุนให้มีการลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิต ทุกวันนี้ ยังขาดการวิจัยเกี่ยวกับอ้อยที่ส่งเสริมให้เกิดการลดต้นทุนการผลิต

3. ข้อเสนอแนะด้านการกำหนดราคาอ้อยและบทบาทของกองทุนฯในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม

- เงินเก็บเข้ากองทุนฯ และการใช้กองทุนฯ สนับสนุนกรณีราคาอ้อยเบื้องต้น ควรทำควบคู่ไปกับระบบที่ TDRi เสนอ แต่ถ้านำมาใช้กับระบบในปัจจุบันก็อาจจะยังไม่สอดคล้อง เนื่องจากระบบปัจจุบันยังไม่ได้สะท้อนถึงสิ่งที่จะต้องเป็นค่าตอบแทนที่เหมาะสมของชาวไร่อ้อย
- มาตรฐานการส่งเงินเข้ากองทุนฯ ควรจะเท่ากันทุกเขต

4. อื่นๆ

- อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายน่าจะมีสถาบันวิจัยขึ้นมาโดยเฉพาะ สถาบันวิจัยที่ดีควรเป็นอย่างไร ความล้มเหลวของสถาบันวิจัยในอดีตคืออะไร และสิ่งที่ดีควรทำเพื่อให้เกิดสถาบันวิจัยขึ้นมาคืออะไร

3.5.7 ความเห็นจากตัวแทนจากสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องตี๋มไทย ที่มารับฟังข้อเสนอของผู้วิจัย และเสนอความคิดเห็นที่ TDRi (4 กรกฎาคม 2555)

- ไม่เห็นด้วยกับการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เพราะไม่มีความชัดเจนและมีการต่ออายุมาเรื่อยๆ
- ไม่ขัดข้องถ้าจะมีการลดยัตราค่าน้ำตาลตามราคาตลาดโลก แต่เห็นว่าควรยังมีการกำหนดโควต้าภายในประเทศ (โควต้า ก.) ต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันว่าน้ำตาลไม่ขาดแคลน
- ไม่ขัดข้องถ้าจะมีการกำหนดราคาร้านน้ำตาลขั้นต่ำ และเห็นด้วยว่าควรมีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ แต่ควรกำหนดราคาโดยเชื่อมโยงกับต้นทุนของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

3.6 การปรับปรุงข้อเสนอของคณะผู้วิจัยตามความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในประเด็นที่สำคัญ

นอกจากจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นและการพบปะหรือประชุมย่อยกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายครั้งที่กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น จะมีผลทำให้คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงชุดข้อเสนอ (ที่นำเสนอในบทที่ 4) ในรายละเอียดหลายประการ เช่น ในประเด็นเรื่องตลาดภายในประเทศ ซึ่งเน้นการสร้างหลักประกันว่าน้ำตาลจะไม่ขาดตลาด และข้อเสนอในด้านการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกเอทานอล ฯลฯ แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญจากการประชุมเหล่านี้ที่มีส่วนในการทำให้คณะผู้วิจัยปรับเปลี่ยนข้อเสนอในส่วนที่เป็นสาระสำคัญอย่างน้อย 6 ประเด็น ซึ่งคณะผู้วิจัยขอนำมาอภิปรายโดยละเอียดในเชิงหลักการในหัวข้อนี้ บางส่วนดังต่อไปนี้

1. ประเด็นการซื้ออ้อยขาดที่ชาวไร่เป็นห่วงว่าจะเป็นการเซ็น “สัญญาทาส”

ประเด็นนี้มีจุดเริ่มมาจากการศึกษาในด้านประสิทธิภาพของคณะผู้วิจัย ที่บ่งชี้ว่าประสิทธิภาพของระบบมีแนวโน้มต่ำลงในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (ดูรูปที่ 3.1-3.2) ซึ่งแม้ว่าอาจจะมีส่วนที่เกิดจากคุณภาพอ้อยด้วย และในบางปี (เช่น 2553/54) ก็มีสาเหตุที่เกิดจากการมีอ้อยมากเกินไปเกินความคาดหมาย แต่ก็มีเหตุผลที่ชวนให้เชื่อด้วยว่าระบบและกติกากการซื้อขายอ้อยในปัจจุบันไม่ได้สร้างแรงจูงใจ (หรือในบางกรณีอาจลดแรงจูงใจ) ในด้านการรักษาประสิทธิภาพและการพัฒนาหรือนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ซึ่งนำมาสู่ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยให้เปลี่ยนกติกากการซื้อขายอ้อยมาเป็นการซื้ออ้อยตามกติกามาตรฐาน (ราคาอ้อยขึ้นกับคุณภาพอ้อย แต่ไม่ขึ้นกับประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน) ซึ่งน่าจะทำให้โรงงานให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพ (เพราะจะได้รับประโยชน์จากส่วนนี้ไปเต็มๆ) และเลือกลงทุนด้านเทคโนโลยีและเลือกองค์ประกอบหรือสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ต่างๆ (เช่น น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว โมลาส หรือแม้แต่เอทานอล) ที่ทำให้โรงงานมีกำไรสูงสุด ทั้งนี้ชาวไร่จะได้รับค่าตอบแทนในรูปราคาอ้อยที่ดีขึ้น โดยราคาอ้อยที่คิดนี้พยายามรวมผลตอบแทนจากโมลาส (ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ชาวไร่ให้ความสำคัญเพราะมีราคาสูงขึ้น และเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการทำเอทานอล ซึ่งก็เป็นผลิตภัณฑ์ที่ชาวไร่ให้ความสำคัญเป็นอย่างสูง) เข้ามาอย่างเต็มที่ โดยคิดมูลค่าโมลาสร้อยละ 10 ของมูลค่าน้ำตาล (หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับราคาโมลาสเดิมในปี 2525/26) ซึ่งเป็นมูลค่าที่สอดคล้องกับราคาที่มีการจำหน่ายจริงภายในประเทศ (ซึ่งสูงกว่าราคาส่งออกที่ใช้เป็นราคาอ้างอิงในปัจจุบัน) และในกรณีที่รัฐบาลประกาศยกเลิกการใช้น้ำมันเบนซิน 91 ก็จะทำให้เพิ่มมูลค่าโมลาสขึ้นเป็นร้อยละ 8 และให้มีการเจรจาสัดส่วนนี้กันใหม่ได้ในทุก 3 ปีด้วย

แต่ถึงแม้ว่าสูตรการคำนวณราคาอ้อยที่คณะผู้วิจัยเสนอจะมีแนวโน้มที่ทำให้ชาวไร่ได้ราคาดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ¹⁰⁷ ชาวไร่จำนวนหนึ่ง ซึ่งพยายามผลักดันให้มีการรวมผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลพลอยได้ทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอทานอล เข้ามาในระบบแบ่งปันผลประโยชน์โดยเน้นว่าเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ฯ ให้คำนวณราคาอ้อยโดยมาตรา 19 (23) ให้ กอน. “กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด” เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย” ก็มีความหวังว่าถ้อยคำที่คณะผู้วิจัยเสนอ (“ซื้อขาด” และ “ยกเลิกความเป็นหุ้นส่วน”) จะทำให้ข้อตกลงในครั้งนี้กลายเป็นการ “เซ็นสัญญาทาส” ที่แก้ไขไม่ได้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้น ชาวไร่บางท่านยังให้ความเห็นด้วยว่าการคำนวณราคาโมลาสควรจะไปอิงราคาเอทานอลมากกว่าอิงราคาน้ำตาล

¹⁰⁷ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้ในตอนที่ 4.1 ในบทที่ 4

ในทางกลับกัน ตัวแทนโรงงานบางท่าน ก็ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า ถึงแม้ชาวไร่อาจมีสิทธิเรียกร้องส่วนแบ่งจากโมลาส (ซึ่งเป็นผลพลอยได้ที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.๕) แต่ในส่วนของเอทานอลนั้น เป็นการนำผลพลอยได้ (โมลาส) ไปใช้อีกต่อหนึ่งและเป็นการลงทุนในภายหลังโดยโรงงานล้วนๆ (และเป็นกิจการที่แยกออกไปจากกิจการโรงงานน้ำตาลอีกด้วย) ชาวไร่จึงไม่ควรมีสิทธิ์ใดๆ ที่จะเรียกร้องส่วนแบ่งจากการผลิตเอทานอลในกรณีนี้ และถ้าในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนกติกาการซื้อขายอ้อยที่คณะผู้วิจัยเสนอ ก็ควรจะทำให้โรงงานมีสิทธิ์ที่จะนำน้ำอ้อยมาผลิตเป็นเอทานอลอยู่แล้ว

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นเหล่านี้ ในตอนที่ 3.2 คณะผู้วิจัยได้อภิปรายหลักการในการพิจารณาประเด็นเหล่านี้โดยละเอียด ซึ่งอธิบายด้วยว่าทำไมคณะผู้วิจัยถึงยังเลือกที่จะเสนอให้อิงราคาโมลาสกับน้ำตาล แต่ในขณะที่เดียวกันก็ชี้ว่า *ไม่ว่าโครงสร้างกรรมสิทธิ์ของกิจการต่างๆ จะเป็นอย่างไร ชาวไร่ก็ยังคงมีสิทธิ์ที่จะได้รับประโยชน์ในกรณีที่อ้อยถูกนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เหมือนกับสินค้าที่เป็นวัตถุดิบอื่นๆ ที่ขายกันอย่างเสรี (เช่น แกลบก็มีราคาสูงขึ้นเมื่อมีการนำไปใช้ประโยชน์ด้านใหม่หรือเมื่อเอาไปทำผลิตภัณฑ์ใหม่) และเป็นเหตุผลที่ทำให้คณะผู้วิจัยเสนอให้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ว่า **ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในอนาคตในระดับที่มีการนำน้ำอ้อยมากกว่าหนึ่งในสามมาผลิตเอทานอล ราคาอ้อยก็ควรต้องเปลี่ยนไปอิงราคาเอทานอลในฐานะที่เป็นผลผลิตหรือพลอยได้หลัก (หรืออิงราคาน้ำมัน ซึ่งอาจมีตลาด/ราคาอ้างอิงที่น่าเชื่อถือมากกว่า) ร่วมกับราคาน้ำตาลด้วย***

ในประเด็นนี้ ตัวแทนโรงงานท่านหนึ่งได้แย้งว่า ข้อเสนอที่ย่อมจะไม่เป็นธรรมกับโรงงานในกรณีที่โรงงานได้ลงทุนปรับเทคนิคการผลิตมาทำผลิตภัณฑ์ใหม่แล้วกลับพบว่าในอนาคตชาวไร่ยังมีสิทธิมาเรียกร้องขอส่วนแบ่งจากผลิตภัณฑ์ใหม่ในภายหลังอีก ถ้าเป็นเช่นนั้นโรงงานก็คงจะไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนตั้งแรก ในประเด็นนี้นั้น ไม่เพียงแต่คณะผู้วิจัยจะตระหนักดี ตัวแทนชาวไร่จำนวนไม่น้อยก็ตระหนักดีเช่นกันว่า ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญขนาดนั้น (ผลผลิตหลักเปลี่ยนจากน้ำตาลไปเป็นเอทานอล) การที่จะเปลี่ยนสูตรการคำนวณราคาอ้อยก็ย่อมต้องผ่านการเจรจาจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีชาวไร่เสนอในการประชุมอย่างน้อยสองครั้งว่า ในกรณีที่มีการแบ่งผลประโยชน์จากเอทานอลนั้น ชาวไร่เข้าใจว่าอาจต้องมีการเปลี่ยนอัตราส่วนแบ่ง 70:30 ที่คุ้นเคยกันในปัจจุบันเป็นตัวเลขอื่นที่มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งอาจหมายถึงอัตราส่วนแบ่งของชาวไร่ที่ลดลงก็เป็นได้ เพราะทุกฝ่ายก็คงทราบดีว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใดๆ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ทั้งสองฝ่ายรับได้ ซึ่งแม้ว่าจะยังคงมีความเปลี่ยนแปลงในบางส่วนที่มีนัยสำคัญบ้าง แต่ก็คงต้องเป็นความเปลี่ยนแปลงแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์ในบางด้าน

ในทางกลับกัน ก็คงเป็นไปได้ที่ฝ่ายโรงงานจะคาดหวังว่าถ้ามีการตกลงกติกาค่าซื้อขายอ้อยใหม่ในวันนี้แล้ว ชาวไร่ทุกๆ รุ่นในอนาคตจะยินยอมที่จะยึดติดกับกติกาที่ไปชั่งกิโลปาวสาน ถ้ามีความเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น ถ้าผลิตภัณฑ์หลักจากอ้อยเปลี่ยนแปลงไปเป็นเอทานอลที่และไบโอพลาสติกที่ผลิตได้จากชานอ้อยเป็นหลัก นอกจากชาวไร่อาจจะต้องการให้เปลี่ยนสูตรการคำนวณราคาอ้อยแล้ว โรงงานเองก็อาจมีแรงจูงใจที่จะคิดราคาอ้อยแบบใหม่เสียเอง รวมทั้งอาจต้องการกติกาที่จูงใจให้ชาวไร่เปลี่ยนไปปลูกอ้อยพันธุ์ใหม่ที่ให้ชานอ้อยที่มีคุณสมบัติที่ต้องการมากกว่าอ้อยที่ให้น้ำตาลสูงก็เป็นได้

2. ประเด็นการจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 สำหรับฝ่ายโรงงาน

ในขั้นต้น คณะผู้วิจัยพบว่า ระบบการจ่ายเงินชดเชยให้กับโรงงานน้ำตาลตามมาตรา 56 เป็นระบบเดียวในประเทศไทยที่มีการประกันรายรับหรือผลตอบแทนขั้นต่ำให้กับโรงงานน้ำตาล ซึ่งทำให้โรงงานน้ำตาลของไทยกลายเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร (น่าจะเป็นชนิดเดียวในประเทศไทย) ที่ได้รับการประกันราคาหรือรายได้ขั้นต่ำในแต่ละปี! การชดเชยนี้เทียบเคียงได้กับในกรณีที่มีการจ่ายค่าชดเชยให้โรงสีในปีที่ราคาข้าวต่ำ (หรือต่ำกว่าราคาที่คาดการณ์กันในช่วงต้นฤดู) ซึ่งแม้ว่าการที่ให้กองทุนฯ เป็นผู้ชดเชยให้ มีนัยว่าเป็นระบบที่ให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดูแลตัวเอง แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในระบบ/กระบวนการที่ใช้กันมาตลอดช่วงสามทศวรรษนั้น กองทุนฯ แทบจะไม่เคยอยู่ในฐานะที่รักษาเสถียรภาพของระบบได้เองเลย¹⁰⁸ และจำเป็นต้องไปกู้หรือขอเงินจากรัฐบาลจำนวนมากมาจ่ายเงินชดเชยเมื่อมีปัญหา ดังนั้น เมื่อระบบนี้ได้ดำเนินมาแล้ว 30 ปี และมีการขยายกำลังการผลิตของโรงงานจำนวนมาก (ซึ่งล้วนแล้วแต่กลายมาเป็นธุรกิจระดับพันล้านขึ้นไปแทบทั้งสิ้น) คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าไม่น่ามีความจำเป็นต้องคุ้มครองโรงงานอีกต่อไป¹⁰⁹ และเสนอให้ตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาอ้อยที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากชาวไร่และด้วยเหตุผลนี้จึงควรคุ้มครองเฉพาะชาวไร่เท่านั้น

¹⁰⁸ เพราะในขณะที่ทุกฝ่ายในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ว่าจะกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำเท่าใดในแต่ละปี (ซึ่งมีผลทำให้มีการจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 เมื่อรายรับของระบบต่ำกว่าที่กำหนดไว้) แต่ตัวแทนชุดเดียวกันในคณะกรรมการเหล่านั้นไม่เคยบรรลุข้อตกลงในการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ตามมาตรา 57 (เพื่อที่กองทุนฯ จะได้มีเงินมาจ่ายชดเชยตามมาตรา 56 ในอนาคต)!

¹⁰⁹ ซึ่งน่าจะสอดคล้องความคิดของกับหลายท่านที่มีประสบการณ์อันยาวนานในอุตสาหกรรมนี้ด้วย โดยจะเห็นได้เช่นในร่าง TOR ชุดแรกที่คณะผู้วิจัยได้รับ ก็มีข้อหนึ่งที่กล่าวถึงผลกระทบของการปรับโครงสร้างฯ ว่า “โรงงานที่ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันต้องปิดตัวไป”

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมร่วมกับตัวแทนโรงงานหรือพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับตัวแทนสมาคมโรงงานในแต่ละครั้ง ก็มีผู้แย้งว่าการเลิกจ่ายเงินชดเชยให้โรงงานนั้นไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กำหนดให้โรงงานต้องมีหน้าที่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ในพื้นที่ (ที่ได้ทำสัญญาล่วงหน้าว่าจะส่งอ้อยให้โรงงาน) จนครบทุกราย¹¹⁰ และถ้ายกเลิกมาตรการชดเชย โรงงานอาจมีปัญหาในการกู้เงินจากสถาบันการเงิน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาน้ำตาลมีแนวโน้มตกต่ำ) จนอาจมีผลทำให้โรงงานไม่สามารถหาเงินมาจ่ายค่าอ้อยได้ เพราะโรงงานเองไม่ได้มีเงินทุนหมุนเวียนมากพอที่จะมาซื้ออ้อยด้วยเงินตัวเองทั้งหมดในกรณีที่ไม่ได้รับสินเชื่อ นอกจากนี้ ก็มีผู้แทนโรงงานขนาดเล็กบางรายที่กล่าวถึงประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองจากระบบด้วย

นอกจากนี้ ในการประชุมร่วมกับตัวแทนชาวไร่ และพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทางองค์กรชาวไร่อ้อย ก็มีตัวแทนชาวไร่อ้อยที่แสดงความห่วงใยว่าการยกเลิกการชดเชยตามมาตรา 56 อาจมีผลให้โรงงานที่ประสบการขาดทุนในบางปีอาจต้องเลิกกิจการไป และส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยในพื้นที่นั้นๆ ด้วย

คณะผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสี่ยงที่ทั้งตัวแทนโรงงานและชาวไร่กล่าวถึงมีจริง และการปิดตัวของโรงงาน (ในสถานการณ์ที่อาจหลีกเลี่ยงได้) ก็น่าจะเป็นผลเสียต่อทั้งสองฝ่ายจริง จึงเห็นว่ายังไม่ควรตัดโรงงานออกไปจากระบบรักษาเสถียรภาพในขณะนี้ แต่เพื่อความเป็นธรรมของทุกฝ่าย (รวมทั้งของชาวไร่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนออัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องเข้ากองทุนในบทที่ 4) และของประชาชนผู้เสียภาษี (ซึ่งทุกวันนี้ยังต้องมีภาระการจ่ายเงินให้กองทุนฯ ไปอีก 8-9 ปีสำหรับเงินชดเชยตามมาตรา 56 ของปี 2549/50 ซึ่งรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณจ่ายเงินต้นให้ไปจนถึงปี 2563!) คณะผู้วิจัยจึงยังเสนอให้คงติดการชดเชยผลตอบแทนการผลิตฯ ให้โรงงานตามแนวทางที่เคยปฏิบัติตามมาตรา 56 โดยจะเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพจากโรงงานในอัตราเดียวกับที่เก็บจากชาวไร่ (เฉพาะในปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาประมาณการ) ซึ่งวิธีนี้จะมีผลทำให้ทั้งเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บเข้ากองทุนรักษาเสถียรภาพและเงินที่กองทุนจะจ่ายเงินชดเชยให้ชาวไร่และโรงงานในปีที่ราคาตกต่ำจะเทียบเคียงได้กับสัดส่วน 70:30 ในระบบที่ใช้อยู่เดิม

¹¹⁰ ผู้แทนโรงงานบางท่านอ้างด้วยว่าสัญญาที่ทำไม่ได้กำหนดราคา ซึ่งแม้ว่าจะจริง แต่ปกติการคำนวณราคาอ้อยเมื่อสิ้นฤดูก็จะสะท้อนราคาเฉลี่ยทั้งปี ดังนั้นถ้าโรงงานแบ่งขายน้ำตาลอย่างสม่ำเสมอ กระบวนการคำนวณราคาขั้นสุดท้ายน่าจะลดความเสี่ยงของโรงงานเสียด้วยซ้ำไป เพราะในกรณีนี้ โรงงานน่าจะขายได้ราคาเฉลี่ยที่ผันแปรขึ้นลงเป็นสัดส่วนกับราคาอ้อยเมื่อสิ้นฤดู

3. **ประเด็นการคำนวณมูลค่าโมลาส** ปรับลดจากร้อยละ 10 ของมูลค่าน้ำตาล มาเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับราคาโมลาสเดิมในปี 2525/26 ตามข้อโต้แย้งของโรงงานว่าในช่วงที่เริ่มระบบนั้น โมลาสก็มีราคาที่มีนัยสำคัญแล้ว การที่ไม่ได้นำมาแบ่งจึงถือว่ามูลค่าโมลาส ณ ขณะนั้นเป็นส่วนแบ่งของโรงงาน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเสนอปรับเพิ่มมูลค่าโมลาสที่นำมาคิดราคาอ้อยเป็นร้อยละ 8 ในกรณีที่รัฐบาลยกเลิกการใช้เบนซิน 91¹¹¹ และหลังจากนั้นให้กลับมาเจรจาตัวเลขกันได้ทุก 3 ปี (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 4.1)

4. **การกำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อให้เวลาในการปรับตัว** โดยเฉพาะในด้านประสิทธิภาพของโรงงาน และสัดส่วนน้ำตาลทรายขาวที่นำมาคำนวณค่าอ้อย (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.4 ในบทที่ 4)

5. **ตลาดภายในประเทศ เปลี่ยนจากการเปิดให้ค้าเสรี (ยกเลิกโควต้า ก. และให้กองทุนเก็บสต็อกน้ำตาลประมาณ 1-2 เดือน) มาเป็นระบบที่คงโควต้า ก. (เป็นหลักประกันตลาดภายในสำหรับโรงงานรายย่อยและไม่ต้องให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำหน้าที่เก็บสต็อกน้ำตาล ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยและกังวลถึงความเสี่ยงที่กองทุนอาจต้องแบกรับเพิ่มขึ้น) แต่เลิกการขึ้นงวดน้ำตาล (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3 ในบทที่ 4)**

6. **ปรับราคาอ้อยขั้นต่ำจาก 1,000 บาทที่ 12 CCS เป็น 1,100 บาท** ซึ่งเทียบเท่ากับการกำหนดราคาอ้อยที่ 11 CCS ที่ 1,008.3 บาท เนื่องจาก 11 CCS เป็นค่าความหวานที่ปกติแล้วไม่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอ้อยในทุกเขต (ขณะที่ 12 CCS แม้ว่าจะสะท้อนค่าเฉลี่ยจริงของประเทศ แต่ก็สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเขตอื่นที่ไม่ได้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ราคาอ้อย 1,008.3 บาท (ที่เป็นราคาสำหรับอ้อยที่มีค่าความหวานที่ 11 CCS) จึงถือเป็นตัวแทนราคาอ้อยขั้นต่ำของประเทศได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ได้ในหัวข้อ 4.5 ในบทที่ 4)

¹¹¹ ซึ่งเกิดขึ้นจริงในเดือนเมษายน 2556

บทที่ 4

ชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

หัวใจของชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยที่เสนอโดยผู้วิจัย คือ การกำหนด/ปรับปรุงกติกาต่างๆ ให้เป็นกติกาที่พึงประสงค์ ซึ่งในบทนี้ได้บรรยายคุณสมบัติเหล่านี้ไว้ในหัวข้อแรก (4.1) หัวข้อถัดไป (4.2) กล่าวถึงเป้าหมายของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยในครั้งนี้ ที่มุ่งตอบโจทย์ใหญ่ในสี่ด้าน จากนั้นหัวข้อ 4.3-4.6 เป็นการนำเสนอชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างในแต่ละด้านอย่างละเอียด ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอใน 4 ด้านหลักคือ (1) ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ (2) ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย (3) ข้อเสนอการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับ (และการปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในด้านการรักษาเสถียรภาพ) และ (4) ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย (รวมทั้งการยกร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่) **ข้อเสนอในทั้ง 4 ด้านนี้ออกแบบเป็นชุดข้อเสนอที่สอดคล้องกันเพื่อนำไปใช้ร่วมกันทั้งหมด** (ถึงแม้ว่าอาจจะเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดได้บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน (2) ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้เอง)

ตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2554 ถึงกลางเดือนกันยายน 2555 คณะผู้วิจัยได้นำชุดข้อเสนอที่พัฒนาขึ้นมาเสนอและอภิปรายแลกเปลี่ยนกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่างๆ รวมเกือบ 20 ครั้ง (ในที่ประชุมที่มีฝ่ายชาวไร่ โรงงาน และราชการ/กองทุนฯ เป็นหลัก ฝ่ายละ 3-9 ครั้ง และกับสมาคมเครื่องดื่มน้ำตาล 2 ครั้ง) และได้ปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางส่วนตามข้อมูลหรือความเห็นที่ได้เพิ่มเติมจากการประชุมเหล่านี้ (ตามที่สรุปไว้ในหัวข้อ 3.5-3.6)

4.1 ลักษณะของกติกาที่พึงประสงค์

โดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย (ซึ่งส่วนใหญ่ชาวไร่และโรงงานไม่ใช่คนกลุ่มเดียวกัน) นั้น ในส่วนของตลาดน้ำตาลเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) ในขณะที่ตลาดอ้อยในแต่ละพื้นที่ (รอบๆ โรงงานน้ำตาลแต่ละแห่ง) มีลักษณะคล้ายกับตลาดที่มีการผูกขาดทั้งจากฝ่ายผู้ซื้อและผู้ขาย (Bilateral Monopoly) เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วในแต่ละพื้นที่จะมีผู้ซื้ออ้อย (ที่เป็นโรงงานเดียว) ซื้ออ้อยจากผู้ขาย (ที่แม้ว่าจะมีชาวไร่จำนวนมาก แต่ก็มักจะสามารถรวมตัวกันเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว) ซึ่งตลาดแบบนี้เป็นตลาดที่ถ้าปล่อยให้ทำงานเองแล้ว ผลลัพธ์ก็มักจะขึ้นกับการเจรจาต่อรองของสองฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ (เพราะแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องพึ่งพาอีกฝ่ายหนึ่ง) ซึ่งทำนายผลได้ยาก

และทั้งสองฝ่ายอาจมีต้นทุนการต่อรองที่สูงมาก ทำให้โดยทั่วไปแล้ว การแทรกแซงของรัฐมีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและช่วยลดปัญหาและต้นทุนในการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องลงได้พอสมควร ดังนั้น ชุดข้อเสนอของคณะผู้วิจัยจึงยังคงอยู่บนพื้นฐานของระบบที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในด้านที่จำเป็น โดยเข้ามากำหนดกติกาต่างๆ ของระบบ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอว่านอกจากกติกาที่มีควรเป็นกติกาที่มีความสอดคล้องต้องกันในทุกด้าน (เช่น การกำหนดกติกาและราคาน้ำตาลภายในประเทศควรสอดคล้องกับการกำหนดราคาอ้อยและการกำหนดมาตรฐานการรักษาเสถียรภาพด้านรายได้ด้วย) แล้ว ยังควรมีลักษณะที่พึงประสงค์สามข้อดังต่อไปนี้คือ

ก. เป็นกติกาที่สะท้อน (หรือสอดคล้องกับ) คุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้

ตัวอย่างการทำงานของตลาดที่มีการแข่งขัน

- เมื่อผู้ผลิตรายใดปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ก็จะได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ในระยะสั้น (แต่ไม่ใช่ได้ทั้งหมดตลอดไป)
- ในระยะยาวนั้น ถ้าการปรับปรุงประสิทธิภาพมีผลทำให้มีความต้องการวัตถุดิบเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตวัตถุดิบก็ได้ประโยชน์ตามไปด้วย
- เมื่อมีความต้องการวัตถุดิบเพิ่มขึ้น (ไม่ว่าจะจากกิจการเดิม หรือกิจการอื่น และไม่ได้ขึ้นกับว่ากิจการเหล่านั้นจะมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่) ก็จะทำให้ราคาวัตถุดิบสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น
 - ถ้ามีความต้องการโมลาสไปทำเอทานอลเพิ่มขึ้น ราคาโมลาสก็จะเพิ่มขึ้น
 - ถ้ากำลังการผลิตของโรงงานในพื้นที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอ้อย ราคาอ้อยก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- เมื่อผลิตภัณฑ์ใดที่ทำจากวัตถุดิบนั้น (ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเก่า และไม่ว่ากิจการที่ใช้วัตถุดิบนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่) มีราคาสูงขึ้น ก็จะทำให้ราคาวัตถุดิบสูงขึ้นตามไปด้วย
 - การที่มีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากโมลาส ชานอ้อย พิลเตอร์เค้ก ควรส่งผลถึงราคาอ้อยด้วย
- ราคาสินค้าในตลาดแข่งขันจะเชื่อมโยงกับราคาในต่างประเทศ (หรือในตลาดโลก) แม้ว่าจะมีความแตกต่างอยู่บ้างที่เกิดจากอุปสรรคในการนำเข้าและส่งออก (รวมถึงระยะทางและค่าใช้จ่ายในการขนส่ง)
 - $\text{ราคาสินค้านำเข้า} = \text{ราคาตลาดโลก} + \text{ค่าขนส่ง} + \text{ค่าใช้จ่ายอื่นในการนำเข้า} + \text{ค่าการตลาดในประเทศ}$

- ราคาสินค้าส่งออก = ราคาตลาดโลก-ค่าขนส่ง-ค่าใช้จ่ายอื่นในการส่งออก+ค่าการตลาดในประเทศ

การกำหนดราคาที่ไม่คำนึงถึงข้อนี้ ก็จะสร้างปัญหาตามมาได้หลายประการ เช่น น้ำตาลหายไปจากตลาด น้ำตาลหรืออ้อยจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาดได้ ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีความได้เปรียบในกรณีที่มีการแข่งขันกันจริงๆ หรืออาจเสี่ยงกับการถูกฟ้องจากประเทศคู่แข่ง

นัยที่สำคัญประการหนึ่งจากหลักการในส่วนนี้ก็คือ ถ้าตลาดมีการแข่งขัน เมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือมีผลิตภัณฑ์ใดๆ ก็ตามที่มาจากร้อยมีราคาสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในสภาพความเป็นจริง ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ได้จากอ้อยที่ไม่ได้ถูกนำมาคิดร่วมในการกำหนดราคาอ้อย (รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่แล้ว แต่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของราคาน้ำตาล¹¹²) ดังนั้น ในขณะที่มีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น ถ้าการคำนวณราคาอ้อยยังคงอิงผลิตภัณฑ์เดิมเท่านั้น สัดส่วนที่เป็นส่วนแบ่งของชาวไร่อ้อยก็ควรต้องเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับเมื่อเริ่มระบบเมื่อ 30 ปีก่อน

ข. เป็นกติกามีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เกิดในตลาดแข่งขัน

- กติกาช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบ เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดจากความผันผวนในระยะสั้นของราคาน้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าที่ราคามีความผันผวนค่อนข้างสูง

ค. กติกาที่ใช้มีความซับซ้อนน้อยลงและอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและการควบคุมให้เหลือน้อยลงเท่าที่จะทำได้

4.2 เป้าหมายของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย: โจทย์ใหญ่ที่ต้องตอบ

ชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยที่เสนอในการศึกษานี้ มีเป้าหมายที่จะปรับโครงสร้างเพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อบรรลุลักษณะประสงค์หลักในสี่ด้านดังต่อไปนี้

1. การปรับเปลี่ยนจะต้องนำมาซึ่ง กฎ กติกา ที่สามารถสร้างแรงจูงใจเพียงพอที่จะทำให้ น้ำตาลไม่หายไปจากตลาดในประเทศในสถานการณ์ใดๆก็ตาม¹¹³

¹¹² ซึ่งน่าจะเป็นจริงสำหรับทุกผลิตภัณฑ์ที่แต่เดิมมีราคาต่ำหรือแทบไม่มีราคาเลย

¹¹³ ที่ผ่านมาน้ำตาลมักหายไปจากตลาดในช่วงที่ราคาส่งออกสูงกว่าราคาขายส่งภายในประเทศ แม้ว่าปัญหาน้ำตาลขาดตลาดที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการกักตุนของผู้ใช้ (ที่ถลบน้ำตาลขาดตลาดหรือขึ้นราคา) ด้วยเช่นกัน แต่ปัญหานี้ น่าจะหายไปเองถ้าผู้ใช้นั้นมั่นใจว่าน้ำตาลจะไม่ขาดตลาด

2. อุตสาหกรรมของไทยที่ใช้น้ำตาลต้องไม่เสียเปรียบคู่แข่งในประเทศที่นำเข้าน้ำตาลจากประเทศไทย

3. ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้ประโยชน์เต็มที่และมีเสถียรภาพพอสมควร โดยไม่ต้องอาศัยการมากดดันรัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาลหรือกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยดังเช่นในแทบทุกปีที่ผ่านมา

4. โรงงานมีทั้งเสถียรภาพ และแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย (รวมทั้งชาวไร่) ในระยะยาว

ทั้งนี้ หัวข้อ 4.3-4.7 ต่อจากนี้ จะบรรยายชุดข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของผู้วิจัยในรายละเอียดในสี่ด้านหลักคือ (4.3) ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ (4.4) ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนกติกาในการซื้อขายอ้อยและการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย (4.5) ข้อเสนอการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับ (และการปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในด้านการรักษาเสถียรภาพ) และ (4.6) ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย

4.3 ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ

ข้อเสนอนี้ตอบโจทย์ทุกข้อตั้งแต่ 1-4 โดยตอบโจทย์สองข้อแรกโดยตรง และสองข้อหลังโดยอ้อม

ในอดีต รัฐบาลไทยเคยใช้ภาคเกษตรเป็นเครื่องมือและเกษตรกร (โดยเฉพาะชาวนา) เป็นผู้รับภาระในการพัฒนาเมืองและภาคอุตสาหกรรม ปัจจุบัน แนวคิดนี้ถือได้ว่าทันสมัยไปแล้วสำหรับประเทศไทย ชาวไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไม่ได้มีหน้าที่ที่ต้องเสียสละขายน้ำตาลราคาถูกเพื่ออ้อมอุตสาหกรรมอื่น แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีหน้าที่ดูแลไม่ให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบจากการที่ต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าราคาส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ราคาในประเทศที่สูงกว่าราคาส่งออกเป็นผลมาจากการสร้างระบบการผูกขาดแบบน้อยรายในตลาดน้ำตาลภายในประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้จัดการให้เกิดขึ้น)

ข้อเสนอหลักของคณะผู้วิจัยในส่วนนี้คือ **เลิกควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ แต่ควบคุมให้มีน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม (โดยกำหนดโควต้าเป็นรายปี ในปริมาณที่ให้ความมั่นใจต่อสาธารณะว่าจะเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ) และเปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรี**

การดำเนินการตามข้อเสนอนี้ ประกอบด้วยมาตรการย่อยๆ ดังต่อไปนี้

(1) ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ

(2) กำหนดปริมาณที่ผู้ผลิตแต่ละรายจะต้องขายภายในประเทศในแต่ละปี (โควต้า ก.)

ให้เพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรม

(3) ควบคุมไม่ให้เกิดการร่วมกันผูกขาดตลาดน้ำตาลภายในประเทศในลักษณะที่เป็นการฮั้ว (หรือ cartel) ซึ่งรวมถึงการห้ามโรงงาน/ราชการจัดสรรโควตาการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศเป็นงวดที่สั้นกว่า 6 เดือน (ดังเช่นระบบการขึ้นงวดน้ำตาลโควตา ก. เป็นรายสัปดาห์ในปัจจุบัน) ด้วย

(4) เปิดให้นำเข้าน้ำตาลทรายได้โดยเสรีที่อัตราภาษีเป็นศูนย์ และขจัดอุปสรรคในการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว (รวมทั้งการนำเข้าจากประเทศนอกอาเซียนด้วย)¹¹⁴

ในกรณีที่เป็น ข้อเสนอในด้านนี้สามารถดำเนินการแยกจากข้อเสนอในด้านอื่นในบางด้าน (เช่น ข้อเสนอในด้านสูตรกำหนดราคาข้อย) ได้ แต่ในส่วนนี้เองควรดำเนินการตามมาตรการข้อยทุกข้อพร้อมกัน และดำเนินการในหัวข้อ 4.5 ในด้านกองทุนรักษาเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วย¹¹⁵

ข้อเสนอชุดนี้ (กำหนดโควตา ก. เป็นรายปี ห้ามการขึ้นงวดที่สั้นกว่างวดละครึ่งปี ไม่มีการควบคุมราคาน้ำตาล และเปิดให้นำเข้าน้ำตาลได้โดยเสรี) เสนอขึ้นภายใต้หลักการที่ว่า ถ้ามีการกำหนดโควตาภายในประเทศไว้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ (โดยสามารถบังคับให้น้ำตาลส่วนนี้ขายเฉพาะในตลาดในประเทศได้จริง แต่ให้อิสระผู้ขายเลือกเวลาและปริมาณการขายน้ำตาลในแต่ละช่วงเอง) ราคาที่เกิดจากการแข่งขันในตลาดภายในก็จะเป็นราคาที่สมเหตุสมผลเอง เช่น ราคาจะใกล้เคียงกับราคาส่งออก และจะต่ำกว่าราคาในประเทศเพื่อนบ้านที่นำเข้าน้ำตาลจากไทย

แนวทางนี้มีข้อดีอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก ถ้าผู้ผลิตเก็บน้ำตาลโควตา ก. ไว้จำหน่ายในประเทศได้จริง (ซึ่งไม่น่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับโรงงานมากนัก เพราะไม่ได้มีการควบคุมราคาภายในประเทศ) ก็จะมีผลให้ผู้ผลิตทำหน้าที่เป็นผู้สำรองน้ำตาลไว้สำหรับจำหน่ายภายในประเทศเอง (โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรอื่น เช่น กองทุนข้อยและน้ำตาลทรายฯ มาสต็อกน้ำตาล) ประการที่สอง ถ้าโควตาภายในประเทศเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศจริงๆ ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมราคาแต่อย่างใด (เพราะในกรณีนี้ ราคาในประเทศจะไม่ถูกดันให้สูงขึ้นเพราะความขาดแคลน แต่ก็จะไม่ต่ำมากเช่นกัน เพราะถ้าราคาในประเทศ “ต่ำเกินไป” เมื่อเทียบกับราคาในประเทศเพื่อนบ้าน น้ำตาลก็จะไหลออกไปตามชายแดน และดึงให้ราคาในประเทศ—ซึ่งไม่มีการควบคุม—ให้สูงขึ้นตามเอง)

¹¹⁴ แต่ทั้งนี้ ควรมีระบบที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลการนำเข้า (หรือถ้าจำเป็น อาจต้องกำหนดให้ผู้นำเข้ารายงานปริมาณการนำเข้า) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนโควตา ก. ในอนาคต

¹¹⁵ เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อผู้บริโภคว่าราคาน้ำตาลเต็มที่แล้ว อุตสาหกรรมนี้จะรับผิดชอบในการดูแลตัวเองไม่ให้เกิดกลายเป็นภาระของผู้เสียภาษีดังเช่นที่เป็นมาในอดีตและในปัจจุบันที่รัฐบาลยังต้องตั้งกองทุนช่วยเหลือเงินต้นให้กองทุนฯ ไปจนถึงปี 2563

หัวใจของมาตรการนี้ อยู่ที่การกำหนดปริมาณโควต้า ก. ที่ต้องเพียงพอสำหรับความต้องการภายในประเทศ (รวมทั้งความต้องการของอุตสาหกรรมส่งออกด้วย) ในสถานการณ์ที่จะต้องยกเลิกการขึ้นงวดน้ำตาล (ซึ่งต้องทำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฮั้วราคากันได้ในสถานการณ์ที่ไม่มีการควบคุมราคา) เพราะถ้ากำหนดปริมาณโควต้า ก. ที่ต่ำเกินไป ก็จะทำให้มีโอกาสที่น้ำตาลขาดตลาดและดันราคาในประเทศให้สูงขึ้นอย่างผิดปกติได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่นี้ (ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่าควรจะเป็นคณะกรรมการน้ำตาลทราย) มีตัวแทนส่วนราชการที่มาจากกระทรวงพาณิชย์จำนวนหนึ่งและประธานควรเป็นตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ และสัดส่วนของกรรมการที่มาจากราชการต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการที่เป็นตัวแทนชาวไร่และโรงงานรวมกันด้วย

ในปีแรกที่ใช้มาตรการนี้ ควรกำหนดโควต้า ก. ในปริมาณที่สูงกว่าปริมาณการจำหน่ายจริงในปีที่ผ่านมา (รวมน้ำตาลที่ขายให้อุตสาหกรรมส่งออก) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 เนื่องจาก (1) การกำหนดปริมาณโควต้า ก. แต่เดิมนั้น เป็นการกำหนดที่อิงโควต้าในปีก่อนๆ เป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่ในอดีตนั้น ราคาน้ำตาลในประเทศจะถูกกำหนดไว้ตามราคาควบคุมที่มักจะสูงกว่าราคาส่งออก แต่ในกรณีที่มีการแข่งขันกันในตลาดภายในอย่างเสรี มีความเป็นไปได้ที่ราคาภายในกับราคาส่งออกจะเท่ากัน (เพราะจุดนี้เป็นจุดที่จะทำกำไรสูงสุดในตลาดที่มีการแข่งขัน) ณ ราคาดังกล่าว มีโอกาสมากที่ปริมาณความต้องการน้ำตาลในประเทศจะสูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน อีกทั้งในระบบที่ราคาน้ำตาลลอยตัวขึ้นลงได้อย่างเสรีนั้น อาจมีบางช่วงที่ราคาน้ำตาลจะลงต่ำเป็นพิเศษและจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อน้ำตาลในปริมาณมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ปริมาณความต้องการรวมสูงขึ้นได้ และ (2) การยกเลิกการขึ้นงวดน้ำตาลอาจทำให้น้ำตาลไหลออกสู่ตลาดได้เร็วขึ้น และในระยะแรก (หรือในช่วงที่ราคาน้ำตาลต่ำ) อาจมีผู้บริโภคที่ซื้อน้ำตาลไปเก็บเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่น้ำตาลภายในประเทศเหลือขาย (โดยที่ราคาในประเทศไม่ได้สูงผิดปกติ) เมื่อสิ้นปีแรก คณะกรรมการน้ำตาลทรายสามารถพิจารณาลดโควต้า ก. ของโรงงานย้อนหลังตอนปลายปี¹¹⁶ และอนุญาตให้โอนน้ำตาลที่เหลือไปเป็นส่วนหนึ่งของโควต้า ก. ในปีต่อไป (ซึ่งคล้ายกับระบบที่ทำอยู่แล้วในปัจจุบัน)

สำหรับการกำหนดโควต้า ก. ในปีต่อไป นั้น ให้กำหนดตามส่วนต่างของราคาขายส่งภายในประเทศกับราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (ที่รวมพรีเมียม)¹¹⁷ โดยในปีใดที่ราคาขายส่งภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ยร้อยละ X ก็ให้เพิ่มโควต้า ก. ในปีถัดไปไม่น้อย

¹¹⁶ และปรับตัวเลขปริมาณโควต้า ก. รวมของประเทศในปีแรกลงด้วย เพราะปริมาณโควต้า ก. ในแต่ละปีจะใช้เป็นฐานในการกำหนดโควต้า ก. ในปีต่อไป

¹¹⁷ ซึ่งยังต้องมีระบบรายงาน และทางกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการคลังก็จะมีระบบการเก็บข้อมูลราคาภายในและราคาส่งออกด้วย

กว่าร้อยละ X/2 (ซึ่งสูงกว่าค่าความยืดหยุ่นขั้นสูงจากกรอบที่ 4.1 เล็กน้อย เพราะต้องเผื่อสำหรับการบริโภคที่ปกติมีแนวโน้มที่เพิ่มในแต่ละปีอยู่แล้วด้วย) ในทางกลับกัน ในปีใดที่ราคาขายส่งภายในประเทศต่ำกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ยร้อยละ Y ก็อาจพิจารณาลดโควต้า ก. ในปีถัดไปลงได้ไม่เกินร้อยละ Y/5 (ซึ่งต่ำกว่าค่าความยืดหยุ่นขั้นต่ำจากกรอบที่ 4.1 เล็กน้อย เพราะต้องเผื่อไว้สำหรับการบริโภคที่ปกติมีแนวโน้มที่เพิ่มในแต่ละปีด้วย) นอกจากนี้ ในกรณีที่ราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศในช่วง 1-2 เดือนก่อนหน้านั้นสูงกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวอย่างชัดเจน ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายสามารถพิจารณาอนุมัติเพิ่มโควต้า ก. ในระหว่างปีให้กับทั้งระบบได้ (แต่ในกรณีนี้โรงงานใดที่ไม่ต้องการโควต้าเพิ่มก็สามารถสละสิทธิ์ได้เช่นกัน)

สำหรับราคาขายส่งภายในประเทศที่จะนำมาอ้างอิงนั้น เพื่อให้เปรียบเทียบกับราคาส่งออกได้ ควรเป็นราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปกติกระทรวงพาณิชย์มีกลไกในการเก็บรวบรวมข้อมูลราคาสินค้าต่างๆ อยู่แล้ว แต่ในระยะแรกก็อาจยังไม่มีข้อมูลตลาดขายส่งที่ชัดเจนนั้น เสนอให้ออกระเบียบกำหนดราคาขายส่งอ้างอิงที่ค่าคงที่ที่เลือกมาค่าหนึ่งระหว่างร้อยละ 85-90¹¹⁸ ของราคาขายปลีกเฉลี่ยจากข้อมูลที่ได้รับจากโมเดิร์นเทรดอย่างน้อย 6 แห่งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ซึ่งเท่ากับมีส่วนเหลือการตลาด (รวมค่าบรรจุถุง) ร้อยละ 11.1-17.6 หรือประมาณ 2.50-4.50 บาทต่อกิโลกรัมในกรณีที่ราคาน้ำตาลขายปลีกอยู่ที่ 25-30 บาท หรือจะเลือกใช้ค่าส่วนเหลือที่มีค่าคงที่ก็ได้)¹¹⁹ และค่อยเปลี่ยนไปใช้ราคาจากตลาดขายส่งเมื่อมีตลาดและราคาอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

สำหรับการกำหนดสัดส่วนของโควต้า ก. สำหรับแต่ละโรงงานนั้น ควรใช้ข้อมูลในอดีตเฉลี่ยย้อนหลังประมาณสามปี (ไม่ใช่ข้อมูลในปีการผลิตนั่นเอง) เพื่อให้แต่ละโรงงานได้ทราบปริมาณโควต้า ก.

¹¹⁸ ดูเชิงอรรถถัดไปประกอบ แต่ในช่วงที่ยังใช้วิธีนี้ ต้องใช้ตัวเลขที่คงที่ ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่าควรกำหนดไว้ที่ร้อยละ 85

¹¹⁹ ในปัจจุบัน กระทรวงพาณิชย์กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงงาน (ขนาดกระสอบ 50 กก.) ที่กิโลกรัมละ 21.40 บาท และกำหนดราคาขายปลีกในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ถุงหนึ่งกิโลกรัม) ที่ 22.85 บาท แต่เมื่อรวมค่าถุงอีก 0.50-0.75 บาท ก็จะถูกอยู่ที่ 23.35-23.60 บาท ซึ่งเท่ากับมีส่วนเหลือ 1.95-2.20 บาท/กก. หรือประมาณร้อยละ 10 (แต่ราคาขายปลีกตามห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อส่วนใหญ่จะอยู่ที่ 23.50 บาท/กก.) แต่ค่าส่วนเหลือนี้น่าจะต่ำกว่ากรณีที่ไม่มี การควบคุมราคา และมีโอกาสมากที่จะปรับเพิ่มขึ้นเองในกรณีที่รัฐบาลเลิกควบคุม ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ก็พบว่าร้านค้าปลีกขนาดเล็กหลายแห่งใน กทม. ตั้งราคาขายที่ 25 บาท ซึ่งคิดเป็นส่วนเหลือประมาณร้อยละ 16.8 (หรือราคาขายส่งตกประมาณร้อยละ 85.6 ของราคาขายปลีก)

ตั้งแต่ต้นฤดูหีบ และน่าจะช่วยให้โรงงานวางแผนล่วงหน้าได้ดีขึ้น¹²⁰ เมื่อมีการประกาศโควต้า ก. ของแต่ละโรงงานแล้ว โรงงานใดที่ประสงค์จะผลิตน้ำตาลทรายขายน้อยกว่าโควต้า ก. ที่ได้รับในปีการจำหน่ายนั้น ให้แจ้งความจำนงขอโอนโควต้าไปให้โรงงานอื่นในเครือข่ายได้ สำหรับโรงงานที่ไม่มีโรงงานในเครือข่าย (หรือโรงงานทั้งเครือข่ายมีแผนที่จะผลิตน้ำตาลทรายขายน้อยกว่าโควต้า ก. ที่ทั้งเครือข่ายได้รับ) สามารถยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลภายใน 15 วันให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายพิจารณาลดโควต้า ก. ของโรงงานลงได้ โดยให้นำไปปรับเพิ่มให้โรงงานที่เหลือตามสัดส่วนโควต้า ก. ของโรงงานเหล่านั้น (ยกเว้นในกรณีที่จำนวนโควต้าที่ปรับลดลงรวมกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของโควต้า ก. รวมของประเทศ ให้เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการน้ำตาลทรายในการจัดสรรเพิ่มให้โรงงานอื่น หรือจะไม่จัดสรรเพิ่มก็ได้)¹²¹

กรอบที่ 4.1 ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของน้ำตาลทรายที่มีต่อราคาในประเทศ

ค่าความยืดหยุ่น (elasticity) ของอุปสงค์ของน้ำตาลทรายต่อราคาคำนวณได้จากสูตร

$$\varepsilon = \frac{\Delta Q}{\Delta P} \cdot \frac{P}{Q}$$

โดย P หมายถึงราคา และ Q หมายถึงปริมาณ

ที่ผ่านมา มีผลการศึกษาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของน้ำตาลทรายต่อราคาอย่างน้อย 3 ชิ้น ได้แก่ การศึกษาของ ถวัลย์ มุขจินดา (2533) ซึ่งประมาณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของน้ำตาลทรายของไทย ได้ -0.36 ขณะที่ อัจฉรวรรณ งานญาณและคณะ (2539) ประมาณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาน้ำตาล ได้ -0.30 และผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2537) ได้ค่า -0.22 ซึ่งค่าความยืดหยุ่นจากสามการศึกษานี้บ่งชี้ว่า เมื่อราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ปริมาณการบริโภคจะลดลงระหว่างร้อยละ 0.22-0.36

ที่มาของข้อมูล:

ถวัลย์ มุขจินดา. 2533. การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติของอุปทานและอุปสงค์น้ำตาลของไทย. วิทยานิพนธ์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อัจฉรวรรณ งานญาณ และคณะ. 2539. ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2537. อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.

¹²⁰ และอาจช่วยลดแรงจูงใจที่บางโรงงานอาจเข้ามาตรกรต่าง ๆ (เช่น จ่ายเงินเพิ่มเพื่อแย่งอ้อยทางไกล) โดยหวังว่าจะทำให้ได้โควต้า ก. เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งที่ผ่านมา ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันว่ามาตรการแบบนี้มีผลกระทบเป็นบวกหรือลบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยรวม

¹²¹ รวมถึงกรณีที่ไม่มีโรงงานใดที่ประสงค์จะรับโควต้าเพิ่มเลย ซึ่งในสถานการณ์ที่ไม่มี การควบคุมราคาในประเทศเลย (และไม่ได้มีการยั่วยุกันของทุกโรงงาน) ก็คงบ่งชี้ว่าโควต้ารวมของประเทศที่จัดสรรอ้อมตัวหรือสูงเกินไปแล้ว

สำหรับมาตรการที่เสนอให้เปิดให้นำเข้าน้ำตาลได้อย่างเสรีที่อัตราภาษีเท่ากับศูนย์นั้น¹²² เป็นมาตรการเสริมเพื่อป้องปรามการรวมตัวผูกขาดตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีคนจำนวนไม่น้อย (รวมทั้งชาวไร่้อยบางส่วน) เป็นห่วงว่าเมื่อปล่อยราคาน้ำตาลให้ลอยตัวโดยไม่มีควบคุมใดๆ โรงงานซึ่งประกอบด้วยกลุ่มใหญ่ประมาณห้ากลุ่มมีส่วนแบ่งการตลาดที่สูงมากอาจจะสามารถร่วมกันกำหนดราคาที่สูงเกินไปได้โดยไม่ยาก (หรือแม้กระทั่งในกรณีที่โรงงานไม่ได้ร่วมมือกันโดยตรง แต่มีพฤติกรรมการตั้งราคาตามผู้นำด้านราคา หรือ price leader) ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการแล้ว การกำหนดโควต้า ก. ให้เพียงพอ และการยกเลิกระบบการขึ้นงวดน้ำตาลน่าจะเป็นมาตรการที่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาด แต่เพื่อความมั่นใจของผู้ใช้น้ำตาลและกระทรวงพาณิชย์ในการยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาล ควรใช้การเปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลโดยไม่มีภาษี ซึ่งรวมถึงการนำเข้าจากประเทศนอกอาเซียนด้วย เพราะการกำหนดให้นำเข้าจากอาเซียนเท่านั้นจะเป็นมาตรการที่ไม่พอในการป้องปราม เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าอาเซียนเป็นเขตที่น้ำตาลขาดและประเทศอื่นในอาเซียนมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าไทยมาก และในความเป็นจริงนั้น ถึงแม้จะเปิดให้มีการนำเข้าน้ำตาลจากทั่วโลก แต่โอกาสที่จะมีการนำเข้าน้ำตาลก็แทบจะไม่มีเลย เพราะทราบที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่สูงกว่าราคาส่งออกมากแล้ว น้ำตาลที่นำเข้าจะมีต้นทุนต่างๆ (ราคาน้ำตาลในตลาดโลกบวกค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นในการนำเข้า) ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแพงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พบว่ามี การนำเข้าน้ำตาลในปริมาณที่มีนัยสำคัญ คณะกรรมการน้ำตาลทรายก็อาจนำข้อมูลนั้นมาพิจารณาปรับลดโควต้า ก. ในช่วงสั้นปีได้ (ซึ่งจะทำให้โรงงานสามารถนำน้ำตาลที่สำรองไว้แต่ยังไม่ได้ขายมาขายรวมเป็นโควต้า ก. ของตนในปีถัดไปได้) แต่ไม่ควรมีผลกับการกำหนดปริมาณโควต้า ก. ในปีใหม่ เพราะการนำเข้าอาจเป็นเพียงชั่วคราวก็ได้ และถ้ามีการนำเข้าที่เป็นประจำ ก็น่าจะไปสะท้อนในราคาขายส่งภายในประเทศ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอให้ใช้เป็นตัวแปรในการกำหนดโควต้า ก. อยู่แล้ว)

มาตรการชุดที่เสนอนี้สามารถตอบใจทยข้อแรก กล่าวคือมาตรการนี้น่าจะสามารถแก้ปัญหา น้ำตาลหายไปจากตลาดในประเทศได้อย่างถาวร และผู้บริโภคจะสามารถหาซื้อน้ำตาลในราคาตลาดได้ตลอดเวลา เนื่องจากมาตรการนี้จะทำให้โรงงานน้ำตาลและผู้ถือสต็อกน้ำตาลสามารถตั้งและปรับราคาให้สอดคล้องกับภาวะตลาดได้ตลอดเวลา ทำให้จะไม่มีใครที่มีแรงจูงใจที่จะกักตุนน้ำตาล (เพื่อรอการปรับ

¹²² หรือในกรณีที่รัฐบาลยังไม่ต้องการเปิดเสรีตลาดน้ำตาลนอกอาเซียนอย่างเต็มตัว ก็จะต้องมีการลดภาษีนำเข้าน้ำตาลจากประเทศนอกอาเซียนลง โดยอย่างน้อยต้องลดอัตราภาษีน้ำตาลทรายขาวใน Tariff quota ให้เหลือศูนย์ และต้องขยายจำนวนโควต้าให้มากพอที่จะเป็นหลักประกันว่าโควต้าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้า และจะต้องพร้อมที่จะให้โควต้านำเข้ากับทุกรายที่ขอ ไม่ใช่ให้สิทธิใครหรือองค์กรใดผูกขาดการนำเข้า

ราคา) หรือนำน้ำตาลไปขายในตลาดมืด¹²³ เพราะพวกเขาสามารถขายในตลาดปกติในราคาที่ผู้ยื่นดีซื้อ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมราคา ดังนั้น มาตรการนี้น่าจะมีประสิทธิผลมากกว่ามาตรการควบคุมที่ใช้ในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมนี้จะเป็นอุตสาหกรรมเดียวที่มีการควบคุมสต็อกและการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีการขึ้นงวด (ซึ่งกำหนดและปรับปริมาณน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดในทุกสัปดาห์¹²⁴) แต่ที่ผ่านมาก็มีหลักฐานปรากฏชัดเจนหลายครั้ง (และบางครั้งเป็นเวลานาน) ว่ามาตรการดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพทั้งในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลและรักษาให้มีน้ำตาลจำหน่ายภายในประเทศในยามที่ราคาตลาดโลกสูง และมาตรการแก้ปัญหาของทางราชการในปี 2553 ไม่ว่าจะเป็นการทวงพาณิชย์ หรือแม้แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ซื้อน้ำตาลคืนจากผู้ค้าต่างประเทศ แม้ว่าจะช่วยบรรเทาปัญหาลงได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้หมดไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (รวมทั้งผู้บริโภค) ต่างก็มีแรงจูงใจหรือพฤติกรรมที่ทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาด การแก้ไขปัญหานี้ (ไม่ให้น้ำตาลหายไปจากตลาดในยามที่ราคาตลาดโลกสูง) จึงอยู่ที่การเลิกควบคุมราคา ซึ่งจะทำให้โรงงานน้ำตาลและผู้ถือสต็อกน้ำตาลจะมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลในตลาดในประเทศอยู่ตลอดเวลา

โดยทั่วไปแล้ว การเปิดให้มีการค่าน้ำตาลภายในประเทศโดยเสรีจะทำให้ผู้ผลิตสามารถจำหน่ายน้ำตาลในทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออกได้ในราคาสุทธิ (ราคาหน้าโรงงาน) ที่ไม่ต่างกัน และไม่มีแรงจูงใจที่จะส่งออกจนไม่มีน้ำตาลจำหน่ายในประเทศ และโดยทั่วไปแล้ววิธีนี้คงมีผลทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาประมาณราคาส่งออก (หักหรือบวกค่าขนส่ง ขึ้นกับว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้โรงงานน้ำตาล หรืออยู่ไกลจากโรงงานมากกว่าจุดส่งออก) บวกด้วยค่าการตลาดในการขายส่งและปลีก

สำหรับผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคนั้น แม้ว่าวิธีนี้อาจทำให้ในบางช่วง (ที่น้ำตาลภายนอกมีราคาสูง) ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้นกว่าราคาควบคุมในปัจจุบัน¹²⁵ แต่ก็คงจะไม่ส่งกระทบทางการเงินกับผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่มากนัก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงหลายประการดังต่อไปนี้

¹²³ ถึงแม้ในกรณีที่ภาวะตลาดภายในประเทศเกิดส่งผลให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศต่ำกว่าราคาในประเทศเพื่อนบ้านมากพอควร ซึ่งอาจทำให้ยังมีกองทัพนครลกลอบส่งน้ำตาลออกไปทางชายแดน แต่การมีน้ำตาลไหลออกไปก็ช่วยดึงให้ราคาในประเทศสูงขึ้นจนน้ำตาลหยุดไหลออกได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีใครหรือหน่วยงานใดไปตามตรวจจับ

¹²⁴ แม้ว่าเป้าหมายหนึ่งของระบบการควบคุมเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศและของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แต่ก็เสมือนเป็นสัญญาประชาคมด้วยว่าผู้บริโภคจะสามารถซื้อน้ำตาลในราคาควบคุมได้ตลอดเวลา

¹²⁵ แต่ก็ไม่ว่าราคาน้ำตาลภายนอกจะสูงเสมอไป เพราะในปี 2555 เอง ก็มีหลายเดือนที่ราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ต่ำกว่าราคาขายส่งในประเทศ (ที่ถือกรรมสิทธิ์ประมาณ 20 บาท)

- คริวเรือขนส่งส่วนใหญ่ซื้อน้ำตาลบริโภคน้อยมาก การซื้อมาบริโภคโดยตรงส่วนใหญ่ไม่เกิน 8-12 กก. ต่อคนต่อปี¹²⁶ ดังนั้นถึงแม้ว่าน้ำตาลจะมีราคาสูงขึ้น 5 บาท/กก. คริวเรือโดยเฉลี่ยที่มีสมาชิก 3 คน ก็จะมีภาระเพิ่มขึ้นประมาณ 10-15 บาทต่อเดือน ซึ่งในหลายกรณีน่าจะต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการไปหาซื้อน้ำตาลในตลาดมืด
- ในช่วงที่น้ำตาลหายไปจากตลาดหรือโมเดิร์นเทรดนั้น ผู้บริโภคจำนวนมากก็ต้องซื้อน้ำตาลในตลาดมืดในราคาที่ใกล้เคียงกับ (หรือในหลายกรณีสูงกว่า) ราคาส่งออกอยู่แล้ว (ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการเสาะหาน้ำตาลเหล่านั้นอีก)
- แม้ว่าการบริโภคน้ำตาลทางอ้อม (เช่นในการบริโภคเครื่องดื่มและขนมสำเร็จรูป) น่าจะสูงกว่าการบริโภคโดยตรงของคริวเรือเป็นเท่าตัว แต่ผลกระทบโดยรวมก็ยังถือได้ว่าไม่สูงมาก และในแง่ความเป็นธรรมแล้ว การลอยตัวราคาน้ำตาลจะมีผลทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ซื้อน้ำตาลในราคาใกล้เคียงกับราคาส่งออก ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นราคาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายแล้ว (คือไม่มีกลุ่มใดต้องรับภาระอุดหนุนกลุ่มอื่น)
- แม้ว่าวิธีนี้อาจทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงขึ้นกว่าราคาควบคุมปัจจุบันในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง แต่ในอนาคตการลอยตัวราคาน้ำตาลจะทำให้ราคาในประเทศขึ้นลงตามราคาตลาดโลก ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในช่วงที่ราคาตลาดโลกต่ำ เมื่อเทียบกับระบบปัจจุบันซึ่งมีการกำหนดราคาและปริมาณในลักษณะของ cartel ที่ควบคุมไม่ให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศลดลงตามราคาในตลาดโลก

นอกจากจะตอบโจทย์ข้อแรกแล้ว ข้อเสนอยังสามารถตอบโจทย์ข้อที่สอง (อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลต้องไม่เสียเปรียบคู่แข่งในประเทศที่นำเข้าน้ำตาลจากประเทศไทย) ได้เช่นกัน เพราะถ้ามีการกำหนดปริมาณน้ำตาลที่เพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรมแล้ว ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็ควรอยู่ในระดับที่

¹²⁶ ตัวเลขนี้คิดจากร้อยละ 50 ของน้ำตาลที่ขายให้ส่วนที่ไม่ใช่ภาคอุตสาหกรรมโดยตรง (ซึ่งก็คือส่วนที่ระบุว่าจำหน่ายให้ผู้บริโภคในตารางที่ 4.1 ซึ่งในความเป็นจริงคือน้ำตาลที่จำหน่ายผ่านคนกลาง (ประกอบด้วยส่วนที่ผู้บริโภคซื้อมาบริโภคในครัวเรือน และส่วนที่ใช้โดยพ่อค้าแม่ค้า และอาจรวมถึงอุตสาหกรรมขนาดเล็กจำนวนหนึ่ง) จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของน้ำตาลส่วนนี้มีแนวโน้มลดลง (แม้ว่าในปี 2554 จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริโภคซื้อามากขึ้นเนื่องจากปัญหาน้ำท่วมและจากประสบการณ์ปัญหาการหาซื้อน้ำตาลในปี 2553) ขณะที่สัดส่วนที่ขายให้อุตสาหกรรมโดยตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (และในความเป็นจริงน้ำตาลส่วนนี้บางส่วนถูกใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกด้วย ดังนั้น อัตราการบริโภคภายในประเทศจริงจึงต่ำกว่ายอดรวมในตารางที่ 4.1) ในปี 2554 ที่ผ่านมา ได้กำหนดโควต้า ก. ไว้ที่ 2.5 ล้านตัน แต่เมื่อถึงสิ้นปีก็มียอดเหลือที่จำหน่ายไม่หมดถึง 1.7 แสนตัน และในน้ำตาลที่ถูกจำหน่ายตามโควต้า ก. ก็อาจมีส่วนหนึ่งที่ถูกลักลอบส่งออก และอีกส่วนหนึ่งที่ถูกใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกด้วย

สมเหตุสมผลในตัวเอง (ไม่สูงเท่ากับในประเทศที่นำเข้าน้ำตาลจากไทย) ซึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นการขายน้ำตาลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลในราคาที่ “เป็นธรรม” และไม่ทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเสียเปรียบคู่แข่งในต่างประเทศ ซึ่งปกติจะต้องจ่ายค่าน้ำตาลในราคาที่รวมค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการนำเข้าน้ำตาลแล้ว

สำหรับการตอบข้อ 3 และ 4 นั้น การยกเลิกการควบคุมราคาภายในประเทศก็จะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ต้องรับภาระในการอุดหนุนผู้บริโภคน้ำตาลและอุตสาหกรรมอื่นในช่วงที่ราคาตลาดโลกสูงกว่าราคาควบคุมในประเทศอีกต่อไป วิธีนี้จะทำให้ชาวไร่ได้รับราคาอ้อยที่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และโรงงานเองก็ได้รับรายได้เต็มที่และน่าจะมีแรงจูงใจในการพัฒนาด้วย

ในด้านกฎหมาย นอกจากจะห้ามการฮั้วระหว่างเอกชนกันเองแล้ว จะต้องห้ามรัฐบาลกำหนดปริมาณให้ขายเป็นงวดที่สั้นกว่าหนึ่งปี ห้ามควบคุมราคา (เช่น ไม่ให้บังคับใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้า พ.ศ.2542 ส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมราคากับน้ำตาล) และห้ามกีดกันการนำเข้าน้ำตาลทราย

ตารางที่ 4.1 ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ปี	ปริมาณการจำหน่าย (ตัน)			สัดส่วนการจำหน่ายให้		จำนวนประชากร	อัตราการใช้ต่อหัวต่อปี (กก.)	
	ผู้บริโภค	อุตสาหกรรม	รวม	ผู้บริโภค	อุตสาหกรรม		ผู้บริโภค	อุตสาหกรรม
2544	1,251,660	558,258	1,809,918	69.2	30.8	62,822,000	19.92	8.89
2545	1,265,714	565,851	1,831,566	69.1	30.9	63,387,000	19.97	8.93
2546	1,327,480	615,758	1,943,238	68.3	31.7	63,931,000	20.76	9.63
2547	1,265,192	586,125	1,851,318	68.3	31.7	64,469,000	19.62	9.09
2548	1,281,195	735,251	2,016,446	63.5	36.5	65,029,000	19.70	11.31
2549	1,209,785	857,628	2,067,413	58.5	41.5	65,571,000	18.45	13.08
2550	1,242,361	765,033	2,007,393	61.9	38.1	66,230,000	18.76	11.55
2551	1,165,752	763,613	1,929,365	60.4	39.6	66,976,000	17.41	11.40
2552	1,139,684	832,057	1,971,741	57.8	42.2	67,774,000	16.82	12.28
2553	1,172,782	984,811	2,157,593	54.4	45.6	68,559,000	17.11	14.36
2554	1,316,570	1,028,978	2,345,548	56.1	43.9	69,135,000	22.85	17.86

หมายเหตุ: - "ปริมาณการจำหน่ายให้ผู้บริโภค" รวมน้ำตาลที่จำหน่ายผ่านพ่อค้าคนกลาง (รวมทั้งสรรพสินค้า/ค้าปลีก และพ่อค้าแม่ค้าอาหารและขนม)

- "ปริมาณการจำหน่ายให้อุตสาหกรรม" เป็นยอดรวมน้ำตาลที่จำหน่ายให้กับอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ทั้งในการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ และผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก แบ่งตามประเภทอุตสาหกรรม ได้แก่ เครื่องดื่ม อาหาร (รวมอาหารกระป๋องและน้ำปลา) ผลิตภัณฑ์นม ขนมปัง สุราและเบียร์ ลูกกวาด และยา เป็นต้น
- ข้อมูลปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลของปี 2554 ในตารางนี้สูงกว่ารายงานการขายน้ำตาลโควต้า ก. ในรายงานฉบับเดียวกัน ซึ่งมียอดรวม 2.330 ล้านตันเท่านั้น

ที่มา: - ข้อมูลปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายรวบรวมจากรายงาน "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อผู้บริโภคภายในประเทศ" (หลายฉบับ) ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

- ข้อมูลจำนวนประชากรกลางปี (ณ วันที่ 1 ก.ค.) จากรายงาน "การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2573" สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.3.1 ทางเลือกสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน: ใช้ระบบโควต้า ก. แบบเดิม (มีการขึ้นงวดและมี การควบคุมราคาน้ำตาล)

ในกรณีที่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมนี้เห็นต่างจากผู้วิจัยโดยยังคงยืนยันที่จะใช้ระบบ โควต้า ก. แบบเดิม (ซึ่งมีการขึ้นงวดน้ำตาล หรืออีกนัยหนึ่งมีการกำหนดโควต้าปริมาณการจำหน่าย น้ำตาลสำหรับตลาดภายในประเทศให้แก่แต่ละโรงงานในแต่ละสัปดาห์) ซึ่งวิธีการนี้ในตัวของมันเองมี ลักษณะเป็นเหมือนกับ cartel ในตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly) ก็มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้อง ควบคุมราคาน้ำตาล เพื่อไม่ให้กลไกที่มีอยู่ (ซึ่งรัฐเป็นผู้บังคับให้มีการดำเนินการเองเสียด้วย) กลายเป็น เครื่องมือที่ผู้ผลิตใช้ในการฮั้วราคา ทั้งในกรณีที่ผู้ผลิตรายที่สำคัญๆ อาจมีการตกลงกันในทางลับ และ แม้กระทั่งในกรณีที่ไม่ได้มีการตกลงกัน แต่ผู้ผลิตรายย่อยตั้งราคาตามรายใหญ่ที่เป็นผู้นำในการกำหนด ราคา (price leader) ในตลาด

ความแตกต่างของระบบเดิม (ที่ใช้ในปัจจุบัน) กับทางเลือกในช่วงเปลี่ยนผ่านในข้อนี้คือ ทางเลือก นี้เสนอให้ **ราคาควบคุมของน้ำตาลขึ้นลงได้ตามราคาตลาดโลก** โดยกำหนดสูตรการกำหนดราคาขาย ส่งขั้นสูง (ที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) สำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หน้าโรงงานในแต่ละสัปดาห์ตาม ค่าเฉลี่ยของราคาล่วงหน้าที่ใกล้ที่สุด (Nearest Futures price) ของราคาในตลาดลอนดอน (ตามสัญญา หมายเลข 5) ในสัปดาห์ก่อนหน้านั้น โดยปรับเป็นเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิงของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ราคาดังกล่าวน่าจะใกล้เคียงกับราคาสุทธิที่ได้รับจากการส่งออก (ซึ่งก็คือราคาส่งออก จริงหักด้วยค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่นในการส่งออก)¹²⁷ และน่าจะเป็นราคาที่ยังจูงใจให้ผู้ผลิตขายน้ำตาล ภายในประเทศควบคู่ไปกับการส่งออก สำหรับราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดานั้น อาจกำหนดราคาขายส่ง (หรือขายปลีก) ที่ต่ำลงประมาณหนึ่งบาทต่อกิโลกรัมเหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹²⁸

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้ให้กับชาวไร่และโรงงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง เปลี่ยนผ่าน) ก็อาจกำหนดราคาขายส่งขั้นต่ำของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หน้าโรงงาน (ที่ยังไม่รวม ภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว) ที่ 14 บาท/กก. (ซึ่งเมื่อรวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วก็จะตกประมาณ 15 บาท/กก.)¹²⁹ ใน กรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำลงไปกว่านี้ (14 บาท/กก.)

¹²⁷ แต่เพื่อความง่ายในการคำนวณ ราคาที่ใช้จะไม่บวกค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวของไทย (ซึ่งยากที่จะหาข้อมูลที่น่าเชื่อถือของแต่ละสัปดาห์ได้) แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะไม่มีการหักค่าขนส่งหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการส่งออกด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อหักกลบลบกันแล้ว ราคา ณ ตลาดลอนดอนก็น่าจะใกล้เคียงกับราคาสุทธิที่ได้รับจากการส่งออกจริง

¹²⁸ ราคาที่กล่าวถึงทั้งหมดในหัวข้อนี้เป็นราคาขายจริงรวมทุกอย่าง (ยกเว้นภาษี) แล้ว โดยจะไม่มีกำไรเพิ่ม (เช่นที่ เก็บ 5 บาท/กก. ในปัจจุบัน) อีก แต่ถ้ายังจะเก็บเงินนี้เข้ากองทุน ก็ต้องไปหักจากรายรับของระบบเอาเอง

¹²⁹ ซึ่งเป็นราคาขั้นต่ำตาม band ที่ทางสามสมาคมโรงงานน้ำตาลเคยเสนอราคาขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ที่ 15 และ 25 บาท/กก.

ในแง่หนึ่งราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้เป็นตัวเลขการเมือง เพราะถ้านำข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในหัวข้อต่อไปมาคำนวณราคาอ้อยในกรณีนี้ ก็จะมีข้อมูลเพียงพอที่จะบอกได้ว่าการกำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำภายในประเทศ (ที่ยังไม่รวมภาษี) ที่ 14 บาท/กก. จะทอนกลับไปเป็นราคาอ้อยเท่าใด อย่างไรก็ตาม ถ้าสมมติว่าในกรณีดังกล่าวทำให้ราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทั้งป้อนอยู่ที่ 14 บาท/กก.¹³⁰ ก็จะทอนกลับไปเป็นราคาอ้อยที่ประมาณ 1,114-1,133 บาทต่อตันที่ 12 CCS (ซึ่งเป็นความหวานโดยเฉลี่ยของทั้งประเทศ) แต่ถ้าราคาเฉลี่ยของน้ำตาลอยู่ที่ 13 บาท/กก. ราคาอ้อยก็จะลดลงเหลือ 1,034-1,052 บาทต่อตันที่ 12 CCS เป็นต้น

ข้อดีข้อเดียวของทางเลือกนี้คือเป็นวิธีที่ใกล้เคียงกับที่ใช้กันในปัจจุบันมากที่สุด ซึ่งเป็นวิธีที่ทุกฝ่ายคุ้นเคยกันดี นอกจากนี้ การใช้ราคาจากตลาดลอนดอนก็ง่ายกับการคำนวณและเป็นตัวเลขที่มีที่มาที่ชัดเจน จึงไม่น่าจะมีปัญหาที่จะก่อให้เกิดการถกเถียงกันมาก อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีข้อเสียที่รุนแรงตรงที่ถ้ามีการควบคุมราคาขายปลีกเป็นรายสัปดาห์ด้วยแล้ว การบริหารสต็อกของผู้ค้าปลีกก็จะทำได้ยากขึ้น รวมทั้งอาจมีผลทำให้ผู้ค้าปลีกบางรายประสบกับการขาดทุนในบางช่วง ซึ่งถ้าจะหาทางชดเชยให้พวกเขา ก็อาจต้องกำหนดส่วนเหลือของการตลาดของการค้าปลีกที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ การคำนวณราคาอ้อยก็จะมี ความซับซ้อนขึ้นด้วย

ในด้านกฎหมาย อาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในช่วงเปลี่ยนผ่านที่กำหนด รัฐบาลยังสามารถกำหนดปริมาณให้ขายเป็นงวดระหว่างหนึ่งสัปดาห์ถึงหนึ่งปีได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวให้รัฐบาล (เช่น โดยคณะกรรมการน้ำตาลทราย) มีหน้าที่กำหนดราคาขายส่งและขายปลีกในแต่ละงวดที่เทียบเท่ากับราคา London No.5 ในงวดก่อนหน้านั้น หรือตามราคาขั้นต่ำที่รัฐบาล (หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่นี้ ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหรือคณะกรรมการน้ำตาลทราย) กำหนด

ความเห็นของคณะผู้วิจัย

ข้อเสนอหลักของคณะผู้วิจัยเป็นมาตรการที่ใกล้เคียงกับตลาดเสรีมาก และดำเนินการได้ง่ายสำหรับทั้งฝ่ายผู้ค้าและทางราชการ เนื่องจากไม่ต้องมีการควบคุมราคา (จะมีก็เพียงการควบคุมปริมาณน้ำตาลที่ออกสู่ตลาดในประเทศในแต่ละปี) ในขณะเดียวกัน ถ้ากำหนดโควต้า ก. ไว้เพียงพอตั้งแต่แรกแล้ว ก็แทบจะไม่ต้องห่วงเรื่องน้ำตาลจะหายไปจากตลาด (ไม่ว่าจะด้วยการกักตุนเพื่อรอราคาหรือเพื่อทำให้น้ำตาลขาดตลาดเพื่อตั้งราคาให้สูงขึ้น หรือโดยการลักลอบขนน้ำตาลออกไปทางชายแดน) เพราะเมื่อไม่มีการควบคุมราคาภายใน (ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านต่างก็ไม่ได้ตั้งกำแพงภาษีนำเข้าสำหรับน้ำตาลทรายในปัจจุบัน) ผู้ผลิตหรือผู้ค้ารายใหญ่ก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะลักลอบส่งออกน้ำตาลทางชายแดน การกักตุนเพื่อ

¹³⁰ ซึ่งยังเป็นไปได้ เนื่องจากปกติราคาส่งออกจริงมักจะสูงกว่าราคา ณ ตลาดลอนดอน เนื่องจากมีการบวกค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวของไทยเข้าไปด้วย

รอรากาก็ไม่จำเป็นเพราะสามารถปรับราคาได้เองอยู่แล้ว ส่วนการกักตุนเพื่อทำให้น้ำตาลขาดตลาดก็จะทำได้ยากเพราะการไม่มีข้อกำหนดเรื่องงวดน้ำตาลจะทำให้ผู้ผลิตรายอื่นสามารถระบายน้ำตาลที่มีอยู่ ออกมาสู่ตลาด (แทนที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บสต็อกเอาไว้) ได้ทันทีที่เห็นว่าน้ำตาลขาดตลาดหรือมีราคาดี

ถ้าเป้าหมายหลักของการกำหนดโควต้า ก. อยู่ที่เพื่อให้มีน้ำตาลเพียงพอสำหรับบริโภคภายในประเทศ (ไม่ใช่จำกัดปริมาณเพื่อรักษาราคาน้ำตาลภายในประเทศให้อยู่ในระดับสูง) และมีการดำเนินการโดยยึดเป้าหมายนี้อย่างแท้จริงแล้ว ผลลัพธ์ (outcome) ที่ได้จากระบบนี้ก็จะคล้ายกับผลลัพธ์จากการค้าในระบบแข่งขัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะไม่ต่างจากราคาในตลาดโลกมาก และไม่น่าจะมีโอกาสที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องว่าประเทศไทยใช้ระบบนี้มาอุดหนุนการส่งออก ดังนั้นระบบนี้ (ตามข้อเสนอหลักของคณะผู้วิจัย) จะสามารถใช้ต่อไปในระยะยาวได้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด

สำหรับข้อเสนอทางเลือกสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน (ที่ยังมีการขึ้นงวดน้ำตาลโควต้า ก. และกำหนดราคาเป็นรายงวด) นั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นวิธีที่ดูเหมือนจะใกล้เคียงกับที่ระบบโควต้า ก. ใช้กันในปัจจุบันที่ทุกฝ่ายคุ้นเคยกันดี แต่ถ้ามีการควบคุมราคาขายปลีกด้วย ก็จะมีปัญหาการจัดการในรายละเอียดที่ยุ่งยากมาก และอาจสร้างปัญหาน้ำตาลขาดตลาดกลับขึ้นมาได้ เนื่องจากผู้ค้าปลีกอาจเสี่ยงต่อการขาดทุนและบางรายอาจพยายามเลี่ยงปัญหานี้โดยไม่ขายน้ำตาล คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการใช้วิธีนี้อาจจะไม่เพียงพอสำหรับแก้ปัญหาของระบบที่ใช้ในปัจจุบัน หรืออาจจะสร้างปัญหาน้ำตาลขาดตลาดขึ้นมาได้ จึงเสนอว่า ไม่ควรใช้วิธีนี้ หรือถ้ายังต้องการใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านก็ควรมีกำหนดการเลิกใช้ที่ชัดเจนและโดยเร็ว

4.4 ข้อเสนอด้านกติกาในการซื้อขายอ้อย และการกำหนดราคาอ้อยที่โรงงานต้องจ่าย

ข้อเสนอนี้ตอบโจทย์ข้อที่ 3 ในส่วนแรก (ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับได้ประโยชน์เต็มที่และมีเสถียรภาพพอสมควร)¹³¹ และตอบโจทย์ส่วนหลังของข้อที่ 4 (โรงงานมีเสถียรภาพและแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยี และผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ)

อ้อยที่ชาวไร่อ้อยเกือบทั้งหมดในประเทศไทยปลูกมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อ้อยโรงงาน” เนื่องจากเมื่อผลิออกมาแล้วจะต้องขายให้โรงงานหีบอ้อยเท่านั้น (อ้อยที่ขายเป็นอ้อยควั่นหรือที่แม่ค้านำมาคั้นเป็นน้ำอ้อยขายนั้นเป็นอ้อยพันธุ์เฉพาะที่มีการปลูกกันไม่มากนัก) นอกจากนี้ อ้อยเป็นพืชผลที่เมื่อตัดแล้วก็จะเน่าเสียได้ง่าย อีกทั้งยังเป็นพืชผลที่ “กินที่” (bulky) และมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งที่ค่อนข้างสูง (ค่าขนส่งอ้อยโดยรถบรรทุกสิบล้อในหลายพื้นที่มากกว่า 150-200 บาทต่อตัน เมื่อเทียบกับราคาอ้อยที่

¹³¹ ทั้งนี้ ข้อเสนอในหัวข้อถัดไปจะตอบโจทย์ในด้านเสถียรภาพของชาวไร่และโรงงานด้วย

ประมาณ 1,000-1,500 บาทต่อตัน) ดังนั้นโดยทั่วไปแล้ว ทั้งเกษตรกรและโรงงานจะมีทางเลือกในการซื้อ
ขายที่ค่อนข้างจำกัด คือในท้องถิ่นที่ใกล้เคียงเท่านั้น และก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่จูงใจให้ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันเพื่อ
ต่อรองกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งก็มักเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มก้อน¹³² ซึ่งปกติจะมีอำนาจใน
การต่อรองสูงเช่นกัน

ในช่วงประมาณสามทศวรรษก่อน มีหลายกรณีที่มีปัญหาในการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มหรือ
องค์กรชาวไร่กับโรงงาน จนเกิดความรุนแรงขึ้นในบางครั้ง ประกอบกับมีวิกฤติราคาตกต่ำในตลาดโลกทำ
ให้โรงงานปฏิเสธการซื้ออ้อยในช่วงกลางฤดู (ซึ่งในปีดังกล่าวมีจำนวนอ้อยมากกว่าความคาดหมายด้วย)
รัฐบาลจึงได้เข้ามาแทรกแซงโดยการสร้างระบบแบ่งผลประโยชน์ (ที่มักรู้จักกันในชื่อ “ระบบ 70:30”) ซึ่ง
เริ่มใช้ในปี 2525/26 และออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งกำหนดให้มี
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) (ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งฝ่ายชาวไร่ โรงงานน้ำตาล
และรัฐบาล) คณะกรรมการบริหาร (กบ.) และคณะกรรมการย่อยๆ เช่น คณะกรรมการอ้อย (กอ.) และ
คณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.) และสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) (ในสังกัด
กระทรวงอุตสาหกรรม) เป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมและประสานผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรและ
โรงงานน้ำตาลในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทุนอ้อยและ
น้ำตาลทราย รวมถึงบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) ซึ่งตั้งขึ้นมาก่อนที่ พ.ร.บ.ฯ มีผลบังคับใช้¹³³

การที่ตลาดอ้อยมีลักษณะคล้ายกับตลาดที่มีการผูกขาดทั้งจากฝ่ายผู้ซื้อและผู้ขาย (Bilateral
Monopoly) ซึ่งเป็นตลาดที่ถ้าปล่อยให้ทำงานเองแล้ว ผลลัพธ์ก็มักจะขึ้นกับการเจรจาต่อรองของสองฝ่ายที่
มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ ซึ่งทำนายผลได้ยาก และทั้งสองฝ่ายอาจมีต้นทุนการต่อรองที่สูงมาก และที่
ผ่านมาการแทรกแซงของรัฐมีส่วนช่วยลดปัญหาและต้นทุนในการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องลงได้
พอสมควร ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในด้านนี้จึงยังคงวางอยู่บนพื้นฐานของระบบที่รัฐเข้ามาแทรกแซงใน
ด้านที่จำเป็น โดยเป็นผู้กำหนดกติกาต่างๆ ของระบบและเป็นตัวกลางเหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและความคล่องตัว คณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับเปลี่ยนระบบการซื้อ
ขายอ้อยตามกติกาและการกำหนดราคาอ้อยที่จะนำเสนอต่อไปนี้ โดยยังคงมีราคาขั้นต่ำและขั้นสุดท้ายซึ่ง
อิงกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก (บวกค่าพรีเมียมสำหรับน้ำตาลที่ส่งออกจากประเทศไทย) แต่โรงงาน

¹³² โรงงานน้ำตาลหลายโรงมีเจ้าของที่เป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น กลุ่มมิตรผล กลุ่มวังขนาย กลุ่มไทยรุ่งเรือง กลุ่มชินธรรมมิตร
กลุ่มไทยเอกลักษณ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โรงงานในพื้นที่ใกล้เคียงกันมักจะเป็นโรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน

¹³³ ผู้ที่สนใจสามารถดูความเป็นมาและรายละเอียดของมาตรการและกลไกการแทรกแซงเหล่านี้ได้เพิ่มเติมใน สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) และประวัติก่อนหน้านั้นใน ประยงค์ เนตยารักษ์ (2531) และประยงค์ เนตยารักษ์ และ
คณะ (2537)

สามารถนำอ้อยไปทำผลิตภัณฑ์ใดก็ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเป็นบทเฉพาะกาลประการหนึ่งคือ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตอย่างขนานใหญ่ในอนาคตในระดับที่มีการนำน้ำอ้อยในปริมาณที่มีนัยสำคัญ (มากกว่าหนึ่งในสาม) ไปผลิตเอทานอล ราคาอ้อยก็ควรต้องเปลี่ยนจากการอิงราคาน้ำตาลเป็นหลัก ไปอิงทั้งราคาน้ำตาลและราคาเอทานอล (หรือราคาน้ำมัน) ด้วย¹³⁴

กติกาสัญญาซึ่งจะยังต้องระบุไว้ในกฎหมายคือ โรงงานมีหน้าที่ต้องรับซื้ออ้อยในพื้นที่รอบๆ โรงงานในรัศมีที่กำหนดที่ชาวไร่ประสงค์จะขายให้โรงงานนั้น (หรือในกรณีที่โรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานที่ใกล้ที่สุดสำหรับชาวไร่รายดังกล่าว) ทั้งนี้เนื่องจากอ้อยโรงงานนั้นไม่สามารถนำไปใช้อย่างอื่นนอกเหนือจากส่งเข้าโรงงานน้ำตาลเท่านั้น (และที่ผ่านมามีการปลูกอ้อยก็มักเกิดตามโรงงานซึ่งมักเป็นฝ่ายที่ไปส่งเสริมให้ชาวไร่ปลูกอ้อยมากๆ) โดยชาวไร่เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในการขนส่งและรับผิดชอบค่าขนส่งอ้อยไปที่โรงงานตามกำหนดที่มีการตกลงกันไว้ตามเงื่อนไขของสัญญาที่ทำกันไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ชาวไร่ในพื้นที่มีหน้าที่ที่จะต้องติดต่อทำสัญญาจะขายให้โรงงานไว้ล่วงหน้า โรงงานมีสิทธิ์ปฏิเสธที่จะทำสัญญาซื้อเฉพาะในกรณีที่ชาวไร่เคยทำผิดสัญญาในอดีตอย่างชัดเจน หรืออาจลดปริมาณในกรณีที่ตรวจสอบแล้วมีหลักฐานบ่งชี้ว่าชาวไร่ไม่มีศักยภาพพอที่จะส่งอ้อยครบตามปริมาณที่ขอทำสัญญา แต่จะต้องปฏิเสธตั้งแต่เมื่อชาวไร่ไปขอทำสัญญาในปีนั้นๆ ไม่ใช่มาบอกเลิกสัญญาในภายหลัง¹³⁵ และในกรณีที่ผลผลิตอ้อยที่ได้สูงกว่าในสัญญาด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ โรงงานก็ต้องรับซื้ออ้อยทั้งหมด

ในปัจจุบันมีข้อตกลงของอาฟต้า (AFTA) ที่กำหนดอัตราภาษีนำเข้าอ้อยจากประเทศเพื่อนบ้าน (ในอาเซียน) ไว้ที่ศูนย์ ซึ่งแม้ว่ายังไม่ใช้ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน **แต่ในอนาคตถ้าโรงงานใดต้องการนำเข้าอ้อยจากต่างประเทศเข้ามาหีบด้วยนั้น โรงงานก็ต้องมีภาระในการรับซื้อและหีบอ้อยของชาวไร่คู่สัญญาในพื้นที่ (ซึ่งต้องมีการทำสัญญาตั้งแต่ก่อนเริ่มปีการผลิต) ให้หมดก่อน** เช่น กำหนดกติกาว่าโรงงานจะหีบอ้อยนำเข้าได้ต่อเมื่อไม่มีอ้อยของชาวไร่ในพื้นที่รอคิวเข้าหีบอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ โรงงานที่ปิดหีบไปในขณะที่ยังมีอ้อยของชาวไร่คู่สัญญาไม่หมด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่โรงงานรับซื้ออ้อยจากนอกพื้นที่) จะต้องมีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ชาวไร่ต้องนำอ้อยไปส่งที่อื่น

¹³⁴ ซึ่งประเด็นนี้ได้ระบุไว้ร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ แล้ว ทั้งนี้ กติกาใหม่จะต้องมาจากการเจรจาของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งมีโอกาสที่สัดส่วน “ส่วนแบ่ง” ของแต่ละฝ่ายอาจจะเปลี่ยนไปจาก 70:30 ที่ยึดกันอยู่ด้วย)

¹³⁵ อาจต้องมีกติกาที่กำหนดว่าในกรณีที่โรงงานปิดหีบไปโดยที่ยังมีอ้อยเหลือในพื้นที่ที่อยู่ใกล้โรงงานมากที่สุด เช่น โรงงานอาจต้องรับผิดชอบค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นจากการที่ชาวไร่ต้องนำอ้อยไปส่งที่อื่นเพราะโรงงานปฏิเสธการรับซื้ออ้อยตามสัญญา (ทั้งนี้ไม่รวมอ้อยที่ชาวไร่นำไปขายที่อื่นโดยสมัครใจ)

ในกรณีที่เปลี่ยนกติกาการซื้อขายอ้อยที่ให้สิทธิ์โรงงานนำอ้อยไปผลิตอะไรก็ได้ นั่น คณะผู้วิจัย เสนอให้เปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยจากที่เคยคำนวณจากปริมาณการผลิตจริงมาเป็นกติกาที่กำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพของโรงงาน และซื้ออ้อยตามความหวาน โดยราคาอ้อยจะอิงกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก (ซึ่งรวมค่าพรีเมียมจากการส่งออกน้ำตาลของไทย)

คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางและตัวอย่างในการกำหนดราคาอ้อย (รวมทั้งตัวเลขต่างๆ) ที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสม และในตอนท้ายจะเสนอแนวทางและเงื่อนไขบางประการในช่วงเปลี่ยนผ่าน¹³⁶ โดยมีรายละเอียดที่เสนอดังต่อไปนี้

- กติกาการตั้งราคาอ้อยที่ยังครอบคลุมเฉพาะผลผลิตหลักที่อยู่ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์เดิม อันได้แก่ น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และกากน้ำตาล (โมลาส) ทั้งนี้ โดยเทียบมูลค่ากากน้ำตาลเป็นปริมาณน้ำตาลทราย
 - แม้ว่าในช่วงที่เริ่มระบบ กากน้ำตาลจะไม่ได้นำมาคิดรวมในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะกากน้ำตาลไม่ได้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญมากในขณะนั้น และโรงงานตีความว่าสัดส่วน 70:30 (ซึ่งสูงกว่าของอัฟริกาใต้และออสเตรเลียในช่วงนั้น) ได้รวมส่วนที่เป็นกากน้ำตาลในขณะนั้นเอาไว้แล้ว การตีความนี้นำมาสู่การตกลงระหว่างชาวไร่และโรงงานในเวลาต่อมาว่ากากน้ำตาลเป็นผลผลิตที่นำมาคำนวณรายได้ โดยนำมูลค่าของกากน้ำตาลเฉพาะส่วนต่างของราคา que เพิ่มจากราคาในปี 2525/26 หักด้วยค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นจากปี 2525/26 เข้ามาคิดเป็นรายรับของระบบ
 - ในระยะหลังที่เอทานอลจากกากน้ำตาลอ้อยกลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่สำคัญตัวหนึ่งที่สำคัญที่ได้จากอ้อย (และอาจมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต) จึงมีเหตุผลเต็มที่จะนำกากน้ำตาลเข้ามารวมในการคิดราคาอ้อย¹³⁷

¹³⁶ เนื่องจากกติกาที่กำหนดจะเป็นกติกาที่ให้ประโยชน์กับโรงงานในอนาคต (โดยชาวไร่จะไม่ได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงจากการปรับปรุงประสิทธิภาพบางประการของโรงงานในอนาคต) กติกาที่กำหนดจึงเรียกร้องประสิทธิภาพจากโรงงาน เพิ่มขึ้น ซึ่งหลายกรณีจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ (หรือค่าเฉลี่ย) ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากการปรับปรุงประสิทธิภาพต้องอาศัยเวลา (และหลายกรณีต้องลงทุนเพิ่มด้วย) คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอข้อกำหนดในระยะเปลี่ยนผ่านเอาไว้ด้วย

¹³⁷ และข้อเท็จจริงในปัจจุบันคือ ชาวไร่ต้องการให้นำเอทานอลเข้ามาคิดรวมในระบบแบ่งปันผลประโยชน์เนื่องจากเห็นว่าเอทานอลเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญในปัจจุบัน (และอาจมีความสำคัญมากขึ้นกว่านี้ในอนาคตด้วย โดยเฉพาะถ้ารัฐบาลยกเลิกการใช้น้ำมันเบนซิน 91 ตามแผนที่กำหนดไว้) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้อภิปรายหลักการพิจารณาเรื่องนี้เอาไว้แล้วในบทที่ 3 นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว การที่จะเสนอให้เปลี่ยนระบบมาเป็นการซื้ออ้อยขาดโดยโรงงานมีสิทธิ์นำอ้อยไปใช้ทำอะไรก็ได้ นั่น คงจะยากที่จะได้รับความยินยอมจากชาวไร่ถ้าไม่รวมโมลาสเข้ามาอย่างสมเหตุสมผลพอ

- ในอดีตที่โมลาสมีการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ การคิดราคาหน้าโรงงานจากราคาส่งออก ลบด้วยค่าขนส่งน่าจะเป็นราคาที่สมเหตุสมผล แต่ในปัจจุบันที่แทบไม่มีการส่งออก โมลาสแล้ว¹³⁸ นั้น ค่าขนส่งไปที่ท่าเรือไม่ควรเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ราคาโมลาสอ้างอิงของปี 2525/26 (ที่ 0.78 บาท/กก.) (ที่ปัจจุบันนำมาหักลบจากราคาโมลาสก่อนที่จะนำมาคำนวณราคาอ้อย) น่าจะยังถือได้ว่าเป็นราคาที่ มีนัยสำคัญ
- **กำหนดผลผลิตมาตรฐานสำหรับทุกโรงงานว่าสำหรับอ้อยที่ 12 CCS¹³⁹ ว่าโรงงาน มาตรฐานควรจะมีผลผลิตที่เป็นน้ำตาลทรายดิบ (ที่ค่าโพลาริเซชันหรือเปอร์เซ็นต์ น้ำตาลซูโครสเท่ากับ 96)¹⁴⁰ และน้ำตาลทรายขาว (ที่มีเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครสไม่ ต่ำกว่า 99.8) อย่างละ 54 กิโลกรัม (รวมเป็นน้ำตาล 108 กิโลกรัม ที่มีค่าเปอร์เซ็นต์ น้ำตาลซูโครสเฉลี่ยระหว่าง 97.9-98) และกากน้ำตาลที่มีมูลค่าเทียบเท่ากับร้อยละ 7 ของน้ำตาลข้างต้น**
 - การใช้ผลผลิตมาตรฐานทำให้โรงงานจะต้องรักษาประสิทธิภาพการผลิตและใน ขณะเดียวกันก็มีความคล่องตัวในการเลือกกระบวนการผลิตของตัวเอง(เช่น การผลิต น้ำตาลทรายขาวในสัดส่วนที่สูงขึ้น การนำน้ำอ้อยไปทำเอทานอล¹⁴¹ และผลิตภัณฑ์ ใหม่ ๆ หรือการปรับเปลี่ยนคุณภาพของโมลาส) โดยการตัดสินใจของโรงงานไม่ได้ กระทบต่อราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับ
 - มาตรฐานประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลข้างต้น (ร้อยละ 90 สำหรับน้ำตาลที่ เปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครสเฉลี่ย 97.9) ใกล้เคียงกับมาตรฐานที่ออสเตรเลียใช้มาเกือบ หนึ่งศตวรรษตั้งแต่ปี 2459¹⁴² (ซึ่งเดิมใช้ร้อยละ 90 สำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ 94 NT

¹³⁸ และยังมีมีการนำเข้าโมลาสจากต่างประเทศเพื่อมาใช้ในโรงงานเอทานอลบางแห่งของไทยด้วย ถึงแม้ว่าจะในกรณีที่เป็น โรงงานในเครือเดียวกัน แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงสภาพตลาดโมลาสที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก

¹³⁹ ซึ่งใกล้กับค่าเฉลี่ยจริงของประเทศมากกว่าที่ 10 CCS เดิม (แต่สามารถเทียบกลับไปเป็นราคาที่ 10 CCS ได้โดยง่าย โดยการเทียบบัญญัติไตรยางค์ธรรมดา)

¹⁴⁰ ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานน้ำตาลทรายดิบของไทย (ประกาศ กอน. ฉบับที่ 8 ปี 2539) ที่กำหนดค่าเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครส (โพลาริเซชัน) ไว้อย่างต่ำ 97 จากตารางที่ 4.2 ค่าโพลาริเซชันเฉลี่ยเฉพาะของน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกตามโควต้า ข. ระหว่างปี 2541/42-2553/54 อยู่ที่ 98.0 และไม่มีปีใดเลยที่ต่ำกว่า 97.9

¹⁴¹ ซึ่งจากเอกสารชี้ชวนให้ซื้อหุ้นกู้ของกลุ่มมิตรผลรุ่นที่ 1/55 ระบุว่าวิธีนี้จะลดต้นทุนในการผลิตเอทานอล (น่าจะหมายถึง ส่วนที่ไม่รวมค่าวัตถุดิบ) ลงได้เป็นส่วนใหญ่ (“สามเท่า”—ซึ่งน่าจะหมายถึงลดลงได้สองในสาม)

¹⁴² ตามสูตร ราคาอ้อย = ราคาน้ำตาลทรายดิบที่ค่าโพล 96 x (90/100) x (CCS - 4)/100 + 0.578

แต่ต่อมาเปลี่ยนมาเป็นที่เปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครส 96 ตามมาตรฐานของการค้ำ น้ำตาลทรายดิบระหว่างประเทศ ซึ่งจะปรับเพิ่มหรือลดราคาที่สูงหรือต่ำกว่านั้นตาม International Pol Scale หรือ IPS)

- ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลอย่างหยาบ (คิดจากจำนวนน้ำตาลทุกประเภทที่สกัดได้รวมกันต่อค่าความหวานของอ้อยตามหน่วยCCS)¹⁴³ เฉลี่ยของประเทศในแต่ละปีในช่วงสิบปีที่ผ่านมา มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 86 (ในปี 53/54¹⁴⁴) ถึงร้อยละ 89.8 (ปี 46/47) (ดูรูปที่ 4.1) มีค่าเฉลี่ยของทั้งสิบปีอยู่ที่ร้อยละ 88.2 (ถ้าตัดสองปีสุดท้าย ซึ่งมีค่าต่ำกว่าปกติออก ค่าเฉลี่ยก็จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 88.6 แต่ถ้าตัดปีสูงสุดและต่ำสุดออกก็จะมีค่าอยู่ที่ร้อยละ 88.4) อย่างไรก็ตาม ในแทบทุกปี มีโรงงานจำนวนไม่น้อยที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าร้อยละ 89-90 (ดูตารางที่ 4.3)¹⁴⁵
- สำหรับค่าเฉลี่ยของผลผลิตโมลาสต่อตันอ้อย (ปรับตามความหวานเป็นต่ออ้อยที่ความหวาน 12 CCS) อยู่ที่ประมาณ 46.1 กก. (46.3 กิโลกรัม ถ้าตัดสองปีสุดท้ายออก)
- สัดส่วนของน้ำตาลทรายขาว ณ วันปิดหีบ ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา อยู่ระหว่างร้อยละ 41.6 (ในปี 49/50) ถึงร้อยละ 63.3 (ปี 44/45) มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 48.0 อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 2544/45 แล้วมีเพียงปีเดียวที่สัดส่วนนี้มีค่าสูงกว่าครึ่ง (คือร้อยละ 51.8 ในปี 2548/49)
- อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายขาวเมื่อสิ้นฤดูในระหว่างปี 2548-2554¹⁴⁶ ในแทบทุกปีน่าจะใกล้เคียงกับร้อยละ 70 ยกเว้นในปี 2551 และ 2554 ซึ่งต่ำกว่าปีอื่น (อยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 และ 54) (ดูตารางที่ 4.4 และรูปที่ 4.2)

(สูตรนี้มีการปรับเพิ่มค่าอ้อยอีก 0.328 ในปี 2492 และเพิ่มเป็น 0.578 ในปี 2537)

¹⁴³ น้ำตาลที่โรงงานของไทยผลิตในปัจจุบันโดยทั่วไปแล้วประกอบด้วยน้ำตาลทรายดิบ (ค่าเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครสไม่ต่ำกว่า 97 แต่ส่วนใหญ่อยู่ที่ 97.5-99.3 โดยกลุ่มที่มีค่าเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครส 98.5-99.3 มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าน้ำตาล HiPol) น้ำตาลทรายขาว (เกรด 1-2 มีค่าเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครสไม่ต่ำกว่า 99.5) และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (ค่าเปอร์เซ็นต์น้ำตาลซูโครสไม่ต่ำกว่า 99.8)

¹⁴⁴ ซึ่งต่ำกว่าปกติมาก ซึ่งส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะมีผลผลิตอ้อยมากกว่าที่ทุกฝ่ายคาดการณ์เอาไว้

¹⁴⁵ โปรดสังเกตว่าค่าประสิทธิภาพในกรณีนี้ รวมถึงความสูญเสียที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทรายขาวแล้ว

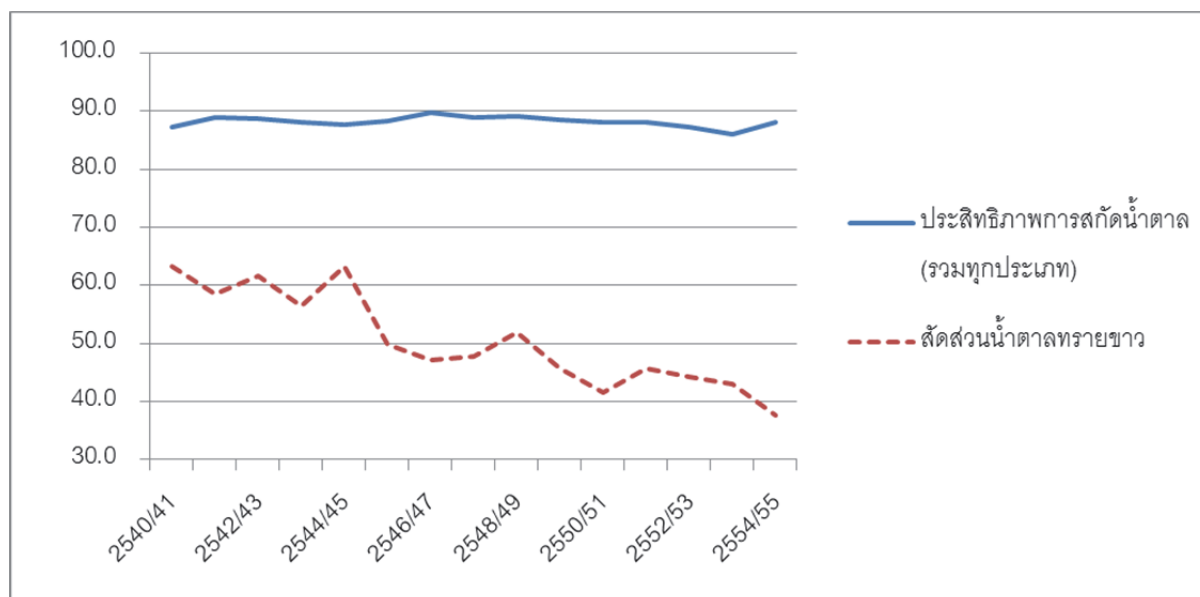
¹⁴⁶ ซึ่งเป็นทุกปีเท่าที่มีข้อมูลในเว็บของ สอน.

ตารางที่ 4.2 ค่า Polarization (Pol.) ของน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกตามโควตา ข.
แยกตามบริษัทส่งออก ปี 2541/42-2553/54

ปี	TSTC		SSEC		SITCO		PSC		KSL		TISS		POL.เฉลี่ย	
	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.	จำนวนตัน	ค่า Pol.
2541/42	136,207	98.0	51,011	97.9	35,039	98.0	81,376	98.0	49,489	97.6	46,879	98.0	400,000	97.9
2542/43	134,769	98.0	54,143	97.9	38,388	98.1	77,964	98.0	46,843	97.8	47,894	98.0	400,000	98.0
2543/44	139,141	98.0	50,887	98.0	36,047	98.1	78,982	97.9	47,766	97.7	47,177	97.9	400,000	97.9
2544/45	131,193	98.1	52,014	97.7	42,003	97.7	79,441	97.9	48,033	98.0	47,317	98.4	400,000	98.0
2545/46	131,232	98.0	52,348	97.7	42,615	97.6	78,796	98.2	47,547	97.7	47,463	97.9	400,000	97.9
2546/47	124,504	98.0	52,348	98.1	42,615	98.3	85,524	97.8	47,547	98.1	47,463	97.7	400,000	98.0
2547/48	130,530	98.1	52,348	97.9	42,615	97.9	56,498	97.6	47,547	97.9	70,463	97.6	400,000	97.9
2548/49	125,220	98.2	62,229	97.9	46,088	97.7	11,176	98.0	37,363	98.0	117,925	97.8	400,000	98.0
2549/50	130,470	98.6	60,978	99.0	36,806	98.4	58,984	98.0	36,949	98.1	75,813	97.7	400,000	98.3
2550/51	135,985	98.4	64,484	99.1	28,328	98.6	78,464	98.0	38,036	97.1	54,703	96.7	400,000	98.1
2551/52	126,786	98.3	67,681	99.1	28,063	98.7	79,233	98.3	36,773	97.3	61,464	97.5	400,000	98.3
2552/53	119,751	98.3	72,646	99.2	26,149	98.2	5,944	96.8	35,934	97.3	139,576	97.4	400,000	98.0
2553/54	121,835	98.3	72,050	99.1	28,731	98.7	5,855	97.3	34,827	97.0	136,702	97.2	400,000	98.0
เฉลี่ย	129,817	98.2	58,859	98.4	36,422	98.2	59,864	97.8	42,666	97.7	72,372	97.7	400,000	98.0

ที่มา: บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.)

รูปที่ 4.1 ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลและสัดส่วนน้ำตาลทรายขาว ณ วันปิดหีบ



ที่มา: คณะผู้วิจัย จากข้อมูลของ สอน.

ตารางที่ 4.3 จำนวนโรงงานที่มีประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลสูงกว่าร้อยละ 89 89.5 และ 90

ปีการผลิต	จำนวนโรงงานที่มีประสิทธิภาพ		
	89% ขึ้นไป	89.5% ขึ้นไป	90% ขึ้นไป
2540/41	15	11	8
2541/42	24	21	20
2542/43	21	18	12
2543/44	16	16	15
2544/45	14	9	6
2545/46	21	19	14
2546/47	29	26	21
2547/48	18	13	12
2548/49	25	16	15
2549/50	16	12	12
2550/51	16	5	5
2551/52	17	12	10
2552/53	14	13	8
2553/54	5	3	0
2554/55	8	6	4

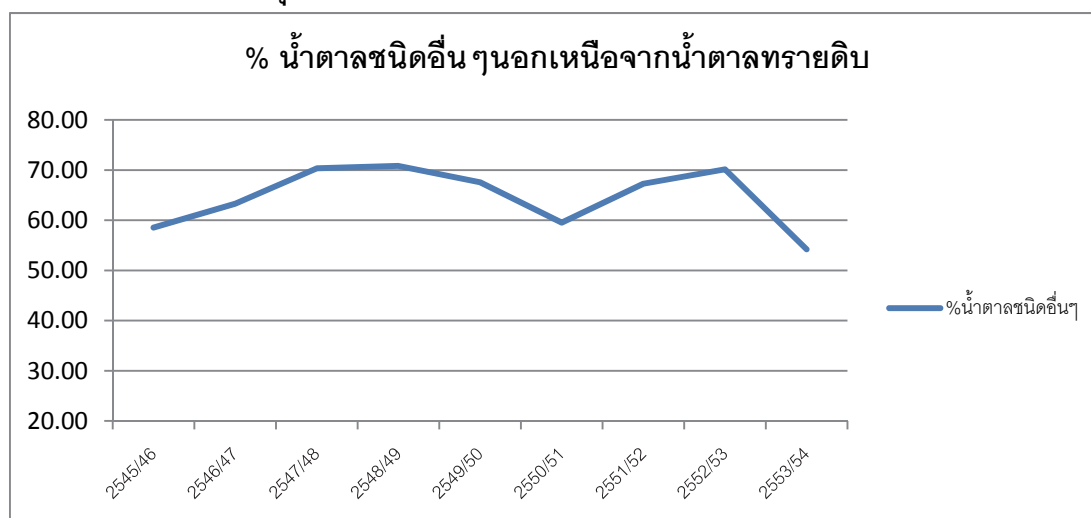
ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลของ สอน.

ตารางที่ 4.4 ปริมาณส่งออกและการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ปี 2548-2554

ปี	ปริมาณส่งออกน้ำตาลทราย (ตัน)					ปริมาณจำหน่ายน้ำตาลทราย ขาวและบริสุทธิ์ในประเทศ	รวมขาว ทั้งหมด	รวมน้ำตาล	สัดส่วน ขาว
	ทรายดิบ	ทรายขาว	ขาวบริสุทธิ์	รวมขาว	รวมส่งออก				
2548	1,550,994	945,330	525,294	1,470,624	3,021,617	2,016,446	3,487,070	5,038,064	69.2%
2549	1,190,884	596,837	409,289	1,006,125	2,197,009	2,067,413	3,073,538	4,264,422	72.1%
2550	1,921,482	637,131	1,938,383	2,575,514	4,496,996	2,007,393	4,582,908	6,504,390	70.5%
2551	2,710,939	394,682	1,776,744	2,171,426	4,882,365	1,929,365	4,100,791	6,811,729	60.2%
2552	2,214,295	684,220	2,200,413	2,884,632	5,098,927	1,971,741	4,856,373	7,070,668	68.7%
2553	1,923,230	782,749	1,772,951	2,555,700	4,478,930	2,157,593	4,713,293	6,636,523	71.0%
2554	4,116,505	612,745	1,951,821	2,564,566	6,681,070	2,345,548	4,910,113	9,026,618	54.4%

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลของ สอน.

รูปที่ 4.2 น้ำตาลอื่นๆ นอกเหนือจากน้ำตาลทรายดิบ จากรายงานฉบับคำนวณราคาอ้อยรวม น้ำตาลละลายทุกประเภท (ณ 30 กันยายน)



ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลของ สอน.

- เนื่องจากราคาโมลาสที่เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายนั้นหาได้ยาก และกติกาดเดิมก็คิดโมลาสแค่เพียงบางส่วน วิธีที่ง่ายวิธีหนึ่งก็คือดึงส่วนนี้เข้าไปปรับเพิ่มในส่วนของน้ำตาลทรายแทน เช่น แทนที่ 1 ตันของอ้อยที่ 12 CCS จะได้น้ำตาลทรายดิบ 54 กก. น้ำตาลทรายขาว 54 กก. และโมลาส 46.1 กก. ก็ปรับส่วนที่เป็นน้ำตาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 (เป็นน้ำตาลทรายดิบ 57.8 กก. และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 57.8 กก.)
- ข้อมูลจากเว็บ CANEGROWERS ของออสเตรเลีย ระบุว่าในปัจจุบันโรงงานทั่วไปในออสเตรเลียสามารถสกัดน้ำตาลทรายดิบมาตรฐานที่ 94 Net Titer (ซึ่งถ้าดูตามข้อมูลการผลิตของไทย น้ำตาลมาตรฐานนี้จะมีค่าซูโครสเฉลี่ยสูงกว่า 96 pol) ได้มากกว่า 102 กิโลกรัมจากอ้อย 100 CCS¹⁴⁷ อัตรานี้ (ซึ่งยังไม่รวมโมลาส) เทียบตามความหวานได้มากกว่า 100 กิโลกรัมของน้ำตาลที่ 97.9 pol ซึ่งเป็นค่าความหวานเฉลี่ยของน้ำตาลในสูตรของคณะผู้วิจัย ดังนั้น การที่ผู้วิจัยเสนอผลผลิตมาตรฐานเป็นน้ำตาล 90 กิโลกรัม บวกกับโมลาสที่เทียบเป็นน้ำตาลอีก 7.6 กิโลกรัม (รวมโมลาสแล้วเท่ากับมูลค่าของน้ำตาล 97.6 กิโลกรัมที่ความหวานเฉลี่ยที่ 97.9%) จึงน่าจะสมเหตุสมผลกับทั้งสองฝ่าย
- กติกาเรื่องผลผลิตมาตรฐาน จะมีข้อเสนอในช่วงเปลี่ยนผ่าน และสามารถเปลี่ยนแปลงโดยวิธีเจรจาใหม่หลังจาก 5 ปีในครั้งแรก และทุก 5 ปีหลังจากนั้น (หรือก่อนหน้านั้นถ้าทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ) แต่ทั้งนี้ จะต้องตระหนักว่ากติกานี้ตั้งมาด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ประโยชน์ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยแก่ผู้ที่ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

¹⁴⁷ การศึกษาในอดีตตั้งแต่เมื่อสี่สิบกว่าปีก่อน (เช่น Dixon and Johnson 1988) ก็ระบุว่าโดยเฉลี่ยอุตสาหกรรมน้ำตาลของควีนส์แลนด์สามารถผลิตน้ำตาลทรายดิบมาตรฐาน (94 Net Titer ซึ่งปกติจะมีค่าโพลที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่า 96) ได้ 102 ตัน จาก 100 ตัน CCS ของอ้อย ตั้งแต่ช่วงก่อนหน้านั้นแล้ว

กรอบที่ 4.2 แนวคิดและตัวอย่างในการคำนวณมูลค่าของกากน้ำตาล (โมลาส) โดยเทียบเป็น ปริมาณน้ำตาลทราย

เนื่องจากราคาโมลาสที่เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายนั้นหาได้ยาก และกติกาเดิมก็คิดโมลาสแค่เพียง บางส่วน วิธีที่ง่ายวิธีหนึ่งก็คือตั้งส่วนนี้เข้าไปปรับเพิ่มในส่วนของน้ำตาลทรายแทน ทั้งนี้ ปกติราคาโมลาส กับน้ำตาลก็มักจะเคลื่อนไหวขึ้นลงด้วยกันอยู่แล้ว

ในการเทียบราคาโมลาสกับราคาน้ำตาลนั้น ผู้วิจัยเริ่มจากการเทียบมูลค่าโมลาสที่ประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าน้ำตาลทราย ทั้งนี้ ตัวเลขร้อยละ 10 ได้รับการวิจารณ์จากฝ่ายโรงงานว่าเป็นตัวเลขที่ ค่อนข้างสูง แต่ก็ไม่ได้สูงแบบไม่มีเหตุผล เพราะถ้าพิจารณาว่าอ้อยที่ 12 CCS สกัดด้วยประสิทธิภาพ อย่างหยาบที่ 90% ออกมาเป็นน้ำตาล 108 กก. (ที่ค่าความหวานเฉลี่ย 97.9-98%) อีก 9% (ร้อยละ 10 หรือเทียบเป็นมูลค่า 10.8 กิโลกรัมของน้ำตาลที่ค่าความหวานเฉลี่ย 97.9-98%) อยู่ในรูปของ Invert Sugar ที่ละลายอยู่ในโมลาส (จำนวนประมาณ 46 กก. ซึ่งถ้าคิดตามความหวานมาตรฐานของโมลาสของ ไทยที่ 50% ก็จะสามารถเทียบได้เป็นน้ำตาลถึงประมาณ 23.5 กิโลกรัม ซึ่งสูงกว่าตัวเลข 10.8 กก. ที่นำมา คิดค่าอ้อยตามสูตรนี้ถึง 118%) ซึ่งแม้ว่าปกติน้ำตาลในโมลาสจะมีมูลค่าต่ำกว่าน้ำตาลที่ตกผลึก แต่ เมื่อนำโมลาสไปทำเอทานอลข้อเสียเปรียบส่วนนี้ก็จะลดลงไปมาก (ทั้งนี้กากน้ำตาล 1 ตัน ที่ความหวาน 50% สามารถแปลงเป็นเอทานอลได้ 260 ลิตร ขณะที่อ้อย 1 ตันที่ความหวาน 12 CCS สามารถแปลงเป็น เอทานอลได้ 70 ลิตร หรืออีกนัยหนึ่งน้ำตาลในกากน้ำตาลสามารถนำมาเปลี่ยนเป็นเอทานอลคิด เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 90 ของน้ำตาลในอ้อย แต่ทั้งนี้ยังไม่ได้พิจารณาถึงระยะเวลาที่ใช้ในการหมักที่ ต่างกัน ซึ่งการผลิตเอทานอลจากโมลาสมีต้นทุนสูงกว่าในส่วนนี้*)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาสัดส่วนมูลค่าของโมลาสได้คำนึงประวัติศาสตร์ของข้อตกลงเรื่องการ แบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานด้วย ซึ่งในช่วงที่เริ่มระบบนั้น กากน้ำตาลไม่ได้ถูกนำมาคิดรวม ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะกากน้ำตาลไม่ได้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญมาก ในขณะนั้น และโรงงานตีความว่าสัดส่วน 70:30 (ซึ่งสูงกว่าของออฟริกาใต้และออสเตรเลียในช่วงนั้น) ได้ รวมผลประโยชน์ส่วนที่เป็นกากน้ำตาลในขณะนั้นเอาไว้แล้ว การตีความนี้นำมาสู่การตกลงระหว่างชาวไร่ และโรงงานในเวลาต่อมาว่ากากน้ำตาลเป็นผลผลิตที่นำมาคำนวณรายได้ แต่นำมูลค่าของกากน้ำตาล เฉพาะส่วนต่างของราคาที่เพิ่มจากราคาในปี 2525/26 หักด้วยค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นจากปี 2525/26 เข้ามาคิด เป็นรายรับของระบบ

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 4.2 (ต่อ)

ในอดีตที่โมลาสมีการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ การคิดราคาหน้าโรงงานจากราคาส่งออกลบด้วยค่าขนส่งน่าจะเป็นราคาที่สมเหตุสมผล แต่ในปัจจุบันที่แทบไม่มีการส่งออกโมลาสแล้ว^{**} นั้น ค่าขนส่งไปที่ทำเรือส่งออกไม่ควรเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ราคาโมลาสอ้างอิงของปี 2525/26 (ที่ 0.716 บาท/กก.) (ที่ปัจจุบันนำมาหักลบจากราคาโมลาสก่อนที่จะนำมาคำนวณราคาอ้อย) ถือได้ว่าเป็นราคาที่มีนัยสำคัญในขณะนั้น เมื่อคำนึงถึงประเด็นนี้ (ประกอบกับหลักการต่างๆ ที่ได้อภิปรายไว้ในบทที่ 3) คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้เริ่มคิดมูลค่าของโมลาสที่ร้อยละ 7 แต่ในกรณีที่มีการยกเลิกการใช้เบนซิน 91 ให้เพิ่มเป็นร้อยละ 8^{***} และให้สามารถนำกลับมาเจรจาใหม่ทุก 3 ปีหลังจากนั้น

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ในกรณีที่ราคาอ้อยที่ 10 CCS ที่คำนวณจากสูตรที่คณะผู้วิจัยเสนออยู่ระหว่างตันละ 1,346 (ราคาประมาณการปี 54/55) ถึง 1,460 บาท/ตัน (ราคาตามสูตรในปี 53/54) มูลค่าโมลาสตามสูตรนี้ (ที่ร้อยละ 7) ก็จะมี “ราคาเงา” ที่ 3,500-3,800 บาทต่อตัน ซึ่งเมื่อบวกกับราคาอ้างอิงปี 2525/26 ก็จะตกประมาณ 4,220-4,520 บาทต่อตัน ซึ่งแม้ว่าอาจจะค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับราคาส่งออกของสุกการ แต่ก็ใกล้เคียงกับราคาขายส่งภายในประเทศที่มีการอ้างอิงถึงในปี 2552-2555 (ทั้งนี้รายงานของ USDA เมื่อเดือนกันยายน 2554 ระบุราคาขายส่งโมลาสของไทยที่ 4,100 บาทต่อตันในปี 2552/53^{****} และรายงานเมื่อ 12 เมษายน 2555 ก็ระบุราคาในปี 2553/54 ไว้ที่ 4,100 บาทต่อตันเช่นกัน^{*****} ขณะที่รายงานของบริษัท KSL ก็ระบุราคาของบริษัทขายได้ที่ 4,424 และ 4,811 บาทต่อตันในปี 2553 และ 2554 และรายงานของโรงงานน้ำตาลนครบุรีก็ระบุราคาของบริษัทขายได้ที่ 4,381 บาทต่อตันในปี 2553) และหลังจากที่รัฐบาลยกเลิกน้ำมันเบนซิน 91 แล้ว ราคาโมลาสก็น่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากความต้องการเอทานอลที่จะเพิ่มขึ้นมากด้วย

หมายเหตุ:

* ในการคำนวณราคาอ้างอิงของเอทานอลแบบ cost plus ในระหว่างปี 2552-2554 กระทรวงพลังงานกำหนดต้นทุนการผลิต (ส่วนที่นอกเหนือจากค่าวัตถุดิบหลัก) สำหรับการผลิตเอทานอลจากโมลาสไว้ที่ 6.125 บาทต่อลิตร สำหรับราคาจากน้ำตาลที่นำมาใช้ในการคำนวณนั้น ส่วนใหญ่จะสูงกว่าตันละ 4,000 บาท

** ปีล่าสุดที่มีข้อมูล (53/54) มีสัดส่วนการส่งออกประมาณร้อยละ 3 และยังมีการนำเข้าโมลาสจากต่างประเทศเพื่อมาใช้ในโรงงานเอทานอลบางแห่งของไทยด้วย ถึงแม้ว่าการนำเข้าจะเป็นโรงงานในเครือเดียวกัน แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงสภาพตลาดโมลาสที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก

*** ซึ่งต่อมารัฐบาลก็ได้ยกเลิกการใช้เบนซิน 91 ในเดือนเมษายน 2556

**** USDA Foreign Agricultural Service. 2011. GAIN Report #TH1123 (September 2011)

***** USDA Foreign Agricultural Service. 2012. GAIN Report #TH2041 (April 12 2012)

- ราคาของทั้งน้ำตาลทรายดิบและทรายขาวเป็นราคาโดยรวมพรีเมียม
 - ราคาที่ยังไม่รวมพรีเมียมใช้ราคาถ่วงน้ำหนักจากตลาดที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้ว คือ NewYork #11 (ICE ในปัจจุบัน) และ London #5¹⁴⁸ (NYSE LIFFE London Contract #407)
 - ที่ผ่านมา ค่าพรีเมียมมีความผันผวนระหว่างปีค่อนข้างมาก วิธีหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายคุ้นเคยเป็นอย่างดีอยู่แล้ว (ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว อาจจะเป็นวิธีที่ “ง่าย” และมีข้อได้เปรียบที่น้อยที่สุด) คือ ให้สิทธิ์ อนาคต นำน้ำตาลทรายดิบและทรายขาวบริสุทธิ์อย่างละประมาณ 4 แสนตัน มาทำราคา (ประมูลแล้วเชิญมาเจรจาพรีเมียม) ในลักษณะเดียวกันกับน้ำตาลโคเวต้า ข. ในปัจจุบัน (หรืออีกนัยหนึ่ง เปลี่ยนโคเวต้า ข. ส่วนที่ อนาคต. ขายคืนโรงงานมาเป็นน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ส่งออกโดย อนาคต. เองทั้งหมด ซึ่งการปรับโคเวต้าในส่วนนี้ก็น่าจะมีเหตุผลพอเนื่องจากปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นมากในระยะหลัง)
 - โรงงานที่ไม่ผลิตน้ำตาลขาวบริสุทธิ์ อาจไปตกลงกันใน 3 สมาคมโรงงานฯ ว่าไม่ต้องส่งมอบโคเวต้า ข. ในส่วนนี้ (ซึ่งจะทำให้โคเวต้าส่วนนี้รวมแล้วจะไม่ถึง 4 แสนตัน แต่ก็น่าจะยังมีปริมาณมากพอสำหรับทำราคา) หรือต้องจัดการให้โรงงานอื่นส่งให้แทน
- ราคาอ้อยอ้างอิงกำหนดจากความหวานมาตรฐานที่ 12 CCS ซึ่งใกล้เคียงจริงมากกว่าเดิมที่ใช้ที่ 10 CCS¹⁴⁹ (แต่สามารถเทียบกลับไปเป็นราคาที่ 10 CCS ได้โดยง่าย เพราะสูตรที่เสนอนี้คิดราคาอ้อยที่วัดจากความหวานทั้งหมด)
- การใช้ผลผลิตมาตรฐานทำให้โรงงานมีแรงจูงใจในการรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และในขณะเดียวกันก็มีความคล่องตัวในการเลือกกระบวนการผลิต โดยชาวไร่ (หรือศูนย์บริหารการผลิตฯ) สามารถใช้กำลังคนและทรัพยากรจำนวนไม่มากนักในการควบคุมเฉพาะปริมาณและกระบวนการวัดค่าความหวาน ในขณะเดียวกัน โรงงานจะรักษาประสิทธิภาพได้ก็ย่อมขึ้นกับสภาพของอ้อยที่เข้ามาด้วย ดังนั้น ในระบบนี้จึงควรอนุญาตให้โรงงาน

¹⁴⁸ ในกรณีที่ไม่มีราคาปัจจุบัน ให้ใช้ราคาถ่วงน้ำหนักที่ใกล้ที่สุดที่มีการรายงานมาใช้แทน

¹⁴⁹ ในปัจจุบันมีการประกาศราคาอ้อยที่ 10 CCS แต่เมื่อมีการกุ่ม้าเพิ่มค่าอ้อยก็คิดจากจำนวนตันจริง การใช้ค่าอ้างอิงที่ 12 CCS ซึ่งใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยจริงจึงน่าจะทำให้เห็นภาพที่ชัดกว่าโดยไม่ต้องคอยแปลงกลับไปกลับมาระหว่างค่าจริงกับค่าที่ 10 CCS ตลอดเวลา

สามารถจ่ายค่าอ้อยสูงกว่าราคาที่กำหนดได้ในกรณีที่โรงงานเห็นสมควร เช่น อ้อยที่มีคุณภาพหรือสะอาดเป็นพิเศษ (ดีกว่ามาตรฐาน) หรือเพื่อเป็นรางวัลจูงใจในเรื่องอื่นๆ¹⁵⁰ และให้สิทธิโรงงานในการหักค่าอ้อยที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน เช่น อ้อยยอดยาว และสิ่งเจือปนที่มากเกินไปเกินเกณฑ์ปกติ สำหรับอ้อยไฟไหม้นั้น อาจใช้แนวทางที่ต่างออกไป ซึ่งได้วิเคราะห์และนำเสนอในกรอบที่ 4.3

- อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการหักค่าอ้อยตามคุณภาพนั้น จะต้องมีการกติกากลางมาตรฐานสำหรับใช้กับทุกโรงงาน¹⁵¹ (เช่น กติกาการหักค่าสิ่งเจือปนที่มากเกินไป กติกาการหักราคาอ้อยยอดยาว และอ้อยไฟไหม้) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เหตุผลเหล่านี้เป็นข้ออ้างในการลดราคาอ้อย โดย กอน. หรือ กบ. ควรตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมาแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งกำหนดกติกามาตรฐาน (รวมทั้งสิทธิในการตัดราคาหรือลงโทษ) กรณีอ้อยยอดยาว สิ่งเจือปน และอ้อยไฟไหม้ทั่วไป¹⁵² ทั้งนี้ ในกรณีอ้อยยอดยาวน่าจะทำได้ไม่ยาก เช่น โดยให้รูปตัวอย่างมาตรฐานสำหรับกรณีต่างๆ กรณีสิ่งเจือปน นอกจากกำหนดมาตรฐานและกติกาการหัก (ซึ่งควรเป็นแบบก้าวหน้า¹⁵³) แล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการประจำโรงงานตัดสินใจเกิดจากการจงใจ ก็ควรให้สิทธิโรงงานบอกเลิกสัญญาที่เหลือในปีนั้น และอนุญาตให้โรงงานใช้เป็นเหตุผลพิจารณาไม่ต่อสัญญาในปีต่อไปได้
- นอกจากมีการกำหนดค่าปรับที่ชัดเจนแล้ว การกำหนดรางวัลที่ชัดเจน (ไม่ใช่อย่างในปัจจุบันที่ถึงแม้ว่าจะมีค่าปรับที่ชัดเจนสำหรับอ้อยไฟไหม้ แต่ผู้ที่ส่งอ้อยสดจะไม่ทราบตั้งแต่แรกว่าจะได้รางวัลเท่าไร) จะสร้างแรงจูงใจที่ดีกว่าในระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ที่ใช้วิธีนำค่าปรับที่ได้จากอ้อยไฟไหม้มาเฉลี่ยเพิ่มให้อ้อยสด)

¹⁵⁰ ซึ่งปัจจุบันการจ่ายค่าอ้อยเพิ่มพิเศษก็มีการทำอยู่แล้ว แม้ว่ามักจะช่วยด้วยเหตุผลอื่น (เช่น ค่าขนส่งอ้อยทางไกล การแย่งอ้อย) ก็ตาม

¹⁵¹ แม้ว่าจะในทางปฏิบัติ ในกรณีที่มีการแย่งอ้อยกัน โรงงานบางแห่งก็อาจจะไม่สนใจบังคับใช้มาตรฐานเหล่านี้ (ที่ผ่านมา ก็มีผู้เห็นว่ากรณีที่ปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่รักษามาตรฐานของโรงงานที่ต้องการแย่งอ้อยกันด้วย)

¹⁵² สำหรับอ้อยไฟไหม้ที่ไม่ได้ถูกนำส่งโรงงานในระยะเวลาที่สมเหตุสมผลและมีคุณภาพตกต่ำมากนั้น โรงงานสามารถหักได้ตามจำนวนที่เห็นชอบโดยคณะกรรมการประจำโรงงาน (ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนทั้งสามฝ่าย) ซึ่งควรนำเวลารอคิวมาพิจารณาประกอบด้วย และในกรณีที่มีข้อโต้แย้ง ก็ให้ผ่านการตัดสินใจของคณะกรรมการควบคุมประจำโรงงาน

¹⁵³ เช่น x% แรกไม่มีการหักน้ำหนัก y% ต่อมาหักน้ำหนัก 1.5 เท่า มากกว่านั้นหัก 2 เท่า เป็นต้น

กรอบที่ 4.3 ข้อพิจารณาในการแก้ปัญหาอ้อยไฟไหม้

การเผาอ้อยในไร่ก่อนตัดเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้กันมาเป็นเวลานานทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย เนื่องจากทำให้ตัดอ้อยง่ายและเร็วขึ้น ทำให้ประหยัดเวลาลงได้มากในกรณีที่ใช้คนตัด (ชาวไร่มักประหยัดค่าแรง ในขณะที่แรงงานก็ได้ค่าแรงต่อวันเพิ่มขึ้น) และค่าขนส่ง และถ้ามีการจัดการและการประสานงานด้านคิอ้อยได้ดี คือสามารถตัด ขนส่ง และเข้าหีบได้อย่างรวดเร็ว ก็ก่อให้เกิดความสูญเสียกับทั้งชาวไร่และโรงงานไม่มาก (อ้อยมีน้ำหนักลดลงบ้าง แต่ค่าความหวานมักเพิ่มขึ้น (ถ้าไม่ถูกเผาจนานจนอุณหภูมิสูงเกินไป) และไม่ค่อยมีปัญหาสิ่งเจือปนในส่วนของยอดและใบ)

อย่างไรก็ตาม การเผาอ้อยสร้างปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายประการ ทั้งที่กระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (เช่นการปล่อยไอโซนและคาร์บอนไดออกไซด์สู่บรรยากาศเพิ่มขึ้น) และในแง่การผลิตเองนั้น ก็ทำให้สูญเสียชีวมวล (biomass) ซึ่งในหลายกรณีอาจนำไปเป็นเชื้อเพลิงหรือกลับคืนไปเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดินได้ ในแง่การค้ำนนั้น มีความเป็นไปได้ที่ในอนาคตอาจมีการกีดกันการนำเข้าน้ำตาลที่ผลิตจากอ้อยที่มีการเผา

วิธีหนึ่งที่สามารถลดการเผาอ้อยก็คือการใช้เครื่องตัดอ้อย ซึ่งสามารถตัดอ้อยสดได้ใกล้เคียงกับอ้อยไฟไหม้ อย่างไรก็ตาม เครื่องตัดอ้อยส่วนใหญ่มีราคาแพง (เช่น 5-8 ล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งเครื่องมือสองที่นำเข้ามาจากต่างประเทศด้วย) ดังนั้น ที่ผ่านมามีชาวไร่ที่จะซื้อมาใช้ (รวมทั้งรับจ้างชาวไร่รายอื่นด้วย) มักจะเป็นรายใหญ่เท่านั้น ถึงแม้ว่าทางกองทุนฯ จะมีโครงการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ผู้ไปซื้อเครื่องตัดอ้อยด้วยก็ตาม

ที่ผ่านมาระบบการซื้ออ้อยได้มีการลงโทษ (ตัดราคา) อ้อยไฟไหม้ในอัตราประมาณ 20 บาท/ตัน และกำหนดให้นำเงินที่ได้มาเฉลี่ยเป็นรางวัลให้อ้อยสดแต่ไม่เกินตันละ 70 บาท แต่ในพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีอ้อยสดมากพอสมควร ชาวไร่ที่ทำอ้อยสดก็จะได้รางวัลในส่วนนี้ไม่มากนัก (ยกเว้นในบางเขตที่มีอ้อยสดเพียงแค่ 10-20%) อีกทั้งผู้ที่ส่งอ้อยสดจะไม่ทราบตั้งแต่แรกว่าจะได้รางวัลเท่าไร (รางวัลก็จะเปลี่ยนไปปีต่อปีด้วย) ซึ่งอาจมีผลทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจที่มากพอที่จะทำให้เกิดการลงทุนซื้อเครื่องจักรเพิ่มขึ้น

ถึงแม้ว่าข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่ให้เปลี่ยนระบบปัจจุบัน (ที่ใช้วิธีนำค่าปรับที่ได้จากอ้อยไฟไหม้มาเฉลี่ยเพิ่มให้อ้อยสด) มาเป็นระบบที่มีการกำหนดทั้งรางวัลและค่าปรับที่ชัดเจนตั้งแต่แรก แต่ก็มีความเป็นไปได้ว่ารางวัลและค่าปรับที่กำหนด (ซึ่งควรสะท้อนความแตกต่างด้านคุณภาพของอ้อยสองประเภทนี้) อาจไม่จูงใจพอที่จะทำให้เกิดการลงทุนในด้านเครื่องจักร** เนื่องจากผลตอบแทนของโรงงานจากการใช้อ้อยสดไม่ได้ต่างจากอ้อยไฟไหม้มาก

ดังนั้น ถ้ามองจากภาพใหญ่ของอุตสาหกรรม ซึ่งคงต้องเตรียมรับมือกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคตด้วยนั้น อุตสาหกรรมนี้ควรพิจารณาใช้ระบบที่ให้องค์กรกลางที่ทั้งชาวไร่และโรงงานเป็นเจ้าของร่วมกัน เช่น กองทุนฯ เป็นผู้หักราคาอ้อยไฟไหม้และให้รางวัลอ้อยสดเอง ในอัตราที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สองข้อคือ (1) ส่วนต่างของราคาอ้อยสองประเภทนี้มากพอที่จะจูงใจให้มีการลงทุนเปลี่ยนไปใช้เครื่องตัดอ้อยในระยะยาว*** และ (2) รายรับและรายจ่ายในส่วนนี้ใกล้เคียงกัน (ซึ่งแม้ว่ากรณีหลังนี้จะฟังดูคล้ายกับระบบปัจจุบันที่ใช้วิธี

(ต่อหน้าถัดไป)

กรอบที่ 4.3 (ต่อ)

นำค่าปรับที่ได้จากอ้อยไฟไหม้มาเฉลี่ยเพิ่มให้อ้อยสด แต่ผู้วิจัยเสนอให้กำหนดอัตราทั้งสองจาก (1) เป็นหลัก และกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนเริ่มหีบอ้อย ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องให้เงินส่วนนี้เข้าและออกจากกองทุนเท่าๆ กันในทุกๆ ปี แต่ควรให้หักกลบกันในระยะยาว สำหรับในแต่ละปีนั้นให้นำเงินค่าปรับเข้าและจ่ายเงินรางวัลออกจากกองทุนในงบส่วนที่ใช้สำหรับด้านส่งเสริมการผลิต (หรืองบวิจัยและส่งเสริมการผลิต ในกรณีที่ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน) ทั้งนี้ กองทุนอาจยังต้องคงโครงการให้กู้เพื่อซื้อรถตัดอ้อยในดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาดเล็กน้อย เพื่ออย่างน้อยจูงใจให้มีชาวไร่จำนวนหนึ่งที่จะเปลี่ยนมาใช้รถตัดอ้อย (และช่วยให้สามารถกำกับอัตราการเปลี่ยนให้ เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ด้วย)

หมายเหตุ

- * ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบันและอนาคตที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะขาดแคลนแรงงานและมีค่าแรงสูงขึ้น
- ** อาจยกเว้นการลงทุนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ขาดแคลนแรงงาน ซึ่งก็เป็นได้ว่าพื้นที่เหล่านั้นจะมากขึ้น เนื่องจากการขยายพื้นที่ยางพาราในอีสานและการกลับประเทศของแรงงานต่างชาติ
- *** ก็คืออย่างน้อย ในแต่ละปี ควรต้องเป็นอัตราที่จูงใจสำหรับบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ขาดแคลนแรงงาน (อาจไม่ใช่พื้นที่ทั้งหมดเพราะการเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรจำนวนมากในระยะเวลานั้นๆ อาจทำให้มีต้นทุนการเปลี่ยนที่สูงขึ้น)

สูตรคำนวณราคาอ้อยที่เสนอ คิดจากประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลรวมที่ร้อยละ 90¹⁵⁴ ในสัดส่วนของน้ำตาลทรายขาว:ทรายดิบที่ 50:50¹⁵⁵ (ถ้าสกัดน้ำตาลจากอ้อยที่ 12 CCS¹⁵⁶ คิดเป็นน้ำตาลทรายดิบ (ที่ 96 โพล) และทรายขาวบริสุทธิ์อย่างละ 54 กก. รวมเป็นน้ำตาล 108 กก.) และคิดมูลค่าากน้ำตาล (โมลาส) โดยเทียบเป็นร้อยละ 7 ของมูลค่าน้ำตาล และยังคงอิงส่วนแบ่งของชาวไร่ร้อยละ 70 สามารถเขียนเป็นสูตรในการกำหนดราคาอ้อยต่อตันได้ดังนี้

$$\text{ราคาอ้อยต่อตัน} = 0.0007 \times 90 \times \text{CCS} \times 1.07 \times [50(P_{\text{raw}} + \text{Prem}_{\text{raw}}) + 50(P_{\text{white}} + \text{Prem}_{\text{white}})]$$

โดย P_{raw} คือราคาเฉลี่ย NewYork #11¹⁵⁷ ปรับเป็นบาท/กิโลกรัม

¹⁵⁴ ซึ่งน่าจะสมเหตุสมผลพอสมควร เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา มีปีที่มิโรงงานมากกว่าครึ่ง (25 แห่ง) มีค่าประสิทธิภาพ (อย่างหยาบตามสูตรนี้) สูงกว่าร้อยละ 89 (และโดยทั่วไปแล้วเป็นน้ำตาลที่มีค่าโพลเฉลี่ยสูงกว่า 97.9)

¹⁵⁵ แม้ว่าสัดส่วนนี้จะสูงกว่าค่าเฉลี่ย ณ วันปิดหีบในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ดูค่าเฉลี่ย ณ วันปิดหีบในแต่ละปีจากรูปที่ 4.1 แต่ค่าเฉลี่ยจริงทั้งปีจะสูงกว่านี้ ตามรูปที่ 4.2) แต่ในระบบใหม่นี้ โรงงานสามารถเลือกผลิตน้ำตาลทรายขาวเท่าใดก็ได้โดยไม่ได้มีภาระที่จะต้องเพิ่มค่าอ้อยตามจำนวนน้ำตาลทรายขาวตนผลิต ดังนั้น จึงมีโอกาสมากที่ถ้านำสูตรนี้มาใช้แล้ว สัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายขาวจะสูงขึ้น (ที่ผ่านมา ถ้าดูจากข้อมูลทั้งปี โรงงานหลายแห่งก็ผลิตน้ำตาลทรายขาวในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 50 อยู่แล้ว)

¹⁵⁶ ซึ่งเป็นความหวานเฉลี่ยของอ้อยของไทย แต่สูตรนี้จะสามารถใช้ได้กับอ้อยในทุกค่า CCS

¹⁵⁷ ตามสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายดิบในตลาดล่วงหน้า สัญญาหมายเลข 11 ที่ซื้อขายในตลาด ICE Futures US ในประเทศสหรัฐอเมริกา

$Prem_{raw}$ คือค่าพรีเมียมสำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกจากไทย ปรับเป็นบาท/กิโลกรัม

P_{white} คือราคาเฉลี่ย London #5¹⁵⁸ ปรับเป็นบาท/กิโลกรัม

$Prem_{white}$ คือค่าพรีเมียมสำหรับน้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกจากไทย ปรับเป็นบาท/กิโลกรัม

และ CCS คือค่าความหวานของอ้อย

หรือ **ราคาอ้อยที่ 12 CCS** = $0.7 \times 57.78 \times [(P_{raw} + Prem_{raw}) + (P_{white} + Prem_{white})]$

และ **ราคาอ้อยที่ 10 CCS** = $0.7 \times 48.15 \times [(P_{raw} + Prem_{raw}) + (P_{white} + Prem_{white})]$

การกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำที่โรงงานต้องจ่ายควรตั้งไว้ที่**อัตราคงที่**ไม่เกินร้อยละ 90¹⁵⁹ ของราคาประมาณการซึ่งอิงราคาในตลาดล่วงหน้าจากสองตลาดนี้ (หรือที่ราคาขั้นต่ำ ในกรณีที่ราคาที่เป็นขบวนการที่ 90% ต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อ 4.5 ต่อไป)

ราคาอ้อยจริงที่โรงงานต้องจ่ายอาจอิงราคารวมพรีเมียมที่ทำตลาดโดยบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.) ตามวิธีที่ทำอยู่ในปัจจุบัน (แต่**ไม่คิดค่าโพล**เพิ่มสำหรับน้ำตาลทรายดิบที่มีค่าโพลสูงกว่าโพลมาตรฐานที่ 96) หรืออาจอิงราคาเฉลี่ยจากรายเดือนตามแนวทางที่เสนอไว้ในตารางที่ 4.6¹⁶⁰ (ซึ่งจะพยายามสะท้อนราคาที่โรงงานจะได้รับจากการส่งออกในเดือนนั้น โดยราคาของแต่ละเดือนจะใช้ค่าเฉลี่ยราคาสัญญาล่วงหน้าของเดือนที่ใกล้ที่สุดที่ซื้อขายกันในเดือนก่อนหน้านั้นสำหรับน้ำตาลทรายดิบ และเดือนครึ่งถึงครึ่งเดือนก่อนหน้านั้นสำหรับน้ำตาลทรายขาว) (ดูข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำตาลล่วงหน้าในตารางที่ 4.5 และตัวอย่างการอ้างอิงราคาในตารางที่ 4.6) บวกด้วยค่าพรีเมียมที่ประมูลโดยอนท. แล้วนำมาเฉลี่ยแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก โดยแต่ละปีจะเริ่มที่เดือนตุลาคมถึงสิ้นเดือนกันยายนในปีถัดไป เพื่อให้สามารถประกาศและจ่ายค่าอ้อยขั้นสุดท้ายให้ได้เรียบร้อยก่อนช่วงเปิดหีบฤดูใหม่ ในกรณีที่ใช้การอ้างอิงราคาตามที่คณะผู้วิจัยเสนอในตารางที่ 4.6 ก็จะมีข้อมูลด้านราคาครบตั้งแต่สิ้นเดือนสิงหาคม ซึ่งฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะสามารถประมาณการราคาอ้อยจริงและราคาอ้อยขั้นสุดท้ายได้อย่างค่อนข้างแม่นยำตั้งแต่ช่วงนั้นแล้ว (ถึงแม้ว่าการคำนวณราคาในขั้นสุดท้ายจะยังต้องรอข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนจนถึงสิ้นเดือนกันยายนก็ตาม)

¹⁵⁸ ตามสัญญาหมายเลข 407 (หรือหมายเลข 5 เดิม) ที่ซื้อขายใน London International Financial Futures and Options Exchange (LIFFE หรือ NYSE LIFFE London)

¹⁵⁹ เมื่อเลือกใช้อัตราใดแล้ว ก็ให้อัตรา นั้นไปตลอด (ทั้งนี้ อัตราที่เลือกใช้จะไปผูกติดกับอัตรารักษาเงินรักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนฯ ในหัวข้อต่อไปด้วย)

¹⁶⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เลือกเริ่มระบบโดยยังไม่คิดค่าไทยพรีเมียมสำหรับน้ำตาลทรายขาวในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ราคาซื้อขายขั้นสุดท้ายที่ชาวไร่ได้รับอาจจะแตกต่างจากราคาที่โรงงานต้องจ่ายในกรณีที่มีการเก็บเงินเข้าหรือจ่ายออกจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ในส่วนที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ส่วนราคาซื้อขายขั้นต้นจะต้องหักค่าธรรมเนียมด้านการบริหารและการวิจัยส่วนที่ชาวไร่ต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนฯ ซึ่งที่ผ่านมาค่าใช้จ่ายในส่วนหลังมีไม่มาก (ในปัจจุบันค่าใช้จ่ายด้านบริหารอยู่ที่ประมาณ 300 ล้านบาทต่อปี คิดเทียบเป็นค่าธรรมเนียมต่อตันอ้อยที่ชาวไร่ต้องจ่ายประมาณตันละสองบาทเศษ ส่วนค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยนั้น ที่ผ่านมายังไม่เคยมีแผนงานด้านนี้ที่ชัดเจน กองทุนฯ จึงมักไม่ได้จัดสรรงบในส่วนนี้ในวงเงินที่มีนัยสำคัญ ซึ่งควรจัดสรรเพิ่มขึ้นในอนาคต) นอกจากนี้ก็ต้องมีการหักค่าสมาชิกองค์กรชาวไร่ แต่ปกติส่วนนี้ก็ได้มีนัยสำคัญมากเช่นกัน (ประมาณตันละ 2.50 ถึง 3 บาท) และอนุญาตให้โรงงานหักค่าอ้อยที่ไม่ได้คุณภาพตามระเบียบที่กำหนดโดย กอน. (เช่น สำหรับอ้อยยอดยาว สิ่งเจือปนที่มากเกินไป¹⁶¹ และอ้อยไฟไหม้) เพื่อจูงใจให้มีการให้ส่งอ้อยสดและอ้อยที่มีคุณภาพมากขึ้น และอ้อยยอดยาวหรืออ้อยที่มีสิ่งเจือปนน้อยลง ทั้งนี้ในส่วนของกติกาพื้นฐาน (เช่น อ้อยยอดยาว สิ่งเจือปนที่เกินระดับที่ยอมรับได้)

ตารางที่ 4.5 เดือนที่ระบุในสัญญาและกำหนดการส่งมอบของสัญญาน้ำตาลทรายล่วงหน้า

สัญญาล่วงหน้าน้ำตาลทรายดิบ #11		สัญญาล่วงหน้าน้ำตาลทรายขาว #5	
เดือนที่ระบุในสัญญาล่วงหน้า	กำหนดส่งมอบ (ภายใน 2.5 เดือน)	เดือนที่ระบุในสัญญาล่วงหน้า	กำหนดส่งมอบ (ภายใน 2 เดือน)
มี.ค.	1 มี.ค. – 15 พ.ค.	มี.ค.	1 มี.ค. – 30 เม.ย.
พ.ค.	1 พ.ค. – 15 ก.ค.	พ.ค.	1 พ.ค. – 30 มิ.ย.
ก.ค.	1 ก.ค. - 15 ก.ย.	ส.ค.	1 ส.ค. – 30 ก.ย.
ต.ค.	1 ต.ค. – 15 ธ.ค.	ต.ค.	1 ต.ค. – 30 พ.ย.
		ธ.ค.	1 ธ.ค. – 31 ม.ค.

ที่มา: <https://www.theice.com/productguide/ExpiryDates.shtml?specId=23>

และ <http://www.euronext.com/fic/000/043/096/430968.pdf>

¹⁶¹ โดยใช้ระบบการหักค่าสิ่งเจือปนแบบก้าวหน้า เช่น x% แรกไม่มีการหักน้ำหนัก y% ต่อมาหักน้ำหนัก 1.5 เท่า มากกว่านั้นหัก 2 เท่า เป็นต้น

ตารางที่ 4.6 การอ้างอิงสัญญาขายน้ำตาลทรายล่วงหน้าในการคำนวณราคาอ้อย

ราคาสำหรับเดือน	ราคาน้ำตาลทรายดิบอ้างอิงจากค่าเฉลี่ยราคาล่วงหน้าที่ซื้อขายในเดือน... (สำหรับสัญญาเดือน....)	ราคาน้ำตาลทรายขาวอ้างอิงจากค่าเฉลี่ยราคาล่วงหน้าที่ซื้อขายระหว่างวันที่...ถึง..... (สำหรับสัญญาเดือน....)
ต.ค.*/**	ก.ย. (สัญญาเดือน ต.ค.)	16 ส.ค. – 15 ก.ย. (สัญญาเดือน ต.ค.)
พ.ย.	ต.ค. (สัญญาเดือน มี.ค.)	16 ก.ย. – 15 ต.ค. (สัญญาเดือน ธ.ค.)
ธ.ค.**	พ.ย. (สัญญาเดือน มี.ค.)	16 ต.ค. – 15 พ.ย. (สัญญาเดือน ธ.ค.)
ม.ค.	ธ.ค. (สัญญาเดือน มี.ค.)	16 พ.ย. – 15 ธ.ค. (สัญญาเดือน มี.ค.)
ก.พ.	ม.ค. (สัญญาเดือน มี.ค.)	16 ธ.ค. – 15 ม.ค. (สัญญาเดือน มี.ค.)
มี.ค.*/**	ก.พ. (สัญญาเดือน พ.ค.)	16 ม.ค. – 15 ก.พ. (สัญญาเดือน มี.ค.)
เม.ย.	มี.ค. (สัญญาเดือน พ.ค.)	16 ก.พ. – 15 มี.ค. (สัญญาเดือน พ.ค.)
พ.ค.*/**	เม.ย. (สัญญาเดือน พ.ค.)	16 มี.ค. – 15 เม.ย. (สัญญาเดือน พ.ค.)
มิ.ย.	พ.ค. (สัญญาเดือน ก.ค.)	16 เม.ย. – 15 พ.ค. (สัญญาเดือน ส.ค.)
ก.ค.*	มิ.ย. (สัญญาเดือน ก.ค.)	16 พ.ค. – 15 มิ.ย. (สัญญาเดือน ส.ค.)
ส.ค.**	ก.ค. (สัญญาเดือน ต.ค.)	16 มิ.ย. – 15 ก.ค. (สัญญาเดือน ส.ค.)
ก.ย.	ส.ค. (สัญญาเดือน ต.ค.)	16 ก.ค. – 15 ส.ค. (สัญญาเดือน ต.ค.)

หมายเหตุ: * เดือนที่มีสัญญาล่วงหน้าในตลาดน้ำตาลทรายดิบ #11

** เดือนที่มีสัญญาล่วงหน้าในตลาดน้ำตาลทรายขาว #5

1. ค่าพรีเมียมในแต่ละปีได้จากค่าเฉลี่ยจากการทำราคาของ ोनท. ของน้ำตาลชนิดนั้นในปีนั้น
2. อัตราแลกเปลี่ยนใช้อัตราแลกเปลี่ยนรายเดือน (อัตรากลาง) จากธนาคารแห่งประเทศไทย
3. การคำนวณราคา (บวกพรีเมียมเฉลี่ยของทั้งปี) คำนวณเป็นรายเดือนก่อนแล้วจึงนำมาถัวเฉลี่ยแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก

ทางเลือกและแนวทางการปรับตัวในระยะเปลี่ยนผ่าน

เนื่องจากข้อเสนอของคณะผู้วิจัยอยู่บนแนวคิดด้านประสิทธิภาพมาตรฐาน โดยใช้ค่าตัวแปรหลายตัวที่อาจจะสูงกว่าค่าจริง (หรือค่าเฉลี่ย) ในปัจจุบัน เช่น ประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลที่ร้อยละ 90 ของน้ำตาลที่รวมทรายดิบและขาวโดยมีสัดส่วนของน้ำตาลทรายขาวที่ร้อยละ 50 ซึ่งแม้ว่าแนวทางการกำหนดประสิทธิภาพมาตรฐานน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้ว (และน่าจะเป็นวิธีที่สมเหตุสมผลกว่าวิธีอื่น โดยเฉพาะในกรณีที่โรงงานต้องการทางเลือกในการเปลี่ยนไปผลิตผลิตภัณฑ์อื่นด้วย) แต่การปรับเพิ่มประสิทธิภาพและ/หรือการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้มักต้องใช้เวลาพอสมควร (รวมทั้งอาจต้องมีการลงทุนเพิ่มด้วย) ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีช่วงการปรับตัวในระยะเวลา 4-5 ปี โดยแบ่งเป็นสองส่วนคือ

- ค่าประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลรวม เริ่มจากร้อยละ 88.5¹⁶² (ซึ่งใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของสิบปีที่ตัดปีผิดปกติออก) และเพิ่มขึ้นปีละ 0.5 จนถึงร้อยละ 90
- สัดส่วนของน้ำตาลทรายขาวที่ใช้ในสูตร เริ่มจากร้อยละ 46 แล้วเพิ่มขึ้นปีละ 1 เป็นร้อยละ 50 ในปี 5 (หรืออาจใช้วิธีไม่ต้องคิดค่าไทยพรีเมียมของน้ำตาลทรายขาวในช่วง 3 ปีแรก ซึ่งจะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านทำได้ง่ายขึ้นด้วย โดยในช่วงดังกล่าว อนาคต. ยังทำราคาเฉพาะน้ำตาลทรายดิบเหมือนเดิม)
- การเทียบมูลค่าของโมลาส ซึ่งเดิมเสนอให้เริ่มจากร้อยละ 7 ของมูลค่าน้ำตาล ให้เพิ่มเป็นร้อยละ 8 เนื่องจากได้มีการยกเลิกการใช้เบนซิน 91 และให้สามารถนำกลับมาเจรจาใหม่ทุก 3 ปี

นอกจากนี้ ยังมีทางเลือกอื่นที่ฝ่ายต่างๆ ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะคุ้นเคยอยู่แล้ว จึงทำให้อาจจะนำไปปฏิบัติได้ง่ายกว่า เช่น อาจคำนวณราคาน้ำตาลทรายดิบตามราคาจริง (รวมพรีเมียม) ที่ส่งออกโดย อนาคต. ซึ่งคิดตามค่าโพลจริงด้วย โดยผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะแลกเปลี่ยนส่วนนี้กับการปรับสัดส่วนระหว่างน้ำตาลทรายดิบและทรายขาวจากร้อยละ 50:50 มาเป็นค่าเฉลี่ยของการผลิตจริงในช่วงสามปีที่ผ่านมา

นัยของข้อเสนอชุดนี้คือ

- เสนอระบบที่เป็นการคำนวณราคาซื้อขายอ้อยมาตรฐาน เป็นเสมือนข้อตกลงกำหนดราคารับซื้ออ้อยกลางของประเทศ
- กติกาการตั้งราคาอ้อยที่เสนอจบลงที่ผลผลิตหลักที่อยู่ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์เดิม โดยปรับให้ชาวไร่ได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผลผลิตเหล่านี้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น (โดยเฉพาะในกรณีน้ำตาลทรายขาว และการเปลี่ยนกากน้ำตาล ซึ่งหาราคาอ้างอิงได้ยาก มาเป็นปริมาณน้ำตาลทรายในอัตราที่ใกล้เคียงกับมูลค่าจริง)
- ราคาโมลาสยังคงอิงราคาน้ำตาล ซึ่งจะช่วยให้ง่ายในการคำนวณ และการนำโมลาสไปอิงราคาเอทานอลหรือราคาน้ำมันในขณะนี้ น่าจะยุ่งยากเกินความจำเป็นในขณะที่เอทานอลยังไม่ใช่ผลิตภัณฑ์หลักของระบบ **และไม่ใช้** ผลิตภัณฑ์เดียวที่ได้จากกากน้ำตาลด้วย และในความเป็นจริงราคาโมลาสก็สะท้อนการนำโมลาสไปผลิตเอทานอลอยู่แล้ว

¹⁶² ค่าประสิทธิภาพการสกัดน้ำตาลอย่างหยาบ (คิดจากจำนวนน้ำตาลทุกประเภทที่สกัดได้รวมกันต่อค่าความหวานของอ้อยตามหน่วย CCS) เฉลี่ยของประเทศในช่วงสิบปีที่ผ่านมามีอยู่ที่ร้อยละ 88.2 (ถ้าตัดสองปีสุดท้าย ซึ่งมีค่าต่ำกว่าปกติออก ค่าเฉลี่ยก็จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 88.6 แต่ถ้าตัดปีสูงสุดและต่ำสุดออกก็จะมีค่าอยู่ที่ร้อยละ 88.4)

- ในขณะที่เดียวกัน ข้อเสนอนี้ให้สิทธิ์โรงงานในการนำผลผลิตทุกส่วนไปใช้ทำผลิตภัณฑ์ใดๆ รวมทั้งเอทานอล (ซึ่งรวมการนำน้ำอ้อยไปทำเอทานอล) น้ำตาลชนิดพิเศษต่างๆ และผลิตภัณฑ์จากผลพลอยได้ต่างๆ เช่น การนำชานอ้อยมาทำแผ่น Particle Board MDF โปอิพลาสติก/โฟม ผลิตไฟฟ้า หรือแม้กระทั่งเอทานอล และคาร์บอนเครดิต ทำให้โรงงานจะเกิดความคล่องตัว ไม่จำเป็นต้องติดกับกฎระเบียบหรืออาศัยการควบคุมที่เข้มงวด (ซึ่งถ้าจะคุมอย่างเข้มงวดในทางปฏิบัติก็จะสิ้นเปลืองกำลังคนและค่าใช้จ่ายมาก)
 - เพื่อเป็นหลักประกันให้ทุกฝ่ายว่ากติกานี้จะได้รับการปฏิบัติตาม สูตรนี้จะกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.๕
 - พ.ร.บ. จะกำหนดด้วยว่า ถ้าโรงงาน (รวมทั้งประเทศ) นำน้ำอ้อยมากกว่าหนึ่งในสามไปผลิตเอทานอลโดยตรง ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไข พ.ร.บ. โดยให้นำราคาราคาเอทานอล หรือน้ำมันเบนซิน/แก๊สโซฮอล์ มาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยร่วมกับราคาน้ำตาล

ตารางที่ 4.7 และรูปที่ 4.3 เปรียบเทียบราคาอ้อยที่ 10 CCS ตามสูตรที่คำนวณได้กับราคาในอดีต (วิธีคำนวณจะต่างจากที่บรรยายไปข้างต้นเล็กน้อย เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการหาข้อมูลราคาย้อนหลัง จึงใช้ข้อมูลราคาล่วงหน้ารายเดือนของน้ำตาลทรายดิบ #11 และน้ำตาลทรายขาว #5 ย้อนหลัง ที่รวบรวมโดย USDA ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่ใช้อ้างอิงในวงกรน้ำตาล แทนวิธีการอ้างอิงในตารางที่ 4.6¹⁶³ แต่ความแตกต่างนี้ไม่น่าจะมีผลมากนัก) จากรูปจะเห็นได้ว่าราคาตามสูตรนี้สูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายทุกปี¹⁶⁴ โดยมีส่วนต่างเพิ่มขึ้นมากในช่วงสองปีหลัง **ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำตาลส่งออกดีกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศ ประกอบกับเงิน 5 บาทที่ได้เพิ่มจากการขึ้นราคาน้ำตาลตั้งแต่เดือนเมษายน 2551 เป็น**

¹⁶³ ยกเว้นปี 2554/55 ซึ่งเป็นราคาประมาณการที่คำนวณโดยวิธีที่บรรยายไว้ในตารางที่ 4.8

¹⁶⁴ ในขณะที่เดียวกัน ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา มีเพียงสองปีที่ราคาตามสูตรนี้ต่ำกว่าค่าอ้อยที่รวมเงินกู้แล้วอย่างมีนัยสำคัญ (ปี 49/50 และ 50/51 แต่ตามข้อเสนอของผู้วิจัย (ดูหัวข้อถัดไป) ในปีที่ราคาที่คำนวณจากสูตรต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ กองทุนก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ได้ตามราคาขั้นต่ำอยู่แล้ว) ดังนั้น สูตรนี้จึงควรเป็นสูตรที่น่าพอใจสำหรับชาวไร่ เพราะถ้าต่อรองสูตรนี้มาได้ ก็จะได้ผลดีกว่าผลที่เคยได้จากกระบวนการต่อรองแต่ละปีโดยส่วนใหญ่ในช่วงสิบปีนี้

ต้นมา ถูกกำหนดให้นำไปใช้หนี้ของกองทุนฯ จึงไม่ได้ถูกนำมารวมเป็นรายรับของระบบแบ่งปันผลประโยชน์และในการคำนวณค่าอ้อย¹⁶⁵

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ชาวไร่ได้รับจริงในแต่ละปีจะต่างจากราคาที่โรงงานต้องจ่ายในกรณีที่มีการเก็บเงินเข้าหรือจ่ายออกจากกองทุนฯ ในส่วนที่รักษาเสถียรภาพ (ตามกติกาที่กำหนดในหัวข้อ 4.5 ข้างล่าง) และราคาที่คำนวณตามสูตรนี้ยังไม่ได้หักหักค่าธรรมเนียมด้านการบริหารและการวิจัยส่วนที่ชาวไร่ต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนฯ ซึ่งแม้ว่าค่าใช้จ่ายในส่วนหลังมีไม่มากในปัจจุบัน (เฉลี่ยในส่วนของชาวไร่ไม่เกิน 2.50 บาท/ตัน) แต่คงต้องเก็บเพิ่มขึ้นในอนาคตตามรายจ่ายของกองทุนฯ ที่เพิ่มขึ้น¹⁶⁶ เช่น รายจ่ายจากการขายน้ำตาลโคเวต้าฯ.¹⁶⁷ และค่าใช้จ่ายงบวิจัยและพัฒนา (ซึ่งจะขึ้นกับนโยบายและการตกลงของฝ่ายต่างๆ ว่าจะมีแผนการวิจัยอย่างไรในอนาคต) และรายจ่ายสุทธิจากกิจกรรมอื่นของกองทุนฯ (ถ้ามี) นอกจากนี้ยังต้องมีการหักค่าสมาชิกองค์กรชาวไร่ แต่ปกติส่วนนี้ก็ได้มีน้อยสำคัญมาก (ประมาณ ต้นละ 2.50-3 บาท ในปัจจุบัน)

¹⁶⁵ ในรูปที่ 4.3 ที่มีเส้นกราฟที่บวกเงิน 5 บาท เป็นเส้นสมมุติในกรณีที่เอาเงิน 5 บาทเข้ามาคำนวณราคาอ้อยในระบบ 70:30 ตามปกติ (ซึ่งแค่ร้อยละ 70 หรือ 3.50 บาท/กก. จากน้ำตาลที่จำหน่ายในประเทศจะถูกรวมเข้าไปในการคำนวณราคาอ้อย)

¹⁶⁶ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการบริหารบางส่วนอาจจะลดลงด้วย เนื่องจากกิจกรรมในด้านการควบคุมคงจะลดลง แต่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้คงจะยังลดลงไม่มากนักในช่วงแรก

¹⁶⁷ ซึ่งปัจจุบัน อนาคต. มีค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 17-18 ล้านบาท เฉลี่ยในส่วนของชาวไร่ไม่เกิน 0.13 บาท/ตัน อ้อย และคาดว่ารายจ่ายคงจะไม่เพิ่มขึ้นมากแม้ในกรณีที่ให้ อนาคต. ทำราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นด้วยก็ตาม

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบราคาอ้อยที่ 10 CCS ที่คำนวณตามสูตรใหม่ (ใช้ค่าเฉลี่ยราคาน้ำตาล ต.ค.-ก.ย.) กับราคาอ้อยขนส่งสุดท้าย

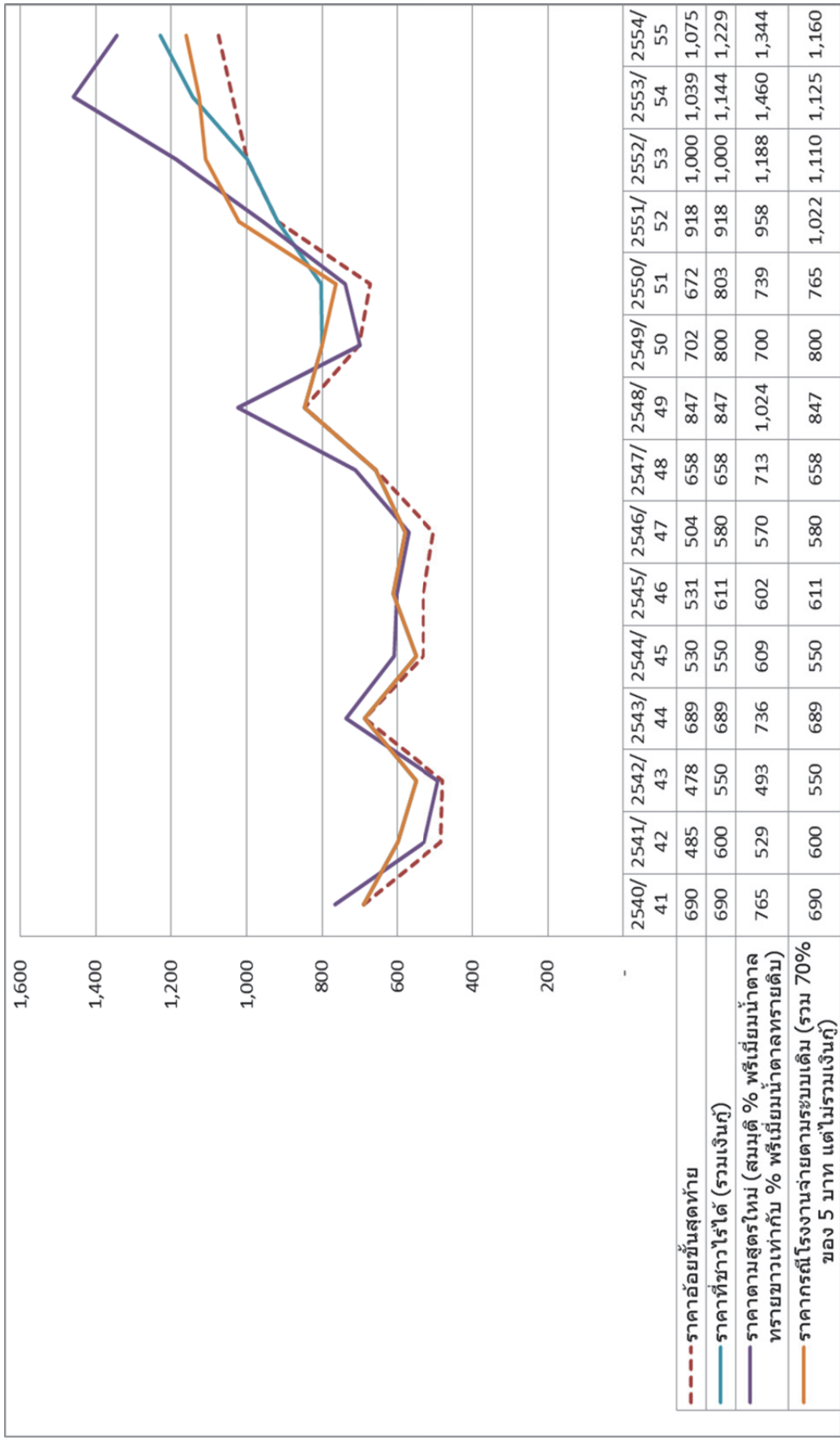
ปี	ราคาเฉลี่ยต่อปี ต.ค.-ก.ย. (บาท/ กก.)		พรีเมียม น้ำตาล ทรายดิบ (บาท/กก.)	% ของ พรีเมียมต่อ ราคาน้ำตาล ทรายดิบ	พรีเมียม น้ำตาล ทรายขาว (บาท/ กก.)*	ราคารวมพรีเมียม (บาท/กก.)		ราคาอ้อยตามสูตรใหม่		ราคาอ้อย ขั้นสุดท้าย ที่โรงงาน ต่อจาย	ราคาอ้อย ขั้นสุดท้าย + เงินกู้	ราคาอ้อยกรณีนำ 70% ของเงิน 5 ม. มาคิดรวม	
	น้ำตาล ทรายดิบ	น้ำตาล ทรายขาว				น้ำตาล ทราย ขาว	กากน้ำตาล คิดเป็น 10%	กากน้ำตาล คิด 7% ของ	ราคาอ้อย ขั้นสุดท้าย +5 บาท			ราคาอ้อย ขั้นสุดท้าย +5 บาท + เงินกู้	
2532/33	7.72	10.35	0.23	2.99%	0.31	7.95	10.66	645	627	597	597		
2533/34	5.08	7.67	0.20	3.92%	0.30	5.28	7.97	459	447	442	460		
2534/35	5.07	7.08	0.17	3.38%	0.24	5.24	7.32	435	424	480	480		
2535/36	5.42	6.92	0.28	5.17%	0.36	5.70	7.28	450	438	516	516		
2536/37	6.31	8.11	0.28	4.43%	0.36	6.59	8.47	522	508	533	533		
2537/38	7.02	9.84	0.53	7.54%	0.74	7.55	10.58	628	611	569	569		
2538/39	6.39	9.67	0.50	7.80%	0.75	6.89	10.43	600	584	538	532		
2539/40	6.68	8.80	0.64	9.63%	0.85	7.32	9.65	588	572	562	562		
2540/41	9.23	11.54	0.86	9.34%	1.08	10.09	12.61	787	765	690	690		
2541/42	5.37	8.05	0.91	17.01%	1.37	6.28	9.42	544	529	485	600		
2542/43	6.30	7.85	0.20	3.21%	0.25	6.51	8.10	506	493	478	550		
2543/44	8.78	11.06	0.89	10.10%	1.12	9.67	12.17	757	736	689	689		
2544/45	6.05	10.07	0.73	12.11%	1.22	6.78	11.29	626	609	530	550		
2545/46	6.81	9.38	0.70	10.28%	0.96	7.51	10.35	619	602	531	611		
2546/47	5.75	9.06	0.82	14.25%	1.29	6.57	10.35	586	570	504	580		
2547/48	8.00	11.01	0.90	11.30%	1.24	8.91	12.25	733	713	658	658		
2548/49	12.72	15.68	0.88	6.90%	1.08	13.60	16.76	1,052	1,024	847	847		
2549/50	7.98	11.57	0.50	6.24%	0.72	8.48	12.29	720	700	702	800		
2550/51	8.54	11.32	0.88	10.36%	1.17	9.42	12.49	759	739	672	803	765	896
2551/52	11.35	14.38	1.19	10.44%	1.50	12.54	15.88	985	958	918	918	1,022	1,022
2552/53	15.08	19.00	0.52	3.43%	0.65	15.59	19.65	1,221	1,188	1,000	1,000	1,110	1,110
2553/54	18.91	21.71	1.25	6.62%	1.44	20.16	23.14	1,500	1,460	1,039	1,144	1,125	1,230
2554/55**	17.56	20.83	0.67	3.82%	0.80	18.23	21.63	1,381	1,344	1,075	1,229	1,160	1,314

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย ใช้ข้อมูลรายเดือนสำหรับราคาส่งหน้าของเดือนส่งมอบที่ใกล้ที่สุดที่มีราคาเต็มเดือนสำหรับน้ำตาล #11 และ #5 จาก USDA และอัตราแลกเปลี่ยนจากธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: * คณะผู้วิจัยคำนวณค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวขึ้นเองโดยสมมุติว่าน้ำตาลทรายขาวมีพรีเมียมที่คิดเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับเปอร์เซ็นต์พรีเมียมของน้ำตาลทรายดิบในขั้นนั้น

** ราคาอ้อยตามสูตรใหม่ปี 2554/55 เป็นราคาประมาณการที่ใช้ข้อมูลถึงเดือนกันยายน 2554 (ดูรายละเอียดวิธีการคำนวณในตารางที่ 4.8)

รูปที่ 4.3 เปรียบเทียบราคาซื้อขายที่ 10 CCS ตามสูตรที่คำนวณได้กับราคาในอดีต



ที่มา: ข้อมูลจาก สอน. USDA และคำนวณโดยคณะผู้วิจัย (ตารางที่ 4.7)

สำหรับโรงงานนั้น แม้ว่าราคาอ้อยตามสูตรนี้จะสูงขึ้นกว่าในอดีต แต่โรงงานก็น่าจะได้ประโยชน์ในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์จากการลดตัวราคาน้ำตาล (ในระบบปัจจุบันที่ยังมีการกักเก็บต่อเนื่องนั้น โรงงานได้ส่วนแบ่งจากราคาน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ที่คิดที่ 14 และ 15 บาทต่อกิโลกรัม เท่านั้น โดยโรงงานไม่ได้อะไรจากเงิน 5 บาทที่นำไปใช้หนี้กองทุน) ประโยชน์จากความคล่องตัวและความมั่นคงในอนาคต และประโยชน์จากการที่ราคาที่ต่ำลงใจให้มีการผลิตอ้อยมารองรับกับการขยายตัวของโรงงาน ซึ่งในกรณีหลังนี้ บริษัท LMC International ซึ่งทางสมาคมโรงงานเป็นผู้จ้างให้ทำวิจัยเรื่องนี้เอง ก็ได้ชี้ประเด็นนี้ไว้ในข้อเสนอการวิจัยว่าการจะรักษา/เพิ่มอ้อยให้อยู่ในระดับสูง โรงงานจะต้องจ่ายค่าอ้อยเพิ่มจากที่เป็นอยู่¹⁶⁸

นอกจากนี้ การคำนวณราคาอ้อยโดยวิธีที่เสนอในตารางที่ 4.6 ซึ่งให้น้ำหนักราคาน้ำตาลแต่ละเดือนเท่ากันทุกเดือนโดยอ้างอิงสัญญาขายน้ำตาลทรายล่วงหน้าที่ดีที่สุด ก็จะมีผลช่วยลดความไม่แน่นอนในด้านราคา ซึ่งในอดีต บางครั้งราคาน้ำตาลที่โรงงานได้รับอาจต่างจากราคาที่ อนาคต. ขายในปีนั้นอย่างมีนัยสำคัญ¹⁶⁹ แต่ในกรณีนี้ โรงงานที่ต้องการลดความเสี่ยงด้านราคาสามารถใช้วิธีทำสัญญาขายน้ำตาลที่กระจายอย่างสม่ำเสมอในทุกๆ เดือนของแต่ละปีการผลิต (ตุลาคม-กันยายนของปีถัดไป) ได้อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตกลงให้ อนาคต. ทำราคาทั้งน้ำตาลทรายดิบและทรายขาว ก็อาจเลือกใช้ราคาค่าเฉลี่ยที่ อนาคต. ขายได้เป็นราคาอ้างอิงสำหรับน้ำตาลทั้งสองชนิดก็ได้ (ซึ่งในระบบนี้ โรงงานที่ต้องการลดความเสี่ยงก็สามารถทำสัญญาขายตาม อนาคต. ได้)

ข้อเสนอในส่วนนี้เป็นความเห็นของคณะผู้วิจัย ซึ่งพยายามเสนอสูตรที่คิดว่าน่าจะสมเหตุสมผลสำหรับทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่เปลี่ยนกติกาการซื้ออ้อยไปเป็นซื้อขาย อย่งไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเจรจาต่อรองเปลี่ยนแปลงข้อเสนอส่วนนี้ได้ รวมทั้งรายละเอียดในการดำเนินการต่างๆ หรือแม้แต่ว่าจะคงไว้ซึ่งกติกาเดิม หรือกำหนดกติกาเพิ่มเติม (เช่น กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างผลผลิตอื่นกับน้ำตาล) ก็ได้ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในเรื่องนี้นั้น ก็ควรต้องเปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นจากที่เป็นราคาเดียวทั่วประเทศเป็นราคารายเขต

¹⁶⁸ LMC International. "Opportunities for the Thai sugar industry: A sTrategic Review," *Proposal for the Thai Sugar Millers' Association*. March 2012.

¹⁶⁹ ซึ่งโรงงานจำนวนหนึ่งใช้วิธีลดความเสี่ยงส่วนนี้โดยพยายามทำสัญญาขายตาม อนาคต.

4.5 การกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับและบทบาทของกองทุนฯ ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ข้อเสนอที่ตอบโจทย์ข้อที่ 3 คือ “ราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้ประโยชน์เต็มที่และมีเสถียรภาพพอสมควร โดยไม่ต้องอาศัยการมากดดันรัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาลหรือกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยดังเช่นในแทบทุกปีที่ผ่านมา” และส่วนแรกของโจทย์ข้อ 4 ที่ระบุว่า “โรงงานมีทั้งเสถียรภาพและแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่” ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย (รวมทั้งชาวไร่) ในระยะยาว”

นอกจากการเสนอให้ลดอัตราค่าน้ำตาลภายในประเทศ (ในข้อ 4.3) และสูตรคำนวณราคาอ้อยที่อิงกับราคาน้ำตาลในตลาดโลก (ในข้อ 4.4) ซึ่งน่าจะทำให้ชาวไร่ได้ราคาอ้อยที่สูงขึ้นกว่าในอดีตแล้ว ในข้อเสนอนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอมาตรการรักษาเสถียรภาพรายได้ของทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลไม่ให้แกว่งขึ้นลงตามการผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกอย่างเต็มที่ด้วย โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคา¹⁷⁰ โดยใช้วิธีปรับอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมเข้าและ/หรืออัตราอุดหนุนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก แต่การที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาอ้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น กองทุนจะต้องหลักประกันว่าจะต้องมีเงินที่เก็บเข้ามาไว้สำหรับกรณี (นอกเหนือจากที่เก็บไว้เพื่อใช้ในบทบาทหน้าที่อื่นของกองทุนฯ) ในวงเงินที่สูงพอสมควร¹⁷¹ ไม่ใช่ต้องใช้วิธีไปกู้เงินมาทุกครั้งที่ต้องใช้เงิน ทั้งนี้ ในปีที่น้ำตาลมีราคาสูงเกินกว่าที่คาดการณ์เอาไว้ เงินที่เก็บเข้ากองทุนฯ เพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพก็ต้องสูงตามไปด้วย ขณะที่ในปีที่น้ำตาลมีราคาต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้นั้น กองทุนฯ ก็จะทำหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราที่มีนัยสำคัญเช่นกัน ในกรณีเช่นนี้

¹⁷⁰ ทั้งนี้ ควรมีการแยกบัญชีนี้ออกจากกิจกรรมอื่นของกองทุนฯ เป็นการภายใน เพื่อไม่ให้ไปกระทบกับกิจกรรมอื่นของกองทุนฯ เช่น งบบริหาร รายจ่ายประจำ หรือเงินสนับสนุนการวิจัย ซึ่งควรเรียกเก็บจากทั้งโรงงานและชาวไร่ (แต่อาจมีการหยิบยืมกันกับบัญชีอื่นได้เป็นการชั่วคราว)

¹⁷¹ ที่ผ่านมา กองทุนฯ มีการเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีอัตราเรียกเก็บที่ร้อยละ 0.5 ในฤดูกาลผลิตปี 2545/46-2549/50 และเพิ่มเป็นร้อยละ 0.81 0.86 0.78 ในสามปีถัดมา ล่าสุดในปี 2553/54 ลดลงมาเป็นร้อยละ 0.52 แต่ในภาพรวมแล้วเงินที่เก็บส่วนนี้อยู่ในระดับต่ำ (เดิมอยู่ที่ปีละประมาณ 300 ล้านบาท ล่าสุดปี 2553/54 เก็บที่ 760 ล้านบาท) และไม่เพียงพอสำหรับเป็นเงินชดเชยให้กับชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ตามมาตรา 56 ในช่วงที่มีปัญหา (เช่น ในปี 2549/50)

กองทุนฯ จะสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองในระยะยาวได้ก็ต่อเมื่อกองทุนฯ มีระบบการเก็บและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราการอุดหนุนที่สอดคล้องกัน¹⁷²

ในส่วนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนวทางการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่ได้รับ (ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการเก็บเงินเข้าหรืออุดหนุนโดยกองทุน) ดังต่อไปนี้

- **ราคาอ้อยขั้นต้น** กำหนดจาก**ราคาที่สูงกว่า**ระหว่างสองราคาต่อไปนี้ คือ
 - ก. ร้อยละ 90 ของประมาณการราคาอ้อยในปีนั้นๆ** ตามสูตรการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้น ซึ่งอิงราคาในตลาดล่วงหน้าของน้ำตาลทรายดิบ NY #11 (สำหรับราคาล่วงหน้า 4 ครั้งถัดไป เริ่มจากเดือนตุลาคม) และน้ำตาลทรายขาว London #5 (สำหรับราคาล่วงหน้า 5 ครั้งถัดไป เริ่มจากเดือนตุลาคม) จากราคาเฉลี่ยที่ซื้อขายในเดือนกันยายน¹⁷³ และอัตราแลกเปลี่ยนของเดือนกันยายนจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ถ้าทำตามวิธีนี้ ก็จะมีข้อมูลครบถ้วนสำหรับการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นตั้งแต่วันที่ต้นเดือนตุลาคมของทุกปี)
 - ข. ราคาอ้อยขั้นต่ำที่ระบบกำหนด** ซึ่งเป็น**ราคาขั้นต่ำที่ระดับประคองให้ชาวไร่อยู่รอดได้ในปีที่แย่กว่าปกติ** ไม่ใช่ราคาที่น่าพอใจหรือราคาที่จูงใจให้ขยายการผลิตแบบที่ผ่านมาที่ขยาย 3-4 เท่าตัวในสามทศวรรษที่ผ่านมา จนทำให้ผลผลิตอ้อยสูงถึงเกือบ 100 ล้านตัน ผลิตเป็นน้ำตาลมากกว่า 10 ล้านตันในปีนี้ ซึ่งสูงกว่าสี่เท่าของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ คณะผู้วิจัยเสนอให้กำหนดราคาขั้นต่ำที่ 1,100 บาทต่อตันสำหรับอ้อยมาตรฐานที่ค่าความหวานเฉลี่ยของประเทศคือ 12 CCS (หรือเทียบเท่ากับ 1,008 บาทต่อตันอ้อยที่ค่าความหวาน 11 CCS ซึ่งเป็นค่าความหวานที่ปกติแล้วต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทุกเขต ดังนั้นจึงเป็นค่าที่น่าจะเป็นตัวแทนอ้อยจริงในทุก

¹⁷² นอกจากนี้ ในกรณีที่เริ่มใช้ระบบนี้ในช่วงปลายปี 2555 นี้ ก็ต้องคำนึงถึงหนี้สินเดิม ซึ่งกองทุนฯ จะยังมีภาระจ่ายคืนหลังจากนั้น ดังนั้น อาจต้องมีการเรียกเก็บเงินรักษาเสถียรภาพเพิ่มเป็นพิเศษในปีแรกเพื่อนำมาชดใช้หนี้สินในส่วนนี้ (ซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงมาตรการนี้ในหัวข้อต่อไป)

¹⁷³ ในกรณีนี้ ราคาล่วงหน้าสำหรับเดือนตุลาคมของน้ำตาลทรายขาว #5 จะเป็นราคาของต้นเดือนกันยายนเท่านั้น ซึ่งไม่น่าเป็นปัญหาแต่อย่างใด แต่ถ้าทั้งสองฝ่ายต้องการให้ใช้ราคาเฉลี่ยของสัญญาซื้อขายในเวลาหนึ่งเดือน ก็สามารถใช้อัตราเฉลี่ยของการซื้อขายในระหว่างวันที่ 16 สิงหาคม –15 กันยายน สำหรับราคาล่วงหน้าของเดือนตุลาคมของน้ำตาลทรายขาว #5 แทนได้ (ส่วนอีกสี่สัญญาลงหลังจากนั้น ก็ใช้ราคาล่วงหน้าเฉลี่ยของทั้งเดือนกันยายนได้เหมือนเดิม)

เขตได้)¹⁷⁴ ทั้งนี้ ในยามที่น้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในภาวะปกติหรือราคาค่อนข้างดี ราคานี้ก็จะไม่ถูกนำมาใช้แต่อย่างใด¹⁷⁵ และให้ กอน. ทบทวนราคาขั้นต่ำได้ทุก 5 ปี แต่การจะปรับเพิ่มต้องคำนึงถึงแนวโน้มราคาน้ำตาลและผลผลอยได้ และการจ่ายเงินเข้าออกจากกองทุนรักษาเสถียรภาพในระยะห้าปีก่อนหน้า และห้ามปรับเพิ่มเกินกว่าอัตราเงินเฟ้อรวมของประเทศในช่วงระยะห้าปีก่อนหน้านั้น

- **ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย** ในขณะที่ราคาอ้อยจริงที่โรงงานต้องจ่ายคือราคาตามสูตรในหัวข้อ 4.3 แต่ในบางกรณีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ชาวไร่ได้รับอาจต่างออกไป โดยคณะผู้วิจัยเสนอแนวทางในการเก็บเงินค่ารักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนฯ ดังต่อไปนี้
 - ถ้าราคาอ้อยจริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาที่คำนวณมาจากประมาณการรายรับ กองทุนฯจ่ายส่วนต่างราคาอ้อยให้แก่โรงงาน ซึ่งหมายความว่าราคาสุดท้ายที่ชาวไร่ได้คือราคาขั้นต้น (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินที่มาจากกองทุนฯ) และจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนการผลิตเพิ่มให้กับโรงงานอีกร้อยละ 42.86 ของส่วนต่างราคาอ้อย¹⁷⁶
 - ถ้าราคาอ้อยจริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าราคาที่คำนวณได้จากประมาณการรายรับ กองทุนฯจ่ายส่วนต่างราคาอ้อยให้แก่โรงงาน ซึ่งหมายความว่าราคาสุดท้ายที่ชาวไร่ได้คือราคาอ้อยขั้นต้น (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินที่มาจากกองทุนฯ) และจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนการผลิตเพิ่ม

¹⁷⁴ ข้อมูลต้นทุนอ้อยจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ตามตารางที่ 3.1-3.2 รายงานต้นทุนอ้อยเฉลี่ยที่ต่ำกว่า 700 บาท/ตันในปี 2553-2554 ส่วนตัวเลขต้นทุนที่ กอน. รับรองอยู่ที่ 807-888 บาทในปี 2550/51-2552/53 และเพิ่มเป็น 978-1,010 บาท ในปี 2553/54-2554/55

¹⁷⁵ ตัวอย่างเช่น ในปี 2555/56 ซึ่งราคาน้ำตาลตกลงมาเมื่อเทียบกับ 2-3 ปีก่อนนั้น ถึงแม้ในกรณีที่คิดราคาขั้นต้นจากราคาล่วงหน้าของ NY เมื่อเดือนกันยายนล้นๆ (ซึ่งต่ำกว่าราคาที่ อนุท. ขายได้มาก) โดยใช้สูตรของผู้วิจัย ก็ยังได้ค่าอ้อยขั้นต้นตามสูตรที่สูงกว่าราคาขั้นต่ำอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁷⁶ ซึ่งเท่ากับในปีนั้นกองทุนจ่ายเงินชดเชยให้ชาวไร่และโรงงานในสัดส่วน 70:30 เหมือนกับการจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 ในปัจจุบัน

ให้กับโรงงานอีกร้อยละ 42.86 ของส่วนต่างของราคาอ้อยจริงเฉพาะที่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่ประมาณการจากรายรับของระบบตอนต้นปีเท่านั้น¹⁷⁷

- ถ้าราคาอ้อยจริงสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำ แต่ต่ำกว่าราคาอ้อยประมาณการ ให้โรงงานจ่ายส่วนต่างนี้เพิ่มให้ชาวไร่ทั้งหมด (ไม่มีการเก็บเงินค่าธรรมเนียมรักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนฯ) อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันเหตุสุดวิสัย ในร่าง พ.ร.บ. ใหม่ จะยังให้อำนาจ กอน. กำหนดให้เก็บเงินค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพจากชาวไร่ในกรณีนี้ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของราคาอ้อย และในกรณีดังกล่าวให้เก็บจากโรงงานอีกร้อยละ 42.86 ของที่เก็บจากชาวไร่ด้วย ส่วนนี้เป็นมาตรการเสริมสำหรับแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเร่งด่วน แต่ในปีปกติ คาดว่า กอน. ซึ่งมีชาวไร่และโรงงานรวมกันเป็นเสียงข้างมาก จะไม่มีมติให้เก็บเงินค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพในกรณีนี้)
- ถ้าราคาอ้อยจริงสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำ และสูงกว่าราคาอ้อยประมาณการ (ในกรณีที่ราคาอ้อยประมาณการสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำด้วย) ให้โรงงานจ่ายค่าอ้อยเพิ่มจนครบตามราคาประมาณการ บวกกับอีกร้อยละ 80 ของราคาส่วนที่สูงกว่าราคาประมาณการ และให้โรงงานนำส่งเงินที่เหลือ (ร้อยละ 20 ของราคาส่วนที่สูงกว่าราคาประมาณการ) เข้ากองทุนรักษาเสถียรภาพแทนชาวไร่ และจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 42.86 ของยอดเงินดังกล่าวเป็นค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพในส่วนของโรงงานเอง¹⁷⁸
- ถ้าราคาอ้อยจริงสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำ และสูงกว่าราคาอ้อยประมาณการ (ในกรณีที่ราคาอ้อยประมาณการต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำด้วย) ให้โรงงานจ่ายค่าอ้อยเพิ่มอีกร้อยละ 80 ของราคาจริงส่วนที่สูงกว่าราคาขั้นต่ำ และให้โรงงานนำส่งเงินที่เหลือ (ร้อยละ 20 ของราคาจริงส่วนที่สูงกว่าราคาขั้นต่ำ) เข้ากองทุนรักษา

¹⁷⁷ ตัวอย่างเช่น ราคาประมาณการอยู่ที่ 1,200 บาท ราคาอ้อยขั้นต่ำที่คำนวณที่ร้อยละ 90 จะอยู่ที่ 1,080 บาท ขณะที่ราคาประกันขั้นต่ำอยู่ที่ 1,100 บาท ซึ่งจะกลายเป็นราคาขั้นต่ำที่ประกาศใช้ในปีนั้น (เนื่องจากสูงกว่า 1,080 บาท) เมื่อสิ้นสุดแล้วแล้วคำนวณราคาอ้อยจริงได้ 1,050 บาท กองทุนจะจ่ายชดเชยค่าอ้อยที่ชาวไร่รับมาเกินให้โรงงาน $1,100 - 1,050 = 50$ บาท แต่จะจ่ายเงินชดเชยค่าการผลิตของโรงงาน 42.86% ของ $1,080 - 1,050 = 30$ บาท เท่านั้น (ไม่ใช่ 42.86% ของ $1,100 - 1,050$ บาท)

¹⁷⁸ ซึ่งเท่ากับในปีนั้น ชาวไร่และโรงงานจ่ายค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนในสัดส่วน 70:30

เสถียรภาพแทนชาวไร่ และจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 42.86 ของยอดเงินดังกล่าวเป็น ค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพในส่วนของโรงงานเอง¹⁷⁹

- หลักเกณฑ์ รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยค่ารักษาเสถียรภาพจะใส่เข้าไปใน พ.ร.บ.ฯ ฉบับใหม่ โดยห้ามปรับเกณฑ์การคำนวณค่าอ้อยขั้นต้นและ/หรือปรับลดอัตราค่าธรรมเนียม ในช่วง 10 ปีแรกของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ฯ ใหม่ (ยกเว้นในส่วนของราคาขั้นต่ำที่ให้ ทบพจนได้หลัง 5 ปี) หลังจากนั้น กอน. และคณะกรรมการกองทุนฯ อาจทบทวน เกณฑ์และอัตราที่เก็บได้ทุก 10 ปี แต่การปรับจะต้องรักษาวัตถุประสงค์ที่ให้มีเงิน เข้าสู่กองทุนมากกว่าเงินที่กองทุนต้องจ่ายออกไป

ตารางที่ 4.8 เป็นตัวอย่างการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นสำหรับปี 2554/55 ซึ่งคำนวณโดยใช้ข้อมูล หลักๆ ถึงเดือนกันยายน 2554 การคำนวณนี้มีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต่างจากวิธีที่คณะผู้วิจัยเสนอเล็กน้อย (แต่คงจะไม่ทำให้ได้ผลที่ต่างออกไปมากนัก) โดยคณะผู้วิจัยได้ประมาณค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวขึ้นเอง โดยอิงตัวเลขพรีเมียมของน้ำตาลทรายดิบที่ขายโดย อนท. สำหรับปี 2554/55 (เฉลี่ย 0.9968 เซ็นต์ต่อ ปอนด์ หรือประมาณร้อยละ 3.8 ของราคาน้ำตาลทรายดิบ) มาประมาณค่าพรีเมียมของน้ำตาลทรายขาว โดยสมมุติว่าน้ำตาลทรายขาวมีอัตราพรีเมียมต่อราคาน้ำตาลทรายขาว (คิดเป็นร้อยละของราคา) เท่ากับ อัตราร้อยละ 3.8 ของน้ำตาลทรายดิบในปีเดียวกัน

ราคาประมาณการสำหรับน้ำตาลทรายดิบเป็นค่าเฉลี่ย (ถ่วงน้ำหนัก) ของราคาล่วงหน้าของสัญญา ที่มีกำหนดส่งมอบในเดือน ต.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55 และ ก.ค. 55 (โดยราคาล่วงหน้าในแต่ละสัญญา เฉลี่ยจากราคารายวันของสัญญานั้นๆ ที่ซื้อขายกันในช่วง 1-30 ก.ย. 54) (ดูวิธีการอ้างอิงและการถ่วง น้ำหนักจากตารางที่ 4.6)

สำหรับราคาประมาณการของน้ำตาลทรายขาวในตารางนี้เป็นค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคาล่วงหน้า ของสัญญาที่มีกำหนดส่งมอบในเดือน ต.ค. 54, ธ.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55, ส.ค. 55 ทั้งนี้ ราคาล่วงหน้า ของสัญญาที่ส่งมอบเดือน ต.ค. 54 เฉลี่ยจากราคาปิดรายวันในช่วง 16 ส.ค. 54- 15 ก.ย. 54 ซึ่งเป็น ช่วงหนึ่งเดือนสุดท้ายที่ตลาดมีการซื้อขายสัญญาดังกล่าว) ส่วน สัญญาเดือน ธ.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55, ส.ค. 55 และ ต.ค. 55 เฉลี่ยจากราคาปิดรายวันในช่วง 1-30 ก.ย. 54)

¹⁷⁹ ซึ่งเท่ากับในปีนั้น ชาวไร่และโรงงานจ่ายค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนในสัดส่วน 70:30

ตารางที่ 4.8 ตัวอย่างการคำนวณราคาซื้อขายขั้นต้นสำหรับปี 2554/55 (คำนวณโดยใช้ข้อมูลหลักๆ ถึงเดือนกันยายน 2554)

ราคาซื้อขาย ความหวาน	ราคาส่งหน้า (บาท/กก.)		พรีเมียม น้ำตาล ทรายดิบ (บาท/ กก.)	% ของ พรีเมียม ต่อราคา น้ำตาล ทรายดิบ	พรีเมียม น้ำตาล ทรายขาว (บาท/ กก.)***	ราคารวมพรีเมียม (บาท/กก.)		ประมาณการราคาซื้อขาย ตามสูตรใหม่		ราคาซื้อขายขั้นต้นตามสูตรใหม่ คิดจากร้อยละ... ของราคา ประมาณการ			ราคาซื้อขาย ขั้นต้นจริง (บาทเงินกู้ 154 บ.)
	น้ำตาลทราย ดิบ*	น้ำตาลทราย ขาว**				น้ำตาล ทราย ดิบ	น้ำตาล ทราย ขาว	กาก น้ำตาล คิด เป็น 10%	กาก น้ำตาล คิดเป็น 7%	94%	90%	94%	
10 CCS	17.56	20.83	0.67	3.82%	0.80	18.23	21.63	1,344	1,263	1,209	1,142	1,154	
12 CCS								1,613		1,451	1,371	1,274 (1,354 ถัดคิด CCS 100%)	

หมายเหตุ :

* ราคาน้ำตาลทรายดิบ คิดจากค่าเฉลี่ย (ถ่วงน้ำหนัก) ของราคาส่งหน้าส่งมอบในเดือน ต.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55 และ ก.ค. 55 (ราคาส่งหน้าในทุกกรณีเฉลี่ยจากรายรายวันที่ซื้อขายกันในช่วง 1 กย. 54 – 30 กย. 54) สูตรการอ้างอิงและการถ่วงน้ำหนักจากตารางที่ 4.6

** ราคาน้ำตาลทรายขาว คิดจากค่าเฉลี่ย (ถ่วงน้ำหนัก) ของราคาส่งหน้าของสัญญาเดือน ต.ค. 54, ธ.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55 (ค่าเฉลี่ยของราคาส่งหน้าของสัญญาเดือน ต.ค. 54 ใช้ราคาปิดรายวันในช่วง 16 ส.ค. 54- 15 กย. 54 ส่วน สัญญาเดือน ธ.ค. 54, มี.ค. 55, พ.ค. 55 และ ต.ค. 55 ใช้ราคาปิดรายวันในช่วง 1 กย. 54 - 30 กย. 54) สูตรการอ้างอิงและการถ่วงน้ำหนักจากตารางที่ 4.6

*** คณะผู้วิจัยประมาณการค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวขึ้นเองโดยสมมุติว่าน้ำตาลทรายขาวมีพรีเมียมที่คิดเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับเปอร์เซ็นต์พรีเมียมของน้ำตาลทรายดิบในปีนั้น

จากตารางที่ 4.8 ถ้าใช้สูตรที่เสนอคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นตั้งแต่ช่วงสิ้นเดือนกันยายน 2554 และกำหนดที่ร้อยละ 90 ของประมาณการรายรับตามที่คณะผู้วิจัยเสนอ ก็จะได้ราคาอ้อยขั้นต้นที่ 10 CCS ที่ 1,209 บาท ซึ่งเทียบได้ประมาณ 1,451 บาทต่อตันอ้อยจริงที่ค่าความหวานเฉลี่ย 12 CCS¹⁸⁰

ในขณะที่ราคาขั้นต้นจริงของปี 2554/55 (ซึ่งกำหนดที่ร้อยละ 94 ของประมาณการรายรับ) กำหนดที่ 1,000 บาทต่อตันอ้อยที่ 10 CCS เมื่อบวกเงินกู้ที่ กอน./กรม. อนุมัติ 154 บาทต่อตันอ้อยจริง ก็เท่ากับ 1,274 บาทต่อตันอ้อยจริงที่ค่าความหวานเฉลี่ย 12 CCS)¹⁸¹

การรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลโดยใช้กองทุนฯ ตามแนวทางที่เสนอนี้ ถ้ามีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และทำตามกติกาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ก็จะสามารถดำเนินไปได้ในตัวเองในระยะยาว โดยทั้งชาวไร่และโรงงานจะได้รับราคาเฉลี่ยที่สะท้อน (แต่ผันผวนน้อยกว่า) ราคาน้ำตาลในตลาดโลก (ซึ่งมีแนวโน้มค่อนข้างดีในอนาคต) โดยไม่ต้องอาศัยแรงกดดันทางการเมืองอย่างที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งกรณีที่ประสบความสำเร็จ (เช่น การขอกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยในบางปี) กรณีที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ (เช่น การผลักดันให้ขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ) และกรณีที่ความสำเร็จขึ้นกับสายสัมพันธ์ทางการเมืองและแนวคิดของนักการเมืองเอง (เช่น กรณีขึ้นราคาน้ำตาล 5 บาทในสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช)

ข้อเสนอส่วนนี้เป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนมากำหนดกติกาการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ในส่วนของการรักษาเสถียรภาพ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะสามารถดำเนินการตามข้อเสนอในส่วนนี้ได้โดยไม่ต้องผูกกับข้อเสนอเรื่องราคาอ้อยในหัวข้อ 4.4 เสียทีเดียว เช่นในกรณีที่ชาวไร่และโรงงานตกลงกันใช้สูตรอื่นในการคำนวณราคาอ้อยในช่วงเปลี่ยนผ่าน¹⁸² แต่ถ้าเกิด

¹⁸⁰ ทั้งนี้ ข้อมูลจากศูนย์บริหารการผลิตถึงวันที่ 21 พค. 2555 ซึ่งปิดหีบไปแล้ว มีอ้อยเข้าหีบรวมทั้งหมด 97.98 ล้านตัน และมีค่าความหวานเฉลี่ยที่ 12.04 CCS

¹⁸¹ ซึ่งต่ำกว่าราคาที่ได้จากสูตรที่ 1,451 บาทต่อตันอ้อยจริงที่ค่าความหวานเฉลี่ย 12 CCS แต่ถ้าสมมติให้เปลี่ยนมาคิดค่าอ้อยตาม CCS ทั้ง 100% ชาวไร่อ้อยโดยเฉลี่ยก็จะได้รับเงินค่าอ้อยขั้นต้น (ที่คิดที่ 94% ของประมาณการรายรับ) รวมเงินกู้แล้วเป็น 1,354 บาทต่อตันอ้อยจริงที่ค่าความหวานเฉลี่ย 12 CCS ซึ่งยังต่ำกว่าราคาที่ดีที่คิดที่ 90% ของสูตรใหม่

¹⁸² ในบทเฉพาะกาลของร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอ (ดูภาคผนวก) มีข้อความดังต่อไปนี้

“มาตรา ๗๙ ในช่วงสี่ปีการผลิตแรกถัดจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ คณะกรรมการอาจเลือกใช้สูตรการคำนวณราคาอ้อยสูตรอื่นได้ แต่การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของราคาประมาณการ และการคำนวณราคาอ้อยจริงจะต้องใช้สูตรเดียวกันกับสูตรที่ใช้คำนวณราคาอ้อยขั้นต้นโดยแทนค่าตัวเลขประมาณการด้วยตัวเลขจริง

ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้การคำนวณราคาอ้อยตามวรรคก่อนแยกเป็นรายเขต ราคาอ้อยขั้นต้นของแต่ละเขตจะต้องกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของราคาประมาณการในเขตนั้น ...”

กรณีดังกล่าว ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำเป็นรายเขต (หรือรายโรงงาน) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่กองทุนฯ ต้องรับภาระจ่ายเงินชดเชยค่าการผลิตให้โรงงานในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่ได้ตกต่ำกว่าที่คาดการณ์เอาไว้ ซึ่งย่อมไม่ใช่เหตุผลที่ควรมีการชดเชยจากระบบรักษาเสถียรภาพ¹⁸³

4.6 ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย

ข้อเสนอในส่วนนี้ มีทั้งส่วนที่จำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับข้อเสนอในสามส่วนแรก และข้อเสนอเพื่อให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำงานได้มีประสิทธิภาพหรือสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น สำหรับตัวร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่ได้นำเสนอไว้ในภาคผนวก ข. ของรายงานนี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถนำข้อเสนอต่างๆ จากรายงานนี้ไปใช้ในปีการผลิต 2555/56 ได้ทันที เนื่องจากข้อเสนอทั้งหมดสามารถทำทุกอย่างได้ภายใต้ พ.ร.บ.ฯ ฉบับปัจจุบันอยู่แล้ว

ก. บทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกย่อๆ ว่า “กองทุนฯ”) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ตั้งกองทุนย่อย (หรือแยกบัญชีย่อย) ขึ้นมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ โดยทั้งเงินทุนและดอกเบี้ย (และหนี้สินและดอกเบี้ยเงินกู้—ถ้ามี) ของกองทุนย่อยนี้ ถือเป็นกรรมสิทธิ์ (และความรับผิดชอบ) ร่วมกันของชาวไร่อ้อย (ที่ยังคงประกอบอาชีพนี้อยู่) และโรงงานน้ำตาลที่ดำเนินการอยู่ (ในสัดส่วนประมาณ 70:30)¹⁸⁴ ทั้งนี้กองทุนย่อยนี้จะบริหารโดยบุคลากรของกองทุนฯ และค่าใช้จ่ายในการบริหารทั้งหมดให้ใช้จากกองทุนฯ ใหญ่¹⁸⁵ เพื่อให้มีหลักประกันว่าเงินในกองทุนย่อยนี้จะใช้สำหรับการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมตามมาตรา 54 ของร่าง พ.ร.บ.ฯ ใหม่ (มาตรา 56 เดิม) เท่านั้น โดยจะไม่มีโอกาส “ถูกฉ้อโกง” ไปใช้อย่างอื่น (รวมทั้งการปล่อยกู้ในกรณีต่างๆ)

¹⁸³ ตัวอย่างเช่น ในปี 2554/55 ที่ระบุว่ากำหนดค่าอ้อยขั้นต่ำที่ “ค่าเฉลี่ย” 94% ของราคาประมาณการนั้น ในความเป็นจริงที่มีการแยกคำนวณค่าอ้อยเป็นรายเขตนั้น สำหรับบางเขต ค่าอ้อยขั้นต่ำที่กำหนดเท่ากันทั่วประเทศคิดเป็นถึง 106% ของราคาประมาณการของเขต ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ในระยะหลังกองทุนฯ ต้องรับภาระจ่ายเงินชดเชยค่าการผลิตฯ ให้โรงงานอย่างน้อยในบางเขตแทบทุกปี

¹⁸⁴ ยกเว้นหนี้สินเดิมตามบทเฉพาะกาล (ดูข้างล่างหรือหน้าถัดไป) ซึ่งถือเป็นภาระหนี้ของชาวไร่

¹⁸⁵ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนย่อยนี้จะมีเพียงค่าเวลาส่วนหนึ่งของบุคลากรและค่าเก็บข้อมูลของธุรกรรมต่างๆ ซึ่งรวมแล้วจะเป็นค่าใช้จ่ายที่น้อยมาก เนื่องจากในระบบที่จะเสนอนี้ จะมีกฎ กติกา ในการเก็บเงินและจ่ายเงินที่ชัดเจนอยู่แล้ว และถ้าจะมีการแก้ไขจะต้องมาจากในระบบใหญ่ ไม่ใช่ปรับแก้ได้ตามดุลยพินิจของผู้บริหาร/จัดการกองทุนย่อยเอง

- กติกาการเก็บเงินเข้าและจ่ายออกจากกองทุนหรือบัญชีย่อยนี้ เป็นไปตามที่เสนอไว้ในหัวข้อ 4.5
- (บทเฉพาะกาล 1) ถ้ามีการเริ่มใช้ระบบนี้ในปีการผลิตที่กำลังมาถึงนี้ (2555/56) ให้โอนหนี้สินจากเงินกู้ที่กู้มาเพื่อเพิ่มค่าอ้อยก่อนหรือในปี 2554/55 ส่วนที่ยังคงค้างชำระหลังจากที่มีการยกเลิกโควต้า ก. เข้ามาเป็นหนี้สินของกองทุนย่อยนี้¹⁸⁶ และให้เรียกเก็บเงินพิเศษ ตามลำดับขั้นตอนต่อไปนี้คือ (1) หักจากค่าอ้อยขั้นสุดท้ายของปี 2554/55 ในกรณีที่ค่าอ้อยขั้นสุดท้ายในปี 2554/55 สูงกว่าค่าอ้อยขั้นต้น (2) หักจากค่าอ้อยขั้นต้นในปี 2555/56¹⁸⁷ ในปริมาณที่เพียงพอสำหรับชำระหนี้ได้หมดภายในไม่เกินเดือนกันยายน 2556 ทั้งนี้ หลังจากหักแล้วค่าอ้อยขั้นต้นจะต้องไม่ต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 4.5 (3) ถ้าหักค่าอ้อยส่วนนี้แล้วยังไม่พอชำระหนี้ (รวมทั้งในกรณีที่มีการกู้มาเพิ่มอีก) ให้กองทุนฯ เจาะขอยึดการชำระหนี้บางส่วนออกไปและตามไปหักจากค่าอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าอ้อยขั้นต้นในปีต่อไป จนสามารถชำระหนี้ส่วนนี้ได้หมด¹⁸⁸
- (บทเฉพาะกาล 2) ถ้ามีการเริ่มใช้ระบบนี้ในปีการผลิต 2556/57 และในกรณีที่กองทุนฯ สามารถชำระหนี้สินจากการกู้มาเพิ่มค่าอ้อยได้หมดก่อนหน้านั้น ให้นำรายได้จากเงินที่ขึ้นค่าน้ำตาลโควต้า ก. (5 บาท/กก.) ที่เหลือเข้ามาเป็นเงินทุนประเดิมของกองทุนย่อยนี้ (แต่ถ้าเมื่อเริ่มใช้ระบบนี้ยังมีหนี้สินคงค้างจากการกู้เพิ่ม ก็ให้ใช้วิธีที่บรรยายไว้ในบทเฉพาะกาล 1 ข้างต้น) ทั้งนี้ รัฐบาลควรต้องทนต่อแรงกดดันของชาวไร่และไม่ควรอนุมัติให้มีการกู้มาเพิ่มค่าอ้อยในปี 2555/56 อีกในกรณีที่ค่าอ้อยขั้นต้นที่คำนวณได้จากสูตรยังสูงกว่าราคาขั้นต้นที่กำหนด

¹⁸⁶ สำหรับหนี้สินคงค้างจากการจ่ายเงินตามมาตรา 56 ของปี 2549/50 นั้น กองทุนฯ จะชำระคืนด้วยเงินงบประมาณ (ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลจัดสรรตามที่ตกลงเอาไว้ตั้งแต่รัฐบาลสุรยุทธ์) และจากรายรับอื่นของกองทุนฯ ตามแผนการชำระหนี้เดิมของกองทุนฯ ซึ่งดำเนินการมาอย่างราบรื่นในช่วงที่ผ่านมา

¹⁸⁷ โดยให้โรงงานจ่ายเงินส่วนต่างนี้ให้กองทุนฯ ตามสัดส่วนของเงินค่าอ้อยที่จ่ายให้ชาวไร่ในเดือนนั้น เหตุที่ต้องหักจากราคาขั้นต้นก็เพื่อให้กองทุนรักษาความสามารถในการชำระหนี้ได้อย่างต่อเนื่อง (โดยไม่ต้องผิณฑัดชำระหนี้เป็นปี) หลังจากรายได้จากเงินค่าน้ำตาลที่เก็บเพิ่ม 5 บาทหมดไปเมื่อมีการนำข้อเสนอชุดนี้มาใช้

¹⁸⁸ ให้ใช้วิธีเดียวกันนี้ในกรณีที่มีการเริ่มใช้ระบบนี้ในปีการผลิต 2556/57 แต่กองทุนฯ ยังมีหนี้คงค้างค้างในส่วนนี้จากการกู้มาเพิ่มค่าอ้อยในปี 2555/56 อีก ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลไม่ควรให้กู้ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นต้นยังสูงกว่าราคาขั้นต้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ ของร่าง พ.ร.บ. ใหม่ คือที่ 1200 บาทต่อตันสำหรับอ้อยที่ความหวาน 11 CCS

- อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงสถานะทางการเงินของกองทุนฯ ในปัจจุบัน ในช่วงที่เริ่มระบบใหม่ อาจพิจารณานำเงินที่เหลือของกองทุนฯ (ที่ไม่มีภาระผูกพันในปัจจุบัน) มาใช้หนี้ส่วนนี้ด้วย¹⁸⁹ และโอนเงินส่วนที่เหลือ (ที่ไม่มีภาระผูกพัน ณ วันที่เริ่มระบบใหม่--ถ้ามี) เข้าเป็นกองทุนประเดิมสำหรับกองทุนรักษาเสถียรภาพ ซึ่งก็จะช่วยสร้างความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของกองทุนในส่วนนี้ (ในกรณีที่จำเป็นต้องไปเจรจากู้ยืมในอนาคต ซึ่งอาจยังมีความจำเป็นแม้กระทั่งในกรณีที่เงินเข้าและเงินออกจะสมดุลย์กันในระยะยาว)
- หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบแล้ว นอกจากยกเลิกการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ จากน้ำตาลโควต้า ก. 5 บาท/กก. แล้ว รายได้ของกองทุนฯ ในส่วนของการถอดภาษีมูลค่าเพิ่ม ก็ควรจะหมดไปด้วย
- คณะผู้วิจัยเสนอให้นำ**กำไรจากการขายน้ำตาลโควต้าสหรัฐอเมริกา** เพิ่มเข้ามาเป็นรายได้ของกองทุนฯ ทั้งนี้ “กำไร” ส่วนนี้คำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาที่ อนาคต. ขายได้จริง (ซึ่งอิงราคา New York #16) กับราคาน้ำตาลทรายดิบที่บวกค่าไทยพรีเมียมแล้วที่ อนาคต. ขายได้ในปีเดียวกัน (ซึ่งอิงราคา New York #11)
- นอกจากนี้ ควรต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม (ในส่วนที่นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมในด้านการรักษาเสถียรภาพ) ของกองทุนฯ ด้วย
 - การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเหล่านี้ขึ้นกับการพิจารณาปรับเปลี่ยนบทบาท/หน้าที่อื่นๆ ของกองทุนด้วย อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่ากองทุนควรเน้นบทบาทหลักของตัวเอง (รวมทั้งการสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา และงานที่จำเป็นที่อาจจะช่วยสนับสนุนการรักษาเสถียรภาพของระบบ) และหลีกเลี่ยงการขยายบทบาทไปทำงานที่มีผู้อื่นทำหรือดูแลอยู่แล้ว
 - ตามแนวทางนี้ อัตราการเก็บเงินเข้ากองทุนก็จะขึ้นกับค่าใช้จ่ายประจำของกองทุนฯ บวกกับงบวิจัย ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการทำแผนด้านกรวิจัย (รวมทั้งงบ) ขึ้นมาอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการพิจารณาตั้งสถาบันวิจัยย่อย น้ำตาล และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง โดยอาจเป็นองค์กรภายใต้กองทุน

¹⁸⁹ ทั้งนี้เนื่องจากเงินกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มีส่วนสำคัญที่มาจาก**รายได้จากเงินส่วนต่างภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (VAT)** ซึ่งในช่วงที่เริ่มนำเงินส่วนนี้มาเข้ากองทุนฯ ก็มีวัตถุประสงค์หนึ่งให้นำมาชำระหนี้ของกองทุนฯ

- เมื่อคำนึงถึงความยากลำบาก (ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคในด้านการเงิน) ในการดึงชาวไร่ โรงงาน และส่วนราชการมาตกลงร่วมกันทำแผนและงบวิจัยสำหรับอุตสาหกรรมในระยะยาว เพื่อให้การตกลงทำได้ง่ายขึ้น ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนสัดส่วนของการเก็บค่าธรรมเนียมการวิจัยจากชาวไร่และโรงงานเป็น 50:50 (แทนที่จะเป็น 70:30) เพราะงานวิจัยด้านอ้อยเองก็เป็นประโยชน์กับทางโรงงานด้วยเช่นกัน
- สำหรับการจัดสรรงบวิจัยของภาครัฐนั้น ถ้ารัฐบาลหันมาใช้วิธีให้ทางสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และหน่วยงานให้ทุน 5 หน่วยงานของประเทศ (หรือ 5ส. ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) สำนักงานส่งเสริมนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)) เป็นผู้กำหนดตามกรอบการวิจัยที่ปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้กำหนดเรื่องอ้อยและน้ำตาลเป็น 1 ใน 11 กลุ่มเรื่องการวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองของความต้องการในการพัฒนาประเทศนั้น (ดูรายละเอียดกรอบการวิจัยนี้ในกรอบที่ 4.4) วิธีหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิภาพในการกำหนดกรอบการวิจัยที่ตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรม ก็คือให้ตัวแทนกองทุนฯ และ กอน. เข้าไปมีส่วนในการกำหนดกรอบการวิจัยด้วย โดยอาจทำข้อตกลงในด้านการร่วมกันจ่ายบสำหรับกรอบการวิจัยดังกล่าว (เช่น กองทุนฯ และรัฐบาลร่วมกันจ่ายฝ่ายละครึ่ง) หรือถ้ายังไม่มีการตกลงเรื่องการเงิน ก็ควรมีมีข้อตกลงในด้านการแบ่งงานกันทำซึ่งจะช่วยในการกำหนดทิศทางการวิจัยและหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อน
- ค่าธรรมเนียมเหล่านี้ (ส่วนที่นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพ) ในส่วนของชาวไร่ (และค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย) ควรหักจากค่าอ้อยขั้นต้น (ส่วนของโรงงานก็ให้จ่ายในช่วงเดียวกัน)

**กรอบที่ 4.4 กรอบการวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และหน่วยงานให้ทุน 5
หน่วยงานของประเทศ (5ส.) ให้ทุนอุดหนุนปีงบประมาณ 2556**

.....

7. อ้อยและน้ำตาล

กรอบการวิจัย

1. การวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร ในการปลูก การเก็บเกี่ยว การลำเลียง มีการเปรียบเทียบทางด้านเศรษฐศาสตร์ อัตราภาษีโครงสร้างพิภคของเครื่องจักรกลเกษตรและกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาประสิทธิภาพเครื่องจักรกลเกษตรที่ได้ให้ทุนโดยหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำไปผลิตเพื่อการใช้ได้จริง
2. ระบบที่ใช้ในการพัฒนาพันธุ์ รวบรวมและประเมินเชื้อพันธุกรรมอ้อยอย่างมีระบบอย่างยั่งยืนโดยมีเครือข่าย (ศูนย์อ้อย สถาบันการศึกษา โรงงานน้ำตาล ที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรเพื่อใช้ร่วมกันได้ ฯลฯ) เพื่อนำสู่การจัดตั้งองค์กรที่ถาวร
3. ระบบการจัดการอ้อยตั้งแต่การเพาะปลูกจนถึงการนำเข้าสู่โรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด ทั้งในและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงคุณภาพของผลผลิต
4. การศึกษาวิธีการสร้างความยั่งยืนของสังคมเกษตรกรชาวไร่อ้อย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ในระยะเวลา 10-15 ปี ข้างหน้า
5. การศึกษาประสิทธิภาพสูงสุดของปัจจัยการผลิตอ้อยและน้ำตาล (เช่น การจัดการดินและปุ๋ย การควบคุมศัตรูพืช ขบวนการผลิตในโรงงาน)
6. การศึกษาสิ่งที่เหลือจากกระบวนการผลิตน้ำตาลเพื่อเพิ่มมูลค่าลดการนำเข้า เช่น ฟิลเตอร์เค้ก ชี้เก๊า โมลาส โบอ้อย ชานอ้อย อื่นๆ ในรูปแบบต่างๆ

วัตถุประสงค์

เพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาการสนับสนุนโครงการวิจัยด้านอ้อยและน้ำตาล

ผลผลิต

1. การวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร
2. ระบบที่ใช้ในการพัฒนาพันธุ์ รวบรวมและประเมินเชื้อพันธุกรรมอ้อยอย่างมีระบบอย่างยั่งยืน
3. ระบบการจัดการอ้อยตั้งแต่การเพาะปลูกจนถึงการนำเข้าสู่โรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ
4. วิธีการสร้างความยั่งยืนของสังคมเกษตรกรชาวไร่อ้อย
5. การศึกษาประสิทธิภาพสูงสุดของปัจจัยการผลิตอ้อยและน้ำตาล
6. การวิจัยสิ่งที่เหลือจากกระบวนการผลิตน้ำตาลเพื่อเพิ่มมูลค่าลดการนำเข้า

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). 2555. *กรอบการวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ 5ส. ให้ทุนอุดหนุน ปีงบประมาณ 2556*. หน้า ๗-18.

ข. บทบาทของคณะกรรมการต่างๆ และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.)

- แม้ว่าเป้าหมายหนึ่งของระบบใหม่ก็คือลดการควบคุมและเพิ่มความคล่องตัว แต่ระบบนี้ก็ยังคงอาศัยการกำกับดูแล และเจรจาต่อรองของฝ่ายต่างๆ ในระดับหนึ่ง ดังนั้น ระบบคณะกรรมการต่างๆ ที่อาศัยตัวแทนจากฝ่ายต่างๆ ก็ยังมีความจำเป็น แต่อาจจะไม่จำเป็นต้องมีจำนวนหรือการประชุมมากเท่าเดิม
 - เนื่องจากการควบคุมปริมาณการปลูกอ้อยไม่ได้มีความจำเป็นในปัจจุบัน (และถึงแม้ถ้าจะต้องการควบคุมจริงๆ ก็แทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ) แนวทางหนึ่งคือการรวมบทบาทหน้าที่ที่เหลือของคณะกรรมการอ้อยเข้าไปเป็นบทบาทของคณะกรรมการบริหารแทน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในระดับจังหวัดหรือระดับโรงงานด้วย
 - คณะกรรมการน้ำตาลทราย จะยังมีความจำเป็นในการกำหนดมิโควัต้า ก. และกำกับดูแลในส่วนนี้ ซึ่งฝ่ายราชการ (โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์) ควรเป็นองค์ประกอบและมีบทบาทที่สำคัญ (ควรกำหนดให้ประธานมาจากตัวแทนกระทรวงพาณิชย์ ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ และลดจำนวนตัวแทนฝ่ายชาวไร่และโรงงานลงให้เสียงของทั้งสองฝ่ายรวมกันแล้วไม่ใช่เสียงข้างมาก) รวมทั้งควรต้องกำหนดกติกากำหนดมิโควัต้า ก. ตามหลักการที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้ใน พ.ร.บ.ฯ ใหม่ด้วย)
 - เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1-2 คนใน กอน. ในปัจจุบัน คณะกรรมการบริหารเป็นคณะเดียวที่มีผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่ กอน. ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายกลับไม่มีจึงควรมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่ใช่ตัวแทนชาวไร่ โรงงาน และราชการ มาช่วยทำให้ กอน. มีแง่มุมที่กว้างขึ้นในการพิจารณานโยบายและมาตรการสำหรับอุตสาหกรรมนี้ นอกจากนี้ ควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนในกรรมการน้ำตาลทราย (ซึ่งมีบทบาทใหม่ที่เปลี่ยนไปจากเดิม) และกรรมการบริหารกองทุนฯ ด้วย
- ในส่วนของ สอน. นั้น ในขณะที่งานด้านการควบคุมจะลดลง แต่ในยุคที่ต้องการข้อมูลข่าวสารและการปรับตัวที่รวดเร็วดังเช่นในปัจจุบันนี้ สอน. ควรต้องเสริมความเข้มแข็งในด้านวิชาการและฐานข้อมูล และสามารถเป็นฝ่ายเลขานุการที่เป็นผู้นำในด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปรับตัวของอุตสาหกรรมนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตที่

อุตสาหกรรมนี้มีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่มากจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ระดับ 100 ล้านตันต่อปี (และยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากชาวไร่ได้ราคาอ้อยที่ดีกว่าเดิมอย่างเห็นได้ชัดในช่วง 3-4 ปีนี้ และโรงงานก็กำลังขยายการผลิตในช่วงนี้)

- ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย จะมีบทบาทหลักในภาคสนามในด้านการกำกับดูแลการซื้อขายอ้อย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดค่า CCS ซึ่งจะมีความสำคัญมากขึ้น) และถึงแม้ว่าไม่มีการขึ้นงวดน้ำตาล ศูนย์ฯ ก็ยังคงต้องมีหน้าที่ตรวจสอบบันทึกการส่งน้ำตาลออกมาขายในตลาดในประเทศ
 - แต่ในกรณีที่ยังคงมีระบบการกำหนดโควต้า ก. (และการขึ้นงวดน้ำตาล ในกรณีที่ใช้ข้อเสนอลูกค้าในช่วงเปลี่ยนผ่าน) งานของศูนย์ฯ ก็จะไม่ต่างจากเดิมมากนัก
 - ในระบบการคำนวณราคาอ้อยใหม่นี้ ความแม่นยำของการวัดค่าความหวานของอ้อยในระบบนี้มีความสำคัญมากขึ้น จึงควรต้องมีการตรวจสอบและปรับกระบวนการวัดค่าความหวานให้มีมาตรฐานเดียวกัน และมีข้อกังขาให้น้อยที่สุด ซึ่งอาจต้องมีการลงทุนในการปรับระบบด้วย ซึ่งช่วงนี้ก็น่าจะเป็นช่วงที่เหมาะสมพอสมควรเนื่องจากได้ใช้ระบบวัดความหวานมานานเกือบสี่ปีแล้ว
 - อาจขยายบทบาทของศูนย์ฯ ในด้านการรวบรวมข้อมูลด้านการผลิตของโรงงานและงานวิชาการในส่วนนี้ (เช่น ด้านเทคโนโลยี รวมถึงการวัดประสิทธิภาพ) เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้และเข้าถึงข้อมูลการผลิตจริงมากที่สุด

ค. บทบาทของกระทรวงพาณิชย์

- ในระยะเปลี่ยนผ่าน อาจเปลี่ยนวิธีการควบคุมราคาไปใช้สูตรที่อิงราคาน้ำตาลในตลาดโลกแทน แต่หลังจากนั้น (หรือในกรณีที่เลือกใช้ข้อเสนอหลักของผู้วิจัยในปีการผลิตนี้เลย) ก็เปลี่ยนไปคุมปริมาณแทนราคา (โดยใช้ราคาเป็นสัญญาณในการปรับปริมาณแทน)
- หลังจากเปลี่ยนระบบแล้ว ดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาด เช่น ดูแล/ป้องกันการฮั้วราคาของกลุ่มผู้ผลิตที่มีบทบาทเป็นผู้นำตลาดในส่วนของโมเดิร์นเทรด แม้ว่าคณะผู้วิจัยเชื่อว่าการฮั้วราคาดังกล่าวมีค่อนข้างน้อย ในกรณีที่รัฐบาลยกเลิกการขึ้นงวดน้ำตาลก็ตาม

○ นอกจากนี้ใช้วิธีการติดตามดูแลโดยตรงแล้ว วิธีป้องกันการฮั้วราคาที่ดีวิธีหนึ่งก็คือ การปรับเปลี่ยนกฎกติกาโดยเปิดให้มีการนำเข้าน้ำตาลอย่างเสรีและกำหนดภาษี เป็นศูนย์ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ววิธีนี้จะไม่ทำให้มีการนำเข้า (ยกเว้นน้ำตาลที่เป็น ผลิตภัณฑ์พิเศษ แต่ปัจจุบันไทยก็ผลิตได้แทบทั้งสิ้น) เพราะผู้นำเข้าจะมีต้นทุนที่ สูงกว่าอยู่ดี แต่วิธีนี้ก็ช่วยป้องกันความพยายามในการฮั้วราคาภายในประเทศ ได้ เพราะจะทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ค้ารายใหญ่ตระหนักอยู่เสมอว่า ถ้าพวกเขา พยายามตั้งราคาที่สูงเกินไป ก็จะทำให้หันจากจะเสี่ยงกับการถูกแย่งตลาดจาก ผู้ผลิตอิสระที่มีจำนวนไม่น้อยในประเทศแล้ว ก็ยังจะเสี่ยงกับการมีผู้นำเข้า น้ำตาลมาตีตลาดภายในประเทศด้วย ซึ่งถ้าสามารถดำเนินการตามนี้ ก็จะลด โอกาสที่จะเกิดแรงจูงใจในการพยายามฮั้วตลาดภายในประเทศลงได้มาก

- ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กระทรวงพาณิชย์ต้องหลีกเลี่ยงการแทรกแซงตลาด น้ำตาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงเพื่อพยายามควบคุมราคาให้ต่ำ (รวมทั้งการ แทรกแซงในทางอ้อม เช่น การ “ขอรับรอง/แนะนำ” ผู้ผลิตให้ขายในราคาต่ำกว่าราคาส่งออก ในช่วงที่ราคาตลาดโลกสูง)¹⁹⁰ เพราะนอกจากวิธีการกีดกันดังกล่าวจะไม่ได้ผล¹⁹¹ แล้ว ยัง อาจทำให้น้ำตาลขาดตลาดจากการที่ผู้ผลิตมีแรงจูงใจที่จะส่งออกมากกว่าจะมาเผชิญกับ ความยุ่งยากในการขายภายในประเทศที่ต้องขายในราคาต่ำและภายใต้ความกดดันจาก เจ้าหน้าที่ (เช่นในกรณีน้ำมันปาล์ม/ถั่วเหลืองในปีที่ผ่านมา)
- เมื่อเลิกควบคุมราคาและเปิดให้ค่าน้ำตาลในประเทศโดยเสรีแล้ว มีโอกาสมากที่จะมี น้ำตาลชนิดพิเศษต่างๆ เข้ามาขายในตลาดโมเดิร์นเทรดมากขึ้น ซึ่งทางกระทรวงควร เสาะหาความร่วมมือกับ ออย. ในการควบคุมดูแลด้านฉลากต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

¹⁹⁰ หรือใช้วิธีกึ่งบังคับให้ผู้ผลิตต้องแจ้งหรือรายงานต้นทุนก่อนที่จะยอมให้ปรับราคาสินค้า

¹⁹¹ ในปัจจุบัน (ปี 2554/55) ไทยผลิตน้ำตาลได้มากกว่า 10 ล้านตัน หรือมากกว่า 4 เท่าของปริมาณการบริโภคในประเทศ (และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 12 ล้านตันในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า) ดังนั้น มาตรการควบคุมไม่ให้ส่งออกเป็นมาตรการที่เป็นไปไม่ได้ ในทางปฏิบัติ (หรือถ้าพยายามสร้างอุปสรรคในการส่งออกก็จะเกิดผลเสียตามมาจนได้ไม่คุ้มเสีย) นอกจากนี้ กติกา การกำหนดราคาอ้อยที่เสนอโดยคณะผู้วิจัยเป็นกติกาที่มีข้อกำหนดในด้านประสิทธิภาพและอิงกับราคาในตลาดโลก ถ้ามี การใช้มาตรการที่ไปบีบผู้ผลิตน้ำตาลให้ได้ราคาที่ดีกว่าที่ควรจะเป็น ก็ย่อมจะส่งผลกระทบมาถึงความสามารถของพวกเขาในการจ่ายค่าอ้อยที่สมเหตุสมผลด้วย

ง. พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย

พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้รับอิทธิพลมาจากระบบของอัฟริกาใต้ในช่วงนั้นค่อนข้างมาก พ.ร.บ.ฯ ให้อำนาจและกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และองค์กรที่เกี่ยวข้อง (รวมทั้งกองทุนฯ และ สอน.) ไว้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกัน พ.ร.บ.ฯ ของไทยเขียนไว้แบบหลวมๆ ซึ่งทำให้สามารถตีความได้หลายแบบ และในหลายกรณีสามารถเลือกปฏิบัติได้หลายแบบโดยที่ไม่ขัดกับตัวหนังสือใน พ.ร.บ. ถึงแม้ว่าอาจจะดูไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. (เช่น การบังคับใช้มาตรา 56 โดยละเลยการใช้มาตรา 57 ในลักษณะที่กฎหมายได้ออกแบบเอาไว้¹⁹² ทำให้เงินเข้าและเงินออกจากกองทุนไม่ได้สัดส่วนกัน และในบางกรณีต้องไปให้รัฐบาลมาจ่ายให้ เช่นในปี 2549/50) หรือเลือกไม่ปฏิบัติตามตัวหนังสือของ พ.ร.บ. (หรือปฏิบัติแต่ในนาม) เช่น การควบคุมการปลูกอ้อย การกำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลที่ให้แต่ละโรงงานผลิต (ซึ่งในความเป็นจริงปริมาณที่จัดสรรจะปรับตามปริมาณการผลิตที่เกิดขึ้นจริง) แม้ว่าการที่ไม่ได้ทำตามเจตนารมณ์หรือแนวทางที่ออกแบบไว้ในกฎหมายอาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียในภาพรวมมากนัก (เช่น ถ้ามองในแง่การเจริญเติบโต ระบบของอัฟริกาใต้และออสเตรเลียที่อุตสาหกรรมของไทยนำมาเป็นต้นแบบ ซึ่งมีการควบคุมในด้านการปลูกอ้อยที่เข้มงวด ก็มีแนวโน้มที่จะเติบโตช้าหรือไม่เติบโตในระยะยาว ขณะที่ระบบของไทย ซึ่งมีการสะดุดอยู่บ้าง เช่น เมื่อกองทุนฯ ไม่มีเงินทุนสำหรับจ่ายเงินชดเชย ก็ต้องไปกู้และ/หรือไปกดดันให้รัฐบาลเอาเงินภาษีประชาชนมาจ่ายแทน) แต่วิธีที่ใช้อยู่นี้ก็ทำให้การทำงานของระบบขึ้นกับการเจรจาต่อรองในคณะกรรมการต่างๆ ค่อนข้างมาก (ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ก่อให้เกิดข้อตกลงใหม่ๆ หรือการเปลี่ยนกฎกติกาที่มีนัยสำคัญมากนัก) และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้เอื้อให้มีการปรับตัวในส่วนหลักๆ ของระบบ และแต่ละฝ่ายมักจะไปหาทางออกจากช่องว่างต่างๆ ที่มีอยู่แทน

ข้อเสนอที่สำคัญในด้านกฎหมายของคณะผู้วิจัยคือ ทำให้ พ.ร.บ. มีความคลุมเครือน้อยลง มีกติกาและแนวทางการปฏิบัติในส่วนที่สำคัญที่ชัดเจนและรัดกุม แต่ในขณะเดียวกันก็ลดการควบคุมที่ไม่จำเป็นลง เช่น

- ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ (ไม่ให้บังคับใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาโดยกระทรวงพาณิชย์ กับน้ำตาลทราย) และกำหนดกติกาในการกำหนดปริมาณโควต้า ก. ซึ่งจะปรับขึ้นลงตามส่วนต่างของ

¹⁹² ถึงแม้ว่าอาจจะอ้างได้ว่าการกำหนดเกณฑ์ตามมาตรา 57 ที่จะทำให้เป็นที่ยอมรับของชาวไร่และโรงงานทำได้ยากกว่าในกรณีของมาตรา 56 ก็ตาม

ราคาขายส่งหน้าโรงงานเฉลี่ยในประเทศกับราคา Nearest Futures ของ London #5 ในปีที่ผ่านมา และห้ามการรวมตัวกันกำหนดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาล (รวมทั้งการขึ้นงวด)

- บทเฉพาะกาล ที่ยังอนุญาตให้กำหนดราคา (และการขึ้นงวดน้ำตาล) ในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยกำหนดราคาขายส่งที่คำนวณมาจาก Nearest Futures price ของ London #5 และอัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิงจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ควรใช้อัตรากลาง เนื่องจากน้ำตาลส่วนนี้ไม่ได้มีการส่งออกไปจริง และปกติก็ไม่ได้มีการนำเข้าเช่นกัน)
- การตั้งกองทุนหรือบัญชียอยขึ้นมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบ (และกติกาที่เกี่ยวข้อง) โดยกำหนดกติกาและอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนฯ ที่ชัดเจนในระยะยาว และไม่เปลี่ยนแปลงไปตามดุลยพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- การกำหนดกติกาการซื้อขายอ้อยที่อิงกับผลผลิตหลัก เกณฑ์ประสิทธิภาพ และราคาตลาดโลก และในขณะเดียวกันเพิ่มความคล่องตัวในการปรับปรุงด้านเทคโนโลยีของโรงงาน แต่ก็ยังรักษาสีทธิของชาวไร่ในการเปลี่ยนแปลงกติกาในกรณีที่ผลผลิตหลักของระบบเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต (เช่น ระบบเปลี่ยนมาผลิตเอทานอลจากอ้อยในปริมาณที่มีนัยสำคัญ)¹⁹³
- กำหนดหลักการ/กติกาในการซื้อขายอ้อยที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น
 - สิทธิและหน้าที่ของชาวไร่และโรงงานในการซื้อขายอ้อย
 - สิทธิในการกำหนดกติกาในการซื้อขายเพิ่มเติม เช่น การเพิ่มหรือหักค่าอ้อย และบทบาทขององค์กรกลางในการวัดคุณภาพ/ความหวานของอ้อย
 - กติกาการซื้อขายอ้อยจากต่างประเทศ (ซึ่งข้อตกลง AFTA/AEC ได้เปิดให้นำเข้าโดยไม่เก็บภาษีอยู่แล้ว) เช่น กำหนดว่าโรงงานที่จะนำเข้าต้องสามารถปฏิบัติตามสัญญาการรับซื้ออ้อยได้ครบจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาและต้องให้สิทธิ์อ้อยในพื้นที่รอคิวเข้าหีบก่อน
- กำหนดกฎ กติกา ให้ชัดเจน ว่าคณะกรรมการชุดต่างๆ มีอำนาจหน้าที่อะไรบ้างตามความจำเป็น (โดยไม่ให้อำนาจที่กว้างมากเหมือนในปัจจุบัน)
- ปรับสถานะของกองทุน (จากนิติบุคคลภายใต้ระบบราชการ) มาเป็นองค์กรที่ต้องมีอิสระจากระบบราชการมากขึ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิสระทางการเงิน ในสถานการณ์ที่กองทุนจะต้องทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบฯ) ซึ่งรวมถึงต้องมีการกำหนดที่มาของประธานและคณะกรรมการกองทุนฯ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายนี้ด้วย

¹⁹³ แต่ในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับเอทานอล

- ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สอน. เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับงบบริหารบางส่วนจากกองทุนฯ แม้ว่ามีความเป็นไปได้ที่สภาวะการณ์นี้อาจเปลี่ยนแปลงไปบ้างหลังจากการปรับองค์กรในอนาคต¹⁹⁴ แต่ก็ยังมีความเป็นไปได้ที่ สอน. จะยังต้องพึ่งงบบริหารบางส่วนจากกองทุนฯ ซึ่งการยกร่าง พ.ร.บ.ฯ ใหม่ควรต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความทับซ้อนของตำแหน่ง ประธานหรือกรรมการกองทุนฯ กับผู้บริหารองค์กรที่รับงบบริหารจากกองทุนฯ ด้วย

- เปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบจากต่างประเทศ
- พิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างอ้อยกับเอทานอล (รวมทั้งอาจพิจารณาสังเคราะห์บางส่วนเข้ามาใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย ด้วย) แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงด้วยว่ามีการผลิตเอทานอลจากพืชผลอื่นด้วย (และตามข้อกำหนดในปัจจุบัน ก็สามารถตั้งโรงงานเอทานอลที่ผลิตจากน้ำอ้อยโดยโรงงานสามารถเจรจาซื้ออ้อยจากชาวไร่เองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. นี้)

จ. กฎหมาย/ระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการค้าเอทานอลอย่างเสรีในอนาคต เช่น
 - กำหนดข้อยกเว้นใน พ.ร.บ. สุรา ที่เป็นอุปสรรคในการจำหน่าย และการส่งออกเอทานอล ให้ไม่มีผลบังคับใช้กับการผลิตเอทานอลเพื่อเป็นเชื้อเพลิง (เช่น มาตรา 22 ที่ทำให้ไม่สามารถผสมเอทานอลต่างโรงงานเพื่อการส่งออกได้)¹⁹⁵ หรือแยกออกเป็น พ.ร.บ. สำหรับเอทานอลเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดนิยามของเอทานอลสำหรับเป็นเชื้อเพลิง (ทั้งที่แปลงสภาพแล้วและยังไม่แปลงสภาพ) รวมถึงเอทานอลสำหรับใช้ในอุตสาหกรรม (ที่ไม่สามารถนำมาบริโภคได้) ให้ชัดเจน เพื่อลดการควบคุมและการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดของ พ.ร.บ. สุรา โดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ การแยกชนิดของเอทานอลน่าจะทำได้ไม่ยาก เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการวางระบบฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตรวจวัดคุณภาพ และปริมาณของเอทานอลโดยกรมสรรพสามิตอยู่แล้ว
 - ปรับปรุง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตเพื่อสนับสนุนการส่งออกเอทานอล หากมีการระบุใน พ.ร.บ. สุรา ให้ยกเว้นเอทานอลจากการเป็นสุราประเภทหนึ่ง จะทำให้เอทานอลได้รับการ

¹⁹⁴ เช่นถ้ามีการโอนย้ายศูนย์บริหารการผลิตฯ ไปอยู่ภายใต้กองทุนฯ (แต่ส่วนนี้ไม่ได้เป็นข้อเสนอของคณะผู้วิจัย)

¹⁹⁵ ในปัจจุบัน เอทานอลจากต่างโรงงานจะไม่สามารถนำมาผสมรวมในถังเดียวกันได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นโรงงานในบริษัทหรือเครือเดียวกันก็ตาม

ยกเว้นภาษีสรรพสามิตสำหรับสุรา รวมไปถึงการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตของเอทานอลแปลงสภาพสำหรับส่งออก และเปิดกว้างให้มีการผลิตเอทานอลสำหรับอุตสาหกรรมในเกรดอื่นๆ นอกเหนือจากการผลิตเพื่อเป็นเชื้อเพลิงด้วย

- แก้ไขกฎระเบียบอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งออก เช่น การผ่อนคลายเป็นลดขั้นตอนของกฎระเบียบเรื่องการส่งออก การกำหนดค่าความสูญเสียระหว่างขนส่ง (Handling Loss) และการอนุญาตให้มีการ swap เอทานอลระหว่างโรงงานได้ (เช่น โรงงาน ก. ตั้งอยู่ที่ใกล้ท่าเรือ สามารถส่งออกเอทานอลตามคำสั่งซื้อของโรงงาน ข. ที่ตั้งอยู่ไกลกว่า) เป็นต้น¹⁹⁶

- แก้ไขเงื่อนไขการทำสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงกับกรมสรรพสามิตตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรากลั่นชนิดสุรากลั่น (เอทานอล) เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. 2550 (หมวด 2 ข้อ 8) ที่เป็นการอนุญาตให้จำหน่ายเอทานอลให้กับผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 เท่านั้น (โดยให้รวมไปถึงผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 10 ด้วย)

- ห้ามออกกฎระเบียบหรือมาตรการอื่นใดที่จะมาทำให้ผู้ซื้อที่มีอำนาจเหนือตลาดเอทานอลภายในประเทศมากขึ้นไปอีก

4.7 การดำเนินการเพื่อนำชุดข้อเสนอนี้มาใช้ในปีการผลิต 2555/56

แม้ว่าในระยะยาวนั้น การดำเนินการตามชุดข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จะต้องการหลักประกันว่ากติกาต่างๆ ที่กำหนดไว้จะต้องถูกนำมาปฏิบัติจริงๆ (ไม่ใช่เขียนไว้ลอยๆ กว้างๆ เหมือนใน พ.ร.บ.ฯ ปัจจุบันที่ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามได้) อย่างเป็นระบบและคงเส้นคงวา ไม่ถูกเปลี่ยนไปมาง่ายๆ ตามดุลยพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะเป็นไปได้ต่อเมื่อมีการแก้หรือยกร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ ขึ้นใหม่ให้มีความชัดเจนและรัดกุมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่สำหรับการดำเนินการในปีแรก คือปีการผลิต 2555/56 นั้น **สามารถดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และกลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว** ควบคู่ไปกับการเสนอร่าง พ.ร.บ. ใหม่ เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ (ซึ่งก็ควรต้องทำโดยเร็วเช่นกัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมดก็อาจต้องใช้เวลาหลายเดือน) ได้แก่

- ก. หลังจากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นรวมทุกฝ่ายในวันที่ 5 และ 22 มิถุนายน 2555 คณะผู้วิจัยได้แก้ไขปรับปรุงชุดข้อเสนอมาเป็นรายงานขั้่นกลางของโครงการ (31 กรกฎาคม)

¹⁹⁶ ความเห็นจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน

ซึ่งได้ส่งมอบให้ทางกองทุนฯ ไปก่อนหน้านี้อแล้ว เพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมืองเพื่อดำเนินการได้ทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐบาลมีความประสงค์จะนำไปใช้ในปีการผลิต 2555/56 นี้

ข. การยกร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. (ดูตัวร่าง พ.ร.บ.ฯ อยู่ในภาคผนวก ข. ของรายงานนี้ ซึ่งได้ส่งมอบร่างแรกตามกำหนดในวันที่ 26 กันยายน 2555) ซึ่งทางกองทุนฯ และ สอน. ควรกระจายร่างฯ ไปสู่ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อขอรับความคิดเห็น และควรจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่องนี้ (โดยเฉพาะในแง่เทคนิคทางกฎหมาย) ก่อนที่รัฐบาลจะไปดำเนินการต่อ รวมทั้งเสนอต่อสภาต่อไป

ค. หลังจากทีกองทุนฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับชุดข้อเสนอตามรายงานชั้นกลางของโครงการ (และรายงานฉบับสมบูรณ์นี้) แล้ว ทางกองทุนฯ กอน. สอน. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรต้องดำเนินการงานในส่วนที่จำเป็นทันที เช่น

- กองทุนฯ เตรียมออกกฎระเบียบการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ในกรณีต่างๆ (ซึ่งในกรณีที่จำเป็น ต้องนำเข้าไปขอขออนุมัติจาก กอน. และ/หรือ ครม. ด้วย) รวมทั้ง

(ก) เตรียมการภายในสำหรับการจัดตั้งกองทุนย่อย (หรือบัญชีย่อย) สำหรับรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม

(ข) (ร่วมกับ สอน. ซึ่งรวมถึงศูนย์บริหารฯ ด้วย) เตรียมการปรับโครงสร้างภายในของระบบบริหาร (รวมทั้งแผนการจัดองค์กรในระยะยาว และแผนการจัดองค์กร รวมทั้งการสับเปลี่ยน/โยกย้ายบุคลากรที่เป็นลูกจ้างเงินกองทุนในระยะสั้น

(ค) ประสานงานกับ อนท. สำหรับการขายน้ำตาลโคเวต้าสหรัฐ (ซึ่งปัจจุบัน อนท. ก็ทำอยู่แล้ว)

- กองทุนฯ กอน./สอน. และชาวไร่และโรงงาน ร่วมกันเตรียมการทำแผนการวิจัยและ

พัฒนา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ (อาจรวมถึงวิธีการเก็บด้วย)

- กอน. และคณะกรรมการต่างๆ (รวมทั้ง สอน. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ) ตาม พ.ร.บ.ฯ ฉบับ

ปัจจุบัน จะต้องเตรียมการเพื่อออกกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้สามารถดำเนินการตามข้อเสนอใหม่ภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และ กลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว (ในระหว่างที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อเตรียมเสนอร่าง พ.ร.บ. ใหม่ หรือเสนอแก้ไข พ.ร.บ. นี้เข้ากระบวนการนิติบัญญัติ) นอกจากนี้ ยังควรต้องดำเนินการเพื่อรับระบบการชื้อขายอ้อยใหม่ดังนี้

- ตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมาแก้ไขปัญหาคุณภาพอ้อยในภาพรวม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งเจือปน อ้อยยอดยาว และอ้อยไฟไหม้) รวมทั้งกำหนดกติกากลางสำหรับใช้กับทุกโรงงานด้วย¹⁹⁷ เพราะการที่ปัญหานี้มีความรุนแรงขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากการไม่รักษามาตรฐานของโรงงานที่ต้องการแย่งอ้อยกันด้วย
- ในระบบการคำนวณราคาอ้อยใหม่นี้ ความแม่นยำของการวัดค่าความหวานของอ้อยในระบบนี้มีความสำคัญมากขึ้น จึงควรต้องมีการตรวจสอบและปรับกระบวนการวัดค่าความหวานให้มีมาตรฐานเดียวกัน และมีข้อกักขาให้น้อยที่สุด ซึ่งอาจต้องมีการลงทุนในการปรับระบบด้วย ซึ่งช่วงนี้ก็น่าจะเป็นช่วงที่เหมาะสมพอสมควรเนื่องจากได้ใช้ระบบวัดความหวานมานานเกือบยี่สิบปีแล้ว
- สอน. เตรียมการปรับโครงสร้างภายใน ซึ่งจะหันไปเน้นงานด้านข้อมูลข่าวสารและการบริหารความรู้ (Knowledge management) มากขึ้น
- กระทรวงพาณิชย์ ถอดน้ำตาลออกจากการเป็นสินค้าควบคุมราคา และหันมากำหนดแนวทางการควบคุมการผูกขาด ประกอบกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากของบรรจุภัณฑ์ (ซึ่งอาจประสานกับองค์กรอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือ อย.)

ตารางที่ 4.9 สรุป Roadmap ของการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเปลี่ยนผ่านในสองฉากทัศน์ (scenario) คือ ฉากทัศน์ (1) ในกรณีที่สามารรถเริ่มนำข้อเสนอมาดำเนินการในปีการผลิต 2555/56 นี้ และฉากทัศน์สำรอง (2) ในกรณีที่ยังไม่สามารถเริ่มในปีการผลิตนี้ และเริ่มใช้ข้อเสนอในปลายปีหน้า (ปีการผลิต 2556/57)

¹⁹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 179-182

ตารางที่ 4.9 Roadmap การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ก. ฉากทัศน์ที่ 1: กรณีเริ่มนำข้อเสนอมาใช้ในปีการผลิต 2555/56

	ปีหนึ่ง	ปีสอง	ปีสาม	ปีสี่	ปีห้า
ฉากทัศน์ 1 (เริ่มจริงปี 55/56)	2555/56	2556/57	2557/58	2558/59	2559/60
การเตรียมการของ กอน./สอ. และกองทุน	ออกกฎระเบียบที่จำเป็นที่ทำได้สามารถดำเนินการตามระบบใหม่ได้ ภายใต้ พ.ร.บ.ฯ ปัจจุบัน				
การออก พ.ร.บ. อ้อยฯ ฉบับใหม่	ดำเนินการให้เสร็จใน กย. 56		พ.ร.บ.ฯ ใหม่มีผลบังคับใช้		
ตลาดน้ำตาลภายในประเทศ	เลิกคุมราคาน้ำตาล เพิ่มโควต้า ก. 10% เลิกระบบปันงวด	ปรับโควต้า ก. ตามแนวทางที่กำหนดใน พ.ร.บ.ฯ ใหม่			
การซื้อขายอ้อย	-เริ่มใช้สูตร แต่กำหนดค่าประสิทธิภาพที่ 88.5% และสัดส่วน ทรายอ้อยที่ 46% ค่าตัวคูณสำหรับโมลาสที่ 1.07 -กอน./กองทุน ดัดสินใจลงทุนปรับระบบวัด CCS -ศูนย์บริหาร/โรงงานดำเนินการติดตั้ง/upgrade ระบบวัด CCS -ตั้ง กก แก้ปัญหา/กำหนดกติกาคุณภาพ/สิ่งเจือปนอ้อย -อนท. เริ่มทำตลาดทรายขาว	- กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 89% และสัดส่วนทรายขาวที่ 47% - ปรับค่าตัวคูณสำหรับ โมลาสเป็น 1.08 (เนื่องจากมีการยกเลิก เบบซิน 91 ในปีการ ผลิต 2555/56)	- กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 89.5% และ สัดส่วนทรายขาว ที่ 48%	- กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 49%	- เริ่มใช้สูตรเต็มตัว (กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วนทรายขาวที่ 50%) - สามารถเสนอให้ เจรจาเรื่องตัวคูณค่าโม ลาสได้

	ปีหนึ่ง	ปีสอง	ปีสาม	ปีสี่	ปีห้า
การเก็บเงินค่ารักษาเสถียรภาพ เข้ากองทุน	<p>-แยกบัญชีรักษาเสถียรภาพ</p> <p>-เก็บเงินค่าอ้อยชั้นสุดท้ายส่วนที่เกินค่าอ้อยชั้นต้นเข้าบัญชีรักษาเสถียรภาพ</p> <p>-โอนเงินกองทุนที่ไม่มีภาระผูกพันเข้าบัญชีรักษาเสถียรภาพ</p> <p>-ในกรณีที่ยังมีหนี้ 5 บาท หักจากค่าอ้อยชั้นต้นในปี 2555/56 (หลังหักแล้ว ค่าอ้อยชั้นต้นต้องไม่ต่ำกว่าราคาอ้อยชั้นต้น)</p> <p>-ถ้าหักค่าอ้อยส่วนนี้แล้วยังไม่พอชำระหนี้ ให้กองทุนเจรจาหนี้บางส่วนและตามไปหักจากค่าอ้อยชั้นสุดท้ายและค่าชั้นต้นในปีต่อไปจนชำระหนี้ทั้งหมด</p>				

ข. ฉากทัศน์ที่ 2: กรณีเริ่มนำข้อเสนอมาใช้ปีการผลิต 2556/57

	ปีที่ 0	ปีหนึ่ง	ปีสอง	ปีสาม	ปีสี่	ปีห้า
ฉากทัศน์ 2 (เริ่มจริงปี 56/57)	2555/56	2556/57	2557/58	2558/59	2559/60	2560/61
การออก พ.ร.บ. ข้อฯ ฉบับใหม่	ดำเนินการให้เสร็จใน กย. 56	พ.ร.บ.ฯ ใหม่มีผลบังคับใช้				
ตลาดน้ำตาลภายในประเทศ	คงยังเป็นระบบเดิม	เลิกคุมราคาน้ำตาล เพิ่มโควต้า ก. 10% เลิกระบบขึ้นงวด			ปรับโควต้า ก. ตามแนวทางที่กำหนดใน พ.ร.บ.ฯ ใหม่	

	ปีที่ 0	ปีหนึ่ง	ปีสอง	ปีสาม	ปีสี่	ปีที่ห้า
ฉกทศน์ 2 (เริ่มจริงปี 56/57) การซื้อขายอ้อย	2555/56 -กอน./กองทุน ตัดสินใจลงทุน ปรับระบบวัด CCS -ศูนย์บริหาร/โรงงานดำเนินการ ติดตั้ง/upgrade ระบบวัด CCS -ตั้ง กก แก่ปัญหา/กำหนดกติกา กลางคุณภาพสิ่งเจือปนอ้อย -กอน. อนุมัติให้ อन्ह เริ่มทำ ตลาดซื้อขายของปีต่อไปได้	2556/57 -เริ่มใช้สูตร กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 88.5% และ สัดส่วนทรายขาวที่ 46% -ปรับค่าตัวคูณค่าหรับโม ดาสเป็น 1.08 (เนื่องจากมี การยกเลิกเบนซิน 91 ในปี การผลิต 2555/56)	2557/58 กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 89% และสัดส่วนทรายขาวที่ 47%	2558/59 กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 89.5% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 48%	2559/60 - กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 49% - สามารถเสนอให้ เจรจาเรื่องตัวคูณค่า โมดาสได้	2560/61 ใช้สูตรเต็มตัว กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 50%
การเก็บเงินค่ารักษาเสถียรภาพ กองทุน	2555/56 -แยกบัญชีรักษาเสถียรภาพ -ไม่กู้ (ยกเว้นราคาขั้นต่ำต่ำกว่า ราคาขั้นต่ำ กู้ไม่เกิน 50 ปี)	2556/57 -เริ่มใช้กติกาใหม่ -โอนเงิน 5 ปี เมื่อสิ้นปีที่ 0 (ถ้ามีเหลือ) และเงินกองทุน ที่ไม่มีภาระผูกพันเข้าบัญชี รักษาเสถียรภาพ -ถ้ายังมีหนี้ หักจากค่าอ้อย ขั้นสุดท้ายของปีนี้	2557/58 -ถ้ายังมีหนี้ 5 บาท หัก จากค่าอ้อยขั้นต้นในปีนี้ (หลังหักแล้ว ค่าอ้อย ขั้นต้นต้องไม่ต่ำกว่า ราคาขั้นต่ำ) -ถ้ายังไม่พอ กองทุน เจรจายัดหนี้บางส่วน และตามไปหักจากค่า อ้อยขั้นสุดท้ายและค่า ขั้นต้นในปีต่อไปจน ชำระหนี้ทั้งหมด	2558/59 กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 89.5% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 48%	2559/60 - กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 49% - สามารถเสนอให้ เจรจาเรื่องตัวคูณค่า โมดาสได้	2560/61 ใช้สูตรเต็มตัว กำหนดค่า ประสิทธิภาพที่ 90% และสัดส่วน ทรายขาวที่ 50%

บทที่ 5

แผนการดำเนินการ (Roadmap) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายในระยะ 10 ปีข้างหน้า

โครงการศึกษาวิจัยนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในปัจจุบัน รวมทั้งความท้าทายในอนาคต รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์แนวโน้ม/ทิศทางของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จำเป็นต้องปรับตัวในสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ การค้า และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน เมื่อคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การผลิตพืชอาหารและพลังงาน การใช้อ้อยและน้ำตาลทรายในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาวะสิ่งแวดล้อมและสภาวะโลกร้อน การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558

5.1 แนวโน้มและตัวแปรที่สำคัญต่ออนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

การศึกษาพบแนวโน้มและประเด็นที่อาจเป็นตัวแปรที่สำคัญต่ออนาคตของอุตสาหกรรมนี้ดังนี้

- การผลิตพืชอาหารและพลังงาน นอกจากอ้อยเป็นส่วนหนึ่งของพืชอาหาร ซึ่งถูกแบ่งหรือแย่งพื้นที่มาทำพืชพลังงานแล้ว ตัวอ้อยเองก็มีบทบาทที่สำคัญในการเป็นพืชพลังงาน ทั้งในส่วนของการผลิตเอทานอลและการผลิตไฟฟ้า การตัดสินใจให้เลิกการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเบนซิน 91 ก็ทำให้ความต้องการเอทานอลในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
- การที่มีการผลิตเอทานอลจากอ้อยเป็นจำนวนมากในต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยบราซิล) มีผลช่วยในการรักษาระดับราคาของน้ำตาลไว้ในระดับที่สูงกว่าในอดีต
- มีการใช้อ้อยและน้ำตาลทรายในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องใหม่ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันและกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา เช่น เอทานอล ไฟฟ้า ปุ๋ยชีวภาพ ปาร์ติเกิ้ลบอร์ด/MDF กระดาษ บรรจุภัณฑ์ น้ำตาลความหวานสูง กรดแลคติก และไบโอพลาสติก) รวมถึงการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการผลิต (เช่น การผลิตเอทานอลจากเซลลูโลส โดยเฉพาะจากชานอ้อย) ถึงแม้ว่าในกรณีหลังนี้ยังห่างไกลจากความสำเร็จ

- ในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาวะสิ่งแวดล้อมและสภาวะโลกร้อน อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล มีศักยภาพที่จะพัฒนากระบวนการผลิตที่มีส่วนในการลดหรือบรรเทาปัญหาโลกร้อน (ปัจจุบัน โรงงานบางกลุ่มสามารถขาย carbon credit ซึ่งเป็นการหารายได้เข้ามาได้อีกทางหนึ่ง)
- แต่ในขณะเดียวกัน กระบวนการปลูกอ้อย (รวมทั้งการเผาอ้อยก่อนตัด) และการขยายโรงงาน น้ำตาล รวมถึงโรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงไฟฟ้าพลังชีวมวลและโรงงานเอทานอล ก็อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น ศักยภาพของแหล่งน้ำที่ชาวไร่และโรงงาน (ซึ่งมักมีขนาดใหญ่) จะนำมาใช้ และการกำจัดมลภาวะ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจเป็นอุปสรรคในการย้าย/ขยายโรงงานด้วยเช่นกัน¹⁹⁸
- ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยในเอเชีย ซึ่งปัจจุบันยังถือเป็นเขตที่ผลิตน้ำตาลไม่พอเลี้ยง ประชากร ประกอบกับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะการเข้าสู่การเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 ก็น่าจะมีผลกระทบทางบวก แม้ว่าอาจจะไม่ มากเท่าที่บางฝ่ายหวัง (เช่น อินโดนีเซียซื้อน้ำตาลจากแหล่งอื่นด้วยในปีนี้) แต่ก็น่าจะยังมี ผลบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว
- ในทางกลับกัน แม้ว่าจะมีการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 ปัญหาคู่แข่งในภูมิภาคนี้คงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ ลาวและกัมพูชายังอยู่ในขั้นตอนผลิตเพื่อทดแทน การนำเข้า และยังมีต้นทุนการผลิตที่สูง นอกจากนี้ กลุ่มประเทศเหล่านี้ก็คงจะไม่ส่งน้ำตาล มาตีตลาดหรือเป็นคู่แข่งของไทยในตลาดโลกโดยตรง เพราะประเทศเหล่านี้มีโอกาสอื่น เช่น ขายน้ำตาลให้ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปตามโครงการ Everything but Arms¹⁹⁹
- อุปสรรคในด้านแรงงาน ทั้งจากการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะขาดแคลนแรงงานและ ค่าแรงที่สูงขึ้น ความต้องการแรงงานจากฟิซซึอื่น เช่น ยางพาราที่เริ่มมีการกรีดยางมี นัยสำคัญในภาคอีสาน และแนวโน้มการปฏิรูปการเมืองและการขยายการพัฒนาในประเทศ พม่าทำให้แรงงานพม่าจำนวนมากมีโอกาสที่จะกลับไปประเทศตนเอง ซึ่งทั้งหมดนี้นำไปสู่ การหันไปใช้เครื่องจักรกลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถตัดอ้อย และในขณะเดียวกัน ก็มีการ

¹⁹⁸ ในปี 2555 มีโรงไฟฟ้าพลังชีวมวลที่ใช้ชานอ้อยอย่างน้อยสองแห่งในภาคอีสานที่ประสบกับการต่อต้านจากคนในพื้นที่

¹⁹⁹ ถึงแม้ในระยะหลังที่สหภาพยุโรปประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ จะส่งผลให้ราคาที่สูงออกไปสหภาพยุโรปภายใต้โครงการนี้ ลดลงจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม

พัฒนารอดตัดอ้อยของไทยขึ้นมาด้วย ถึงแม้ว่ารูปแบบจะยังมีข้อจำกัดในด้านการใช้ที่อยู่
พอสมควร

- ราคาอ้อยที่ถือได้ว่าดีในระยะหลังจูงใจให้ชาวไร่หันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้น และแนวโน้มใน
ตลาดโลกที่ค่อนข้างดี (รวมทั้งรายได้ที่มีนัยสำคัญจากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ) ก็ทำให้มีการขยาย
กำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งคงจะช่วยลดปัญหาการหีบอ้อย
ได้ไม่หมด (เช่นที่เกิดขึ้นในปี 2553/54) ลงได้ ในขณะที่เดียวกัน การขยายกำลังการผลิตของ
โรงงานน้ำตาลของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ก็ทำให้มีความต้องการอ้อยเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเป็นความ
ท้าทายเพราะได้มีการขยายพื้นที่การปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นมากแล้วในระยะไม่ถึงห้าปีที่ผ่านมา²⁰⁰
ในขณะที่นอกจากจะยังมีข้อจำกัดธรรมชาติ โดยเฉพาะในเรื่องน้ำแล้ว การวิจัยทั้งในด้านพันธุ์
อ้อยและในด้านอื่นที่เกี่ยวกับการปลูกอ้อย ก็ยังมีความคืบหน้าที่ค่อนข้างจำกัด
- โครงการที่รัฐบาลมีสำหรับพืชอื่น เช่น โครงการจ่านำ/ประกันราคาข้าว ยางพารา ก็อาจมีผล
ต่อแรงจูงใจในการลดหรือเพิ่มการปลูกอ้อยบ้าง รวมทั้งการโยกย้ายแรงงานระหว่างพืชต่างๆ
ด้วย

5.2 แผนการดำเนินการในด้านต่างๆ

ด้วยสภาพการณ์ต่างๆ ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนี้ ในช่วงสิบปีข้างหน้าจึงยังมีช่องทางที่อุตสาหกรรม
อ้อยและน้ำตาลของไทยจะสามารถขยายตัวไปได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งคณะผู้วิจัยขอเสนอแผนการ
ดำเนินการ (Roadmap) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ
บริหารจัดการ และสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของ
ไทยให้สูงขึ้นในระยะ 10 ปีข้างหน้า ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. การปรับปรุงระบบแบ่งปันรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายให้เอื้อต่อ การขยายและพัฒนาประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ภาพที่ชัดเจนที่สุดของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็คือ กำลังการหีบอ้อยจะเพิ่มขึ้นอย่าง
มีนัยสำคัญในช่วงสิบปีข้างหน้า การที่จะสามารถใช้กำลังการผลิตนี้อย่างคุ้มค่า ก็จะต้องมีอ้อยปริมาณที่
สอดคล้องกับกำลังการผลิต ซึ่งหมายความว่าต้องมีปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น เพิ่มขึ้น

²⁰⁰ ตัวอย่างเช่น ปริมาณอ้อยในปี 2554/55 ซึ่งแม้ว่าจะสูงเป็นประวัติการณ์ แต่ก็สูงกว่าปี 2553/54 เพียงเล็กน้อย และต่ำ
กว่าที่ฝ่ายต่างๆ ได้คาดการณ์กันเอาไว้ (และเตรียมงานฉลอง “Century Break”) ว่าจะสามารถหีบอ้อยเกิน 100 ล้านตัน
(ทำให้ต้องเปลี่ยนไปฉลองที่ผลิตน้ำตาลได้เกิน 10 ล้านตันแทน)

มากกว่าร้อยละ 10 ภายในสองปี และอย่างน้อยร้อยละ 30 ในกรณีที่โรงงานที่ได้รับใบอนุญาตขยาย/ย้าย รวม 14 โรง ดำเนินการตามนั้นทั้งหมดในช่วงสิบปีข้างหน้า ทั้งนี้ยังไม่ได้คิดรวมถึงโรงงานอื่นๆ หรือนักลงทุนรายใหม่ที่อาจจะมีความต้องการตั้งหรือย้าย/ขยายกำลังการผลิต)

ในช่วงห้าปีที่ผ่านมา มีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยมาแล้วอย่างต่อเนื่อง (รวมทั้งการเพิ่มแบบก้าวกระโดดมากกว่าหนึ่งในห้าในระหว่างปี 2552/53 กับปี 2553/54) รวมแล้วมากกว่าสองล้านไร่หรือมากกว่าหนึ่งในสามของพื้นที่เดิม (ตารางที่ 5.1) แม้ว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยจะยังมีความเป็นไปได้ (เพราะการขยายส่วนหนึ่งทำได้โดยเปลี่ยนจากการปลูกพืชอื่นมาเป็นอ้อย) แต่การที่จะรักษาพื้นที่เดิมทั้งหมดเอาไว้และยังสามารถขยายอีก 1-3 ล้านไร่ในอนาคตอันใกล้ไม่น่าใช่เรื่องง่าย เพราะหมายความว่านอกจากการปลูกอ้อยจะต้องให้ผลตอบแทนที่นอกจากจะจูงใจชาวไร่รายเดิมที่มีความรู้และความถนัดในด้านการปลูกอ้อยแล้ว ยังจะต้องสามารถจูงใจเกษตรกรอื่นๆ ให้หันมาปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเกษตรกรเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะมีต้นทุน (หรืออย่างน้อยการลงทุนในช่วงแรก) ที่สูงกว่าชาวไร่ที่ปลูกอ้อยมาตั้งแต่เดิมแล้ว (นอกจากนี้ ก็บ่งชี้ด้วยว่าการเพิ่มผลผลิตอ้อยคงจะไม่สามารถพึ่งการขยายพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียว)

ตารางที่ 5.1 ข้อมูลการผลิตอ้อยของไทยระหว่างปีการผลิต 2550/51-2554/55

ปีการผลิต	ผลผลิตอ้อย (ล้านตัน)	พื้นที่ปลูกอ้อย (ล้านไร่)	ผลผลิตอ้อย (ตัน/ไร่)	ค่าความหวาน (ซี.ซี.เอส)
2550/51	73.31	6.23	11.77	12.10
2551/52	66.46	6.43	10.34	12.28
2552/53	68.48	6.74	10.16	11.58
2553/54	95.36	8.18	11.66	11.78
2554/55	97.98	8.31	11.79	12.04

ที่มา: สอน.

ในแง่นี้ การปรับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่เอื้อต่อชาวไร่มากขึ้น (โดยมีช่วงเปลี่ยนผ่านสำหรับการปรับตัวของโรงงาน) ในขณะเดียวกันกับที่ให้ความคล่องตัวกับโรงงานในการปรับเทคโนโลยี รวมทั้งการทำผลิตภัณฑ์ใหม่ น่าจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้อุตสาหกรรมนี้ขยายไปได้เต็มศักยภาพในช่วงสิบปีข้างหน้า รวมทั้งสามารถชั่งชั่งความได้เปรียบในการขยายการผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยในสถานการณ์ที่จะมีความต้องการเอทานอลเพิ่มขึ้นมากหลังจากที่รัฐบาลยกเลิกเบนซิน 91 ในช่วงต้นปี 2556 ก่อนที่โอกาสของความได้เปรียบนี้จะหมดไป และอุตสาหกรรมนี้จะเผชิญกับการแข่งขันในระดับที่

ไม่ได้ลดลงจากเดิมในกรณีที่มีการลงทุนสร้างโรงงานผลิตเอทานอลจากพืชอื่นเพิ่มขึ้นภายใน 1-2 ปีข้างหน้า

สำหรับรายละเอียดของการดำเนินการในด้านนี้นั้น คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้แล้วในหัวข้อ 4.1-4.6 และเสนอให้มีการดำเนินการตามนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁰¹ โดยได้เสนอ Roadmap ของการดำเนินการปรับระบบการซื้อขายอ้อยในช่วงเปลี่ยนผ่านในสองฉากทัศน์ (scenario) ที่น่าจะอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ไว้ในหัวข้อ 4.7 คือ ฉากทัศน์ (1) ในกรณีที่สามารถเริ่มนำชุดข้อเสนอมาดำเนินการในปลายปีนี้ (ปีการผลิต 2555/56) และฉากทัศน์สำรอง (2) ในกรณีที่ยังไม่สามารถเริ่มปลายปีนี้ และเริ่มใช้ข้อเสนอในปลายปีหน้า (ปีการผลิต 2556/57)

ข. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้ครอบคลุมและสามารถปรับตัวเพื่อรับกับประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น (Emerging Issues) ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และให้ความคล่องตัวในการปรับกระบวนการผลิตของโรงงานมากขึ้น เช่น การนำน้ำอ้อยไปใช้ในการผลิตเอทานอล (เพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นมากหลังจากที่รัฐบาลตัดสินใจยกเลิกเบนซิน 91 อย่างเร่งด่วนหลังจากที่ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ไม่ได้คาดคิดว่ารัฐบาลจะตัดสินใจทำในช่วงนี้ ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นโอกาสทองของอุตสาหกรรมนี้²⁰² ที่คงหาได้ยากในอนาคต) การผลิตผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม และการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปแบบที่ต่างไปจากเดิมเพื่อแก้ปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดในบางช่วง เช่น การหันไปใช้ระบบการควบคุมแต่ปริมาณโดยไม่ต้องควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศ รวมทั้งประเด็นการเปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลและอ้อยตามที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันตามข้อตกลง AFTA

ในกรณีที่รัฐบาลเลือกดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย (ซึ่งได้ส่งร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่มาพร้อมกับรายงานฉบับสมบูรณ์ในช่วงปลายเดือนกันยายน 2555) ก็ควรดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นโดยเร็ว เพื่อให้สามารถที่จะเสนอร่างนี้เข้าสู่สภา และพยายามให้ร่าง พ.ร.บ.ฯ ผ่านและประกาศใช้ก่อนเดือนตุลาคม 2556 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปีการผลิตหน้า (2556/57) เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในปีการผลิตดังกล่าว

²⁰¹ ถ้าอุตสาหกรรมนี้สามารถเริ่มผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยได้อย่างทันท่วงทีในสถานการณ์ที่เอทานอลอาจขาดแคลน จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นมากหลังจากที่รัฐบาลยกเลิกเบนซิน 91 ในช่วงต้นปี 2556 ซึ่งอยู่ในวิสัยที่ทำได้ไม่ยากเนื่องจากมีกำลังการผลิตที่มากพออยู่แล้ว ก็จะทำให้เพิ่มความได้เปรียบของอุตสาหกรรมนี้ และโอกาสที่จะมีการลงทุนสร้างโรงงานใหม่หรือขยายการผลิตเอทานอลจากพืชอื่นก็จะลดลง

²⁰² เนื่องจากมีศักยภาพที่จะปรับเปลี่ยนมาผลิตเอทานอลเพิ่มได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มขึ้นมาก

ในช่วง 5-6 ปีแรกหลังจากนี้ (รวมปีการผลิต 2555/56) การดำเนินการบางส่วนจะอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านในด้านต่างๆ ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของร่าง พ.ร.บ.ฯ ฉบับใหม่นี้ หลังจาก 5 ปีแรก พ.ร.บ. นี้จึงจะเป็นไปตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในทุกด้าน

ค. การวางแผนและดำเนินการด้านวิจัยและการจัดตั้งสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย

นอกจากการเพิ่มปริมาณอ้อยจะอาศัยการสร้างแรงจูงใจในด้านราคาหรือผลตอบแทนเพื่อจูงใจให้มีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยแล้ว งานวิจัยด้านพันธุ์และเขตกรรมอ้อยก็เป็นงานอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อย ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าจะมีหลายองค์กรที่ทำ (เช่น กระทรวงเกษตรฯ สอน. และโรงงานหลายแห่ง) แต่ที่ผ่านมายังไม่ได้ผลที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ สอน. และศูนย์อ้อยในสังกัดเอง การจัดตั้งสถาบันวิจัยอ้อยน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจในปัจจุบันที่การจัดสรรงบวิจัยของภาครัฐหันมาใช้วิธีให้ทางสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และหน่วยงานให้ทุน 5 หน่วยงานของประเทศ (หรือ 5ส. ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) สำนักงานส่งเสริมนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)) มาร่วมกันกำหนดกรอบการวิจัยของประเทศ ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ได้กำหนดให้อ้อยและน้ำตาลเป็น 1 ใน 11 กลุ่มเรื่องการวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ (ดูรายละเอียดกรอบการวิจัยอ้อยสำหรับปีงบประมาณ 2556 ในกรอบที่ 4.4)

แนวทางหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิผลที่จะนำมาซึ่งการกำหนดกรอบการวิจัยที่ตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ก็คือให้มีตัวแทนกองทุนฯ และ กอน. (และสถาบันวิจัยอ้อยฯ ในช่วงต่อไป) เข้าไปมีส่วนในการกำหนดกรอบการวิจัยด้วย โดยอาจเสนอทำข้อตกลงร่วมกันจ่ายบสำหรับกรอบการวิจัยดังกล่าว (เช่น กองทุนฯ และรัฐบาลร่วมกันจ่ายฝ่ายละครึ่ง หรือรัฐบาลจ่ายในส่วนที่สนับสนุนการวิจัยให้องค์กรของรัฐ ขณะที่กองทุนฯ จ่ายในส่วนขอสถาบันวิจัยฯ แต่ตัวแทนอุตสาหกรรมมีส่วนในการกำหนดกรอบการวิจัยรวมซึ่งจะแบ่งงานกันทำในทั้งสองฟาก) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายในอุตสาหกรรมนี้มาร่วมกันเตรียมการทำแผนการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่จะเก็บเข้ากองทุนฯ ในส่วนนี้ที่เพียงพอด้วย

สำหรับหัวข้อและทิศทางหลักในด้านการวิจัยนั้น ส่วนที่สำคัญมากที่สุดในปัจจุบันที่ประเทศไทยมีกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมากก็ยังคงอยู่ที่การวิจัยด้านพันธุ์อ้อย ซึ่งนอกจากจะต้องการพันธุ์ที่มีคุณสมบัติที่ดีแล้ว ยังจำเป็นต้องมีพันธุ์สำรองในกรณีที่เกิดการระบาดของโรคหรือศัตรูอ้อย (ถ้าเกิดขึ้น) ไม่ให้กลายมาเป็นปัญหาที่มาทำให้อุตสาหกรรมนี้ต้องสะดุดหรือถอยหลังอย่างรุนแรง นอกจากนี้ การวิจัยใน

ด้านเครื่องจักรกลก็มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังเริ่มเข้าสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน และการวิจัยในด้านแบบแผนการเพาะปลูก (cropping pattern) ก็เป็นงานส่วนที่ควรสนใจเพื่อให้สามารถขยายเวลาหีบอ้อยในแต่ละปีทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนของโรงงานได้เต็มที่มากขึ้น

ง. การเพิ่มผลผลิตอ้อยโดยการเพิ่มพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตต่อไร่

การเพิ่มผลผลิตอ้อยของไทยในช่วงประมาณห้าปีข้างหน้า คงยังขึ้นกับการขยายพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งยังอยู่ในวิสัยที่ทำได้ถ้าอุตสาหกรรมและรัฐบาลเลือกทำตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ซึ่งเสนอกติกาการซื้อขายและกำหนดราคาอ้อยที่จูงใจเกษตรกร รวมทั้งเมื่อมีการออก พ.ร.บ. ใหม่แล้ว ก็น่าจะเป็นหลักประกันที่จูงใจให้เกษตรกรหันมาปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น โดยเปลี่ยนมาจากการปลูกพืชอื่น และน่าจะเพิ่มขึ้นมากในช่วงประมาณปีที่ 3-5 (หลังจากจากที่ระบบใหม่เกิดขึ้น 1-2 ปี) แต่คงจะชะลอลงหลังจากนั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านการขยายพื้นที่

สำหรับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นั้น นอกจากการดำเนินการด้านแผนการวิจัยและสถาบันวิจัยฯ ให้มีการวิจัยด้านต่างๆ ให้ครบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การปลูก การดูแล การตัด การขนส่ง และการประสานด้านต่างๆ ระหว่างชาวไร่กับโรงงานแล้ว ยังต้องอาศัยการปรับปรุงและลงทุนในด้านแหล่งน้ำและการใช้น้ำ (ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาครัฐและอาจรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นสำคัญ แต่การเพิ่มผลผลิตต่อไร่จะค่อยเป็นค่อยไป เพราะถึงแม้ในกรณีที่ทำได้ตามแผนที่วางเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติ การปรับปรุงประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้กับชาวไร่บางรายในบางพื้นที่เท่านั้น และในขณะเดียวกันก็จะมีเกษตรกรรายใหม่ๆ หันมาปลูกอ้อย ซึ่งอาจยังขาดความรู้หรือประสบการณ์ และอาจจะมีผลผลิตต่อไร่ที่อยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ซึ่งอาจมีผลทำให้ค่าเฉลี่ยของผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นได้เพียงช้าๆ หรือในบางช่วงอาจลดด้วย (นอกจากนี้ผลผลิตต่อไร่ยังขึ้นกับปริมาณและความแปรปรวนของฝนมากพอสมควรด้วย)

จ. การเพิ่มประสิทธิภาพและลดการสูญเสีย

การเพิ่มประสิทธิภาพและการลดการสูญเสียในระบบปัจจุบันอย่างน้อยในสามด้าน คือ ความสูญเสียที่เกิดจากการใช้เวลารอคิวส่งอ้อยที่นานเกินจำเป็น ระยะเวลาการหีบอ้อยที่จำกัดของโรงงาน และคุณภาพอ้อยที่เข้าหีบ) โดยสร้างระบบประสานงาน (Coordination and Logistics) ที่ดีขึ้น ประกอบกับการศึกษาวิจัยทั้งในด้านการปลูกอ้อยและระบบการจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งมีทั้งด้านที่สามารถเริ่มทำได้ทันที และที่น่าจะทำได้ในระยะปานกลาง ได้แก่

- **ลดระยะเวลาการคิวส่งอ้อย** การที่รถบรรทุกอ้อยจำนวนมากต้องมารอคิวส่งอ้อยเป็นเวลานาน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดการประสานงานและจัดระบบคิวที่ดี ทำให้เกิดความ

สูญเสียในหลายด้าน (ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงและค่าเสียโอกาสในการรอของทั้งคนและรถที่ลานจอด และของคนและเครื่องจักรในกรณีที่ต้องมีการรอที่ไร่ด้วย ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น การสูญเสียน้ำตาลในอ้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อยไฟไหม้ ฯลฯ) ซึ่งทำให้ชาวไร่มีต้นทุนที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นส่วนที่ควรและน่าจะอยู่ในวิสัยที่จะสามารถแก้ไขได้ในระยะสั้น (ภายใน 1-2 ปี)

- **การยกระดับคุณภาพอ้อย** นอกเหนือจากความหวานของอ้อยแล้ว คุณภาพอ้อยในด้านอื่นๆ (เช่น ความสด ความสะอาด/สิ่งเจือปน ยอดและใบ ฯลฯ) ก็มีผลต่อประสิทธิภาพในการสกัดน้ำตาล การปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพในส่วนนี้น่าจะทำได้ง่ายขึ้นภายใต้กติกาการซื้อขายอ้อยใหม่ ซึ่งผู้วิจัยเสนอให้ใช้วิธีกำหนดรางวัลและหักค่าอ้อยตามคุณภาพอ้อยโดยตรง (แทนที่จะไปเฉลี่ยกันในส่วนแบ่ง 70% แบบเดิม) นั้น ควรมีการพัฒนากติกาทางการเงินในส่วนนี้ ร่วมกับการพัฒนาระบบทางกายภาพที่สามารถตรวจวัดและปรับปรุงคุณภาพของอ้อยก่อนเข้าหีบที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการหีบด้วย (เช่น กลไกแยกทรายและสิ่งเจือปน ซึ่งสามารถใช้ร่วมกับกลไกทางการเงิน เช่น เมื่อตรวจวัดสิ่งเจือปนแล้วมีระบบการหักค่าสิ่งเจือปนแบบก้าวหน้า²⁰³) เพื่อจูงใจให้มีการให้ส่งอ้อยสดและอ้อยที่มีคุณภาพมากขึ้น และอ้อยยอดยาวหรืออ้อยที่มีสิ่งเจือปนน้อยลง ทั้งนี้ในส่วนของกติกาพื้นฐาน (เช่น อ้อยยอดยาว สิ่งเจือปนที่เกินระดับที่ยอมรับได้) สามารถพัฒนาขึ้นมาใช้ใน 1-2 ปี ในขณะที่การพัฒนาระบบทางกายภาพและกลไกทางการเงินที่จะนำมาใช้ร่วมกันอาจต้องใช้เวลาปานกลาง 2-5 ปี

- **ขยายเวลาการหีบอ้อยของโรงงาน** นอกจากปัจจัยทางธรรมชาติจะมีส่วนในการกำหนดฤดูหีบอ้อยของไทยแล้ว ระบบการจ่ายค่าตอบแทนก็อาจมีผลที่ทำให้เกษตรกรเลือกปลูกอ้อยในช่วงที่ได้ผลผลิตที่ดีที่สุดของปีเท่านั้น ซึ่งอาจมีผลทำให้โรงงานน้ำตาลของไทยมีช่วงฤดูการหีบอ้อยที่สั้นกว่าประเทศอื่นมาก (เช่น บราซิล ซึ่งโรงงานมักมีแปลงอ้อยเป็นของตัวเองด้วย) จึงควรศึกษาวิจัยทั้งทางด้านการปลูกอ้อย โดยเฉพาะในด้านแบบแผนการเพาะปลูก (cropping pattern) และพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน (วิธีการกำหนดราคาอ้อยที่ชัดเจนให้ผู้ที่ปลูกและส่งอ้อยในช่วงนอกฤดูการผลิต) ซึ่งถ้าทำทั้งสองด้านนี้สำเร็จก็จะทำให้สามารถขยายช่วงเวลาหีบอ้อยในแต่ละปี ทำให้สามารถใช้โรงงานที่มีอยู่ได้เต็มศักยภาพมากขึ้น ซึ่งอาจคุ้มกว่าการสร้าง/ขยายกำลังการผลิตของโรงงาน และการขยาย/กระจายอ้อยออกไปยังน่าจะช่วยให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการหีบอ้อยในช่วงที่อ้อยออกมามาก (peak) ได้ด้วย โดยรวมแล้วน่าจะทำให้โรงงานมีกำไรเพิ่มขึ้นถึงแม้จะต้องมีการจ่ายค่าอ้อยเพิ่มขึ้นบ้างก็ตาม งาน

²⁰³ เช่น x% แรกไม่มีการหักน้ำหนัก y% ถัดมาหักน้ำหนัก 1.5 เท่า และถ้ามากกว่านั้นหักน้ำหนักเพิ่มเป็น 2 เท่า เป็นต้น

ส่วนนี้อาจต้องใช้เวลามากกว่า เพราะต้องมีการศึกษาวิจัยก่อน ซึ่งคงต้องใช้เวลา 3-5 ปี ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการได้จริง

จ. การเปิดเสรีการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลและอ้อย

ในขณะที่คนไทยจำนวนมากกำลังสนใจผลของการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งมีกำหนดจะเริ่มขึ้นในปี 2558 นั้น ในข้อตกลง AFTA ที่บังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบันนั้น ประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่จะต้องเปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลและอ้อยจากอาเซียนที่ภาชนะนำเข้าเท่ากับศูนย์อยู่แล้ว แม้ว่า การนำเข้าน่าจะยังไม่ใช่ประเด็นสำคัญในอนาคตอันใกล้ (ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านมีอ้อยไม่พอ และยัง สามารถส่งน้ำตาลที่ผลิตได้ไปขายให้สหภาพยุโรปในราคาที่สูง) แต่ก็เป็นประเด็นที่ไม่ควรมองข้าม เพราะ ยังมีความเป็นไปได้ที่ในอนาคตอ้อยในประเทศเพื่อนบ้านอาจมีราคาต่ำกว่าอ้อยของไทย และถึงแม้ว่าการ ขนส่งอ้อยข้ามแดนเป็นจำนวนมากน่าจะทำได้ยากกว่าพืชผลทางการเกษตรอื่นๆ อย่างเช่นข้าวเปลือกหรือ ข้าวโพด (เนื่องจากอ้อยเป็นพืชที่เน่าเสียเร็วและมีน้ำหนักมากเมื่อเทียบกับน้ำตาลที่สกัดได้ ทำให้มีค่า ขนส่งต่อหน่วยผลผลิตที่สูงกว่า) แต่ก็ควรดำเนินการออกกฎระเบียบการนำเข้าอ้อยก่อนที่ พ.ร.บ. อ้อยและ น้ำตาลทรายฯ ฉบับใหม่จะมีผลบังคับใช้ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าการเปิดเสรีการนำเข้าอ้อยของ ไทย (ซึ่งได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้แล้ว และคงจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้แล้ว) จะไม่กลายเป็น สาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดสัญญาการรับซื้ออ้อยในประเทศที่โรงงานทำไว้กับชาวไร่อ้อยของไทยเอง (เช่น เป็นเหตุให้โรงงานที่รับซื้ออ้อยของชาวไร่ไทยได้ไม่ครบตามสัญญา)

สำหรับการนำเข้าน้ำตาลโดยเสรีนั้น คณะผู้วิจัยเสนอเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับป้องกันปริมาณการ ผูกขาดตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ ภายใต้หลักการที่ว่า ถ้าราคาน้ำตาลทรายขาวของไทยถูกตั้ง อย่างสมเหตุสมผลแล้ว น้ำตาลจากต่างประเทศก็จะมีทางเข้ามาแข่งขันได้ ในกรณีน้ำตาลทรายดิบก็ เช่นกัน ถ้ามีการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากต่างประเทศเข้ามาจำนวนมากก็จะเป็นสัญญาณว่าอ้อยของ ไทยมีไม่พอ (ซึ่งการนำเข้าจะเป็นประโยชน์กับโรงงาน) หรือมีราคาสูงเกินไป ซึ่งถ้าเป็นกรณีหลังก็เป็น เครื่องบ่งชี้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยเองมาถึงจุดที่เริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน และควรต้องหยุดส่งเสริมการขยายการปลูกอ้อยก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาในระยะยาว ดังนั้น คณะผู้วิจัย จึงไม่ได้เสนอให้มีการกีดกันการนำเข้าน้ำตาลทราย และยังเสนอให้ยกเลิกการกีดกันการนำเข้าที่มีอยู่ด้วย

ตารางที่ 5.2 แผนการดำเนินการ (Roadmap) สำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงสิบปีข้างหน้า

	ปีแรก (2555/56)	ปีที่สอง (2556/57)	ปีสามถึงห้า (2557/58-2559/60)	ปีหกถึงสิบ (2560/61-2564/65)
ก. การใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่	เริ่มได้ภายใต้ พ.ร.บ. ปัจจุบัน โดยออกกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	ควรเริ่มใช้ระบบใหม่ภายใต้ พ.ร.บ. ใหม่ได้ช่วงเริ่มต้นปีการผลิตนี้	ดำเนินการ แต่หลายเรื่องอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านตาม พ.ร.บ.	ดำเนินการเต็มรูปแบบ ทบพจนบางประเด็นตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.
ข. การออก พ.ร.บ. อ้อยฯ ฉบับใหม่	ควรดำเนินการให้เสร็จภายในปีนี้			
ค. แผนการวิจัย	- ยกย่องแผนการวิจัย และกำหนดค่าธรรมเนียม - ร่วมมือ/วางกรอบการวิจัยร่วมกับสมาชิกวิจัย (และ 5ส.1ว.)	เริ่มใช้แผนการวิจัย	ประเมินผล และปรับแผนและกรอบการวิจัยสำหรับ 5 ปีต่อไป	ใช้แผนและกรอบการวิจัยฉบับใหม่สำหรับ 5 ปีต่อไป
ค.2 สถาบันวิจัยอ้อย น้ำตาล และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง	ร่างกติกา และเตรียมการจัดตั้งสถาบันวิจัยฯ	- จัดตั้งสถาบันฯ - ร่วมมือ/ประสานกับสมาชิกวิจัย และเริ่มดำเนินการตามกรอบ (ซึ่งควรเน้นเรื่องพันธุ์และเขตกรรมอ้อย เครื่องจักรกลเกษตรด้านอ้อย ผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีใหม่ที่ยังไม่มีนำมาใช้ และด้านสิ่งแวดล้อม)	- ดำเนินการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยตามกรอบ/แผนที่วางไว้ - ร่วมมือ/ประสานกับสมาชิกวิจัย และมหาวิทยาลัย/นักวิจัย	- ประเมินผล - ดำเนินการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยตามกรอบ/แผนที่วางไว้ - ร่วมมือ/ประสานกับสมาชิกวิจัย และมหาวิทยาลัย/นักวิจัย
ง. การเพิ่มผลผลิตอ้อยโดยการขยายพื้นที่และเพิ่มประสิทธิภาพ	ผลผลิตอ้อยในระดับที่สูงกว่า 90 ล้านตัน จากราคาที่ยังถือว่าสูงใจ และการส่งเสริมจากโรงงานที่เพิ่มขึ้น	ผลผลิตอ้อยเพิ่มขึ้น จากราคาที่ยังสูงใจ และการมีโรงงานเพิ่มขึ้นหลายโรงในช่วงสองปีนี้	ผลผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นมากจากการขยายพื้นที่ปลูกอ้อย (ผลจากการใช้ระบบใหม่ และการขยายโรงงาน)	- การเพิ่มผลผลิตอ้อยในระยะเริ่มต้น - ค่าใช้จ่ายเพิ่มประสิทธิภาพเป็นหลัก - จึงอาจเพิ่มในอัตราที่ลดลง - ต้องร่วมกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบการให้น้ำ

	ปีแรก (2555/56)	ปีที่สอง (2556/57)	ปีสามถึงห้า (2557/58-2559/60)	ปีหกถึงสิบ (2560/61-2564/65)
<p>๑. การเพิ่มประสิทธิภาพและลดการสูญเสีย</p>	<p>- โรงงานประสานกับชาวไร่เพื่อลดเวลารอคิวเข้าหีบ</p> <p>- กำหนดกติกาพื้นฐานด้านคุณภาพข้าว</p> <p>- กำหนดเนื้องานความหวาน (เช่น ข้าวหอมราชินี) สิ่งเจือปนที่เกินระดับที่ยอมรับได้</p> <p>- ศึกษาวิจัยแบบแผนการเพาะปลูก (cropping pattern) และพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน สำหรับช่วยนอกฤดูกาลปกติ เพื่อหาทางขยายช่วงเวลาที่หีบข้าวในแต่ละปี</p>	<p>- โรงงานประสานกับชาวไร่เพื่อลดเวลารอคิวเข้าหีบ ทำให้บรรทุกข้าวได้เร็วขึ้น</p> <p>- กำหนดกติกาพื้นฐานด้านคุณภาพข้าวที่นอกเหนือจากความหวาน (เช่น ข้าวหอมราชินี) สิ่งเจือปนที่เกินระดับที่ยอมรับได้</p> <p>- ศึกษาวิจัยแบบแผนการเพาะปลูก (cropping pattern) และพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน สำหรับช่วยนอกฤดูกาลปกติ เพื่อหาทางขยายช่วงเวลาที่หีบข้าวในแต่ละปี</p>	<p>- โรงงานประสานกับชาวไร่เพื่อลดเวลารอคิวเข้าหีบ ทำให้บรรทุกข้าวได้เร็วขึ้น</p> <p>- พัฒนาระบบทางกายภาพสำหรับตรวจวัดและปรับปรุงคุณภาพของข้าวก่อนเข้าหีบ ร่วมกับกลไกทางการเงินเพื่อยกระดับคุณภาพ (นอกเหนือจากความหวาน)</p> <p>- โรงงานประสานกับชาวไร่ด้านการปลูกข้าวเพื่อให้สามารถขยับระยะเวลาการหีบข้าวในแต่ละปี</p>	<p>- โรงงานประสานกับชาวไร่เพื่อลดเวลารอคิวเข้าหีบ ทำให้บรรทุกข้าวได้เร็วขึ้น</p> <p>- ใช้ระบบทางกายภาพสำหรับตรวจวัดและปรับปรุงคุณภาพของข้าวก่อนเข้าหีบ ร่วมกับกลไกทางการเงินเพื่อยกระดับคุณภาพ (นอกเหนือจากความหวาน)</p> <p>- โรงงานประสานกับชาวไร่ด้านการปลูกข้าวเพื่อให้สามารถขยับระยะเวลาการหีบข้าวในแต่ละปี</p>
<p>๒. การเปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาล</p>	<p>เป็นไปตามกติกาเดิม (รวม AFTA ที่กำหนดภาษีเป็นศูนย์แล้ว) แต่คาดว่าจะไม่มีมีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาลทรายดิบ</p>	<p>เริ่มเปิดเสรีทั้งหมด (หลังประกาศใช้ พ.ร.บ.) แต่คาดว่าจะไม่มีมีการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบ หรือน้ำตาลทรายดิบ</p>	<p>เปิดเสรี แต่คาดว่าจะไม่มีมีการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบ หรือน้ำตาลทรายดิบ</p>	<p>- เปิดเสรี คาดว่าจะไม่มีมีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาว</p> <p>- ถ้ามีการขยายโรงงานมาก มีความเป็นไปได้ที่จะนำเข้าน้ำตาลทรายดิบในกรณีที่เกิดผลผลิตด้อย</p>
<p>๓.2 การเปิดเสรีการนำเข้าและส่งออกข้าว</p>	<p>- ออกกฎ กติกาการนำเข้าข้าว</p> <p>- อาจมีการส่งออกข้าวไปประเทศเพื่อนบ้านบ้าง แต่ไม่มาก</p> <p>- ยังไม่มีมีการนำเข้าข้าว</p>	<p>- เริ่มเปิดนำเข้าและส่งออกตามกติกา (หลังประกาศใช้ พ.ร.บ.)</p> <p>- อาจยังมีมีการส่งออกข้าวไปประเทศเพื่อนบ้านบ้าง แต่ไม่มาก</p> <p>- ยังไม่มีมีการนำเข้าข้าว</p>	<p>เปิดนำเข้าและส่งออกภายใต้กติกา แต่คาดว่าจะไม่มีมีการนำเข้าหรือส่งออก</p>	<p>มีความเป็นไปได้ (แต่ไม่มาก) ที่จะมีมีการนำเข้าข้าวในกรณีที่เกิดผลผลิตด้อยไม่เพิ่มขึ้น</p>

บรรณานุกรม

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. “แผนการศึกษาวิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่าย อ้อยและน้ำตาลทราย ปี 2556-2558.”

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2548). *โครงการปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย

ถวัลย์ มุขจินดา. (2533). การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของอุปทานและอุปสงค์น้ำตาลของไทย. วิทยานิพนธ์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

“เถ้าแก่อทานออลไวเย็งยับหมื่นล้านปีรัฐเล็กเบนซิน 95” สยามธุรกิจ, 7 มี.ค.– 9 มี.ค. 2550.

ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2554) “รายงานสถานการณ์สินค้าเกษตร สำคัญ กรกฎาคม 2554”

นิพนธ์ พัวพงศกร และ วิโรจน์ ณ ระนอง. (2543). “บทที่ 1 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

_____. (2543ข) “บทที่ 5 การปรับองค์กรในอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทราย” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด. (2555). *หนังสือชี้ชวนการขายหุ้นกู้ของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ครั้งที่ 1/2555*

ประยงค์ เนตยารักษ์ และคณะ. (2537). *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวง อุตสาหกรรม.

ประยงค์ เนตยารักษ์. (2531). “การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร: กรณีตัวอย่างการกำหนดราคา อ้อย” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง “ใครกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจไทย” จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531 ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย (2550). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการประเมินวงจรชีวิตการผลิต และการใช้เอทานอลจากมันสำปะหลังและอ้อย. กรุงเทพฯ.

เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์. (2555) “จากการเมืองเรื่องแคดเมียมรัฐผู้คุมผาแดง สู่การเมืองเรื่องอ้อยเอทานอลรัฐผู้คุมแม่สอดพลังงานสะอาด ผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากสารแคดเมียมยังคงรอวันตาย” *ประชาไท* 11 ตุลาคม.

วิโรจน์ ณ ระนอง. (2543) “บทที่ 4 แนวทางการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดน้ำตาล และสู่ทางการขยายตลาดน้ำตาล” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

_____. (2543ข). “ภาคผนวก ก. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) กับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

_____. (2543ค). “ภาคผนวก ข. ตัวอย่างการคำนวณผลกระทบของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายและการเพิ่มความหวานของอ้อยที่มีต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ปัจจุบัน” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

_____. (2543ง) “บันทึกข้อคิดเห็น แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของกระทรวงอุตสาหกรรม” (บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี) ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

_____. (2543จ). “รายงานการศึกษาด้านโรงงานน้ำตาลและระบบสินเชื่ออ้อย” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543ข.

_____. (2556). โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อป้องกันการทุจริต. (*The Political Economy of Sugarcane Market Intervention Measures*). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2556.

วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุวรรณ ตุลยวสินพงษ์. (2543). “รายงานการศึกษาด้านโรงงานน้ำตาลและระบบสินเชื่ออ้อย” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543ข.

วิโรจน์ ณ ระนอง และ อังคณา สุปรียศิลป์. (2543) “รายงานผลการสำรวจภาคสนามด้านเกษตรกร” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543ข.

วิโรจน์ ณ ระนอง อัมมาร สยามวาลา และสุวรรณา ตุลยวศินพงศ์ (2543) “บทที่ 3 ทางเลือกของระบบการกำหนดราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์” ใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.

สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (2554) “โครงการศึกษาชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงภาคขนส่งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2537). *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลไทย กระทรวงอุตสาหกรรม.

_____. (2543). *โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย :สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก เล่มที่ 1 รายงานหลัก* เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.

_____. (2543ข). *โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย :สู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก เล่มที่ 2 รายงานวิจัย* เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กระทรวงพลังงาน (2551) การศึกษาเปรียบเทียบเทคโนโลยีการผลิตเอทานอลของสหรัฐอเมริกาและไทย. กรุงเทพฯ.

สิริวุทธิ เสียมภักดี. (2554). “อุตสาหกรรมเอทานอล ตลาดที่เปิดกว้างสำหรับเกษตรกร” สมาคมแป้งมันสำปะหลังไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.thaitapiocastarch.org/article24_th.asp

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). (2555). *กรอบการวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ 5ส. ให้ทุนอุดหนุน ปีงบประมาณ 2556*.

อัจฉราวรรณ งามญาน และคณะ. (2539) *ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

Baffes, John and Tassos Haniotis. (2010). "Placing the 2006/08 commodity price boom into perspective." Policy Research Working Paper Series 5371, The World Bank.

- Blottnitz, Harro von and Mary Ann Curran (2007). "A Review of Assessments Conducted on Bio-ethanol as a Transportation Fuel From a Net Energy, Greenhouse Gas, and Environmental Life Cycle Perspective." *Journal of Cleaner Production*, 15: 607-619.
- Dias de Oliveira, Marcelo E., Burton E. Vaughan, and Edward J. Rykiel, Jr. (2005), "Ethanol as Fuel: Energy, Carbon Dioxide Balances, and Ecological Footprint." *BioScience* 55(7): 593.
- European Commission (2011), Agricultural Commodity Market Outlook 2011-2020: A Comparative Analysis. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/outlook/2011_2020_en.pdf
- FAO. (2012). Food Outlook. Food and Agriculture Organization. May 2012.
- FAPRI-ISU. (2011). *World Agricultural Outlook*. Accessed via: <http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2011/> on 13-15 September 2012.
- F.O. Lichts. (2011). *World Ethanol & Biofuels Report*.
- Gonsalves, Joseph B. (2006). "An Assessment of the Biofuels Industry in India" UNCTAD.
 _____ . (2006b). "An Assessment of the Biofuels Industry in Thailand." UNCTAD.
- "Green-energy plant sucks up subsidies, then goes bust." *Washington Examiner*. FEBRUARY 7, 2011.
- Headey, Derek and Shenggen Fan, (2008). "Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices," *Agricultural Economics, International Association of Agricultural Economists*, vol. 39(s1): 375-391, November.
- Hill, Jason, Erik Nelson, David Tilman, Stephen Polasky, and Douglas Tiffany (2006). "Environmental, Economic, and Energetic Costs and Benefits of Biodiesel and Ethanol Biofuels." In *Proceedings of National Academy Science, USA* 103: 11206-11210.
- LMC International (2012). "Opportunities for the Thai sugar industry: A Strategic Review." *Proposal for the Thai Sugar Millers' Association*. March.

- Macedo, Isaias C., Joaquim E. A. Seabra and Joao E. A. R. Silva. (2008). "Greenhouse Gases Emissions in the production and use of ethanol from sugarcane in Brazil: The 2005/2006 averages and a prediction for 2020." *Biomass and Bioenergy*, Vol.32: 582-595.
- Marcelo De Oliveira, E. Dias de, Burton E. Vaughan & Edward J. Rykiel Jr. (2005). "Ethanol as Fuel: Energy, Carbon dioxide Balances, and Ecological Footprint." *BioScience* Vol. 55 No. 7.
- Mitchell, Donald. (2008). "A Note on Rising Food Prices." POLICY RESEARCH WORKING PAPER 4682, The World Bank.
- NaRanong, Viroj. (2000). "The Thai Sugar Industry: Crisis and Opportunities." *TDRJ Quarterly* 15(3): 8-16.
- Nguyen and Gheewala. (2008). "Life Cycle Assesment of Fuel Ethanol from Cane Molasses in Thailand." *The International Journal of Life Cycle Assessment* 13(4): 301-311.
- OECD/FAO. (2012). World Agricultural Outlook 2012-2021, OECD Publishing and FAO.
- Piesse J, Thirtle C. (2009). "Three bubbles and a panic: An explanatory review of recent food commodity price events." *FOOD POLICY*, Vol. 34: 119-129.
- Pimentel, David. (2003). "Ethanol Fuels: Energy Banlance, Economics, and Environmental Impacts are Negative." *Natural Resources Research* 12(2).
- Pimental, David, Tad Patzek, and Gerald Cecil. (2007). "Ethanol Production: Energy, Economic, and Environmental Losses." *Review of Environmental Contamination and Toxicology* 189: 25-41.
- Schmer M. R., Vogel K. P., Mitchell R. B. and Perrin R. K. (2007). "Net Energy of Cellulosic Ethanol from Switchgrass." *Proceedings of National Academic Science*.
- Shapouri H., Paul W. Gallagher, Ward Netstead, R. Butler, S. Noe. (2010). "2008 energy Balance for the Corn-Ethanol Industry." AER No. 846, Office of Energy Policy and New Uses, US Department of Agriculture.

Schulz, William. (2007). "The Costs Of Biofuels: Two views on whether corn ethanol and, eventually, ethanol from cellulosic biomass will efficiently deliver national energy security." *Chemical & Engineering News* 85(51).

United States Department of Agriculture (USDA). Sugar and Sweeteners Yearbook Tables.
<http://www.ers.usda.gov/data-products/sugar-and-sweeteners-yearbook-tables.aspx>

USDA Foreign Agricultural Service. (2011). *Sugar Semi-annual 2011*. GAIN Report Number TH1123. September 27.

_____. (2012). *Sugar Annual Thailand 2012*. GAIN Report Number TH2041. April 12.

Wexler, A. (2012). "U.S. Throws Gas on Sugar Market." *WallStreet Journal*. December 17.

ภาคผนวก ก.

รายชื่อผู้เข้าประชุม ในการประชุมนำเสนอข้อเสนอเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยต่อตัวแทนชาวไร่
โรงงาน และราชการ (บางส่วน)

ก. รายชื่อผู้เข้าประชุมกับตัวแทนชาวไร่อ้อย ที่ สอน. (27 ธันวาคม 2554)

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
1. โอบาส อิศระเสนารักษ์	รอน.
2. พรทิพย์ ศิริภานุวัฒน์	ผชช.
3. พรรณจิตร ม่วนใหญ่	สกท.
4. บัญชา คันธขมภู	รอง ผอ.สกท.
5. บัณฑิต วุฒิ	สกท.
6. อินทิรา วงศ์วิวัฒน์	สอต.
7. วีระศักดิ์ ขวัญเมือง	ผอ.สนง.กองทุน
8. สุขชัย วีรวัฒน์นากุล	สกท.
9. วรวิทย์ ตันติวงศ์วิโรจน์	ศบ.สอน.
10. วิมลลักษณ์ หิรวิน	สอต.
11. ยุทธนา สมบัตินันท์	สอต.
12. อเนก ตั้งสุวรรณณี	ศบ.สอน.
13. สาคร ญี่ศติพร	สกท.
14. วิชิต รอดสุทธิ	ศบ.สอน.
15. รณยุทธ์	กอดต.
16. ผุสดี เรืองสุข	สนง.กองทุน
17. พงษ์ณี จันทูมา	
18. สามารถ น้อยวัน	สอน.
19. อรรช จอบชู	สนย.
20. รัตติยา ปิยทุม	สนย.
21. กฤษฎา พันกัน	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
22. วิมลรัตน์ ไกรทุกษ์ข้าง	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
23. นุชบา เรืองสุข	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
24. มานะ ฤทธิชัยสมาจาร	สหสมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว นครสวรรค์
25. ทองคำ เริงกลัด	สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 11 นครสวรรค์

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
26. อำนวนย กลิ่นลอน	สมาคมชาวไร่่ออยเขต 11 นครสวรรค์
27. ไพโรจน์ เขียมนิ่ม	สมาคมชาวไร่่ออยเขต 5 สิงห์บุรี
28. วิวัฒน์	สมาคมชาวไร่่ออยเขต 5 สิงห์บุรี
29. สุทธิ อินทรประกอบ	สมาคมชาวไร่่ออยเขต 6 กำแพงเพชร
30. เกียรติก้อง มงคลลักษณ์	สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี
31. สุเนตร รั้งานดี	สมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรสุพรรณบุรี
32. สมพงษ์ ศิริชัย	สมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรสุพรรณบุรี
33. มนต์รี คำพล	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
34. เนาวรัตน์ อินทศสิงห์	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
35. วิชัย เปาวิมาน	สมาคมชาวไร่่ออยลพบุรี
36. เสน่ห์ ยอดสูง	สมาคมชาวไร่่ออยลพบุรี
37. ประสาร	สมาคมชาวไร่่ออยลพบุรี
38. ไพฑูรย์ พิกันนิ่ม	สมาคมชาวไร่่ออยลพบุรี
39. สมภพ ไสภณ	ชมรมสถาบันชาวไร่่ออยภาคอีสาน
40. ธีรศิริ ธัญนิตวงศ์	ชมรมสถาบันชาวไร่่ออยภาคอีสาน
41. จินตนา แซ่เตียว	ชมรมสถาบันชาวไร่่ออยภาคอีสาน
42. ประสิทธิ์ มหาแก้ว	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยเขต 10
43. ชัยรัตน์ กิตติวราพล	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยน้ำพอง ขอนแก่น
44. ประยุทธ์ บุตรคุณ	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยน้ำพอง ขอนแก่น
45. สมศักดิ์ สิทธิลักษณ์	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยบุรีรัมย์
46. บุญธง สาลี	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยบุรีรัมย์
47. วิไล สุทธิพิเศษ	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยมุกดาหาร
48. นิวัฒน์ ปิยะรัตนพัฒน์	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยสุรนารี
49. วิศรุต	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยสุรนารี
50. เลียบ บุญเรือง	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยลำมูลบน
51. สุรพงษ์ ป้องบ้านเรือ	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยลำมูลบน
52. เขียม สาแก้ว	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยสุรินทร์
53. อานนท์	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยสุรินทร์
54. พยัคฆ์ พรหมา	สมาคมกลุ่มชาวไร่่ออยสุรินทร์

ข. รายชื่อผู้เข้าประชุมตัวแทนโรงงานน้ำตาล ที่ สอน. เมื่อวันที่ 12 มค. 2555

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
1. พรทิพย์ ศิริภานุวัฒน์	ผชช.
2. รังสิต เขียงราช	ผอ.สนย.
3. พรทิพย์ เกตุมา	ผอ.ศอกภ.3
4. วรียา อัครบวร	สอน.
5. สุขชัย วีรวัฒน์นภากุล	นิติกร กองทุนฯ
6. วรพจน์ จันทรา	อุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี
7. จิตรกร เปรมใจ	สอต.
8.ปรีชา นายสุวรรณ	สนย.
9. ธานี ผานิตวส	นครเพชร
10. รณยุทธ์ สัตยา	สอน.
11. วิชิต รอดสุทธิ	ศบ.
12. เจนพง ทองยิ่ง	
13. นวพร คงราศรี	กรมการค้าภายใน
14. วราภรณ์ สุวรรณเจริญ	กรมการค้าภายใน
15. ปิยนารถ วัฒนาศิริ	กรมการค้าต่างประเทศ
16. นิกร ศรีหิรัญ	กรมการค้าต่างประเทศ
17. จรีพร จารุสุวรรณภูมิ	กรมการค้าต่างประเทศ
18. รัชวรรณ จินดาวัฒน์	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
19. สุदारัตน์ ศรีประเสริฐ	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
20. กัญญารัตน์ ก่อเวทย์เดชา	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
21. ปณิธาน สุขสิเราะะ	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
22. ภัฏฐปัญญา ศิริวิริยะกุล	กลุ่มไทยเอกลักษณ์
23. ประพัทธ์ เจนลาภวัฒน์กุล	บริษัทอุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด
24. ชัญญา สระทองอุ่น	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน จำกัด
25. มณีรัตน์ ไปยพุทธิพงศ์	บริษัทน้ำตาลระยอง จำกัด
26. สุขกาญจน์ วัฒนเวคิน	บริษัทน้ำตาลและอ้อยตะวันออก จำกัด
27. อิศสระ ถวิลเต็มทรัพย์	บริษัทน้ำตาลครบุรี จำกัด
28. จุฑามาศ อรุณานนท์ชัย	บริษัทน้ำตาลราชบุรี จำกัด

29. วุฒินันท์ พิทักษ์สิทธิ์	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลปราณบุรี จำกัด
30. ชัชวิษ พวงสาโรจน์	บริษัทน้ำตาลเอราวัณ จำกัด
31. ประยุทธ์ ทิพย์ภวัง	บริษัทน้ำตาลวังขนาย จำกัด
32. วิวัฒน์ ตั้งปอง	บริษัทน้ำตาลวังขนาย จำกัด
33. สกฤตน์ ศิริพันธ์	บริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัด
34. ก้องเกียรติ วงศ์วัศร์	บริษัทน้ำตาลท่ามะกา จำกัด
35. คมกริช นาคะลักษณ์	บริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด
36. วุฒิสักดิ์ สุวรรณธวัช	บริษัทน้ำตาลไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
37. ณัฐพล อัสฎาธร	บริษัทน้ำตาลบ้านไร่ จำกัด

ค. รายชื่อผู้แทนสมาคมโรงงานน้ำตาล ที่เข้าหารือคณะผู้วิจัยและที่ปรึกษาที่ TDRi
เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2555

1. นายณัฐบัญญัติ ศิริวิริยะกุล
2. ดร.จุฑามาศ อรุณานนท์ชัย
3. นายวิวัฒน์ ผาณิตวงศ์
4. นายภัทรพงศ์ พงศ์สวัสดิ์

ง. รายชื่อ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) และตัวแทนส่วนราชการอื่นๆ ที่เข้าร่วมการรับฟังการบรรยายและข้อเสนอของคณะผู้วิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2555 ที่ห้องประชุม نارายณ์ 1 ชั้น 3 สอน.

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
1. นายสุทธิพงษ์ สุพรรณวิวัฒน์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
2. นายมนัส จงรัทวิทย์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
3. นางสาวกัญญารัตน์ ว่องวิทย์เดชา	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
4. นายสุรพงษ์ มุสิกชาติ	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
5. ดร.วันทนา ตั้งเปรมศรี	กรมวิชาการเกษตร
6. นางสาวจริพร จารุสุวรรณภูมิ	กรมการค้าต่างประเทศ
7. นางสาวสุนันทา กังวาลกุลกิจ	กรมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
8. นางรัชวรณ จินดาวัฒน์	กรมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
9. คุณวีณา บรรณเจต	สำนักงานประมาณ
10. นางจวร โฆษณานันท์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
11. นายบัญญัติ สินธุม	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
12. นายสุชัย วีรไมนันท์	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
13. นายชาคร ฌติศพร	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
14. นายวีระศักดิ์ ขวัญเมือง	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
15. นายสุรัตน์ ธาดาชวสกุล	บริษัทอ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด
16. นายประเสริฐ ตปนียางกูร	ลอน.
17. นายโอบาส อิศระเสนารักษ์	ลอน.
18. นายอุทธี ศรีหนองไครต	ลอน.
19. นางสาวพรทิพย์ ศิริภานุวัฒน์	ผชช.
20. นายรังสิต เขียงราช	ผอ.สนย.
21. นายอภิจิน ไซติกเสถียร	ผอ.สอต.
22. นางวรวรรณ ชิตอรุณ	ผอ.สบก.
23. นายสมคิด บรรยาย	ผอ.สทม.
24. นายบุญถิ่น ไครตศิริ	ผอ.สบน.
25. นายนริศ จูกระจ่าง	รอง ผอ.สบน.
26. นายกิตติพงษ์ กาญจนรัชตสกุล	ผอ.ศอก.1
27. นายวิวัฒน์ สุทธิพงษ์	ผอ.ศอก. 2
28. นางพรทิพย์ เกตุมา	ผอ.ศอก. 3
29. นายประสิทธิ์ วงษาเทียม	ผอ.ศอก. 4
30. นายวรวิทย์ ตันติวงศ์	สบน.
31. คุณโชติรส จันท์ภนอม	พนักงานบริหารทั่วไป 6
32. นายธวัช	ศอก. 3
33. นางสาวอรชุม ฤทธิรอน	สนง.
34. คุณรุจวีร์	สนย.
33. คุณรุ่งทิพย์ การจนาริยสุข	สนย.
34. คุณเมธัช สุวรรณ	สนย.

ชื่อสกุล	ตำแหน่ง / สถาบัน
35. คุณวริยา	สอต.
36. คุณจิตกรกร เปรมใจ	สอต.
37. คุณสิริณัฐ จี้นพาทิ	สนย.
38. นางสาวรัตติยา ปิยบุตร	สนย.
39. คุณรัชนี	สนย.
40. นายวิริทย์ ชัยพร	สอต.
41. นางสาวฝน อยู่เต็มสุข	ภค.
42. คุณนพพลณ์ ชนะภักพร	สนย.
43. คุณสุภันรี	สมก.
44. คุณอุบลรัตน์	สนย.
45. คุณเพ็ญศรี จอมประยูร	สมก.
46. คุณสมใจ ชัชศฤงคารสกุล	สนย.
47. นายปรีชา ฉายสวรรณ	สนย.
48. นางรัศมี กลัดสมบุญ	สอต.
49. นางธัญญา เดชสำราญ	สอต.
50. นางวาสนา ศรีบรรยงค์	สอต.
51. นายศิวะ โพธิ	สอต.
52. นายวิชิต รอดสุทธิ	สมน.
53. คุณอภิจิณ	สอต.
54. คุณกุลนิตย์	
55. คุณสุวรรณา รัตน์บำรุง	สนย.
56. คุณมัตติกา ชาญสูงเนิน	สกม.สอน.

จ. รายชื่อผู้เข้าประชุม วันที่ 10 เม.ย. 55 ณ ศูนย์บริหารการผลิตฯ

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. คุณรัตนภรณ์ จึงสงวนสิทธิ์ | โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง
อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 2. นายวีระศักดิ์ ขวัญเมือง | ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 3. นายบุญถิ่น โคตรศิริ | ผู้อำนวยการสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 4. นายนริศ จูกระจ่าง | รองผู้อำนวยการสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 5. ดร.ณัฐพล อัมภาธร | โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง |
| 6. นายบัณฑิต วุฒิ | สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 7. นายวรวิทย์ ตันติวิโรจน์ | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 8. นายวิชิต รอดวิสุทธิ | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 9. นายประพจน์ วุวรรณมรรคา | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 10. นายบุญประกอบ สุนทรรส | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 11. นายประวัตติ ทิมศรีกล้า | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 12. นายสุทิศ โพธิ์จวง | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 13. นายสุภาพ วงศ์จอม | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 14. นายสัญญา คล้ายขำ | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 15. นางสาวนิภาพร ทองสีมา | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 16. นางเจริญจิต กิจสีวะเวช | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 17. นางจินาภรณ์ พลสวัสดิ์ | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 18. นางสาวพรพรรณ แจ่มศรี | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 19. นายสงกรานต์ พุทธิเจตน์ | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |
| 20. นางสาวนันทิยา บุญเรือง | สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย |

จ. รายนามตัวแทนสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย ที่เข้าพบหรือกับคณะผู้วิจัยในวันที่ 21 พฤษภาคม 2555 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1. คุณณัฐฐปัญญา ศิริวิริยะกุล ประธานคณะทำงานด้านนโยบายฯ และ กรรมการบริหาร บริษัทเกษตรไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด
2. ดร.ณัฐพล อัมภากร คณะทำงานด้านนโยบายฯ และ กรรมการบริหารกลุ่มน้ำตาลไทยรุ่งเรือง
3. ดร.นณณ์ ผาณิตวงศ์ คณะทำงานด้านนโยบายฯ และ ผู้จัดการฝ่ายบริหาร กลุ่มน้ำตาลบ้านโป่ง
4. ดร.จุฑามาศ อรุณานนท์ชัย คณะทำงานด้านนโยบายฯ และกรรมการบริหารฝ่ายธุรกิจ บริษัทน้ำตาลราชบุรี จำกัด
5. คุณคมกริช นาคะลักษณะณ์ คณะทำงานด้านนโยบายฯ และ ผู้อำนวยการด้านบริหารและ ธุรกิจสัมพันธ์ กลุ่มน้ำตาลมิตรผล
6. คุณวิวัฒน์ ผาณิตวงศ์ คณะทำงานด้านนโยบายฯ และกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท วิทย์ ไปโอเพาเวอร์ จำกัด
7. คุณภัทรพงศ์ พงศ์สวัสดิ์ ผู้จัดการสมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงานไทย

ข. รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังข้อเสนอและระดมความคิดเห็น การศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ณ ห้องประชุม นารายณ์ 1 ชั้น 3 สอน.

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
1. อุดุทธิ์ ศรีหนองไครต	รอน.
2. พรทิพย์ ศิริภาณุวัฒน์	ผชช.
3. รังสิต เขียงราช	ผอ.สนย.
4. อภิจิต ไซติกเสถียร	ผอ.สอต.
5. บุญถิ่น ไครตศิริ	ผอ.สบน.
6. สมคิด บรรยาย	ผอ.สปก.
7. วินัย ใฝ่เมตตา	รอง ผอ.สบน.
8. กิติพงษ์ กาญจนรัชตสกุล	ผอ.ศอก.1
9. ปรีชา ฉายสุวรรณ	สนย.
10. จริยา วัชนม์	สอน.
11. นายกิจจา พรหมประถม	สบน.
12. สุรัตน์	อนท.
13. สามารถ น้อยวัน	สบน.
14. เกียรติก้อง มงคลลักษณ์	สหพันธ์
15. สามารถ บุญลือ	จนท.วิทยาศาสตร์ 3
16. ศิระ โปธิ	นักวิทยาศาสตร์ชำนาญ
17. สุนัย พิธิสกุลพัฒนา	นักวิชาการอุตสาหกรรมชำนาญ
18. ประพจน์ สุระมรรคา	สบน.
19. พรรณนิภา อหรัตนผล	สอน.
20. พิศอนันต์	สบน.
21. วรวิทย์ ตันติวงศ์	สบน.
22. วิชิต รอดสุทธิ	สบน.
23. อู่สำห้ ชุมพงศ์	สบน.
24. พรทิพย์	ศอก.3 สอน.
25. สิริณุส จันทานี	สนย. สอน.
26. สุวรรณภา ขจรศิลป์	สนช.
27. ไตมรณี ธรรมสุข	สอต.
28. อธิฐพล รัตนภา	สนย.
29. แหวตา	
30. พรรณนิภา	สอน.

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
31. วีระศักดิ์ ขวัญเมือง	สอน.
32. บัญชา คันธขุมภู	สอน.
33. สุนีย์ ดิเนชลวิจิตร	สอน.
34. สวรรส คุ่มรุ่งเรือง	สอน.
35. มนัส จงรักวิทย์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
36. พิเชฐ ยืนบุรี	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
37. สุदारัตน์ เตชะศรีประเสริฐ	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
38. พงศ์ไท ไทโยธิน	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
39. วัจนเพิ่ม สังข์สิงห์	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
40. จีรพร จารุสุวรรณภูมิ	กรมการค้าภายใน
41. รัชธรรม จินดาวัฒน์	กรมเจรจาการค้า
42. ศรียา เขมะศักดิ์ชัย	สำนักงบประมาณ
43. นุสรา ปัญจานนท์	กรมศุลกากร
44. จีรพรรณ โอฬารธนาเศรษฐี	ธนาคารแห่งประเทศไทย
45. ศุภินันท์ วงศ์สินศิริกุล	ธนาคารแห่งประเทศไทย
46. เฟื่องกนก ปานหงษ์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
47. ชวันรัตน์ อมรววิยะกุล	ธนาคารแห่งประเทศไทย
48. มงคล โปร่งจันทิก	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
49. พิสิฐฐ สวงวตระการกุล	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
50. เดชาธร เรื่องไกรภัก	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
51. อาจารย์ เกียรติเฟื่องฟู	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
52. ประพันธ์ ประเสริฐศักดิ์	กรมวิชาการเกษตร
53. วิภาวรรณ กิติวัชรเจริญ	กรมวิชาการเกษตร
54. แพรวภักตรา ทองลิ้ม	ชมรมสถาบันชาวไร่อ้อยภาคอีสาน
55. วิไล สุทธิเศษ	สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร
56. นิวัฒน์ ปิยะรัตน์พัฒนา	สมาคมชาวไร่อ้อยสุรนารี
57. วิศรุต พุทธิพิทย์	สมาคมชาวไร่อ้อยสุรนารี
58. เกียรติภูมิ ศรีจันทร์รัตน์	สมาคมชาวไร่อ้อยสุรนารี
59. มนตรี วิศณุพรประสิทธิ์	สมาคมชาวไร่อ้อยอีสานใต้
60. วัลยารีย์ ไพสุขศานติวัฒนา	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
61. วัลย์ ศรีเมือง	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
62. คมสัน บรรจงเจริญเลิศ	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
63. ภัทรพงศ์ พงษ์สวัสดิ์	สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวมวลพลังงาน
64. อภิญา คชชะ	สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวมวลพลังงาน

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
65. ประยูทธ ทิพย์ภวัจ	สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล
66. ปริญดา สุขปิติ	สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล
67. วิจิตร การนา	สมาคมชาวไร่่อ้อยจังหวัดสุรินทร์
68. อานนท์ แพ้โสง	สมาคมชาวไร่่อ้อยจังหวัดสุรินทร์
69. ทิพยวรรณ ผลประโยชน์	สมาคมชาวไร่่อ้อย จ.ประจวบฯ-เพชรบุรี
70. มนตรี คำพล	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
71. เนาวรัตน์ อินทศสิงห์	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
72. วิรัช เปาวิมาน	สมาคมชาวไร่่อ้อยลพบุรี
73. ประสาร จงเกิดทรัพย์	สมาคมชาวไร่่อ้อยลพบุรี
74. จุฎญ ฉิมบรรเทิง	สมาคมชาวไร่่อ้อยลพบุรี
75. ไพฑูรย์ พักนิม	สมาคมชาวไร่่อ้อยลพบุรี
76. วิจิตร คำทา	สมาคมชาวไร่่อ้อยเพชรบูรณ์
77. วิเชียร แสนขาว	
78. สุชัย ลิมสมมุติ	สหสมาคมชาวไร่่อ้อยแห่งประเทศไทย
79. วิมลรัตน์ ไกรทุกซ์	สหสมาคมชาวไร่่อ้อยแห่งประเทศไทย
80. มนตรี เลาศคคั้ประสิทธิ์	สหสมาคมชาวไร่่อ้อยแห่งประเทศไทย
81. บุษบา เรืองสุข	สหสมาคมชาวไร่่อ้อยแห่งประเทศไทย
82. ทองคำ เข้ากัลด	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 11 นครสวรรค์
83. เฉียน ครองสตัย	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 11 นครสวรรค์
84. สายันต์ จัอยโหมด	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 11 นครสวรรค์
85. บุญลือ ตีประสิทธิ์	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 5 สิงห์บุรี
86. ไพโรจน์ เชื้อมนิม	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 5 สิงห์บุรี
87. สุชัย สัมสมมุติ	สมาคมชาวไร่่อ้อยลูกพระยาพิชัย
88. เนาวรัตน์ อินทศสิงห์	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
89. สุวิทย์ พันธุวิทยากุล	สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร
90. นวรานนท์ อนันวรรณกรณ์	สมาคมเพื่อเกษตรกรภาคตะวันออก
91. ขจรคคั้ ศิลปธรรมวานิช	สหกรณ์ไร่่อ้อย
92. อำนวย กลิ่นรอน	สหกรณ์ไร่่อ้อย
93. ศิณทรง มีเคลือบ	สหกรณ์ไร่่อ้อย
94. อังศณา ชูวัฒนกุล	สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย
95. ณราณัญญู สุกปลั่ง	สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย
96. สรวิทย์ ธีรกุลพจน์ย	บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด
97. นครินทร์ เนตรจรัสแสง	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน จำกัด
98. สันติ รัตนสุวรรณ	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน จำกัด

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
99. จีรารัตน์ ตันติทวีโชค	บริษัท น้ำตาลและอ้อยตะวันออก จำกัด
100. อิศสระ ถวิลเต็มทรัพย์	บริษัท น้ำตาลครบุรี จำกัด
101. ดร.จุฑามาศ อรุณานนชัย	บริษัท น้ำตาลราชบุรี จำกัด
102. ภูติท โพธิ์สุวรรณ	บริษัท โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม จำกัด
103. ไศพง โพธิ์สุวรรณ	บริษัท น้ำตาลเอราวัณ จำกัด
104. รัตนาภรณ์ จึงสงวนสิทธิ์	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
105. วัชรภา ชวลิตานนท์	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด
106. จารุพัคตร์ เจริญปฐุสถิตย์	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด
107. คุณุดย์ ปรับัดสุขรัตน์	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด
108. ศุภนิตย์ มานะจันทร์	บริษัท รวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด
109. ธิป โรจนกิจ	บริษัท น้ำตาลวังขนาย จำกัด
110. วิวัฒน์ สงวนตรีกิจ	บริษัท น้ำตาลวังขนาย จำกัด
111. ณ์ภูษปัญญ์ ศิริวิริยะกุล	บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด
112. มีชัย ปิยะอนันต์	บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด
113. ศิริพงศ์	บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด
114. ชลัช ชินธรรมมิตร	บริษัท น้ำตาลท่ามะกา จำกัด
115. วรพจน์ จันทร์	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี จำกัด

หลังจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในที่ประชุมตัวแทนชาวไร่ โรงงาน และส่วนราชการเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ซึ่งคณะผู้วิจัยรับไปทำทางเลือกสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งไปนำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมต่อที่ประชุมของชาวไร่ทั้งสามองค์กรหลัก รวมทั้งผู้บริหารกองทุนฯ และ อนท. รวม 4 ครั้ง ก่อนที่มานำเสนอข้อเสนอที่มีการปรับปรุงแล้วในที่ประชุมรวมอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 22 มิถุนายน 2555

ซ. รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นที่ สอน. เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 55

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
1. ประเสริฐ ตปนียางกูร	ลอน.
2. โอบาส อิศระเสนารักษ์	รอน.
3. พรทิพย์ ศิริภาณุวัฒน์	ผชช.
4. รังสิต เขียงราช	ผอ.สนย.
5. อภิจิณ โชติกเสถียร	ผอ.สอต.
6. บุญถิ่น ไครตศิริ	ผอ.สบน.
7. นริศ จูกระจำง	รอง ผอ.สบน.

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
8. วินัย ไม้เมตตา	รอง ผอ.สบน.
9. กิติพงษ์ กาญจนรัชตสกุล	ผอ.ศอภ.1
10. ประสิทธิ์ วงษาเทียม	ผอ.ศอภ.4
11. ไพพุด ชิตประสง	สบน.
12. อันติกา ว.ศิริรัตน์	สบน.
13. นายกิจจา พรหมปราถม	สตก.
14. วรียา อัครพิมพ์	สอต.
15. วันพิศ พุดหอม	สบม.
16. เจริญจิต กิจศิวิเวช	สบน.
17. ประพจน์ สุระมรรคา	สบน.
18. สุวรรณี พิบูลย์เศรษฐี	ศอภ.1
19. ปรีชา ฉายสุวรรณ	สนย.
20. นงเยาว์ ปิยะ	ศอภ.1
21. สุนัย พิรัตน์สกุลพัฒน์	สอต.
22. เลิศอนันต์ เศรษฐสวัตน์	สบน.
23. เกษม สุขสถาน	
24. เมธัส สุวรรณี	สนย.
25. สิริณุส จันพานี	สนย.
26. กฤษณาวรรณ คำภูแสน	สนย.
27. อนุรัตน์ เวสัญญ	สบก.
28. สุวรรณา ไวมิตชัย	สนย.
29. รัชณี เพชรา	สนย.
30. นิวัธ แก้วเป็ย	สร.
31. สามารถ น้อยวัน	สนง.
32. พรรณนิภา	สอน.
33. อรชุม	สนย.
34. นิตยา จงกล	สนย.
35. รัตติยา ปิยนุญ	สนย.
36. รุจรีย์ น้อยจ่าง	สนย.
37. อรชร จ้อยชู	สนย.
38. รุ่งทิพย์ แสงเครือสุข	สนย.
39. สุกัญญา คำเม็ก	สนย.
40. ศรีนงญา กุณบุตร	สมก.
41. อัญชลี ควรแสง	สมก.

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
42. สุภาภรณ์	สมก.
43. สมาน คุณารูป	สมก.
44. น้ำทิพย์	สมช.
45. อมร พรหมสุวรรณ	สนย.
46. นิตยา จันทร์พิท	สนย.
47. ธัญลักษณ์ เนียมพูลทอง	สนย.
48. มนุ เลี้ยวไฟโรจน์	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
49. วลัยารีย์ ไพสุขศานติวัฒนา	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
50. วลัย ศรีเมือง	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
51. คมสัน บรรจงเจริญเลิศ	3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
52. ภัทรพงศ์ พงษ์สวัสดิ์	สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงาน
53. อภิญา คชชะ	สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและชีวพลังงาน
54. ประยุทธ์ ทิพย์ภวัง	สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล
55. ปริญา สุขปิติ	สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล
56. อังศณา ชูวัฒนกุล	สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย
57. นราธิป อนันตสุข	สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
58. เกียรติก้อง มงคลลักษณ์	สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
59. วรุณี วุฒิจริฎูรี	สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7
60. สุยศ สุจินตวงษ์	สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7
61. อรุณย์ เลี้ยงอาจ	
62. สุนทร วัชรานต์	สมาคมส่งเสริมการเกษตรสุพรรณบุรี
63. สมพงษ์ ศิริชัย	สมาคมส่งเสริมการเกษตรสุพรรณบุรี
64. มนต์รี คำพล	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
65. เนาวรัตน์ อินทศิสังข์	สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา
66. วิชัย เปาวิมาน	สมาคมชาวไร่อ้อยลพบุรี
67. ไพฑูรย์ พิภนัม	สมาคมชาวไร่อ้อยลพบุรี
68. วิจิตร คำทา	สมาคมชาวไร่อ้อยเพชรบูรณ์
69. สุวัฒน์ อินเฉลียว	สมาคมชาวไร่อ้อยเขื่อนป่าสัก สระบุรี
70. ขวนคิด พูลสมบัติ	สมาคมชาวไร่อ้อยเขื่อนป่าสัก สระบุรี
71. บุญจือ ดีประสิทธิ์	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
72. ดินทรง มีเคลือบ	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
73. มุมน เวียงภู	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
74. วิมลรัตน์ ไกรทุกข์	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
75. อำนวย กลิ่นสอน	สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
76. เอียน มงคลศรี	สหสมาคมชาวไร่ช้อยแห่งประเทศไทย
77. สุขชัย ลิ้มสมบัติ	สหสมาคมชาวไร่ช้อยแห่งประเทศไทย
78. ไพโรจน์ เอี่ยมนิ่ม	สหสมาคมชาวไร่ช้อยแห่งประเทศไทย
79. วิรัตน์ หลิวทอง	สหสมาคมชาวไร่ช้อยแห่งประเทศไทย
80. ธีระชัย แสนแก้ว	ชมรมสถาบันชาวไร่ช้อยภาคอีสาน
81. มนตรี วิศณุพรประสิทธิ์	ชมรมสถาบันชาวไร่ช้อยภาคอีสาน
82. แพรวภักทรา ทองลิ้ม	ชมรมสถาบันชาวไร่ช้อยภาคอีสาน
83. ประสิทธิ์ มหาแก้ว	สมาคมกลุ่มชาวไร่ช้อยเขต 10
84. ชัยวัฒน์ คำแก่นคูณ	สมาคมกลุ่มชาวไร่ช้อยน้ำพอง ขอนแก่น
85. สมนึก เต็มธนกิจไพศาล	สมาคมกลุ่มชาวไร่ช้อยน้ำพอง ขอนแก่น
86. วิไล สุดวิเศษ	สมาคมชาวไร่ช้อยมุกดาหาร
87. ทิววัฒน์ ปิยะรัตน์พิพัฒน์	สมาคมชาวไร่ช้อยสุรนารี
88. วิศรุต พุทธิพิย์	สมาคมชาวไร่ช้อยสุรนารี
89. จินตนา แซ่เตี่ยว	สมาคมชาวไร่ช้อยอีสานใต้
90. ประวิทย์ อัจจุลพา	สมาคมชาวไร่ช้อยอีสานใต้
91. ยุพิน ศรีพีระ	สมาคมชาวไร่ช้อยอีสานใต้
92. ไกรฤกษ์	สมาคมชาวไร่ช้อยอีสานกลาง
93. สมบัติ ศรีจันทร์รัตน์	สมาคมชาวไร่ช้อยลำมูลบน
94. อำนวย ยอดทองกลาง	สมาคมชาวไร่ช้อยลำมูลบน
95. สุรพงษ์ ป่องธนาเสี่ย	สมาคมชาวไร่ช้อยลำมูลบน
96. สมศักดิ์ ขวัญแก้ว	สมาคมชาวไร่ช้อยลำน้ำปาว
97. สุรพงษ์ กาญจนประดิษฐ์	บริษัทอุตสาหกรรมโคราช จำกัด
98. พินิจ สุวรรณคำ	บริษัท อุตสาหกรรมโคราช จำกัด
99. ณัฐบัญญัติ ศิริวิริยะกุล	บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด
100. กุลณี เจนลาภรัตนกุล	บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด
101. นครินทร์ เนตรจรัสแสง	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน จำกัด
102. สันติ รัตนสุวรรณ	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน จำกัด
103. ถนัด อธิโรจนพิทักษ์	บริษัท น้ำตาลทรายกำแพงเพชร จำกัด
104. สุนัย เลิศสุขโข	บริษัท น้ำตาลทรายกำแพงเพชร จำกัด
105. มณีรัตน์ ไชยพฤทธิพงศ์	บริษัท น้ำตาลระยอง จำกัด
106. อภิชาติ รัตนพิสิฐ	บริษัท น้ำตาลและช้อยตะวันออก จำกัด
107. ปรวิวัฒน์ กาญจนธนา	บริษัท น้ำตาลและช้อยตะวันออก จำกัด
108. จีรารัตน์ ตันติทวีโชค	บริษัท น้ำตาลและช้อยตะวันออก จำกัด
109. อิศสระ ถวิลเต็มทรัพย์	บริษัท น้ำตาลครบรี จำกัด

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน
110.พัชรี ไคสนาม	บริษัท โรงงานน้ำตาลบุรีรัมย์
111.สุเทพ ตันติพิสิทธิ์	บริษัท น้ำตาลไทยกาญจนบุรี จำกัด
112.วัชรภา ชวลิตานนท์	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด
113.ฉวีวรรณ เพชรเย็น	บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด
114.คมกริช นาคะลักษณะณ์	บริษัท รวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด
115.วีระศักดิ์ ขวัญเมือง	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
116.อรุณ เลิศวิไลย์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
117.มนัส จงรักวิทย์	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
118.พงศ์ไท ไทโยธิน	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
119.ปิยนารถ วัฒนาศิริ	กรมการค้าต่างประเทศ
120.นิกร ศรีหิรัญ	กรมการค้าต่างประเทศ
121.จีรพร จารุสุวรรณภูมิ	กรมการค้าต่างประเทศ
122.สุนันทา กังวาลกุลกิจ	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
123.พัคตรีวิมล วรรณะภูติ	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
124.สุรัตน์ ธาดาขวสกุล	บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด
125.เฟื่องกนก ปานหงษ์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
126.ชวันรัตน์ อมรววิยะกุล	ธนาคารแห่งประเทศไทย
127.เดชาธร เรืองไกรกลกิจ	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
128.มงคล ไปรุ่งจันทิก	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
129.อาจารย์ เกียรติเฟื่องฟู	สำนักนโยบายและแผนพลังงาน
130.ดร.ธงชัย ตั้งเปรมศรี	กรมวิชาการเกษตร
131.รัตนภรณ์ จึงสงวนสิทธิ์	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
132.ชนิดา อัมภาธร	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
133.อัจฉรา งามทวี	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
134.ทิจูกร อัมภาธร	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด
135.ภานุพล เพ็ญวิจิตร	บริษัท ไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม จำกัด
136.ก้องเกียรติ วงศ์วัศร์	บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด
137.ชลัช ชินธรรมมิตร	บริษัท น้ำตาลท่ามะกา จำกัด
138.ธิป ไรจนกิจ	บริษัท น้ำตาลวังขนาย จำกัด

ญ. รายชื่อตัวแทนจากสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องตี๋มไทย ที่มาพบคณะผู้วิจัย เพื่อรับฟังข้อเสนอ และเสนอความคิดเห็นที่ TDR1 (4 กรกฎาคม 2555)

(รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม ตำแหน่งในสมาคม และบริษัทต้นสังกัด)

1. คุณประจวบ ตยาศีพิสุทธิ์ รองกรรมการบริหารสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องตี๋มไทย (บริษัท กรีนสปอต จำกัด)
2. คุณนันท์วิวัต ธรรมหทัย กรรมการบริหารและเลขานุการสมาคมฯ (บริษัท โคคา-โคล่า (ประเทศไทย) จำกัด)
3. คุณปรีดี เจริญศิลป์ กรรมการบริหารสมาคมฯ (บริษัท ไทยน้ำทิพย์ จำกัด)
4. คุณมธุลี สถิตยยุทธการ กรรมการบริหารสมาคมฯ (บริษัท เป๊ปซี่-โคล่า(ไทย)เทรดดิ้ง จำกัด)
5. คุณกัลยวีร์ เขียวยศกิจ เลขานุการคณะทำงานฯ (บริษัท โอเอสสภา จำกัด)
6. คุณปัญชรี งามขำ ผู้แทนกรรมการบริหารฯ (บริษัท ที.ซี.ฟาร์มาซูติคอล อุตสาหกรรม จำกัด)
7. คุณอุษณีย์ ปัญญาตย์ เจ้าหน้าที่สมาคมฯ ฝ่ายเลขานุการฯ

ท. รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาของสหสมาคมชาวไร่่อ้อยแห่งประเทศไทย ซึ่งร่วมรับฟังข้อเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2555 ที่ตำนานปารีสอร์ท อ.เพ จ.ระยอง

1. สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 5 จังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 12 ท่าน

- | | |
|----------------------------|----------------------------------|
| 1.1 นายบุญลือ ดีประสิทธิ์ | 1.2 นายคันทรง มีเคลือบ |
| 1.3 นายไพโรจน์ เอี่ยมน้อม | 1.4 นายวิวัฒน์ หลิวทอง |
| 1.5 นายประกอบ ศิริโก | 1.6 นายมณี รุ่งแสง |
| 1.7 นายจัด แยมยิ้ม | 1.8 นายวินัย บุญศรี |
| 1.9 นายสมพงษ์ พ่วงศรีรักษา | 1.10 นายประมวล เทพพักทัน |
| 1.11 นายวินัย มั่งศิลป์ | 1.12 นายวิเชียร เตียวสมบุญภักดิ์ |

2. สมาคมชาวไร่่อ้อยลูกพระยาพิชัย จ. อุดรดิตถ์ จำนวน 9 ท่าน

- | | |
|------------------------|----------------------------|
| 1.1 นายชาติ ไทรนนทรีย์ | 1.2 นายปราโมทย์ รัตนะ |
| 1.3 นายวิโรจน์ คำลือ | 1.4 นายมงคล เปลาเด |
| 1.5 นายลับแล พิพิธทอง | 1.6 นายทวี นัยนา |
| 1.7 นายลพ เมฆตัน | 1.8 นายสมศักดิ์ หมวกละม้าย |
| 1.9 นายทองพรวน ปริมาณ | |

3. สมาคมชาวไร่่อ้อยเขต 6 จ. กำแพงเพชร รวม 16 ท่าน

- | | |
|----------------------|-------------------------------|
| 1.1 นายมานะ ไม้หอม | 1.2 นายสุวิทย์ พันธุ์วิทยากุล |
| 1.3 นายธเนศ ทองจิตติ | 1.4 นายนิรุทธ์ ลีวัฒนา |

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| 1.5 นายมนตรี เลหาศักดิ์ประสิทธิ์ | 1.6 นายปรีชา อภิปุทธิกุล |
| 1.7 นายสวัสดิ์ ทัพมงคล | 1.8 นายศุภโชติ บุญมา |
| 1.9 นายมงคล พัฒนศักดิ์ภิญโญ | 1.10 นายอนุภาพ ตันเวหาศิริกุล |
| 1.11 นายวิฑูล ศักดิ์ดี | 1.12 นายพรศักดิ์ ตันติพูนผล |
| 1.13 นายประเสริฐ สวัสดิ์เดชะ | 1.14 นายธวัชชัย ปัญญาสันติสุข |
| 1.15 นางจิตตพิมพ์ โพธิ์อ่วม | 1.16 นางกาญจนา สุปัญญา |

4.สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 11 ตาคลี จ.นครสวรรค์ รวม 10 ท่าน

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1.1 นายทองคำ เชียงลาด | 1.2 นายมีศิลป์ ลิ้มทองสุข |
| 1.3 นายเขียน ครองส์ตย์ | 1.4 นายสายันต์ จ้อยโหมด |
| 1.5 นายนิล เก่งธัญกรรม | 1.6 นายอำนาจ กลิ่นสอน |
| 1.7 นายมารุต เกตุสวาสดี | 1.8 นางสาววรรณ แตกกระทอก |
| 1.9 นางปรานัฐชา สุขฤทธิ | 1.10 นส.ศุขยา จันทร์เสวก |

5.สมาคมเพื่อเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียง จ.ชลบุรี จำนวน 14 คน

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| 1.1 นายนวนรนนท์ อนันวรรณกรณ์ | 1.2 นายบุญจันทร์ นวชาติสกุล |
| 1.3 นส.ชลาลัย แซ่อึ้ง | 1.4 นางสิริการย์ ชูติเลิศธนวัฒน์ |
| 1.5 นายอนันต์ จิราวัฒน์กุลชัย | 1.6 นายพลิชฐ์ ลีละศาสตร์ |
| 1.7 นายกำพล ตันวิเศษ | 1.8 นายเสรี เตชะมา |
| 1.9 นางนุจรี สร้อยสำรี | 1.10 นส.บุญยวีร์ มีกะจิตต์ |
| 1.11 นายประเสริฐ พรชัยวัฒนากร | 1.12 นายเอกสิทธิ์ ปัทมาพรพรรณ |
| 1.13 นายสุขุม ธนาจินทาภรณ์ | 1.14 นายประสิทธิ์ จำนงค์ผล |
| 1.15 นายชัยยันต์ กลิ่นสุด | |

6.สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ.อุดรธานี 5 ท่าน

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1.1 นายวีระศักดิ์ อนันตริยเวช | 1.2 นายพิมพ์ อินทสร้อย |
| 1.3 นายชัยวัฒน์ ทนน้ำ | 1.4 นายปัญญา พรหมเลิศ |
| 1.5 นายสมจันทร์ พิษสิงห์ | |

7.สหกรณ์ชาวไร่อ้อยชาตวรรษลักษณ์บุรี จ.กำแพงเพชร รวม 4 ท่าน

- | | |
|-------------------------------|--------------------------|
| 1.1 นายจรศักดิ์ ศิลปธรรมวานิช | 1.2 นายสุรเชษฐ์ สีเหนียง |
| 1.3 นายประยุทธ จันทร์ทอง | 1.4 นายผจญ เทิงด้วง |

8.สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำนวน 3 ท่าน

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| 1.1.นส.บุษบา เรืองสุข | 1.2 นส.วิมลรัตน์ ไกรทุกขีราษฎร์ |
| 1.3 นายกฤษฎา พันถิ่น | |

ภาคผนวก ข. ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗
กับร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>-</p> <p>จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p>	<p>พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p> <p>จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗”</p>	<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p>	<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑</p> <p>บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน</p>	<p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓</p> <p>บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศอื่นใด ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน</p>	<p>มีการแก้ไข เพิ่มเติมและปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑ มากกว่าร้อยละ ๔๐</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“อ้อย” หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และหมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งเคี่ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย และในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย</p>	<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“อ้อย” หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ส่งโรงงานเพื่อนำมาผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และหมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งเคี่ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นและในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย</p> <p>“น้ำตาลทรายดิบ” หมายความว่า</p> <p>“น้ำตาลทรายขาว” หมายความว่า</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพิ่มนิยามให้ชัดเจน</p> <p>เพิ่มนิยามให้ชัดเจน</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>-</p> <p>“ผลพลอยได้” หมายความว่า กากน้ำตาล และหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย</p>	<p>“น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์” หมายความว่า น้ำตาลทรายขาวที่.....</p> <p>“ผลพลอยได้” หมายความว่า กากน้ำตาล และผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย</p>	<p>นิยามว่าเป็นน้ำตาลทรายขาวชนิดหนึ่ง</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>“นำเข้า” หมายความว่า นำเข้ามาในราชอาณาจักร</p> <p>“ส่งออก” หมายความว่า จำหน่ายออกไปนอกราชอาณาจักร</p> <p>“จำหน่าย” หมายความว่า ให้อิมและจำหน่ายด้วย</p> <p>“ชาวไร้อ้อย” หมายความว่า ผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงาน</p>	<p>“นำเข้า” หมายความว่า นำเข้ามาในประเทศ</p> <p>“ส่งออก” หมายความว่า จำหน่ายออกไปนอกประเทศ</p> <p>“จำหน่าย” หมายความว่า ให้อิมและจำหน่ายด้วย</p> <p>“ชาวไร้อ้อย” หมายความว่า ผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงาน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>“หัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย” หมายความว่า ชาวไร้อ้อยซึ่งรับมอ้อยของชาวไร้อ้อยอื่นเพื่อส่งให้แก่โรงงาน</p> <p>“ผู้แทนชาวไร้อ้อย” หมายความว่า ชาวไร้อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของชาวไร้อ้อย</p> <p>“สถาบันชาวไร้อ้อย” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร้อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม</p>	<p>“หัวหน้าโคควตา” หมายความว่า ชาวไร้อ้อยซึ่งรับมอ้อยของชาวไร้อ้อยอื่นเพื่อส่งให้แก่โรงงาน</p> <p>“ผู้แทนชาวไร้อ้อย” หมายความว่า ชาวไร้อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของชาวไร้อ้อย</p> <p>“สถาบันชาวไร้อ้อย” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร้อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม</p>	<p>ใช้คำที่ใช้กันแพร่หลายในวงงานนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>กฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่ร้อยละสิบหรือผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เกินกว่าทั้งหมดหรือบางส่วน</p>	<p>กฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่ร้อยละสิบหรือผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เกินกว่าทั้งหมดหรือบางส่วน</p>	
<p>“โรงงาน” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทราย เว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาต ให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทรายด้วย</p>	<p>“โรงงาน” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งตั้งขึ้นเพื่อผลิตน้ำตาลทราย ยกเว้นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาต ให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย และโรงงานน้ำตาลทรายที่เปลี่ยนแปลงผลิตผลิตภัณฑ์อื่นจากอ้อยโดยออกจากผลิตน้ำตาลทรายเป็นการชั่วคราว</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับสภากรรมการปัจจุบันที่อาจมีการนำอ้อยไปเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล</p>
<p>“ผู้แทนโรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงงานที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้แทนของโรงงาน</p> <p>“กองทุน” หมายความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>๒๐</p> <p>“ผู้แทนโรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงงานที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้แทนของโรงงาน</p> <p>“กองทุน” หมายความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ปีการผลิต” หมายความว่า ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป</p> <p>“ปีการจำหน่าย” หมายความว่า ตั้งแต่วันที่โรงงานเปิดที่บอช้อยถึงวันที่ครบกำหนด ๓๖๕ วันนับแต่วันเปิดที่บอช้อย</p> <p>“ราคาอ้อยขิ้นต้น” หมายความว่า ราคาอ้อยขิ้นต้นที่โรงงานมีภาระต้องจ่ายให้ชาวไร่อ้อยหลังจากที่ชาวไร่ได้ส่งมอบอ้อยให้โรงงาน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพื่อให้เกิดความชัดเจน</p> <p>เพื่อให้เกิดความชัดเจน</p> <p>เพื่อให้เกิดความชัดเจน</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>“ราคาอ้อยจริง” หมายความว่า ราคาอ้อยที่คำนวณได้จากสูตร ซึ่งกำหนดไว้ในตารางแนบท้ายพระราชบัญญัติ ตาราง ข.</p> <p>“ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย” หมายความว่า ราคาอ้อยรวมที่ชาวไร่ อ้อยได้รับสำหรับอ้อยที่ส่งให้โรงงานในปีการผลิตนั้น ทั้งนี้ คิดรวมราคาอ้อยขั้นต้นของปีการผลิตเดียวกันด้วย</p> <p>“ค่าปริมาตร” หมายความว่า ราคาส่งออกน้ำตาลทรายจากประเทศไทยในส่วนที่สูงกว่าราคาซื้อขายตามสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายชนิดเดียวกันในตลาดล่วงหน้าในประเทศไทย สหรั้อเมริกาหรือประเทศอังกฤษ</p>	<p>เพิ่มเพื่อให้เกิดความชัดเจน</p>
<p>มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p>	<p>มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๑</p>	<p>หมวด ๑</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บททั่วไป	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. บททั่วไป	เหตุผล
<p>มาตรา ๖ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาการผลิต และจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอัยและนำศาลทราย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๖ เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัย กลไกตลาด และเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ อัยและผู้บริโภค การจัดระบบการผลิตและจำหน่ายอัยและ นำศาลทราย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้</p>	
<p>มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประเพณีมิชอบ ให้ถือว่าบรรดากฎหมายและอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุน เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประเพณีมิชอบในวงราชการมีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการ หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งผู้ใดทุจริตหรือประเพณีมิชอบ ให้ รัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งสำหรับกรณีของการที่รัฐมนตรี แต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับ กรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำ ของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการ</p>	<p>มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประเพณีมิชอบ ให้ถือว่าบรรดากฎหมายและอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุน เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประเพณีมิชอบในวงราชการมีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการ หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งผู้ใดทุจริตหรือประเพณีมิชอบ ให้ รัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งสำหรับกรณีของการที่รัฐมนตรี แต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับ กรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำ ของ ผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	
มาตรา ๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่างๆ หรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันเกินสองคนจะมีได้	มาตรา ๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันเกินสองคนจะมีได้	ไม่มีการแก้ไข
หมวด ๒ คณะกรรมการ	หมวด ๒ คณะกรรมการ	ไม่มีการแก้ไข
มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอัยและนำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยแก่คน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ	มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอัยและนำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยแก่คน ผู้แทนโรงงานเจ็ดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ	เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน เนื่องจากคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของอุตสาหกรรมนี้

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>การเมือง</p> <p>(๒) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง</p> <p>ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน</p>	<p>การเมือง</p> <p>-</p> <p>ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้องเป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน</p>	<p>ไม่จำเป็นต้องตัดขาดจากการการเมืองหรือพรรคการเมือง</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงาน และต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน</p> <p>การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรงงาน และต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาคมโรงงาน</p> <p>การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
	<p>มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และ ไม่เป็นชาวไร่อ้อย หัวหน้าโคกตา เจ้าของโรงงาน หรือลูกจ้างของบุคคลดังกล่าว รวมถึงข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p>	

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๒ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี</p> <p>เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้</p>	<p>กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม</p> <p>มาตรา ๑๓ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี</p> <p>เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๑๓ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) ลาออก</p> <p>(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย</p>	<p>มาตรา ๑๔ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๓ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) ลาออก</p> <p>(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุม คณะกรรมการ</p> <p>ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม</p> <p>ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคน ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในในการลงคะแนน ถ้าคะแนน</p>	<p>มาตรา ๑๖ ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุม คณะกรรมการ</p> <p>ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีประธานหรือมีประธานแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการที่เหลืออยู่เลือกประธานเพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคน ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในในการลงคะแนน ถ้าคะแนน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัยและนำตาลทรายเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>เสียงเทากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด</p>	<p>เสียงเทากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่สองให้รองปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เลขานุการเรียกประชุมเพื่อให้ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนประธานกรรมการ</p>	<p>มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการหรือประธานกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนที่สองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เลขานุการเรียกประชุมเพื่อให้ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนประธานกรรมการ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อย และการผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(๒) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย</p> <p>(๓) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๒)</p> <p>(๔) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอ</p>	<p>มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>(๑) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ลดการควบคุมที่ไม่จำเป็น หรือไม่มีผลชัดเจนทางปฏิบัติลง</p> <p>”</p> <p>”</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>จดทะเบียนและให้การรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย</p> <p>(๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอน การจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย</p>	<p>จดทะเบียนและให้การรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย</p> <p>-</p>	<p>ลดการควบคุมที่ไม่จำเป็น หรือไม่มีผลชัดเจนทางปฏิบัติลง</p>
<p>(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย</p> <p>(๓) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (๕) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>”</p> <p>”</p> <p>”</p>
<p>(๘) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน</p> <p>(๙) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย</p>	<p>-</p> <p>(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย</p>	<p>”</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>(๑๐) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย</p>	<p>(๓) กำหนดระเบียบว่าด้วยการทำสัญญาและการซื้อขายอ้อยระหว่างโรงงานกับชาวไร่อ้อยและหัวหน้าโคเวตา และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑๑) กำหนดวันเริ่มต้นการที่อ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตรากาการที่อ้อยปลูกต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการที่บอ้อยผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(๑๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย</p> <p>(๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการบริหาร</p> <p>มีข้อกำหนดที่ละเอียดขึ้นในหมวดอ้อย</p> <p>ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการน้ำตาลทรายเฉพาะน้ำตาลที่ใช้ในประเทศ</p>
<p>(๑๔) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓) หรือ (๑๓)</p> <p>(๑๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)</p> <p>(๑๖) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)</p> <p>(๑๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ</p>	<p>-</p> <p>(๔) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑)</p> <p>(๕) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑)</p> <p>(๖) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาล</p>	<p>ไม่มีนโยบายจำกัดการผลิตอีกต่อไป</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>น้ำตาลทราย และผลพลอยได้</p> <p>(๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว</p> <p>(๑๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น</p> <p>(๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว</p>	<p>ทราย และผลพลอยได้</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการส่งออกน้ำตาลทรายและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ส่งออกตามมาตรา ๔๘</p>	<p>ให้เป็นอำนาจคณะกรรมการน้ำตาลทรายเฉพาะน้ำตาลที่ใช้ในประเทศ</p> <p>ไม่จำเป็น เพราะจะเปิดเสรีการนำเข้า</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>(๒๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>(๒๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย</p> <p>(๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทราย</p>	<p>-</p> <p>(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย</p> <p>-</p>	<p>ไม่ได้ใช้</p> <p>หน้าที่เหมือนเดิม</p> <p>มีการกำหนดวิธีการคำนวณราคาอ้อยไว้ใน พรบ นี้แล้ว</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>และผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ อ้อย</p> <p>(๒๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๒๖) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย</p>	<p>(๙) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม</p> <p>(๑๐) กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ อ้อย และวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ อ้อย</p> <p>(๑๑) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๑๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตน้ำตาลทราย และระเบียบว่าด้วยการจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกน้ำตาลทราย</p>	<p>แยกเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>(๒๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดจำหน่ายใช้เงินกองทุน</p> <p>(๒๘) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>(๑๓) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดจำหน่ายใช้เงินกองทุน</p> <p>(๑๔) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p> <p>(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑)(๒๒) (๒๓) (๒๕) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</p> <p>การกำหนดตาม (๒) (๓) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๗) (๒๔) และ (๒๗) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี</p> <p>การกำหนดตาม (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔)(๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๕) (๒๖) และ (๓๐) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>(๑๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p> <p>(๑๖) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>การกำหนดตาม (๘) (๑๒) (๑๔) และ (๑๖) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</p> <p>การกำหนดตาม (๑) (๒) (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๑) และ (๑๓) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี</p> <p>การกำหนดตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๖) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ลดเรื่องที่ต้องไปถึง กรม ลง</p>
<p>มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการนำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใด ๆ แทน</p>	<p>มาตรา ๑๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการนำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใด ๆ แทน หรือมีหนังสือเรียกบุคคล</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับการตัด คณะกรรมการอ้อยตามความในหมวด ๕ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออก</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>หรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้</p> <p>เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย</p>	<p>ซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้</p> <p>เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับการตัด คณะกรรมการอ้อยตามความในหมวด ๕ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออก</p>
<p>มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการได้รับคำตอบแทนตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด</p>	<p>มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการได้รับคำตอบแทนตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๓ คณะกรรมการบริหาร</p>	<p>หมวด ๓ คณะกรรมการบริหาร</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยผู้แทน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อยทำคน ผู้แทนโรงงานสีคน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็น กรรมการ</p>	<p>มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยผู้แทน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อยทำคน ผู้แทนโรงงานสีคน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็น กรรมการ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธาน</p>	<p>ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธาน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>กรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งและหนึ่งคน</p> <p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>กรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งและหนึ่งคน</p> <p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>-</p> <p>(๑) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา ๑๗ นอกจาก (๒๘) และ (๒๙)</p> <p>(๒) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัยและคณะกรรมการนำศาลทราย</p> <p>(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย</p>	<p>มาตรา ๒๒ คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดวันเริ่มต้นการที่อัย และวันสิ้นสุดการที่อัยของแต่ละโรงงาน</p> <p>(๒) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา ๑๘ นอกจาก (๑๖) และ (๑๗)</p> <p>(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนำศาลทราย</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพิ่มความคล่องตัว แทนที่ต้องกำหนดโดยก่อน.</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม</p> <p>คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐</p>	<p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งและ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม</p> <p>คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๒ ในการกระทำตามมาตรา ๒๑ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหารจะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ</p>	<p>มาตรา ๒๓ ในการกระทำตามมาตรา ๒๒ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหารจะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดย ฝ่ายในระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติ คณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือ คณะกรรมการบริหาร</p>	<p>นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดยฝ่ายในระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติ คณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือ คณะกรรมการบริหาร</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๔ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>หมวด ๔ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	<p>มาตรา ๒๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และสนับสนุนการวิจัยอ้อย น้ำตาลทราย และผลพลอยได้</p>	<p>ปรับบทบาทของกองทุนให้ครอบคลุมงานวิจัยและพัฒนาด้านผลพลอยได้ ตัดบทบาทด้านการส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายออก</p>
<p>(๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน อ้อยและโรงงา</p> <p>มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ</p> <p>(๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค</p>	<p>(๒) รักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน</p> <p>-</p>	<p>สาระสำคัญเหมือนเดิม</p> <p>หันมาเน้นการดูแลโดย กน. ให้น้ำตาลเพียงพอและเมฆาคดลาดแทน</p>

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๔) การทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอัยและน้ำตาลทราย</p> <p>ให้กองทุนอัยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม</p>	<p>-</p> <p>ให้กองทุนอัยและน้ำตาลทรายมีสำนักงานใหญ่ ณ กรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล และให้สำนักงานกองทุนอัยและน้ำตาลทรายปฏิบัติหน้าที่งานธุรการของคณะกรรมการบริหารกองทุน</p>	<p>ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น</p>
<p>-</p>	<p>มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลการจำหน่ายมาประกอบการค้าควมราคาอัย กองทุนอาจจำหน่ายหรือมอบหมายให้องค์กรอื่นที่มีผู้แทนชาวไร่อัย ผู้แทนโรงงานและผู้แทนส่วนราชการ เช่น บริษัทอัยและน้ำตาลไทยจำกัด ทำหน้าที่จำหน่ายน้ำตาลทรายตามโควตาเฉพาะไปต่างประเทศ รวมทั้งโควตาที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศและโควตาที่จัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>กำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ของ อนท. กับกองทุน</p>
<p>มาตรา ๒๔ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณหนึ่งคน ผู้อำนวยการแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อัยสามคน</p>	<p>มาตรา ๒๖ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อัย</p>	<p>เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความสำคัญใน ด้านการเงินและการวิจัยหรือสนับสนุน การวิจัย</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ</p> <p>ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน</p> <p>กรรมการตามวรรคหนึ่งต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>สามคน ผู้แทนโรงงานสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ</p> <p>ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน</p> <p>กรรมการตามวรรคหนึ่งต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกองทุน</p>	<p>ลดความเสียหายในด้านผลประโยชน์ทับซ้อน</p>
<p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	
<p>มาตรา ๒๕ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๓ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ</p> <p>(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์ และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ</p>	<p>มาตรา ๒๗ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๔ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ</p> <p>(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์ และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p> <p>(๕) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่ อ้อย และผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔</p>	<p>(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p> <p>(๕) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่ อ้อย และผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๖ ในการกระทำตามมาตรา ๒๕ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๒๘ ในการกระทำตามมาตรา ๒๗ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๗ กองทุนประกอบด้วย</p> <p>(๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและ</p>	<p>มาตรา ๒๙ กองทุนประกอบด้วย</p> <p>(๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและพัฒนาอ้อย น้ำตาลทราย และ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>น้ำตาลทราย</p> <p>(๒) แก้ไขปรับปรุงตามมาตรา ๑๗ (๒๕)</p> <p>(๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๕๗</p> <p>(๔) ดอกผลของกองทุน</p> <p>(๕) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้</p> <p>(๖) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี</p> <p>(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p> <p>(๘) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตกเป็นของกองทุน</p>	<p>ผลพลอยได้</p> <p>(๒) ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>(๓) แก้ไขปรับปรุงตามมาตรา ๑๘ (๑๓)</p> <p>(๔) บัญชีเงินค่ารักษาเสถียรภาพที่ได้รับตามมาตรา ๕๕</p> <p>(๕) ดอกผลของกองทุน</p> <p>(๖) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้</p> <p>(๗) เงินกู้</p> <p>(๘) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p> <p>(๙) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตกเป็นของกองทุน</p>	<p>เพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ครอบคลุมการกู้เงินโดยกองทุนเอง</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๒๘ ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๓๐ ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
-	ค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่งให้โรงงานหักจากราคาอ้อยของตนและนำส่งกองทุน	เพิ่มความชัดเจนในการปฏิบัติ และเป็นค่าใช้จ่ายประจำ
<p>มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตามมาตรา ๕๗ ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร</p> <p>ในกรณีจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้จัดสรรเงินตามวรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว และลดอัตราการจัดสรรลงให้ต่ำกว่าร้อยละสิบก็ได้</p>	-	หมดความสำคัญในปัจจุบัน
<p>มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๓๑ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๔ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้</p>	ไม่มีการแก้ไข
-	<p>มาตรา ๓๒ ให้กองทุนจัดให้มีระบบบัญชีและการตรวจสอบบัญชีตามมาตรฐานสากล</p>	เพิ่มเติมจากระเบียบ สดง เพื่อความน่าเชื่อถือในกรณีที่จะกู้เงินโดยรัฐบาลไม่ได้ค่าประกัน

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>-</p>	<p>เงินที่โรงงานนำส่งให้แก่กองทุนตามมาตรา ๒๘ (๓) และดอกเบี้ยให้แยกเป็นบัญชีต่างหาก และห้ามใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๒๔ (๓)</p>	<p>แยกบัญชีรักษาเสถียรภาพออกมาให้ชัดเจน</p>
<p>มาตรา ๓๑ ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี</p> <p>ให้รัฐมนตรีจัดทำให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>มาตรา ๓๓ ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี</p> <p>ให้รัฐมนตรีจัดทำให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๕ อ้อย</p>	<p>หมวด ๕ อ้อย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอ้อย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร้อ้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ</p>	-	ยกเลิกและโอนอำนาจหน้าที่ที่ยังจำเป็นไปให้คณะกรรมการบริหาร
<p>ให้คณะกรรมการอ้อยเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคน</p> <p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	-	
<p>มาตรา ๓๓ คณะกรรมการอ้อยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๐)</p> <p>(๒) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๗(๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) และ (๒๑) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนการผลิตอ้อย</p> <p>(๓) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	-	

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย</p> <p>ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการอัยจะมอบหมายให้ปฏิบัติกรแทนคณะกรรมการอัย ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อัยและผู้แทนโรงงานอุตสาหกรรมส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒</p>		
<p>มาตรา ๓๔ ในการกระทำตามมาตรา ๓๓ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการอัยเป็นผู้กระทำ ในนามของคณะกรรมการอัยและให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	-	
<p>มาตรา ๓๕ ผู้ใดปลุกอัยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อัย</p> <p>การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	- -	ยกเลิกการจดทะเบียน เพราะไม่มีผลจริงให้ชาวไร่อัยซึ่งข้อมูตามมาตรา ๓๕ แทน
<p>มาตรา ๓๖ ชาวไร่อัยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๒) รายงานปริมาณอัยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อัย</p>	-	เป็นไปตาม มาตรา ๓๕

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
หรือโรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด		
มาตรา ๓๗ ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่มีการปลูกอ้อยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือมิได้ทำการปลูกอ้อยตามที่แจ้งไว้ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	-	เป็นไปตาม มาตรา ๓๕
มาตรา ๓๘ หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องจดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการจดทะเบียนให้ไปปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด	-	
มาตรา ๓๙ หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด	-	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
(๒) รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร้อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามแบบ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด	-	
มาตรา ๔๐ หัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อยต้องส่งอ้อยให้แก่โรงงานตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดและให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม	<p>มาตรา ๓๔ ชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้าโคเวตที่ประสงค์จะส่งอ้อยให้แก่โรงงานในปีการผลิตใด ให้แจ้งความจำนง การส่งอ้อยล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสี่เดือนก่อนปีการผลิตนั้น ณ โรงงานหรือตามวิธีการอื่นที่โรงงานอาจกำหนดเพิ่มเติม</p> <p>เมื่อโรงงานได้รับแจ้งความจำนงตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ทำสัญญารับซื้ออ้อยล่วงหน้าตามแบบที่ผูกพันโรงงานไม่น้อยกว่าสัญญามาตรฐานของสำนักงานโดยไม่ชักช้า เว้นแต่มีโรงงานอื่นที่ตั้งอยู่ใกล้กว่า หรือชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้าโคเวตผู้นั้นเคยผิดสัญญาหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ว่า จะสามารถส่งอ้อยให้แก่โรงงานได้ตามปริมาณที่แจ้งความจำนง และให้แจ้งการปฏิเสธการทำสัญญาให้ชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้าโคเวตทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับความจำนง</p>	กำหนดกติกาการแจ้งความจำนงทำสัญญาซื้ออ้อยให้ชัดเจนขึ้น
-	<p>เมื่อโรงงานได้ทำสัญญารับซื้ออ้อยล่วงหน้ากับชาว ไร้อ้อยผู้ใด โรงงานมีหน้าที่รับซื้ออ้อยทั้งหมดที่ชาวไร้อ้อยผู้นั้นผลิตได้ รวมทั้งในกรณีที่ผลผลิตอ้อยของชาวไร้อ้อยผู้นั้นสูงกว่า</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
-	<p>ปริมาณที่กำหนดไว้ในสัญญาฉบับซื้อขายล่วงหน้าด้วยเหตุทางธรรมชาติ</p> <p>ในกรณีที่โรงงานไม่สามารถรับซื้ออ้อยจนครบปริมาณตามสัญญาฉบับซื้อขายล่วงหน้า ให้โรงงานจ่ายค่าชดเชยค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นในการที่ชาวไร่ต้องนำอ้อยส่วนที่เหลือตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าไปส่งให้โรงงานอื่น</p>	
-	<p>มาตรา ๓๕ ชาวไร่หรือหัวหน้าโคควาที่ประสงค์จะส่งอ้อยให้แก่โรงงานใด จะต้องแจ้งพันธุ์อ้อย พันธุ์และปริมาณที่ปลูกอ้อย และสถาบันชาวไร่อ้อยที่ตนสังกัดแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ปฏิบัติงาน ณ โรงงานนั้น</p> <p>ในกรณีที่ชาวไร่หรือหัวหน้าโคควาผู้ใดไม่สังกัดสถาบันชาวไร่อ้อย ให้ถือว่าชาวไร่หรือหัวหน้าโคควาผู้นั้นสังกัดสถาบันชาวไร่อ้อยที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่งอ้อยให้แก่โรงงานซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากที่สุด</p>	<p>ให้มีการรายงานข้อมูลแทนการจดทะเบียน</p> <p>เป็นกติกากการส่งเงินที่สนับสนุนสถาบันชาวไร่อ้อย</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
-	<p>มาตรา ๓๖ โรงงานจะนำเข้าอ้อยจากต่างประเทศได้เมื่อดำเนินการที่อ้อยตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างโรงงานและชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้าโคกตาเสร็จสิ้นทุกรายแล้ว รวมทั้งในกรณีที่ชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้าโคกตามีผลผลิตอ้อยสูงกว่าปริมาณอ้อยตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างโรงงานและชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้าโคกตา</p> <p>ในกรณีที่อ้อยในประเทศไทยมีปริมาณไม่เพียงพอซึ่งอาจส่งผลให้โรงงานไม่สามารถดำเนินการที่บอ้อยได้อย่างต่อเนื่องได้ โรงงานอาจนำเข้าหรือรับซื้ออ้อยที่มีผู้นำเข้าจากต่างประเทศมาเข้าเก็บเพิ่มได้เฉพาะในกรณีที่ไม่มีอ้อยของชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้าโคกตาที่เป็นคู่สัญญาอคิเข้าที่บอ้อย ในขณะนั้น</p>	เป็นหลักประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามสัญญาล่วงหน้าได้จริง
หมวด ๖ น้ำตาลทราย	หมวด ๖ น้ำตาลทราย	
ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการน้ำตาลทราย	ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการน้ำตาลทราย	

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกรมสองคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ</p>	<p>มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนำตาลทราย” ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สามคนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นผู้ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งตามมาตรา ๙ หนึ่งใน คน ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทน กระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่ร้อยละสองคน ผู้แทนโรงงานสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็น กรรมการ</p> <p>ให้กรรมการนำตาลทรายเลือกประธานกรรมการจากผู้ ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งตามมาตรา ๙ และให้ กรรมการที่เหลือเลือกกันเองเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รองประธานกรรมการคนที่สอง และเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน</p>	<p>คณะนี้มีความสำคัญมากขึ้นในด้าน การ คำนวณผู้บริโภครวม โดย การควบคุมปริมาณ นำตาลให้เพียงพอ จึงให้ความสำคัญกับ กระทรวงพาณิชย์และภาคราชการ รวมทั้งให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้วย</p>
<p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดย อนุโลม</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๔๒ คณะกรรมการนำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p>	<p>มาตรา ๓๘ คณะกรรมการนำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>-</p> <p>(๑) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา ๑๗ (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) และ (๒๑) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(๒) ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย</p> <p>(๓) จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้</p>	<p>(๑) กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการจำหน่ายภายในประเทศ และจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายของแต่ละโรงงานเพื่อการจำหน่ายภายในประเทศให้เพียงพอสำหรับการบริโภคและการใช้ภายในประเทศ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าโควตา ก. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๔๑</p> <p>(๒) กำหนดมาตรการป้องกันการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศ</p> <p>(๓) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา ๑๘ (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๒) และ (๑๔)</p>	<p>หน้าที่หลักของ กน.</p> <p>ทำหน้าที่แทน พณ และ กอน.</p> <p>ไม่ได้เน้นเรื่องต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายอีกต่อไป</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๔) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย</p> <p>(๖) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) และ (๒๑)</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>(๔) ปฏิบัติตามระเบียบอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย</p> <p>(๖) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๘ (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๒) และ (๑๔)</p> <p>การกำหนดตาม (๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และคณะรัฐมนตรี</p> <p>การกำหนดตาม (๑) และ (๒) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ให้นำมาตรา ๒๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>พรบ นี้กำหนดให้ กน ทำบทบาทที่ปกติ เป็นบทบาทของ พณ และ กอน แต่ควรมี การถ่วงดุลด้วย</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>คณะกรรมการหรือคณะกรรมการนำตาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติการทำงานที่คณะกรรมการนำตาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่ร้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๑</p>	<p>คณะกรรมการหรือคณะกรรมการนำตาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติการทำงานที่คณะกรรมการนำตาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่ร้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๔๓ ในการกระทำตามมาตรา ๔๒ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๓๙ ในการกระทำตามมาตรา ๓๘ กับบุคคลภายนอก ให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>-</p>	<p>มาตรา ๔๐ ห้ามมิให้นำมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับกับน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>เปลี่ยนจากการควบคุมราคาเป็นหลักมาเป็นควบคุมปริมาณโดย กน ซึ่งมี ๒๒ เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่แล้ว</p>
<p>-</p>	<p>มาตรา ๔๑ ภายในเดือนตุลาคมของปีการผลิต ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดโควตา ก. รวมของประเทศและโควตา ก. ของแต่ละโรงงานในปีการจำหน่ายตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้</p>	<p>เป็นส่วนสำคัญ ที่ต้องมีเพื่อให้เห็นว่าน้ำตาลไม่ขาดตลาดและราคาเหมาะสมผลพอสมควร</p>
<p>-</p>	<p>(๑) ในปีการจำหน่ายแรกหลังจากรัฐประหารขบวนการปีการผลิตใช้บังคับ ให้เพิ่มปริมาณโควตา ก. รวมของประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศในปีที่ผ่านมา เว้นแต่ได้มีการเพิ่มโควตา ก. ในอัตราดังกล่าวมาแล้วในปีใดปีหนึ่งภายในสามปีที่ผ่านมา</p>	<p>เพื่อให้มั่นใจว่าน้ำตาลจะไม่ขาดตลาดในปีแรกที่มีการเปลี่ยนระบบ โดยราคาโดยตัวและเลิกการขึ้นงวด</p>
<p>-</p>	<p>(๒) ภายหลังจากปีการจำหน่ายตาม (๑) ถ้าปีการจำหน่ายใดราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โดยเฉลี่ยในเขต</p>	<p>กำหนดแนวทางในการปรับปริมาณตามราคาสัมพัทธ์ระหว่างภายในประเทศกับ</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>มหานครและปริมาณซัลเฟอร์ในการจำหน่ายก่อนหน้านั้นสูงกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โดยเฉลี่ยในปีการจำหน่ายเดียวกัน ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายเพิ่มโควตา ก. รวมของประเทศในปีการจำหน่ายนั้นจากปีก่อนหน้านั้นในอัตราที่ไม่น้อยกว่าครึ่งของอัตราส่วนต่างระหว่างราคาขายส่งออกน้ำตาลทรายโดยเฉลี่ยกับราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวโดยเฉลี่ย</p> <p>ในปีการจำหน่ายใดที่ราคาขายส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โดยเฉลี่ยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปีการจำหน่ายก่อนหน้านั้นต่ำกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โดยเฉลี่ยในปีการจำหน่ายเดียวกัน คณะกรรมการน้ำตาลทรายอาจพิจารณาลดโควตา ก. รวมของประเทศในปีการจำหน่ายนั้นลงไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของอัตราส่วนต่างของราคาทั้งสอง หรือคงไว้หรือเพิ่มปริมาณโควตา ก. รวมของประเทศก็ได้</p> <p>(๓) ในกรณีที่ราคาขายส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โดยเฉลี่ยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วง ๑ - ๒ เดือนก่อนหน้านั้นสูงกว่าราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในช่วงเดียวกันมากกว่าร้อยละ ๑๕ คณะกรรมการน้ำตาลทรายสามารถพิจารณาอนุมัติเพิ่มโควตา ก. รวมของประเทศในระหว่างปีได้</p> <p>ในกรณีนี้โรงงานใดที่ไม่ต้องการโควตา ก. เพิ่มอาจเสนอสิทธิในการรับโควตาเพิ่มทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และคณะกรรมการ</p>	<p>ตลาดโลก</p> <p>ให้สามารถปรับปริมาณน้ำตาลภายในประเทศระหว่างปีในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นก็จะเป็นไปตามความสมัครใจของโรงงานด้วย</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>อำนาจโคเวตตาสวนนั้นไปจัดสรรให้โรงงานอื่นแทนตามสัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานที่เหลือที่ประสงค์จะรับโควตาเพิ่มก็ได้</p>	
-	<p>(๔) การจัดสรรโควตา ก. ให้แต่ละโรงงาน ให้ข้อมูลสัดส่วนการที่บอ้อยของแต่ละโรงงานเฉลี่ยย้อนหลังเท่าที่มีอยู่ แต่ไม่เกินสามปี</p> <p>เมื่อมีการประกาศโควตา ก. ของแต่ละโรงงานแล้ว โรงงานใดที่ประสงค์จะผลิตน้ำตาลทรายขายน้อยกว่าโควตา ก. ที่ได้รับในปีการจำหน่ายนั้น ให้แจ้งความจำนวนขอโอนโควตาไปให้โรงงานในเครือได้ กรณีโรงงานที่ไม่มีโรงงานในเครือหรือโรงงานในเครือทั้งหมดมีความประสงค์จะผลิตน้ำตาลทรายขายน้อยกว่าโควตา ก. ที่โรงงานในเครือทั้งหมดได้รับ โรงงานสามารถยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลภายใน ๑๕ วันต่อคณะกรรมการนำตาลทรายเพื่อพิจารณาโควตา ก. ของโรงงานลงได้</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการนำตาลทรายปรับลดโควตา ก. ของโรงงานหนึ่งใดหรือหลายโรงงาน ในกรณีที่จำนวนโควตา ก. ที่ปรับลดลงรวมกันแล้วมากกว่าร้อยละ ๐.๕ ของโควตา ก. รวมของประเทศ ให้คณะกรรมการนำตาลทรายจัดจำนวนโควตา ก. ที่ปรับลดลงให้กับโรงงานอื่นที่เหลือตามสัดส่วน</p>	<p>การกำหนดโควตาดังกล่าวหน้าตามข้อมูลในอดีต ลดปัญหาความไม่แน่นอนให้โรงงานและลดแรงจูงใจในการแย่งอ้อยข้ามเขต</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>โคควตา ก. ของโรงงานเหล่านี้ ในกรณีที่มีปริมาณโคควตา ก. ที่ปรับลดลงรวมกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ ๐.๕ ของโคควตา ก. รวมของประเทศ คณะกรรมการน้ำตาลทรายอาจจัดสรรโคควตา ก. เพิ่มเติมแก่โรงงานอื่นหรือไม่มีก็ได้</p> <p>คำวินิจฉัยคำร้องของคณะกรรมการน้ำตาลทรายถือเป็นที่สุด</p>	
-	<p>(๕) ในกรณีที่มีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวในปริมาณที่มีนัยสำคัญ หรือโรงงานมีน้ำตาลโคควตา ก. คงเหลือเมื่อสิ้นปี การจำหน่าย โดยที่ราคาขายส่งในประเทศเฉลี่ยในปีการผลิตที่ผ่านมาไม่ได้สูงกว่าราคาส่งออกเกินร้อยละ ๑๕ คณะกรรมการน้ำตาลทรายอาจพิจารณาปรับลดโคควตา ก. ณสิ้นปีการจำหน่ายย้อนหลังสำหรับโรงงานที่มีโคควตา ก. คงเหลือเมื่อสิ้นปีการจำหน่ายได้</p>	<p>สามารถปรับลดโคควตาขาวหลังได้ ทำให้โรงงานไม่ต้องขายน้ำตาลทั้งหมดถ้าเห็นว่าราคาไม่สมเหตุสมผล</p>
ส่วนที่ ๒ โรงงาน	ส่วนที่ ๒ โรงงาน	ไม่มีการแก้ไข
มาตรา ๔๔ โรงงานต้องปฏิบัติตามนี้ (๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด	มาตรา ๔๒ โรงงานต้องปฏิบัติตามนี้ (๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด	ไม่มีการแก้ไข ไม่มีการแก้ไข

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๒) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะที่บอ้อยตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑๑)</p> <p>(๓) รับผิดชอบต่อชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่ได้คณะกรรมการบริหารกำหนดหรือสั่งในกรณีที่ทำให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มตามมาตรา ๔๕</p> <p>(๔) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>(๒) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะที่บอ้อยตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๘ (๑๑)</p> <p>(๓) รับผิดชอบต่อชาวไร่อ้อยและหัวหน้าโควตาตามมาตรา ๓๔</p> <p>(๔) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณขั้นต่ำที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดเพื่อการบริโภคภายในประเทศตามมาตรา ๓๘ (๑)</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>เพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๓๔</p> <p>เพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๓๘ (๑)</p>
<p>(๕) ไม่เปิดการที่บอ้อยหรือปิดการที่บอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือหยุดการที่บอ้อยโดยไม่มีอันสมควร</p> <p>(๖) เก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ ที่ที่ได้รับคำสั่งเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร</p> <p>(๗) ไม่ขนย้ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณโรงงาน นอกจากขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๘) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต</p>	<p>(๕) ไม่เปิดการที่บอ้อยหรือปิดการที่บอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือหยุดการที่บอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร</p> <p>(๖) เก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ สถานที่ที่ได้รับคำสั่งเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร</p> <p>(๗) ไม่ขนย้ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณโรงงาน เว้นแต่เป็นการขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด</p> <p>(๘) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายและผล</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือ เป็นรายเดือนตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด</p> <p>(๙) นำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๗</p>	<p>พลอยได้ที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือ เป็นรายเดือนตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด</p> <p>(๙) นำส่งเงินเข้ารักษาเสถียรภาพเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๕</p> <p>(๑๐) นำส่งค่าธรรมเนียมอื่นให้กองทุนและสถาบันชาวไร่อย่างตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด</p>	<p>เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น</p>
<p>มาตรา ๔๕ ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการบริหารอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มเติมได้ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด</p> <p>น้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเพิ่มนี้ให้จัดการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๔๓ ในกรณีที่มีความจำเป็นอันฉุกเฉินในด้านความมั่นคงด้านอาหารหรือพลังงาน คณะรัฐมนตรีอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นจากปริมาณที่กำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑) หรือให้ลดการผลิตน้ำตาลทรายลงเพื่อนำน้ำอ้อยไปผลิตผลพลอยได้อื่นเพิ่มขึ้นแทนได้ ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>น้ำตาลทรายหรือผลพลอยได้อื่นส่วนที่ผลิตเพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งให้จัดการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p>	<p>ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเฉพาะกรณีฉุกเฉินเท่านั้น (กรณีทั่วไปให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๑) ให้อำนาจรัฐบาลสามารถใช้อำนาจอื่นได้งายกว่าในยามฉุกเฉิน ก้อาจตัดมาตรานี้ออกได้</p>
<p>มาตรา ๔๖ โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๔๔ โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคภายในประเทศตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามความเห็นสมควร โดยให้โรงงานโรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น</p> <p>ส่วนที่ ๓</p> <p>การนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทราย</p>	<p>ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการตามความเห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น</p> <p>ส่วนที่ ๓</p> <p>การนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>-</p>	<p>มาตรา ๔๕ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและเพื่อป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศ ห้ามมิให้กำหนดภาษีนำเข้าหรือมาตรการอื่นที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าน้ำตาลทราย</p>	<p>เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเป็นหลักประกันในการป้องกันการผูกขาดหรืออ้วในตลาดในประเทศ</p>
<p>-</p>	<p>มาตรา ๔๖ ในแต่ละปีการผลิตให้คณะกรรมการนำตาลทรายจัดสรรโควตาภายในการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่าโควตา ข. ให้แก่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ อย่างละ ๔๐๐,๐๐๐ ตัน เพื่อให้บริษัทนำไปจำหน่ายสำหรับการส่งออกโดยวิธีประมุขค่าพรีเมียม เพื่อให้ได้มาซึ่งมูลค่าพรีเมียมกลางของน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของประเทศและนำไปใช้ในการคำนวณราคาอ้อย</p>	<p>ขยายโควตา ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ อย่างละ ๔๐๐,๐๐๐ ตัน</p>

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>-</p> <p>-</p>	<p>การกำหนดสัดส่วนโควตา ข. ของแต่ละโรงงานให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>โรงงานที่ไม่ได้ผลิตน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อาจมอบหมายให้โรงงานในเครือหรือโรงงานอื่นส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์แทนได้ กรณีโรงงานที่ไม่มีโรงงานในเครืออาจมอบหมายให้โรงงานอื่นส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์แทนหรือยื่นคำขอยกเว้นไม่ส่งมอบน้ำตาล โคควตา ข. ในส่วนที่เป็นน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ต่อคณะกรรมการน้ำตาลทรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด</p>	<p>เปิดเสรีการนำเข้าน้ำตาลทราย</p>
<p>มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำตาลทราย เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๔๗ ผู้ใดจะนำเข้าน้ำตาลทรายให้แจ้งต่อคณะกรรมการและปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๔๘ ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๔๘ ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องได้รับอนุญาต เป็นผู้ส่งออกจากคณะกรรมการ และต้องแจ้งต่อคณะกรรมการตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๓	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการส่งออกด้วยก็ได้</p> <p>การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร</p>	<p>คณะกรรมการอาจมีอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย ในกรณี ที่เห็นว่าการส่งออกนั้นอาจทำให้โรงงานมีน้ำตาลทรายจำหน่ายภายในประเทศน้อยกว่าปริมาณโควตา ก. ที่โรงงานได้รับการจัดสรรในปีการจำหน่าย</p> <p>การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร</p>	<p>เพื่อให้เป็นไปตามโควตา ก. ที่กำหนด และโรงงานเองก็ตอบรับแล้ว</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๓</p> <p>ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย</p>	<p>หมวด ๓</p> <p>ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๔๙ ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดการทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้น</p>	<p>มาตรา ๔๙ ก่อนเริ่มต้นปีการผลิต ให้สำนักงานจัดทำราคาอ้อยประมาณการต่อต้น โดยคำนวณตามสูตรที่กำหนดไว้ตามตาราง ก. แนบท้ายพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>กำหนดกติกาและสูตรการคำนวณราคาอ้อย</p>
<p>การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด</p>		

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>ราคาอ้อยขึ้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้น ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของปริมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย</p>	<p>มาตรา ๕๐ ให้สำนักงานกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นเท่ากับร้อยละเก้าสิบของราคาอ้อยประมาณการต่อต้นตามมาตรา ๔๙ ในกรณีที่ราคาอ้อยขึ้นต้นตามวรรคหนึ่งสำหรับอ้อยที่มีค่าความหวาน ๑๒ CCS ต่ำกว่า ๑,๑๐๐ บาทต่อตัน ให้กำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นตามราคาขั้นต่ำ ดังนี้</p> <p>(๑) อ้อยที่มีค่าความหวาน ๑๒ CCS ให้กำหนดราคาขั้นต่ำที่ ๑,๑๐๐ บาทต่อตัน</p> <p>(๒) อ้อยที่มีค่าความหวานมากกว่าหรือน้อยกว่า ๑๒ CCS ให้กำหนดราคาขั้นต่ำโดยคำนวณเทียบับญัตติไตรยางศ์กับ (๑) ตามราคาต่อ CCS</p> <p>ราคาอ้อยขึ้นต้นสำหรับอ้อยที่มีค่าความหวาน ๑๒ CCS ตาม (๑) ให้มีการทบทวนได้ทุก ๕ ปี แต่ห้ามปรับเพิ่มเกินกว่าอัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยในระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมา และห้ามปรับเพิ่มเกินกว่าอัตราเพิ่มในช่วงระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมาของราคาน้ำตาลทรายดิบหรือราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ระบุในตารางแนบท้ายหรือราคามันเบนซินในตลาดสิงคโปร์</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๕๐ เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นและผลผลิตตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้นแล้ว ให้แจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราบ และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนสมาคมไร่อ้อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้านถ้ามี โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันประชุม การทำคำคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียด ยื่นต่อสำนักงานก่อนวันเรียกประชุมดังกล่าว</p>	<p>ให้สำนักงานติดประกาศราคาอ้อยขึ้นต้น ณ สำนักงาน และจัดให้มีการแถลงข่าวหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนอย่างเป็นทางการเพื่อให้ชาวไร่อ้อย หัวหน้าโคกตา และโรงงานทราบเป็นการทั่วไป ภายในวันที่ ๗ ตุลาคมของปีการผลิตที่จะเริ่มเปิดหีบ</p> <p>มาตรา ๕๑ ในกรณีที่มีส่วนได้เสียเห็นว่าราคาอ้อยขึ้นต้นตามมาตรา ๕๐ ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ อาจยื่นคำร้องคัดค้านราคาอ้อยขึ้นต้นต่อคณะกรรมการบริหารภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้ติดประกาศ ตามวิธีการที่คณะกรรมการบริหารประกาศกำหนด</p>	<p>เพื่อให้มีกรอบเวลาและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้น</p>
<p>มาตรา ๕๒ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ราคาอ้อยขึ้นต้น และผลผลิตตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้นพร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้าน แล้วให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา</p>	<p>ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคำร้องคัดค้านให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้อง และแจ้งผู้ร้องทราบ</p> <p>คำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารให้เป็นที่สุด</p>	
<p>มาตรา ๕๑ ให้สำนักงานเสนอประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขึ้นต้นและผลผลิตตอบแทนจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้นและผลการประชุมตามมาตรา ๕๐ ต่อคณะกรรมการ</p>		

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>เพื่อพิจารณา</p> <p>มาตรา ๕๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นตามมาตรา ๕๒ แล้ว ให้สำนักงานประภาศราคารอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ให้โรงงานชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>ในกรณีที่ไม่ผู้ร้องคัดค้านหรือเมื่อคณะกรรมการบริหารได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ให้สำนักงานประภาศราคารอ้อยขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษาภายในเดือนตุลาคมของปีการผลิตที่จะเริ่มเปิดหีบ</p> <p>คณะกรรมการอาจกำหนดให้โรงงานหักเงินจากค่าอ้อยขั้นต้นสำหรับนำส่งกองทุนและสถาบันชาวไร่อ้อยตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นสำหรับปีการผลิตนั้น โดยให้กำหนดอัตราดังกล่าวก่อนหรือภายในสามสัปดาห์หลังจากเริ่มมีการหีบอ้อยในปีการผลิตนั้น</p> <p>ให้โรงงานชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอาจรวมถึงการจ่ายเงินเพิ่มหรือหักค่าอ้อยตามคุณภาพอ้อยด้วย</p>	
<p>มาตรา ๕๔ เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารค่านิยมรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต</p>	<p>มาตรา ๕๒ เมื่อสิ้นสุปีการผลิตได้ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยจริงของปีการผลิตนั้นโดยค่านิยมตามสูตรที่กำหนดไว้ตามตาราง ข. แบบท้ายพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>กำหนดราคาอ้อยจริง ซึ่งอาจจะต่างจากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่โรงงานจะต้องจ่ายให้ชาวไร่</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตาม มาตรา ๔๙ มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม		
<p>มาตรา ๕๕ ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการ บริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยค่านี้อาจถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) รายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔</p> <p>(๒) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย</p> <p>(๓) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(๔) ราคาอ้อยขั้นต้น</p> <p>(๕) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น</p> <p>(๖) เงินที่ได้รับจากกองทุน</p>	<p>มาตรา ๕๓ ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการ บริหารคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของปีการผลิตก่อนหน้า นั้น โดยนำราคาอ้อยจริงตามมาตรา ๕๒ บวกเข้ากับเงินที่ กองทุนจ่ายชดเชยให้โรงงานแทนชาวไร่อ้อยตามมาตรา ๕๔ หรือลบออกด้วยเงินที่โรงงานนำส่งให้กองทุนแทนชาวไร่อ้อย เป็นค่ารักษาเสถียรภาพตามมาตรา ๔๒ (๙) ในปีการผลิตนั้น</p>	
<p>ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ให้คณะกรรมการบริหารรายงานผลการคำนวณตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการพิจารณาโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการ เห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายใน ราชกิจจานุเบกษา</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายต่างดังกล่าว แต่ชาวไร้อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน</p>	<p>มาตรา ๕๔ ในกรณีที่มีราคาอ้อยจริงต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายส่วนต่างระหว่างราคาอ้อยจริงกับราคาอ้อยขั้นต้น โดยชาวไร้อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับ</p> <p>และในกรณีข้างต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนการผลิตเพิ่มให้แก่โรงงานตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีที่มีราคาอ้อยขั้นต้นเป็นไปตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนการผลิตเพิ่มให้แก่โรงงานในอัตราร้อยละ ๔๒.๘๖ ของเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยที่กองทุนจ่ายให้แก่โรงงานจำหน่ายน้ำตาลทรายร้อยละ</p> <p>(๒) ในกรณีที่มีราคาอ้อยขั้นต้นเป็นไปตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนการผลิตเพิ่มให้แก่โรงงานในอัตราร้อยละ ๔๒.๘๖ ของส่วนต่างระหว่างราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง</p>	
<p>ในกรณีที่มีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร้อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>กำหนด</p> <p>มาตรา ๕๗ ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตาม มาตรา ๕๔ และค่าอ้อยตามราคารอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๕๕ ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์และอัตรา ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีที่ราคารอ้อยจริงที่คำนวณได้สูงกว่าราคารอ้อยประมาณการตามมาตรา ๕๔ ให้โรงงานนำส่งเงินค่ารักษาเสถียรภาพให้กองทุนแทนชาวไร่ร้อยละ ๒๐ ของราคารอ้อยส่วนที่เกินจากราคารอ้อยประมาณการตามมาตรา ๕๔ หรือส่วนที่เกินกว่าราคารอ้อยขั้นต่ำในกรณีที่มีการกำหนดราคารอ้อยขั้นต่ำตามราคารอ้อยขั้นต่ำในมาตรา ๕๐ วรรคสองและราคารอ้อยขั้นต่ำสูงกว่าราคารอ้อยประมาณการ และให้นำส่งเงินค่ารักษาเสถียรภาพในส่วนของโรงงานเองอีกร้อยละ ๕๒.๘๖ ของเงินค่ารักษาเสถียรภาพที่โรงงานนำส่งให้กองทุนแทนชาวไร่</p>	
-	<p>(๒) ในกรณีที่ราคารอ้อยจริงที่คำนวณได้ต่ำกว่าราคารอ้อยประมาณการตามมาตรา ๕๔ แต่สูงกว่าราคารอ้อยขั้นต่ำ และมีเหตุจำเป็น คณะกรรมการอาจกำหนดให้โรงงานหักเงินค่าอ้อยแล้วนำส่งเงินค่ารักษาเสถียรภาพให้กองทุนแทนชาวไร่ในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินร้อยละ ๓ ของราคารอ้อยจริงที่คำนวณได้ และให้นำส่งเงิน</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>-</p>	<p>คำรักษาเสถียรภาพในส่วนของโรงงานเองอีกร้อยละ ๔๒.๘๖ ของเงินค่ารักษาเสถียรภาพที่โรงงานนำส่งให้กองทุนแทน ชาวไร่ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนอัตราตามวรรคหนึ่งได้เมื่อ พ้นกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดย ให้คำนึงถึงสถานะทางการเงินของกองทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย</p>	
<p>-</p>	<p>มาตรา ๕๖ ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อย ขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มเติมให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบ ตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด</p>	
<p>หมวด ๘ การควบคุมและการอุทธรณ์</p>	<p>หมวด ๘ การควบคุมและการอุทธรณ์</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๕๘ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหาร เห็นว่าชาวไร่ อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือโรงงานกระทำการอันใด ผิดวินหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออก ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการ</p>	<p>มาตรา ๕๗ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าชาวไร่อ้อย หรือหัวหน้าโคควตา หรือโรงงานกระทำการอันใด ผิดวินหรือไม่ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตาม พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการให้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>ให้ชาวไร่อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงาน ผู้จัดการโรงงาน หรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานหรือดำเนินการของโรงงานหรือเครื่องจักรหรือการกระทำ การนั้นได้</p> <p>ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ต้อง ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ บริหารกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง</p> <p>ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่จะได้อบรมอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีจะขยาย ระยะเวลาให้เกินสามสิบวันมิได้</p>	<p>ชาวไร่อ้อย หัวหน้าโคควาตา เจ้าของโรงงาน ผู้จัดการโรงงาน หรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการ ของโรงงานหรือเครื่องจักรหรือการกระทำ การนั้นได้</p> <p>ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ต้อง ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ บริหารกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง</p> <p>ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่จะได้อบรมอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีจะขยาย ระยะเวลาให้เกินสามสิบวันมิได้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือ คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ตามวรรคสี่ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้ รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือวันครบกำหนดตาม วรรคสี่ แล้วแต่กรณี</p>	<p>ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือ คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ตามวรรคสี่ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้ รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือวันครบกำหนดตาม วรรคสี่ แล้วแต่กรณี</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>การอุทธรณ์ตามวรรคสามหรือการยื่นคำร้องตามวรรคห้าไม่ เป็นเหตุให้ศาลการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะ กรรมการบริหาร เว้นแต่คณะกรรมการหรือศาลแล้วแต่กรณี จะสั่งเป็นอย่างอื่น</p>	<p>การอุทธรณ์ตามวรรคสามหรือการยื่นคำร้องตาม วรรคห้าไม่ เป็นเหตุให้ศาลการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะ กรรมการบริหาร เว้นแต่คณะกรรมการหรือศาลแล้วแต่กรณี จะ สั่งเป็นอย่างอื่น</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๕๙ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการ ดำเนินงานของคณะกรรมการในกรณีที่มีอำนาจสั่งเป็น หนังสือให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และ กรรมการซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงาน ตลอดจนสั่งให้กระทำการหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัตินี้ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรีและ สั่งให้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของ คณะกรรมการได้</p>	<p>มาตรา ๕๘ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการ ดำเนินงานของคณะกรรมการในกรณีที่มีอำนาจสั่งเป็น หนังสือให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และ กรรมการซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงาน ตลอดจนสั่งให้กระทำการหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัตินี้ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรีและ สั่งให้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของ คณะกรรมการได้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๖๐ ในกรณีที่มีรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติใน เรื่องใดของคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะสั่งให้คณะกรรมการ พิจารณาทบทวนการปฏิบัติในเรื่องนั้นก็ได้</p>	<p>มาตรา ๕๙ ในกรณีที่มีรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติใน เรื่องใดของคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะสั่งให้คณะกรรมการ พิจารณาทบทวนการปฏิบัติในเรื่องนั้นก็ได้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>เมื่อคณะกรรมการได้รับแจ้งจากรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการระงับการปฏิบัติในเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว และพิจารณาหาหนทางภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากรัฐมนตรี</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการยืนยันตามความเห็นเดิม ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ให้รัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา</p> <p>คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด</p>	<p>เมื่อคณะกรรมการได้รับแจ้งจากรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการระงับการปฏิบัติในเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว และพิจารณาหาหนทางภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากรัฐมนตรี</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการยืนยันตามความเห็นเดิม ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ให้รัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา</p> <p>คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๙ สำนักงาน</p>	<p>หมวด ๙ สำนักงาน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๖๑ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอัยและนำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นคณะกรรมการบริหารกองทุน</p>	<p>มาตรา ๖๐ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอัยและนำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นคณะกรรมการบริหารกองทุน</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
(๒) เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย	(๒) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย	ไม่มีการแก้ไข
(๓) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย แผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสถียรและปริมาณมาก	-	ลดบทบาทการควบคุมลง
(๔) รับผิดชอบประชาชนร้อยละและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย	-	
(๕) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย	-	
(๖) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย	(๓) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย	ไม่มีการแก้ไข
(๗) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย	(๔) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลทราย	ไม่มีการแก้ไข
(๘) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร	(๕) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกประเทศ	ไม่มีการแก้ไข

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
(๙) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอัยและคณะกรรมการนำตาลทราย	(๖) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน และคณะกรรมการนำตาลทราย	ไม่มีการแก้ไข
(๑๐) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (๑๑) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ มอบหมาย	(๗) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (๘) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ มอบหมาย	ไม่มีการแก้ไข ไม่มีการแก้ไข
ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗	ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๘	ไม่มีการแก้ไข
ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนดก็ได้	ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักงานจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนดก็ได้	ไม่มีการแก้ไข
มาตรา ๖๒ ให้มีเลขธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน	มาตรา ๖๑ ให้มีเลขธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน	ไม่มีการแก้ไข

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
ให้เลขอธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ	ให้เลขอธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ	ไม่มีการแก้ไข
หมวด ๑๐ พนักงานเจ้าหน้าที่	หมวด ๑๐ พนักงานเจ้าหน้าที่	ไม่มีการแก้ไข
<p>มาตรา ๖๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปในไร่ย่อย เคหสถาน ยานพาหนะ โรงงาน สถานที่เก็บย่อย นำตาลทราย หรือผลพลอยได้ หรือสถานที่ทำการค้า นำตาลทรายในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๒) นำตัวอย่างย่อย นำตาลทราย และผลพลอยได้ในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือทดสอบ</p> <p>(๓) ยึด อายัดสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานอื่น เมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๖๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปในไร่ย่อย เคหสถาน ยานพาหนะ โรงงาน สถานที่เก็บย่อย นำตาลทราย หรือผลพลอยได้ หรือสถานที่ทำการค้า นำตาลทรายในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๒) นำตัวอย่างย่อย นำตาลทราย และผลพลอยได้ในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือทดสอบ</p> <p>(๓) ยึด อายัดสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานอื่น เมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p> <p>ไม่มีการแก้ไข</p>

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๖๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>มาตรา ๖๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>ในการปฏิบัติตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้บุคคลดังกล่าวอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร</p>	<p>ในการปฏิบัติตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้บุคคลดังกล่าวอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>หมวด ๑๑ บทกำหนดโทษ</p>	<p>หมวด ๑๑ บทกำหนดโทษ</p>	<p>ไม่มีการแก้ไข</p>
<p>มาตรา ๖๕ ผู้ใดปล่อยผู้ใดหรือโรงงานใดไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท</p>	<p>มาตรา ๖๔ โรงงานใดที่ไม่ชำระและนำส่งค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท</p>	<p>แก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐</p>
<p>มาตรา ๖๖ ผู้ใดปลูกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร่ปล่อยตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท</p>	<p>มาตรา ๖๕ ชาวไร่หรือหรือหัวหน้าโคกตาดผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท-</p>	

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
มาตรา ๖๗ ชาวไร่ร้อยละผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๖ (๑) หรือไม่รายงานปริมาณอัย หรือโดยจงใจรายงานให้ผิดไปจากความเป็นจริงตามมาตรา ๓๖ (๒) หรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท	-	
มาตรา ๖๘ ผู้ใดมิได้จดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ร้อยละหรือถูกเพิกถอนทะเบียนการเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ร้อยละแล้วส่งอัยที่ตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท	-	
มาตรา ๖๙ หัวหน้ากลุ่มชาวไร่ร้อยละผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท	-	
มาตรา ๗๐ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) หรือรายงานตามมาตรา ๔๔ (๘) อันเป็นเท็จต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท	มาตรา ๖๖ โรงงานใดที่ไม่ปฏิบัติตามหรือจงใจฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และต้องจ่ายเงินชดเชยค่าขนส่ง หรือชดเชยเต็มตามมูลค่าอัยที่โรงงานไม่สามารถรับซื้อได้ครบตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าระหว่างโรงงานและชาวไร่ร้อยละหรือหัวหน้าโคเวตา	

พระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
มาตรา ๗๑ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่านำตาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา ๖๗ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) หรือรายงานตามมาตรา ๔๒ (๘) อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท	
มาตรา ๗๒ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา ๖๘ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่านำตาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	
มาตรา ๗๓ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา ๖๙ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	
	มาตรา ๗๐ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	
มาตรา ๗๔ โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุนหรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มเติมในวันถึงกำหนดส่งหรือชำระ	มาตรา ๗๑ โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มเติมในวันถึงกำหนดส่งหรือชำระ	

พระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและนำศาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือน</p> <p>เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย</p>	<p>การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือน</p> <p>เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย</p>	
	<p>มาตรา ๗๒ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และให้ชำระค่าอัยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อัยจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนนับแต่วันที่ยกกำหนดชำระ</p>	
<p>มาตรา ๗๕ ผู้ได้ขั้วขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตาม มาตรา ๖๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา ๗๓ ผู้ได้ขั้วขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	
<p>มาตรา ๗๖ ในกรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้กระทำคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล เป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำคามผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดคามผิดนั้นแล้ว</p>	<p>มาตรา ๗๔ ในกรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้กระทำคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล เป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำคามผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดคามผิดนั้นแล้ว</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
บทเฉพาะกาล	บทเฉพาะกาล	
<p>มาตรา ๗๗ ผู้ใดปลูกอ้อย หรือส่งอ้อยให้แก่โรงงาน ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นชาวไร่ อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๗๕ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดตลอดจนงบประมาณของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้</p>	
<p>มาตรา ๗๘ ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าชาวไร่อ้อยฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา ๖๖ หรือมาตรา ๖๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำ ตักเตือน สั่งให้แก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันสมควรก่อน หากชาวไร่อ้อยเพิกเฉย ละเลย ชดชืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จึงให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย</p>	<p>มาตรา ๗๖ ให้ประธานกรรมการกรรมการ กรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นประธานกรรมการ กรรมการ และการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	
<p>มาตรา ๗๙ บรรดาน้ำตาลทรายที่โรงงานมีอยู่ในครอบครอง ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๗๗ นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปจนถึงวันสิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะกรรมการน้ำตาลทรายอาจกำหนดปริมาณและราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ เป็นงวดที่สั้นกว่าหนึ่งปีได้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ให้กำหนดราคาขายส่ง</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>หน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในแต่ละงวดไม่เกินกว่าค่าเฉลี่ยของราคาปิดตลาดของน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้ารายวัน ตามสัญญาหมายเลข ๔๐๗ ที่ซื้อขายใน London International Financial Futures and Options Exchange (LIFFE) ในประเทศอังกฤษ จากทุกวันที่ LIFFE เปิดทำการในงวดก่อนหน้านั้น ที่ปรับหน่วยมาเป็นเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนกลางของธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>ในกรณีที่ราคาที่คำนวณได้ตาม (๑) ต่ำกว่า ๑๔ บาทต่อกิโลกรัม ให้กำหนดที่ ๑๔ บาทต่อกิโลกรัม</p> <p>(๒) ในกรณีน้ำตาลทรายขาวชนิดอื่น ให้กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงงานที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับน้ำตาลทรายขาวชนิดอื่น ที่ราคาต่ำกว่าราคาตาม (๑)</p> <p>คณะกรรมการนำตาลทรายอาจกำหนดราคาควบคุมขั้นสูงสำหรับขายส่ง ณ จุดอื่นและสำหรับขายปลีกในช่วงเดียวกันโดยอิงราคาตามวรรคหนึ่ง โดยพิจารณาจากต้นทุนค่าขนส่งและการตลาดที่เหมาะสมในแต่ละกรณีเข้าไปด้วย</p>	
<p>มาตรา ๘๐ ให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานเสนอผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล</p>	<p>มาตรา ๗๘ คณะกรรมการอาจทบทวนค่าตัวคุณตัวที่ติดตามตาราง ก. และตาราง ข. แบบท้ายพระราชบัญญัติได้ทุก ๓ ปี</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>พระราชบัญญัติฉบับนี้โดยไม่ชักช้า</p> <p>ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอญัตติตามวาระหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงาน เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงาน ไม่ว่าจะขายโดยตรงหรือขายโดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมาตรา ๑๑ และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนของโรงงานแล้วแต่กรณี ในการติดต่อกับทางราชการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงานแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา ๑๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>หลังจากปีการผลิตที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้</p>	
<p>มาตรา ๘๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายและสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๗๙ ในช่วงสี่ปีการผลิตแรกถัดจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้ออกราคาอ้อยสูตรอื่นได้ แต่การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นจะต้องไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของราคาประมาณการ และการคำนวณราคาอ้อยจริงจะต้องใช้สูตรเดียวกันกับสูตร ที่ใช้คำนวณราคาอ้อยขั้นต้นโดยแทนค่าตัวเลขประมาณการด้วยตัวเลขจริง</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล																				
	<p>ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้การค้าจำนวนราคาซื้อขายตามวรรคก่อนแยกเป็นรายเขต ราคาซื้อขายขั้นต้นของแต่ละเขตจะต้องกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของราคาประมาณการในเขตนั้น</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ได้กำหนดให้ใช้สูตรการค้าจนวนราคาซื้อขายสูตรอื่นในช่วงดังกล่าว ให้ใช้สูตรการค้ากำหนดราคาซื้อขายตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๔ แต่ให้ใช้ค่าตัวคูณที่ต่างกันในแต่ละปีการผลิตดังต่อไปนี้</p> <table border="1" data-bbox="730 656 1161 1346"> <thead> <tr> <th>ปีการผลิตที่</th> <th>ตัวคูณที่ ๒ (ค่าปกติคือ ๙๐)</th> <th>ตัวคูณที่ ๑ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)</th> <th>ตัวคูณที่ ๒ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>๑</td> <td>๘๘.๕</td> <td>๕๔</td> <td>๕๖</td> </tr> <tr> <td>๒</td> <td>๘๙</td> <td>๕๓</td> <td>๕๗</td> </tr> <tr> <td>๓</td> <td>๘๙.๕</td> <td>๕๒</td> <td>๕๘</td> </tr> <tr> <td>๔</td> <td>๙๐</td> <td>๕๑</td> <td>๕๙</td> </tr> </tbody> </table>	ปีการผลิตที่	ตัวคูณที่ ๒ (ค่าปกติคือ ๙๐)	ตัวคูณที่ ๑ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)	ตัวคูณที่ ๒ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)	๑	๘๘.๕	๕๔	๕๖	๒	๘๙	๕๓	๕๗	๓	๘๙.๕	๕๒	๕๘	๔	๙๐	๕๑	๕๙	
ปีการผลิตที่	ตัวคูณที่ ๒ (ค่าปกติคือ ๙๐)	ตัวคูณที่ ๑ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)	ตัวคูณที่ ๒ ในวงเล็บ (ค่าปกติคือ ๕๐)																			
๑	๘๘.๕	๕๔	๕๖																			
๒	๘๙	๕๓	๕๗																			
๓	๘๙.๕	๕๒	๕๘																			
๔	๙๐	๕๑	๕๙																			
<p>มาตรา ๘๒ ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างประจำของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งมีลักษณะงานเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันที่</p>	<p>มาตรา ๘๐ ให้โอนเงินของกองทุนที่ไม่มีภาระผูกพันเข้าเป็นเงินประเดิมในบัญชีรักษาเสถียรภาพของกองทุน</p>																					

พระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นผู้ซึ่งได้รับโอนมาตามมาตรา ๘๑ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม นับแต่วันที่ได้รับ การบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคสอง</p> <p>การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างประจำตามวรรคหนึ่งให้ดำรง ตำแหน่งระดับและขั้นใด ให้เป็นไปตามที่กระทรวง อุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานงบประมาณจะได้ตกลงกัน</p>		
<p>มาตรา ๘๓ ให้ถือว่าพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งตามมาตรา ๘๒ ถูกสั่งให้ออกจากงานเพราะทาง ราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และมีสิทธิ ให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย บำเหน็จลูกจ้าง</p>	<p>มาตรา ๘๑ ในกรณีที่กองทุนไม่มีหนี้สินคงค้างจากเงินกู้ที่กู้มา เพื่อเพิ่มค่าอัยให้นำรายได้จากเงินที่เก็บเพิ่มจากการขาย น้ำตาลโคควตา ก. เข้าบัญชีรักษาเสถียรภาพของกองทุน</p>	
<p>มาตรา ๘๔ ให้โอนบรรดาอำนาจและหน้าที่ของสำนักงาน อัยและน้ำตาลทราย และสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาล ทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงาน คณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้</p>		

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๘๕ การชำระหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี ๒๕๒๕/๒๕๒๖ ตามสัญญากู้เงินที่ทำ ณ กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๕ ให้จ่ายจากกองทุนได้ด้วย</p>	<p>มาตรา ๘๒ ในกรณีที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ให้นำเงินประเดิมจากบัญชีรักษาเสถียรภาพมาใช้หนี้ในกรณีที่เงินประเดิมมีจำนวนไม่พอ ให้กองทุนดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป</p> <p>(๑) หักจากค่าอ้อยขั้นสุดท้ายของปีการผลิตล่าสุดที่ยังไม่มีการจ่าย ในกรณีที่ค่าอ้อยขั้นสุดท้ายของปีนั้นสูงกว่าค่าอ้อยขั้นต้น</p> <p>(๒) หักจากค่าอ้อยขั้นต้นในปีการผลิตต่อไปในปริมาณที่เพียงพอสำหรับชำระหนี้ได้หมดภายในสิ้นปีการผลิต แต่หลังจากหักแล้วค่าอ้อยขั้นต้นจะต้องไม่ต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐</p> <p>(๓) ขอขยายระยะเวลาการชำระหนี้บางส่วนออกไป และดำเนินการหักจากค่าอ้อยขั้นสุดท้ายและค่าอ้อยขั้นต้น ในปีต่อไปจนสามารถชำระหนี้ได้</p>	
<p>มาตรา ๘๖ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และ</p>	<p>มาตรา ๘๓ ในกรณีที่โรงงานนำอ้อยไปปริมาณที่รวมกันเกินหนึ่งในสามไปใช้ผลิตเอทานอลโดยตรง ให้คณะกรรมการ</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
<p>เงื่อนไข และราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๒๔/๒๕๒๖ ถึงปี ๒๕๒๙/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ปรับปรุงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๒๔/๒๕๒๖ ถึงปี ๒๕๒๙/๒๕๓๐ ฉบับลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๖ รวมทั้งประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ ประกาศดังกล่าวให้ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะสิ้นระยะเวลาการใช้บังคับประกาศนั้น หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</p>	<p>จัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำราคาเอทานอลหรือราคาน้ำมันที่มีเอทานอลเป็นส่วนผสมมารวบรวมคำนวณราคาอ้อยในฐานะที่เป็นผลพลอยได้ หลักร่วมกับราคาน้ำตาลทราย</p>	
<p>มาตรา ๘๗ บรรดากฎหมาย ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	<p>มาตรา ๘๔ บรรดากฎหมาย ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎหมาย ข้อบังคับ ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล				
	<p>ตารางแนบท้ายพระราชบัญญัติ</p> <p>ตาราง ก.</p> <table border="1" data-bbox="427 631 732 1359"> <tr> <td data-bbox="427 1196 512 1359">ราคาอ้อย</td> <td data-bbox="427 631 512 1196">สูตรคำนวณ</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 1196 732 1359">ประมาณการต่อตัน =</td> <td data-bbox="512 631 732 1196"> $0.0007 \times ๙๐ \times CCS \times ๑.๐๘ \times [๕๐ \times (PEraw+PREraw) + ๕๐ \times (PEwhite+PREwhite)]$ </td> </tr> </table> <p>ในตารางนี้</p> <p>“PEraw” หมายความว่า ราคาประมาณการสำหรับน้ำตาลทรายดิบในปีการผลิต ตามสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายดิบล่วงหน้า หมายเลข 11 ที่ซื้อขายในตลาด ICE Futures US ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคาล่วงหน้าของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในเดือนกันยายนในปีการผลิตก่อน ที่มีกำหนดส่งมอบในเดือนตุลาคม มีนาคม พฤษภาคม และกรกฎาคมของปีการผลิตใหม่ โดยราคาล่วงหน้าในของแต่ละเดือนที่ระบุข้างต้นให้เฉลี่ยจากราคาในช่วงปิดตลาดรายวันของทุกวันที่ทำการของตลาดในเดือนกันยายน แล้วนำมาปรับหน่วยเป็นบาท/กิโลกรัมโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนของช่วงเวลาเดียวกันจากธนาคารแห่งประเทศไทย</p>	ราคาอ้อย	สูตรคำนวณ	ประมาณการต่อตัน =	$0.0007 \times ๙๐ \times CCS \times ๑.๐๘ \times [๕๐ \times (PEraw+PREraw) + ๕๐ \times (PEwhite+PREwhite)]$	กำหนดสูตรการคำนวณราคาอ้อยประมาณการ
ราคาอ้อย	สูตรคำนวณ					
ประมาณการต่อตัน =	$0.0007 \times ๙๐ \times CCS \times ๑.๐๘ \times [๕๐ \times (PEraw+PREraw) + ๕๐ \times (PEwhite+PREwhite)]$					

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>ประเทศไทย</p> <p>“PEWhite” หมายความว่า ราคาประมาณการของสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ตามสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้า หมายเลข 407 (หมายเลข 5 เดิม) ที่ซื้อขายในตลาด London International Financial Futures and Options Exchange (LIFFE หรือ NYSE LIFFE LONDON) ในประเทศอังกฤษ ซึ่งคำนวณจากค่าเฉลี่ยล่วงหน้าหนึ่งของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในเดือนกันยายนในปีการผลิตก่อน ที่มีกำหนดส่งมอบในเดือนตุลาคม ธันวาคม มีนาคม พฤษภาคม และสิงหาคมของปีการผลิตใหม่ โดยราคาล่วงหน้าในของแต่ละเดือนที่ระบุข้างต้นให้เฉลี่ยจากราคาในช่วงปิดตลาดรายวันของทุกวันทำการของตลาดในเดือนกันยายน ยกเว้นรากล่วงหน้าของสัญญาที่ส่งมอบในเดือนตุลาคม ให้เฉลี่ยจากราคาปิดรายวันของวันทำการในช่วงสามสิบวันสุดท้ายที่ตลาดมีการซื้อขายสัญญาดังกล่าว จากนั้นนำมาปรับหน่วยเป็นบาท/กิโลกรัมโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของช่วงเวลาเดียวกันจากธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>“PRERaw” หมายความว่า ค่าพรีเมียมประมาณการสำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออก ให้คำนวณจากค่าพรีเมียมเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากค่าพรีเมียมที่กองทุนหรือองค์กรอื่นที่มีผู้แทนชาวไร่อ้อย ผู้แทนโรงงาน และผู้แทนส่วนราชการ เช่น บริษัท</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้ทำสัญญาตกลงล่วงหน้าไปแล้ว ก่อนที่จะเริ่มปีการผลิตตามสัดส่วนน้ำหนักดังกล่าว กับค่าพรีเมียมของน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข. ของปีการผลิตที่ผ่านมาสำหรับสัดส่วนน้ำหนักที่เหลือ</p> <p>“PREwhite” หมายความว่า ค่าพรีเมียมประมาณการสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ส่งออก ให้คำนวณจากค่าพรีเมียมเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากค่าพรีเมียมที่กองทุนหรือองค์กรอื่นที่มีผู้แทนชาวไร่อ้อย ผู้แทนโรงงาน และผู้แทนส่วนราชการ เช่น บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้ทำสัญญาตกลงล่วงหน้าไปแล้วก่อนที่จะเริ่มปีการผลิตตามสัดส่วนน้ำหนักดังกล่าว กับค่าพรีเมียมของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โคเวต้า ข. ของปีการผลิตที่ผ่านมา (ถ้ามี) สำหรับสัดส่วนน้ำหนักที่เหลือ</p> <p>“CCS” หมายความว่า ค่าความหวานของอ้อยที่วัดโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ประจำอยู่ ณ โรงงาน คณะกรรมการกำหนดระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นรายละเอียดการคำนวณ แต่ต้องไม่ขัดกับแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ตาราง ข.</p>	กำหนดสูตรการคำนวณราคาอ้อยจริง
ราคาอ้อย	สูตรคำนวณ	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> จริงต่อต้น = $0.0007 \times ๙๐ \times CCS \times ๑.๐๘ \times [(๕๐ \times Praw) + (๕๐ \times Pwhite)]$ </div> <p>ในตารางนี้</p> <p>“Praw” หมายความว่าราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักสำหรับปีการผลิตนั้นของราคารวมค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายดิบที่ 96 โพลที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขายได้ แล้วนำมาแปลงหน่วยเป็นบาท/กิโลกรัมโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของช่วงเวลาเดียวกันจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือในกรณีของบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้ทำสัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้าสำหรับรายรับจากการขายน้ำตาลส่วนนี้เอาไว้ ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากสัญญาเหล่านั้นแทน ในกรณีที่ทำสัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้าเพียงบางส่วน ให้นำอัตราแลกเปลี่ยนตามสัญญาเหล่านั้นมาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนจากธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสัญญาที่เหลือ</p> <p>“PWhite” หมายความว่า ราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักสำหรับปีการผลิตนั้นของราคารวมค่าพรีเมียมน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์</p>	

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.	เหตุผล
	<p>ที่บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขายได้ แล้วนำมาแปลงหน่วยเป็นบาท/กิโลกรัมโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของช่วงเวลาเดียวกันจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือในกรณีที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้ทำสัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้าสำหรับรายการขายน้ำตาลส่วนนี้เอาไว้ ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากสัญญาเหล่านั้นแทน ในกรณีที่ทำสัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้าเพียงบางส่วน ให้นำอัตราแลกเปลี่ยนตามสัญญาเหล่านั้นมาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนจากธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับสัญญาที่เหลือ</p> <p>“CCS” หมายความว่า ค่าความหวานของอ้อยที่วัดโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ที่ประจำอยู่ ณ โรงงาน คณะกรรมการกำหนดระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นรายละเอียดการค้ารวม แต่ต้องไม่ขัดกับแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้</p>	

หมายเหตุ: ร่างนี้แก้ไขครั้งสุดท้ายโดยคณะผู้วิจัย ณ 31 กรกฎาคม 2556