นโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

สุวรรณา ชูมี

ปัญหาพิเศษนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารทั่วไป
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
กรกฎาคม 2556
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมปัญหาพิเศษและคณะกรรมการสอบปากเปล่าปัญหาพิเศษ ได้พิจารณาปัญหาพิเศษของ สุวรรณา ชูมี ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ที่ปรึกษาปัญหาพิเศษ

.....

(อาจารย์เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปัญหาพิเศษ

..... ประธานกรรมการ

(ดร.ธนวัฒน์ พิมลจินดา)

..... กรรมการ

(อาจารย์พรเทพ นามกร)

..... กรรมการและเลขานุการ

(อาจารย์เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับปัญหาพิเศษฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีย์ ธระเสนา)

วันที่ 10 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2556

ประกาศคุณูปการ

การศึกษาเรื่อง “นโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย” สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากหลายท่านที่ได้อนุเคราะห์ให้ความช่วยเหลือ และคำปรึกษาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอาจารย์เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาในการทำปัญหาพิเศษครั้งนี้ ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อเสนออันทรงประโยชน์อย่างมหาศาล ส่งผลให้การศึกษาสำเร็จลุล่วงลงด้วยดี ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

การศึกษาครั้งนี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากขาดความร่วมมือจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญทั้งตัวแทนภาครัฐ และตัวแทนภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายสุรัตน์ ธาดาชวสกุล ผู้จัดการบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัดที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ทำให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและได้ผลการศึกษาที่เป็นประโยชน์ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย รวมถึงนาวาเอกอดิสรณ์ นางสาวดรัสวิน และเด็กหญิงศรุตา ชูมี ที่เป็นขวัญ และกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด

ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ซึ่งเป็นครูท่านแรก และคณะครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ต่าง ๆ จนสามารถทำให้ผู้ศึกษาประสบผลสำเร็จในการศึกษา ซึ่งจะได้นำความรู้ไปพัฒนาตนเอง และการศึกษาต่อไป

สุดท้ายนี้ หากมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดขาดตกบกพร่อง หรือมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาต้องขออภัยเป็นอย่างสูง และหวังอย่างยิ่งว่าปัญหาพิเศษเล่มนี้จะมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจไม่มากก็น้อย

สุวรรณา ชูมี

52930432: สาขาวิชา: การบริหารทั่วไป; รป.ม. (การบริหารทั่วไป)
คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ/ อุตสาหกรรมน้ำตาล/ การส่งเสริมการส่งออก

สุวรรณา ชูมี: นโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย (POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THAILAND'S REFINSD SUGAR EXPORTS) อาจารย์ผู้ควบคุมปัญหาพิเศษ: เอกลักษณ์ ฉัถฤทธิ์, รป.ม. 99 หน้า, ปี พ.ศ. 2556.

ในการศึกษาเรื่องนโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Analysis) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย นโยบายการส่งออกน้ำตาล และปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2548-2552

ผลการศึกษาปรากฏว่าในส่วนของนโยบายน้ำตาลทรายของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้ควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ต่อมาในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2525/ 2526 ได้มีการนำระบบแบ่งบันผลประโยชน์ 70: 30 มาใช้ และในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2535/ 2536 ได้เปลี่ยนระบบการซื้อขายอ้อยมาเป็นการซื้อขายตามค่าความหวาน อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง มีความได้เปรียบประเทศผู้ส่งออกหลาย ๆ ประเทศ แต่พบว่านโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว ในขณะที่ประเทศผู้ผลิต และผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้มีการใช้นโยบายอุดหนุนการผลิต การส่งออกและปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศด้วยมาตรการทางภาษี และมิใช่ภาษี

จากผลการศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะที่สำคัญว่าหากไทยต้องการคงความเป็นผู้นำในตลาดน้ำตาลโลกต่อไป จะต้องมีการลดความสูญเสียที่ไม่จำเป็นทุกด้านในกระบวนการผลิต การตลาด ตลอดจนต้องมีการพัฒนาคุณภาพของอ้อยซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบให้มีผลผลิตและความหวานปริมาณสูง พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาดให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนั้นควรมีการวิจัยและพัฒนาสินค้าใหม่ต่อเนื่องจากน้ำตาลให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

52930432: MAJOR: GENERAL ADMINISTRATION; MPA
(GENERAL ADMINISTRATION)
KEYWORDS: PUBLIC POLICY/ CANE AND SUGAR INDUSTRY/ EXPORT PROMOTION
SUWANNA CHUMEE: POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THAILAND'S REFINSD SUGAR EXPORTS. ADVISOR: EKALUK NUTTARIT, MPA. 98 P. 2013.

This study is qualitative research, collecting data from in-depth interviews whit essential data providers and data from the analysis of various related documents. The objective is to study the general conditions of the sugarcane and sugar industry of Thailand, The sugar exporting policy of Thailand, and factors affecting Thailand's sugar exporting by using secondary data during the production seasons of the years 2005-2009.

The results showed that the sugar policy of Thailand started in 1980. The government has controlled the price of sugar in the country. Later in the production season of the year 1982/ 1983, a beneficial share system of 70: 30 was introdvced. In the production season of the year 1992/ 1993, the sugarcane trading system changed to trading according to its sweetness.
The sugarcane and the sugar industry of Thailand has developed rapidly and continuously, giving an advantage over various exporting countries, but it was found that government policy related to the sugarcane and sugar industry of Thailand still lacks clear goals and guidelines for long-term development. Most developed producing countries and importers exercise various policies such as export subsidies, production, and protection of domestic manufacturers, sing and non-tax measures.

The results of such studies has an essential suggestion that, if Thailand is to remain a sustainable world leader in the sugar market, there must be a reduction in unnecessary losses in all aspects of the process of production, marketing as well as the need to improve the quality of sugarcane, to increase production and sweetness, and develop production technology and marketing a higher level of efficiency. There should also be research and development of new products continuously from sugar in order to achieve a product with higher value.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ซ

สารบัญภาพ ..... ฌ

บทที่

1 บทนำ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

วัตถุประสงค์ของการวิจัย 5

ขอบเขตการวิจัย 5

นิยามศัพท์เฉพาะ 6

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 7

กรอบแนวคิดในการวิจัย 7

2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 8

โครงสร้างตลาดและการจำหน่ายน้ำตาลของไทย 8

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ 13

แนวคิดทฤษฎีอุปสงค์ และทฤษฎีอุปทาน 18

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 24

นโยบายและมาตรการของรัฐในการส่งเสริมหรือคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย 39

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 44

3 วิธีดำเนินการวิจัย 47

วิธีการวิจัย 47

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 47

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล 49

การเก็บรวบรวมข้อมูล 49

ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล 49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล	50
4	ผลการวิจัย	51
	ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	51
	ส่วนที่ 2 นโยบายและมาตรการของภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย	65
	ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	73
5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	82
	สรุปผลการวิจัย	82
	อภิปรายผลการวิจัย	84
	ข้อเสนอแนะ	87
บรรณานุกรม		91
ภาคผนวก		95
ประวัติย่อของผู้วิจัย		99

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ดุลยภาพน้ำตาลโลก	3
2	ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก	3
3	ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยปี พ.ศ. 2548-2552	4
4	คำถาม และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	50

สารบัญภาพ

ภาพที่ หน้า

1 เส้นอุปทานที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย 21

2 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นน้อย 21

3 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นเท่ากับหนึ่ง 22

4 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นมาก 22

5 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นมากที่สุด 23

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการผลิตน้ำตาล นอกจากจะเพื่อใช้สนองต่อความต้องการบริโภคของประชากรภายในประเทศแล้ว น้ำตาลที่ผลิตได้ยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ และนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศปีละหลายหมื่นล้านบาท โดยในส่วนของดุลยภาพน้ำตาลโลก ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของโลก ในปี พ.ศ. 2552/ 2553 มีปริมาณอยู่ที่ 155.997 ล้านตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ) เพิ่มขึ้นจาก 150.941 ล้านตันในปี พ.ศ. 2551/ 2552 ในขณะที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายของโลก ในปี พ.ศ. 2552/ 2553 มีปริมาณอยู่ที่ 163.274 ล้านตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ) เพิ่มขึ้นจาก 160.001 ล้านตันในปี พ.ศ. 2551/ 2552 (ดูตารางที่ 1) (F.O. Lichts International Suger and Sweetener Repeort, 2010) แม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยจะได้พัฒนาไปจากอดีตอย่างมาก และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จนทำให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับสองของโลกก็ตาม แต่ไทยกำลังเผชิญกับปัญหา ทั้งในด้านของความยั่งยืนของอุตสาหกรรม ฯ อันเนื่องมาจากระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งนำไปสู่การช่วงชิงส่วนแบ่งทางการตลาดในส่วนต่าง ๆ ของโลก และจากปัญหาราคาอ้อยที่มีการเคลื่อนไหวขึ้นลงตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก ทำให้มีการแปรเปลี่ยนขึ้นลงของราคาอ้อยอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2550 ราคาน้ำตาลตลาดโลกปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้น อันเป็นผลมาจากอุปทานน้ำตาลโลกเพิ่มขึ้นมาก ในขณะที่อุปสงค์ยังเติบโตในระดับต่ำ ส่งผลให้รายได้จากการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นไม่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นอย่างมาก ยิ่งเพิ่มแรงกดดันต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย และยังส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันในด้านการผลิต และการส่งออกน้ำตาลทรายขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการเสียเปรียบทางด้านการค้าเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง ด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยประสบปัญหามาอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยมีความได้เปรียบในด้านสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ที่อยู่ท่ามกลางผู้บริโภครายใหญ่ แต่ก็มีการแข่งขันอย่างรุนแรงกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น อันได้แก่ บราซิล อินเดีย และออสเตรเลีย นอกจากนี้ประเทศผู้ผลิตและผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา

และญี่ปุ่น ยังมีการอุดหนุนการผลิต การส่งออก และปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศด้วยมาตรการทางภาษี และมิใช่ภาษีหลายประการ ส่งผลให้ราคาน้ำตาลตลาดโลกตกต่ำ ทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยซึ่งต้องพึ่งพิงราคาตลาดโลกถึงร้อยละ 70 มีความผันผวนไม่แน่นอนไปตามสภาวะตลาดโลกด้วย ในขณะที่ไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้มีการได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน จึงทำให้สูญเสียส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลทรายดิบในเอเชียให้ กับกัวเตมาลา บราซิล และออสเตรเลีย ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทย คือ บราซิล อินเดีย ออสเตรเลีย คิวบา และแอฟริกาใต้ โดยบราซิลจัดว่าเป็นคู่แข่งที่สำคัญที่สุด เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและแอลกอฮอล์ภายในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรี มีการแทรกแซงจากรัฐบาลน้อยที่สุด ทำให้การผลิตมีคุณภาพ ต้นทุนต่ำ มีความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน และมีแนวโน้มที่จะขยายการผลิต และการส่งออกไปได้อีก ทั้งยังเป็นผู้กำหนดราคาตลาดโลกอีกด้วย

อุตสาหกรรมน้ำตาลของโลกมีการเปิดเสรีมากขึ้นตามสภาพแวดล้อมการค้าเสรีโลก ได้แก่ การเปิดเสรีการค้าองค์การการค้าโลก (WTO) การทำความตดลงการค้าเสรี (FTA) การปฏิรูประบบอุตสาหกรรมน้ำตาลของสหภาพยุโรป และแนวโน้มการผลิตและการบริโภคเอทานอลที่เพิ่มสูงขึ้น ถ้าหากรัฐบาลไม่ปรับปรุงพัฒนาให้ระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น และผู้ผลิตไทยไม่ปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของตลาด โดยการพัฒนาขีดความสามารถด้านผลิตน้ำตาลให้มีคุณภาพดี มีมาตรฐานคงที่เทียบเท่าคู่แข่ง ต้นทุนต่ำ มีความยืดหยุ่นตรงกับความต้องการของตลาด มีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันกับบราซิล ประเทศไทยอาจจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาด โลกอย่างถาวรก็เป็นได้

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นโดยรัฐบาลเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2480 ที่จังหวัดลำปาง เป็นผลให้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นตามมาอีกมาก โดยภาคเอกชน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานน้ำตาลทรายจำนวนทั้งสิ้น 46 โรงงาน โดยทำการผลิตน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ จากการสำรวจพื้นที่ปลูกอ้อย พบว่ามีการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นเกือบทุกภาคของประเทศไทย และจากการที่มีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น ทำให้ปริมาณอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาลมากขึ้น และมีผลผลิตน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกน้ำตาลไปยังต่างประเทศมากขึ้น โดยผลผลิตน้ำตาลร้อยละ 60-70 ได้ถูกส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของโลก (ดูตารางที่ 2) รองจากบราซิล โดยในปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบ 2.214 ล้านตัน น้ำตาลทรายขาว/ ขาวบริสุทธิ์ 2,884 ล้านตัน รวมมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายทุกประเภทประมาณ 5.099 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 62,991 ล้านบาท (ดูตารางที่

3) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ไทยจะส่งออกน้ำตาลทรายดิบ รองลงมาคือ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ตลาดส่งออกที่สำคัญคือ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และจีน (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2552)

ตารางที่ 1 ดุลยภาพน้ำตาลโลก (F.O. Lichts International Suger and Sweetener Repeort, 2010)

(ตุลาคม-กันยายน)

หน่วย: ล้านเมตริกตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ)

ปีการผลิต	ปริมาณการผลิต	ปริมาณการบริโภค	ปริมาณการผลิตมากกว่า (+) หรือน้อยกว่า (-) ปริมาณการบริโภค	สต็อกปลายปี	สต็อกปลายปีเทียบเป็นร้อยละกับปริมาณการบริโภค
2548/ 2549	151.362	146.838	4.524	64.394	43.85
2549/ 2550	167.115	152.934	14.181	73.362	47.97
2550/ 2551	166.705	159.832	6.873	74.251	46.46
2551/ 2552	150.941	160.001	-9.060	61.083	38.18
2552/ 2553	155.997	163.274	-7.277	53.391	32.70

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของโลก ในปี พ.ศ. 2552/ 2553 มีปริมาณ 155.997 ล้านตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ) เพิ่มขึ้นจาก 150.941 ล้านตันในปี พ.ศ. 2551/ 2552 โดยปริมาณการผลิตน้อยกว่าปริมาณการบริโภค 7.277 ล้านตัน ในขณะที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายของโลก ในปี พ.ศ. 2552/ 2553 มีปริมาณ 163.274 ล้านตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ) เพิ่มขึ้นจาก 160.001 ล้านตันในปี พ.ศ. 2551/ 2552 โดยปริมาณการผลิตน้อยกว่าปริมาณการบริโภค 9.060 ล้านตัน

ตารางที่ 2 ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก (F.O. Lichts International Suger and Sweetener Repeort, 2010)

หน่วย: ล้านเมตริกตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ)

ลำดับที่	ประเทศ	2552/ 2553	2551/ 2552	2550/ 2551	2549/ 2550	2548/ 2549
1	บราซิล	25.159	23.978	18.853	21.528	16.866
2	ไทย	5.085	4.987	4.927	4.563	2.128
3	ออสเตรเลีย	3.376	3.572	3.326	3.812	3.857
4	กัวเตมาลา	1.516	1.471	1.185	1.308	1.544
5	อาฟริกาใต้	0.845	0.751	0.766	0.621	1.009
6	โคลัมเบีย	0.825	0.519	0.523	0.766	0.774

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน่วย: ล้านเมตริกตัน (มูลค่าน้ำตาลทรายดิบ)

ลำดับที่	ประเทศ	2552/ 2553	2551/ 2552	2550/ 2551	2549/ 2550	2548/ 2549
7	อาร์เจนตินา	0.795	0.624	0.262	0.644	0.586
8	คิวบา	0.675	0.630	0.670	0.567	0.488
9	ฟิลิปปินส์	0.039	0.173	0.148	0.294	0.259
10	เม็กซิโก	-0.446	1.101	0.472	-0.211	0.636

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าประเทศบราซิล เป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก โดยในปี พ.ศ. 2552 มีปริมาณการส่งออก 25.159 ล้านตัน และประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับ 2 ของโลกมีปริมาณการส่งออก 5.085 ล้านตัน ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของโลกมีปริมาณการส่งออก 3.376 ล้านตัน

ตารางที่ 3 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยปี พ.ศ. 2548-2552

ปี พ.ศ.	ปริมาณ น้ำตาลทรายดิบ (ตัน)	ปริมาณ น้ำตาลทรายขาว/ ขาวบริสุทธิ์ (ตัน)	รวม		
			ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า	
				US$	บาท
2548	1,550,993.65	1,470,623.60	3,021,617.25	707,049,696.58	8,335,234,493.81
2549	1,190,883.87	1,006,125.36	2,197,009.23	720,234,954.86	7,388,404,287.37
2550	1,921,481.82	2,572,514.45	4,496,996.27	1,283,336,524.68	44,527,272,344.95
2551	2,710,938.77	2,171,425.98	4,882,364.75	1,425,326,592.49	47,534,165,415.53
2552	2,214,294.50	2,884,632.23	5,098,926.72	1,847,332,887.00	62,991,168,205.85

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายทุกประเภทประมาณ 5.099 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 62,991 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2551 ที่มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายทุกประเภทประมาณ 4.882 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 47,534 ล้านบาท

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ตั้งแต่การปลูกอ้อย จนถึงกระบวนการผลิตน้ำตาลทราย ในฐานที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลได้เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งถ้าไทยส่งออกได้มากเท่าไหร่ ก็จะทำให้เศรษฐกิจของไทยมีดุลการค้าที่เพิ่มขึ้น แต่ไทยจะส่งออกได้มากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับหลาย ๆ ปัจจัย

ประกอบกัน เป็นต้นว่า ความต้องการในแต่ละประเทศ มาตรการและนโยบายของรัฐที่จะช่วยในการสนับสนุนและส่งเสริมการส่งออกที่ชัดเจน และมาตรการของแต่ละประเทศที่นำเข้าจากประเทศไทย ซึ่งได้แก่ การกำหนดโควตานำเข้า การตั้งกำแพงภาษีนำเข้าที่สูงขึ้น สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศผู้นำเข้า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการส่งออกของไทยทั้งสิ้น ดังนั้นเพื่อให้การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยมีเสถียรภาพมากขึ้น การร่วมมือกันของผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐบาล โรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อย จึงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นอย่างมาก และในการศึกษาครั้งนี้ จึงทำการพิจารณาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย และประเทศคู่แข่งที่สำคัญของไทย ตลอดจนปัจจัยที่มีผลกระทบทางด้านต่าง ๆ ต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย เพื่อผลที่ได้จากการศึกษาจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและนโยบายต่อการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย
2. เพื่อศึกษานโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตเนื้อหา

1. สินค้าที่ทำการศึกษา คือ อ้อยซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาลทราย โดยจะศึกษาในลักษณะภาพรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
2. ศึกษานโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย
3. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

ขอบเขตประชากร

ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญคือ ตัวแทนภาครัฐ (กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง) และตัวแทนภาคเอกชน (สมาคมโรงงานน้ำตาล, สมาคมชาวไร่อ้อย และบริษัทส่งออก)

ขอบเขตระยะเวลา

ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554-มกราคม พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

น้ำตาล (Sugar) หมายถึง สารประกอบคาร์โบไฮเดรต ประเภทโมโนเซ็กคาร์ไรด์ และไดแซ็กคาร์ไรด์ ซึ่งมีรสหวานโดยมากได้มาจากมะพร้าว อ้อย ตาล

น้ำตาลทรายขาว (Plantation or Mill White Sugar) หมายถึง ผลึกน้ำตาลซูโครสที่มีความบริสุทธิ์สูง ลักษณะผลึกแห้งมีสีขาวหรือค่อนข้างขาว มีกากน้ำตาลติดมาบ้างเป็นส่วนน้อย น้ำตาลชนิดนี้ผลิตโดยตรงมาจากอ้อย และนำเชื่อมตามกรรมวิธีฟอกแบบใดแบบหนึ่ง

น้ำตาลทรายดิบ (Raw Sugar) หมายถึง ผลึกน้ำตาลซูโครส (Crystallized Sucrose) ที่มีความบริสุทธิ์ต่ำ ลักษณะผลึกชื้น มีสีน้ำตาลอ่อนหรือเข้มตามสีกากน้ำตาล (Molasses) ที่หุ้มอยู่รอบ ๆ ผลิตจากอ้อยโดยตรง ใช้กรรมวิธีการผลิตที่เรียกว่า ดิฟีเคชั่น (Defecation Process) ซึ่งหมายถึง การแยกสิ่งสกปรกออกจากน้ำตาลด้วยวิธีการตกตะกอนโดยให้ความร้อนน้ำอ้อยแล้วผสมกับน้ำปูนขาว น้ำตาลทรายดิบไม่ใช้ในการบริโภค แต่จะใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์

น้ำตาลทรายโควตา ก. หมายถึง น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ และน้ำตาลทรายชนิดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้ผลิตสำหรับการบริโภคภายในประเทศ

น้ำตาลทรายโควตา ข. หมายถึง น้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้ผลิตเพื่อส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ส่งออกและจำหน่ายไปยังต่างประเทศ จำนวน 8 แสนตันเพื่อใช้ทำราคาในการคำนวณราคาน้ำตาลส่งออก

น้ำตาลทรายโควตา ค. หมายถึง ปริมาณน้ำตาลส่งออกไปยังต่างประเทศ เป็นส่วนที่เหลือโดยหักน้ำตาลโควตา ก. และโควตา ข. ออกจากปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมด

C.C.S. (Commercial Cane Sugar) หมายถึง เป็นการวัดเปอร์เซนต์ของน้ำตาลที่อยู่ในอ้อย เป็นคาที่คิดขึ้นมาจากน้ำตาลอ้อย ซึ่งประกอบด้วย น้ำตาล น้ำ และสิ่งเจือปนอื่น ๆ การคำนวณหาค่า C.C.S. นี้ผลผลิตของน้ำตาลี่คำนวณออกมาได้จะใกล้เคียงกับน้ำตาลที่มีอยู่ในอ้อยจริง ๆ

เงินเกี๊ยว หมายถึง เงินเกี๊ยว หรือเงินบำรุงอ้อย ในทางนิติกรรม คือเงินมัดจำในการขายอ้อยล่วงหน้านั่นเอง โดยชาวไร่ทำสัญญาขายอ้อยให้โรงงานและโรงงานจ่ายเงินมัดจำเป็นเช็คล่วงหน้า ซึ่งชาวไร่มักนำไปขายลดกับธนาคารที่โรงงานมีเครดิตอยู่ แต่ก็มีชาวไร่บางรายที่เก็บเช็คไว้รอเข้าบัญชี เมื่อเช็คครบกำหนดในช่วงที่มีการส่งอ้อยเข้าโรงงานสำหรับการให้เงินเกี๊ยวผ่านหัวหน้าโควตานั้น หัวหน้าโควตามักจะนำเงินเกี๊ยวไปปล่อยต่อให้ลูกไร่ของตนในลักษณะเดียวกัน

หัวหน้ากลุ่มชาวไร่/ หัวหน้าโควตา หมายถึง บุคคลที่โรงงานน้ำตาลทำสัญญาให้รวบรวมจัดหาอ้อยส่งให้กับโรงงานน้ำตาล ส่วนใหญ่เป็นชาวไร่อ้อยที่มีพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมาก หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยเป็นผู้ติดต่อกับโรงงานและรับจัดสรรปริมาณอ้อยที่จะส่งให้โรงงานในแต่ละฤดูหีบ โควตาที่ได้รับถ้าเกินกำลังปริมาณที่ตนผลิตได้ก็จะนำส่วนเกินนี้ไปจัดสรร

อุปสงค์ (Demand) หมายถึง ปริมาณการเสนอซื้อน้ำตาลที่ผู้บริโภคมีความประสงค์จะซื้อ ณ ระดับราคาต่าง ๆ ในเวลาและสถานที่ที่กำหนด โดยให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่

อุปทาน (Supply) หมายถึง ปริมาณต่าง ๆ ของน้ำตาลที่ผู้ขายต้องการจะเสนอขาย ณ ระดับราคาต่าง ๆ ในเวลาใดเวลาหนึ่ง และสถานที่ที่กำหนด โดยให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่

นโยบาย (Policy) หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อทำให้ทราบถึงสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางราชการและเอกชน
3. เพื่อทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย
4. เพื่อให้บุคคลที่สนใจในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ ในการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดประเด็นในการศึกษาไว้ทั้งสิ้น 3 ประเด็น ประกอบด้วย

1. สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย
2. นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องนโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถรวบรวมแนวความคิดทางทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1. โครงสร้างตลาดและการจำหน่ายน้ำตาลของไทย
   1.1 ระบบการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ
   1.2 ระบบการจำหน่ายน้ำตาลไปตลาดต่างประเทศ
   1.3 การค้าน้ำตาลในตลาดโลก
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ
   2.1 ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ
   2.2 ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ
3. แนวคิดทฤษฎีอุปสงค์ และทฤษฎีอุปทาน
   3.1 ทฤษฎีอุปสงค์
   3.2 ทฤษฎีอุปทาน
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
5. นโยบายและมาตรการของรัฐในการส่งเสริมหรือคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างตลาดและการจำหน่ายน้ำตาลของไทย

1. ระบบการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (2550, หน้า 40) อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการจำหน่ายทั้งตลาดภายในและตลาดต่างประเทศ สำหรับตลาดภายใน ประเทศ ในอดีตการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเป็นไปอย่างเสรี โดยรัฐบาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดปริมาณน้ำตาลทรายขาวไว้ให้ โรงงานทำการผลิต เพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอ และกำหนดราคาจำหน่ายขั้นสูง เพื่อควบคุมมิให้สินค้ามีราคาสูงกว่าระดับที่เหมาะสมเท่านั้น ส่วนราคาและปริมาณน้ำตาลทรายที่มีการจำหน่ายจริงมักเป็นไปตามกลไกตลาด ต่อมาภายหลังจากที่มีการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70: 30 มาใช้ ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

(น้ำตาลโควตา ก.) ก็ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง จวบจนปัจจุบันระบบดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการน้ำตาลทรายสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) โดยมีศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทรายทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนควบคุมและกำหนดวิธีการจำหน่ายน้ำตาลทรายโควตา ก. ภายในประเทศ

การจัดสรรน้ำตาลทรายเพื่อการจำหน่ายภายในประเทศ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจะเป็นผู้กำหนดปริมาณ (โควตา ก.) ที่จะจำหน่ายในแต่ละปีโดยพิจารณาจากความต้องการของตลาดและภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ และทำการจัดสรรให้โรงงานผู้ผลิตแต่ละรายตามสัดส่วนการผลิตที่ได้ การจัดสรรโควตา ก. เพื่อจำหน่าย จะถูกแบ่งออกเป็น 52 งวด ให้ขึ้นงวดการจำหน่ายสัปดาห์ละ 1 งวด โดยมีตลาดกลาง (ศูนย์บริหารการผลิต จำหน่ายและขนย้าย) เป็นผู้ออกโควตาการจำหน่ายและใบกำกับการขนย้าย

ตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ แบ่งประเภทของผู้บริโภคได้ 2 ประเภทใหญ่ คือ การจำหน่ายให้กับผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของโควตา ก. และประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ (มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของโควตา ก.) ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม (รวมสุราและเบียร์) อุตสาหกรรมอาหาร (รวมขนมปัง อาหารกระป๋อง น้ำปลา และซีอิ๊ว) ผลิตภัณฑ์นม ลูกกวาด ยา และอื่น ๆ

2. ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายไปตลาดต่างประเทศ

พิทักษ์ จุฑาชีวนันท์ (2547, หน้า 41-45) วิธีการขายน้ำตาลที่นิยมขายกันมี 2 แบบ คือ แบบกำหนดราคาขายตายตัว (Fixed Price) และแบบที่มีผู้ขายสามารถกำหนดราคาได้ตามราคาตลาดโลกโดยทำราคาซื้อขายเป็นล็อต ๆ ได้ตามสัญญา ซึ่งเรียกว่า Seller's Executable Order (S.E.O.) นอกจากนี้วิธีการขายอาจจะมีการพัฒนาไปตามสถานการณ์ด้านตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการขายน้ำตาลอาจกระทำโดยตรงระหว่างเอกชน ผู้ซื้อ และผู้ขายโดยตรง ระบบการขายน้ำตาลของไทยยังสะดวกที่จะทำสัญญาขายแบบส่งมอบบนเรือ ณ ท่าเรือส่งออกของไทย หรือ FOB (Free On Board) การข้อตกลงการซื้อขายน้ำตาล หน่วยงานของรัฐบาลจะไม่ได้เข้ามาควบคุมโดยตรง แต่ในการส่งออกจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตส่งออกต่อคณะกรรมการน้ำตาลทรายผ่านสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรมโดยจะทำหน้าที่ควบคุมโควตาการส่งออก และราคาที่จำหน่ายจะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนเงื่อนไขและขั้นตอนการขออนุญาต ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการส่งออกสินค้าทั่วไป

ระบบการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยเกี่ยวข้องกับกลุ่มประกอบการสำคัญ 2 กลุ่ม คือ

2.1 บริษัทผู้ส่งออก การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยดำเนินการผ่านบริษัทส่งออกทั้งสิ้น 8 บริษัท คือ

2.1.1 บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2496 กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ดำเนินการส่งออกน้ำตาลของโรงงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โรงงานอิสระ และโรงงานในสังกัดสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยก่อนที่จะมีการจัดตั้งบริษัทส่งออกของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ในปัจจุบันบริษัทนี้ได้ยกเลิกปิดกิจการไปแล้ว

2.1.2 บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด (The Thai Sugar Trading Corporation Ltd.) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2517 ดำเนินการส่งออกน้ำตาลของโรงงานในสังกัดสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปถือหุ้น โดยทำการส่งออกน้ำตาลของโรงงาน ทั้งสิ้น 17 โรงงาน ได้แก่ กลุ่มบ้านโป่ง ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลสิงห์บุรีและโรงงานน้ำตาลนครเพชร กลุ่มกุมภวาปี ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลกุมภวาปี และโรงงานน้ำตาลเกษตรผล กลุ่มกำแพงเพชร ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลกุมภวาปี และโรงงานน้ำตาลเกษตรผล กลุ่มกำแพงเพชร ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลกำแพงเพชร และโรงงานน้ำตาลเชียงใหม่ รวมทั้งกลุ่มโรงงานอื่น ๆ ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลมิตรเกษตร โรงงงานน้ำตาลตะวันออก โรงงานน้ำตาลปราณบุรี โรงงานน้ำตาลตะวันออก โรงงานน้ำตาลหนองใหญ่ โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมโคราช โรงงานน้ำตาลทรายเริ่มอุดม โรงงานน้ำตาลสหเรือง

2.1.3 บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (Thai Cane Sugar Corporation Ltd.) เป็นบริษัทร่วมระหว่างชาวไร่ โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม ถือหุ้นฝ่ายละเท่ากัน ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2525 ดำเนินการส่งออกน้ำตาลของทุกโรงงานทั่วประเทศ จำนวน 46 โรงงาน โดยการจัดสรรของทางราชการ (โควตา ข.)

2.1.4 บริษัทส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด (Siam Sugar Export Corporation Ltd.) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2527 เพื่อการส่งออกน้ำตาลโควตา ข. และ ค. ของโรงงานน้ำตาลจำนวน 8 โรงงาน คือ กลุ่มไทยรุ่งเรือง ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี โรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยเพิ่มพูน โรงงานน้ำตาลสหการน้ำตาลชลบุรี โรงงานน้ำตาลสระบุรี และโรงงานน้ำตาลพิษณุโลก กลุ่มโรงงานน้ำตาลอื่น ๆ ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลระยอง

2.1.5 บริษัทการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2529 เพื่อการส่งออกน้ำตาลโควตา ค. ให้กับโรงงานในสังกัดสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล

2.1.6 บริษัท แปซิฟิค ชูการ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2534 เพื่อส่งออกน้ำตาลของบริษัทของกลุ่มมิตรผล ซึ่งได้แก่ โรงงานน้ำตาลมิตรผล โรงงานน้ำตาลมิตรกาฬสินธุ์ โรงงานรวมเกษตร

อุตสาหกรรมและโรงงานน้ำตาลมิตรภูเวียง รวมทั้งกลุ่มโรงงานน้ำตาลอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย โรงงานราชบุรี โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลแม่วัง โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี และโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมน้ำตาลอุตรดิตถ์ ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และรับภาระผูกพันในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด รวมทั้งภาระผูกพันอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดขึ้น

2.1.7 บริษัท ส่งออก เค.เอส. แอล. จำกัด เป็นบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายของกลุ่มบริษัท นิว กว้างสุ้นหลี จำกัด ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งในช่วงเวลาเดียวกับบริษัทแปซิฟิก ชูการ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด โดยมีภาระผูกพันและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการส่งออกน้ำตาลทราย เช่นเดียวกัน ทั้งนี้มีโรงงานน้ำตาลที่ส่งออกน้ำตาลผ่านบริษัท ได้แก่ กลุ่มท่ามะกา ประกอบด้วย โรงงานน้ำตาลนิวกว้างสุ้นหลี โรงงานน้ำตาลท่ามะกา โรงงานน้ำตาลนิวกรุงไทย และโรงงานน้ำตาลขอนแก่น รวมทั้งโรงงานน้ำตาลประจวบอุตสาหกรรม

2.1.8 บริษัท ที.ไอ. เอส. เอส. จำกัด ก่อตั้งปี พ.ศ. 2538 เป็นบริษัทส่งออกน้ำตาลของกลุ่มไทยเอกลักษณ์ ได้แก่ โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ โรงงานน้ำตาลเกษตรไทย และโรงงานน้ำตาลรวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์

3. บริษัทผู้ซื้อต่างประเทศ

การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปตลาดต่างประเทศ ไม่ได้ขายให้แก่ประเทศผู้บริโภคโดยตรง โดยเกือบทั้งหมดเป็นการขายให้แก่บริษัทนายหน้า และผู้ค้าน้ำตาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่รู้จักในวงการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ เป็นต้น

น้ำตาลที่มีการส่งออกไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ จำแนกตามโควตาจัดสรรออกเป็น 2 ประเภท คือ น้ำตาลโควตา ข. และน้ำตาลโควตา ค.

น้ำตาลโควตา ข. ซึ่งเป็นน้ำตาลทรายดิบทั้งหมด ดำเนินการจำหน่ายผ่าน บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด แต่ได้มอบหมายการส่งออกให้อีก 6 บริษัทเป็นผู้ส่งออกแทน คือ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด บริษัท แปซิฟิก ชูการ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด บริษัท ส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด บริษัท การค้าอุตสาหกรรม จำกัด บริษัท ส่งออก เค.เอส.แอล จำกัด และบริษัท ที.ไอ.เอส.เอส. จำกัด

น้ำตาลโควตา ค. ซึ่งเป็นน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ จำหน่ายและส่งออกผ่านบริษัทส่งออกที่โรงงานมอบหมายให้เป็นตัวแทนในการส่งออก ซึ่งมี 6 บริษัทส่งออกดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้การดำเนินการส่งออกต้องปฏิบัติเป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนด โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐบาล คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นเลขาคณะกรรมการ ฯ

4. การค้าน้ำตาลในตลาดโลก

พิทักษ์ จุฑาชีวนันท์ (2547, หน้า 45-46) น้ำตาลทรายเป็นผลผลิตจากประเทศผู้ผลิตประมาณ 110 ประเทศทั่วโลก ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประเทศเหล่านี้จะผลิตและบริโภคเองภายในประเทศเกือบทั้งหมด มีเพียงประมาณร้อยละ 25 ของจำนวนประเทศเหล่านี้ ที่เป็นผู้ผลิตและส่งออก

ตลาดการค้าน้ำตาลทราย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มตลาดน้ำตาลทรายดิบ ซึ่งมีประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก เช่น โรมาเนีย บัลกาเรีย กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รัสเซีย เกาหลีใต้ จีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนกลุ่มตลาดน้ำตาลทรายขาว ซึ่งมีประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ อินโดนีเซีย แอฟริกา อิหร่าน และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก เป็นต้น สำหรับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบที่สำคัญ ได้แก่ ออสเตรเลีย และคิวบา เป็นต้น ขณะที่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายขาวที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศ
ไทยและบราซิล จัดเป็นประเทศผู้ส่งออก ทั้งน้ำตาลทรายดิบ และน้ำตาลทรายขาวที่สำคัญในตลาดโลก

ภาวะการค้าน้ำตาลทรายในตลาดโลก ในแต่ละปีการผลิตมักขึ้นอยู่กับปริมาณอุปสงค์และอุปทานน้ำตาลทราย รวมทั้งราคาน้ำมันในตลาดโลก ทั้งนี้ หากปีใดการผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีปริมาณสูงกว่าความต้องการการบริโภค ก็จะมีผลทำให้ราคาน้ำตาลทรายในปีนั้นตกต่ำลง ขณะเดียวกันหากราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก ก็จะมีผลทำให้ประเทศบราซิล ซึ่งมีกำลังการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่มาก และมีสัดส่วนระหว่างการส่งออกน้ำตาลทรายกับการบริโภคภายในประเทศ ที่ร้อยละ 15: 85 โดยในส่วนของการบริโภคในประเทศเป็นทั้งการบริโภคโดยตรงและการนำอ้อยไปผลิตเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งหากปีใดราคาน้ำมันตลาดโลกลดต่ำลง บราซิลก็จะปรับเพิ่มสัดส่วนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดต่ำลง

สรุปได้ว่า โครงสร้างตลาดและการจำหน่ายน้ำตาลของไทย ในเรื่องระบบการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ในเรื่องระบบการจำหน่ายน้ำตาลไปตลาดต่างประเทศ และในเรื่องการค้าน้ำตาลในตลาดของประเทศไทย มีระบบและขั้นตอนในการดำเนินการโดยเป็นไปตามกลไกทางการตลาดและการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น ผู้ศึกษาสามารถนำข้อมูลดังกล่าวเพื่อสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในเรื่องสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมน้ำตาลของในทั้งสภาพภายในประเทศ และสภาพภายนอกประเทศเพื่อทราบสถานการณ์การค้าน้ำตาลทั้งในประเทศและต่างประเทศของประเทศไทยได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

1. ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ

อุดม เกิดพิบูลย์ (2543, หน้า 9) การค้าระหว่างประเทศ (International Trade) หมายถึง การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างประเทศ การค้าระว่างประเทศของทุกประเทศจะต้องประกอบด้วยสินค้าออก (Export) และสินค้าเข้า (Import) สิ่งที่ก่อให้ให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าขึ้น คือ ความแตกต่างในผลิตภาพ (Productivity) ต้นทุนการผลิต และพื้นฐานความแตกต่างของทรัพยากร (Factor Endownment) เพราะแต่ละประเทศมีทรัพยากรที่แตกต่างกัน ความเอื้ออำนวยของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศ รวมทั้งระดับ ของเทคโนโลยี เช่นความรู้ในวิทยาการใหม่ ๆ นำไปสู่การใช้สัดส่วนของทรัพยากรทุนที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากประเทศที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงมีความแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากการผลิตที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

Smith (1995 อ้างถึงใน เกสร หอมขจร, 2540, หน้า 31-42) ในศตวรรษที่ 18 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญมากในช่วงนั้น แนวคิดในเรื่องการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นที่สนใจ นักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่ได้แสดงความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ โดยได้ตอบคำถามเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ดังนี้

1. สินค้าออกและสินค้าเข้าของประเทศคืออะไรนั้น คือ ศึกษาวิถีทางหรือแบบแผนของสินค้าและบริการระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก

2. อัตราการค้าระหว่างประเทศคืออะไร หรือจะกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ราคาสินค้าออกและสินค้าเข้า ที่แลกเปลี่ยนระหว่างประเทศเป็นเท่าใด

3. ผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศคืออะไร นั่นคือ ในด้านหนึ่งการค้าทำให้โลกได้รับประโยชน์หรือกำไรหรือไม่ และในอีกด้านหนึ่ง การค้าทำให้ประเทศแต่ละประเทศได้รับประโยชน์หรือไม่ ถ้าโลกหรือประเทศแต่ละประเทศได้รับประโยชน์จากการค้า ประเทศต่าง ๆ

จะแบ่งผลประโยชน์ที่ได้กันอย่างไร

เกสร หอมขจร (2540, หน้า 51 - 53) นักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกได้ตั้งข้อสมมติฐานที่สำคัญ ๆ ในการอธิบายทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ ดังนี้

แรงงานเป็นปัจจัยที่มีคุณภาพเหมือนกันหมด (Homogeneous) ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตชนิดเดียวเท่านั้นในการผลิตสินค้า จำนวนแรงงานเป็นตัวกำหนดต้นทุนการในผลิต ข้อสมมติฐานข้อนี้เรียกว่า ทฤษฎีมูลค่าของแรงงาน (Labor Theory of Value)

1. การค้าเกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ และสินค้าที่แลกเปลี่ยนกันมีสองชนิด
2. ปัจจัยการผลิตเคลื่อนไหวได้อย่างเสรีภาพในประทศ แต่เคลื่อนไหวระหว่างประเทศไม่ได้
3. ทรัพยากรถูกใช้งานอย่างเต็มที่ (Full Employment)
4. การผลิตอยู่ภายใต้ต้นทุนคงที่ (Constant Opportunity Cost)
5. การค้าเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีข้อจำกัดทางการค้าและไม่มีค่าขนส่ง
6. ดุลการชำระเงินสมดุล (มูลค่าสินค้าออกเท่ากับมูลค่าสินค้าเข้า)
7. ตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ มีดังนี้

1. ทฤษฎีการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์หรืออย่างเด็ดขาด (Absolute Advantage Theory) ได้เน้นความสำคัญของการค้าเสรีในการเพิ่มความมั่งคั่งของประเทศ กล่าวว่า ประเทศใดประเทศหนึ่งจะผลิตสินค้าเฉพาะสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบอย่างสมบูรณ์แล้วนำมาแลกเปลี่ยนกับสินค้าของอีกประเทศหนึ่งการที่ประเทศมีการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ในการผลิตสินค้าใด แสดงว่าเขาสามารถผลิตสินค้าชนิดนั้นด้วยต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่าอีกประเทศหนึ่ง (Smith, 1995 อ้างถึงใน เกสร หอมขจร, 2540, หน้า 57-59)

2. ทฤษฎีการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage Theory) Ricardo (1990 อ้างถึงใน เกสร หอมขจร, 2540, หน้า 72-78) ได้แสดงความคิดในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเพิ่มเติมจากของ Adam Smith ในกรณีที่ประเทศหนึ่งมีความได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ในการผลิตสินค้าทั้งสองชนิด และอีกประเทศหนึ่งมีความได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ในการผลิตสินค้าทั้งสองชนิด และอีกประเทศหนึ่งมีความเสียเปรียบในการผลิตสินค้าทั้งสองชนิด ซึ่งทฤษฎีการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ไม่สามารถให้คำตอบได้ Ricardo กล่าวว่า กรณีเช่นนี้ก็มีการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้ โดยมีแนวคิดที่ว่าประเทศทั้งสองประเทศจะทำการค้าขายกันเมื่อประเทศหนึ่งสามารถผลิตสินค้าชนิดนั้นอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าเมื่อเทียบกับการผลิตสินค้าชนิดนั้น

ในอีกประเทศหนึ่ง

3. ทฤษฎี Heckscher-Ohlin หรือทฤษฎีสัดส่วนปัจจัยการผลิต (Theory of Factor Proportions) คือ การทำนายแบบแผนการค้า โดยการสังเกตลักษณะการค้าระหว่างประเทศตามทฤษฎี Heckscher-Ohlin (1998 อ้างถึงใน เกสร หอมขจร, 2540, หน้า 103-108) ได้สมมติว่าเทคโนโลยีและรสนิยมของประเทศต่าง ๆ เหมือนกัน ฉะนั้นการได้เปรียบเทียบเป็นเรื่องของความแตกต่างของความสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิต และในการผลิตสินค้าแต่ละชนิดใช้สัดส่วนของปัจจัยการผลิตแตกต่างกัน ใจความสำคัญของทฤษฎีนี้สรุปได้ 2 ประการ คือ

3.1 สาเหตุของการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากความแตกต่างของความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิตของประเทศต่าง ๆ ประเทศจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินคาที่ใช้ปัจจัยการผลิตที่ประเทศที่นั้นมีอุดมสมบูรณ์ ทฤษฎีนี้เรียกว่า Heckscher-Ohlin Theorem

3.2 ผลของการค้าระหว่างประเทศทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตเท่ากันระหว่างประเทศต่าง ๆ และสิ่งนี้เป็นการทดแทนการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศ ทฤษฎีนี้เรียกว่า Factor-price Equalization Theorem

การค้าระหว่างประเทศสามารถเกิดขึ้นได้ เพราะมีความได้เปรียบโดยเด็ดขาด หรือความได้เปรียบเทียบโดยสมบูรณ์ (Absolute Advantage) กล่าวคือ ประเทศที่สามารถทำการผลิตสินค้าได้โดยต้นทุนที่ถูกกว่าก็จะส่งออกสินค้าชนิดนั้น และในขณะเดียวกันก็จะนำเข้าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศแล้วมีต้นทุนการผลิตที่สูง และเมื่อมีการส่งออกและนำเข้าสินค้าหลายชนิดมากขึ้นก็ได้นำเอาหลักเกณฑ์เรื่องความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น (Comparative Advantage) โดยมองในแง่การผลิต ถ้าจะต้องผลิตสินค้าใดเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยจะต้องลดโอกาสที่จะผลิตสินค้าชนิดอื่นไปมากน้อยแค่ไหน หรือมองในด้านค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) คือควรจะนำเข้าจากต่างประเทศ ถ้าสินค้าชนิดนั้นมีราคาน้อยกว่าค่าเสียโอกาสที่จะต้องผลิตขึ้นเองภายในประเทศในขณะเดียวกันนั้น ประเทศที่นำเข้าก็สามารถผลิตสินค้าชนิดอื่นที่มีความได้เปรียบกว่าแล้วส่งออกด้วยหลักเกณฑ์นี้จะทำให้แต่ละประเทศมีความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization)

โดยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในทางทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศนั้นเป็นการวิเคราะห์ภายใต้ระบบการค้าเสรี (Free Trade) แต่ในแง่ความเป็นจริงประเทศต่าง ๆ พยายามพัฒนาการผลิตและการส่งออกโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ได้แก่ มาตรการกีดกันทางการค้า เช่น กำหนดอัตราภาษีศุลกากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษ โควตา เป็นต้น ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มีผลต่อความได้เปรียบโดย

เปรียบเทียบของอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศ ซึ่งทำให้ไม่สามารถสะท้อนถึงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่แท้จริงของแต่ละประเทศ ตามแนวคิดทางทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศได้

ทฤษฎีดุลยภาพราคาระหว่างประเทศ อยู่ภายใต้ข้อสมมุติต่อไปนี้

1. สินค้าทั้งหมดต้องมีลักษณะเหมือนกัน

2. การผลิตและการบริโภคภายในประเทศหนึ่ง จะต้องเกิดขึ้นในพื้นที่เดียวกัน และไม่มีค่าขนส่งสินค้าในประเทศเดียวกัน

3. สิ่งกีดขวางทางกายภาพหรือสถาบันจะไม่ไปกีดขวางการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศที่ซื้อขายกัน

ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

ศรีวงษ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑูร (2545 อ้างถึงใน พรพรรณ์ รัตนศิลป์กัลชาญ, 2550, หน้า 10) จากทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ กล่าวถึงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ คือ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการผลิตและการค้าระหว่างประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานของความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ดังนั้น ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (หมายถึง ความสามารถของประเทศใดประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งลักษณะของความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้สามารถอธิบายเกี่ยวกับการผลิตและการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้

จากแนวคิดทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ (Absolute Advantage Theory) ของ Adam Smith ซึ่งอธิบายว่าการค้าเกิดขึ้นจากการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ นั่นคือ ประเทศใดประเทศหนึ่งจะผลิตเฉพาะสินค้าที่มีความชำนาญ (ได้เปรียบอย่างสมบูรณ์) แล้วนำมาแลกเปลี่ยนกับสินค้าของอีกประเทศหนึ่งทำให้ประเทศทั้งสองมีสินค้าบริโภคมากขึ้น ต่อมา David Ricardo ได้แสดงแนวคิดในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเพิ่มเติมจาก Adam Smith โดย David Ricardo เน้นสภาพทางการค้าภายใต้การค้าเสรีว่าแต่ละประเทศมีความชำนาญเฉพาะอย่างในการผลิตสินค้าซึ่งสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า และแต่ละประเทศจะสั่งสินค้าที่ผลิตแล้วมีต้นทุนโดยเปรียบเทียบในการผลิตสูงกว่าเป็นสินค้าเข้าแทน แสดงว่าความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบถูกกำหนดโดยต้นทุนเชิงเปรียบเทียบโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่ามีปัจจัยการผลิตชนิดเดียว ตามแนวคิดของสำนัก Classic คือ แรงงานซึ่งมีลักษณะเหมือนกัน (Homogenous) ไม่สามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้ แต่เคลื่อนย้ายภายในประเทศได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีการผลิต แต่แรงงานในแต่ละประเทศนั้นจะมีประสิทธิภาพการผลิตแตกต่างกัน ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้เกิดการค้าระหว่างประเทศขึ้น โดยมีข้อสมมติว่าความพอใจในการบริโภคของแต่ละประเทศเหมือนกัน

ในระยะแรก ๆ โดยทั่วไปการค้าในระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและมีการแข่งขันโดยเสรีนั้น ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศในสินค้าใดสินค้าหนึ่ง จะเป็นไปตามทฤษฎีความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิต (Factor Endownment Theory) ซึ่งถูกประเมินออกมาในรูปของราคาตามทฤษฎีของ Heckscher-Ohlin ได้ให้แนวคิดเพิ่มเติมจาก Ricardo ซึ่งเน้นในเรื่องพฤติกรรมความสัมพันธ์แห่งการผลิต โดยการศึกษาสัดส่วนของการใช้ปัจจัยผลิตเป็นตัวแยกสินค้าภายใต้การค้าเสรี ประเทศจะได้ประโยชน์จากการผลิตและส่งออกสินค้าที่ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อย่างสมบูรณ์ในประเทศ สถานการณ์การผลิตของสินค้าที่มีการทำการค้านั้นจะต้องอยู่ภายใต้ผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ ลักษณะการจ้างงานต้องเป็นการจ้างงานเต็มที่ ในประเทศที่มีการใช้แรงงานเหลือเฟือ อัตราค่าจ้างแรงงานจะต่ำ ทำให้ประเทศนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานอย่างหนาแน่น

แนวความคิดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้ สามารถที่จะนำมาใช้วัดความสามารถในการแข่งขันของการส่งออกของแต่ละประเทศได้ โดยใช้ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage-RCA) โดยเป็นค่าดัชนีเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าการส่งออกของสินค้าชนิดชนิดหนึ่งของประเทศใดประเทศหนึ่งกับมูลค่าการส่งออกของสินค้าชนิดนั้นรวมทั้งโลก โดยค่าดัชนีความได้เปรียบเทียบที่ปรากฏ สามารถแสดงได้ดังสูตร คือ (Lauren, 1998, pp. 1-2)

ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA)

RCA คือ ค่าที่แสดงถึงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของประเทศใดประเทศหนึ่งในสินค้าใด ๆ

$$RCA_{ik} = \frac{(X_{ik} / X_i)}{(X_{Wk} / X_{iW})}$$

กำหนดให้

RCAik = ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้า k ของประเทศ i

X_{ik} = มูลค่าการส่งออกของสินค้า k ของประเทศ i

XI = มูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้งหมดของประเทศ i หรือประเทศต่าง ๆ ไปยังตลาดโลก

X_{Wk} = มูลค่าการส่งออกของสินค้า k ของโลก

X_W = มูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้งหมดของโลก

k = สินค้าแต่ละรายการที่นำมาศึกษา

i = ประเทศผู้ส่งออก

ถ้า RCA ที่คำนวณได้เป็นดังนี้คือ

RCA > 1 หมายความว่า สัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของประเทศ i ต่อการส่งออกทั้งหมดของประเทศ i สูงกว่าสัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของโลกต่อการส่งออกทั้งหมดของโลก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าประเทศ i อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้า k

RCA < 1 หมายความว่า สัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของประเทศ i ต่อการส่งออกทั้งหมดของประเทศ i ต่ำกว่าสัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของโลกต่อการส่งออกทั้งหมดของโลก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าประเทศ i อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้า k

RCA = 1 หมายความว่า สัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของประเทศ i ต่อการส่งออกทั้งหมด ของประเทศ i เท่ากับสัดส่วนการส่งออกสินค้า k ของโลกต่อการส่งออกทั้งหมดของโลก

ค่าดัชนี RCA นี้ได้แสดงให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของการส่งออกสินค้า k ของประเทศ i เมื่อเปรียบเทียบกับการส่งออกสินค้าดังกล่าวของโลก และทำให้ทราบถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถในการแข่งขันการส่งออกของประเทศ i และประเทศคู่แข่งขันว่ามีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบแต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น

1. ถ้า RCA > 1 หมายความว่า ประเทศ มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้า แต่ไม่ได้บอกว่าความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากปัจจัยใด

2. ถ้า RCA ของแต่ละประเทศที่ศึกษาอยู่นั้นมีค่ามากกว่า 1 จะไม่สามารถระบุให้แน่ชัดลงไปได้ว่าประเทศใดมีความสามารถในการส่งออกสินค้า k มากกว่าหรือน้อยกว่ากัน

ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏคือมูลค่าการส่งออกรายปีของสินค้าทั้งหมด (X_i) และรายสินค้าที่พิจารณา (X_{ik}) ของประเทศผู้ส่งออกที่สนใจและมูลค่าการส่งออกรายปีของสินค้าทั้งหมดของโลก (X_w) และรายสินค้าที่พิจารณา (X_{wk}) ของโลก

แนวคิดทฤษฎีอุปสงค์ และทฤษฎีอุปทาน

1. ทฤษฎีอุปสงค์ (Law of Demand)

อุปสงค์ (Demand) คือ ปริมาณการเนอซื้อสินค้าชนิดหนึ่งชนิดใดที่ผู้บริโภคมีความประสงค์จะซื้อ ณ ระดับราคาต่าง ๆ ในเวลาและสถานที่ที่กำหนด โดยให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่

คำว่าประสงค์จะซื้อหรือเต็มใจจะซื้อในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ความต้องการที่สามารถทำให้สำเร็จได้จริง และมีความตั้งใจจริงที่จะทำด้วย กล่าวคือ ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อ มีรายได้เพียงพอ และตั้งใจจะซื้อสินค้าชนิดนั้นจริง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์ต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าชนิดนั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันไปในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เมื่อราคาเพิ่มขึ้นปริมาณอุปสงค์จะลดลง และถ้าราคาของสินค้าลดลงปริมาณอุปสงค์ของสินค้าชนิดนั้นจะเพิ่มขึ้น (William, 1965 อ้างถึงใน พรพรรณ์ รัตนศิลป์กัลชาญ, 2550, หน้า 11-12)

$$Q^{d}_{t} = f(P_{t})$$

หมายความว่า ปริมาณความต้องการซื้อจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับราคาสินค้าโดยกำหนดให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่ แต่อย่างไรก็ตามอุปสงค์ที่เปลี่ยนแปลงยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีก เช่น รสนิยม จำนวนประชากร สินค้าอื่น ๆ รายได้ ฤดูกาล การขนส่ง เป็นต้น

ความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์ (Elasticity of Demand-ED) เป็นการวัดขนาดของความสัมพันธ์ระหว่างปริมารเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งกับปัจจัยที่มีส่วนกำหนดปริมาณเสนอซื้อในรูปของเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงค่านี้จะบอกให้เราทราบว่าเมื่อปัจจัยที่มีส่วนกำหนดปริมาณเสนอซื้อเปลี่ยนแปลงไป 1 เปอร์เซ็นต์ แล้วปริมาณเสนอซื้อก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Price Elasticity of Demand) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งต่อราคาสินค้าชนิดนั้น เมื่อราคาสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป 1 เปอร์เซ็นต์ สามารถเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา} = \frac{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในปริมาณอุปสงค์}}{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าชนิดนั้น}}$$

ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (Income Elasticity of Demand) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งต่อรายได้ของผู้บริโภค หมายถึง เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง เมื่อรายได้ของผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป 1 เปอร์เซ็นต์ โดยให้ปัจจัยอื่น ๆ คงที่ เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้} = \frac{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงปริมาณอุปสงค์}}{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของรายได้}}$$

2. ทฤษฎีอุปทาน (Law of Supply)

ปรีดา นาคเนาวทิม (2541, หน้า 175-225) ได้กล่าวถึงทฤษฎีอุปทานไว้ว่า อุปทานของสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง คือปริมาณต่าง ๆ ของสินค้าหรือบริการที่ผู้ขายต้องการจะเสนอขาย ณ ระดับราคาต่าง ๆ ในเวลาใดเวลาหนึ่ง

กฎของอุปทาน คือ กฎที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้ากับปริมาณเสนอขาย ตามกฎดังกล่าว ปริมาณขายจะมีมากถ้าสินค้าขายได้ราคาสูง และปริมาณขายจะมีน้อย ถ้าสินค้าขายได้ราคาต่ำ แสดงว่า ตามกฎอุปทานราคาเป็นตัวกำหนดปริมาณขาย แต่ความเป็นจริงแล้ว ปริมาณขายของสินค้าแต่ละชนิดมิได้ขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าที่จะขายเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการใช้ทดแทนกันได้ หรือต้องใช้ประกอบกัน สภาพของดินฟ้าอากาศ เทคนิคในการผลิต วัตถุประสงค์ของหน่วยผลิต จำนวนผู้ซื้อในตลาดและอื่น ๆ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเรียกว่า ปัจจัยกำหนดอุปทาน (Determinants) เขียนในรูปฟังก์ชั่นเป็นทาน (Supply Function) ได้ดังนี้

$Q_x = f(P_x, C, W, P_y, T, ...)$

โดยกำหนดให้

Q_x = ปริมาณขายของสินค้า X

P_x = ราคาของสินค้า X

C = ต้นทุนการผลิต

W = สภาพดินฟ้าอากาศ

P_y = ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้า X ในลักษณะที่ทดแทนกันได้ หรือใช้ประกอบกัน

T = เทคนิคในการผลิต

เมื่อพิจารณาจากฟังก์ชั่นอุปทานจะเห็นว่า กฎของอุปทานเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณขายของสินค้า X (Q_x) กับราคาของสินค้า X (P_x) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ได้สมมติให้คงที่คือไม่ให้เข้ามามีส่วนกำหนดปริมาณขายในกรณีนี้ด้วยแต่ประการใด

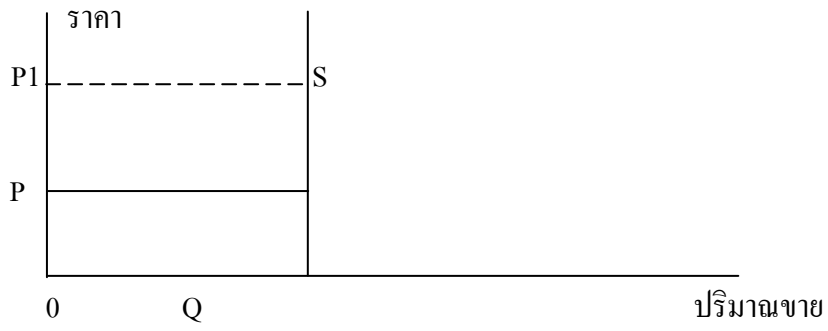
ความยืดหยุ่นของอุปทาน (Elasticity of Supply)

ความยืดหยุ่นของอุปทาน คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้ขายจะนำออกมาขาย เพื่อตอบนองต่ออัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าชนิดนั้น ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยสมมติให้สิ่งอื่น ๆ อยู่คงที่

$$\text{ความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา} = \frac{\text{อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณขาย}}{\text{อัตราการเปลี่ยนแปลงของราคา}}$$

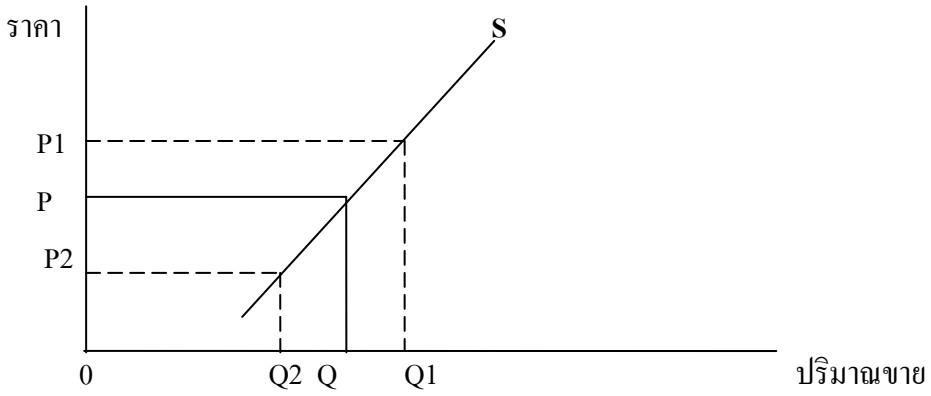
ประเภทความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา

1. อุปทานไม่มีความยืดหยุ่นเลย (Perfectly Inelastic) หมายความว่า ปริมาณขายจะคงที่เท่าเดิมไม่ว่าราคาจะสูงขึ้นหรือลดลง ความยืดหยุ่นของอุปทานจะมีค่าเป็นศูนย์เส้นอุปทานจะมีลักษณะเป็นเส้นตรงตั้งฉากกับแกนนอน



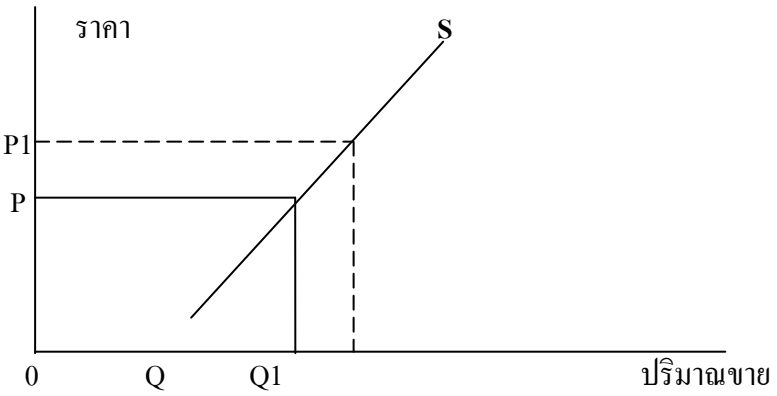
ภาพที่ 1 เส้นอุปทานที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย (ปรีดา นาคเนาวทิม, 2541)

2. อุปทานที่มีความยืดหยุ่นน้อย (Relatively Inelastic) หมายความว่า อุปทานมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าหนึ่งแต่มากกว่าศูนย์ สินค้าที่อุปทานมีความยืดหยุ่นน้อย คือ สินค้าที่ผลิตได้ยากไม่สามารถผลิตได้ทันทีที่ต้องการ เนื่องจากการผลิตต้องใช้ระยะเวลา เช่น ผลผลิตทางเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องอาศัยระยะเวลาแล้วยังขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศด้วย สินค้าจำพวกนี้ถึงแม้ราคาจะเปลี่ยน แปลงไปอย่างไรก็ไม่สามารถปรับปริมาณขายให้สอดคล้องกับราคา



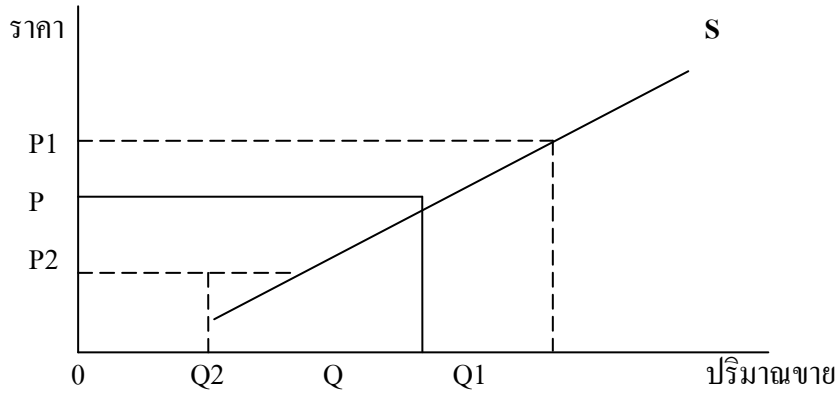
ภาพที่ 2 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นน้อย (ปรีดา นาคเนาวทิม, 2541)

3. อุปทานที่มีความยืดหยุ่นเท่ากับหนึ่ง (Unitary Elastic) สินค้าที่อุปทานมีความยืดหยุ่นเท่ากับหนึ่ง หมายความว่า เมื่อราคาเปลี่ยนแปลงไป 1% ปริมาณขายก็จะเปลี่ยนแปลงไป 1% เท่า ๆ กัน แสดงว่า อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณขายเท่ากับอัตราเปลี่ยนแปลงของราคา เส้นอุปทานจะเป็นเส้นตรงออกจากจุดกำเนิด โดยไม่จำเป็นต้องทำมุม 45 กับแกนนอน



ภาพที่ 3 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นเท่ากับหนึ่ง (ปรีดา นาคเนาวทิม, 2541)

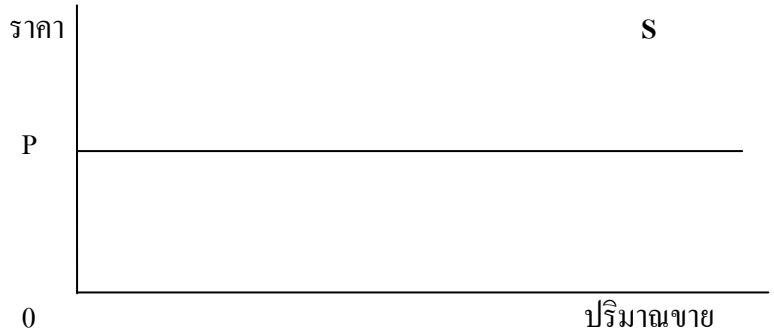
4. อุปทานที่มีความยืดหยุ่นมาก (Unitary Elastic) หมายความว่า อุปทานมีความยืดหยุ่นมากกว่าหนึ่ง แต่น้อยกว่าอินฟินิตี้ เวลาที่ราคาเปลี่ยนแปลง 1% ปริมาณขายจะเปลี่ยนแปลงมากกว่า 1% แสดงว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณขายมากกว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงราคา สินค้าที่อุปทานมีความยืดหยุ่นมาก ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตได้ง่ายคือ เมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้นเท่าไร ก็สามารถผลิตออกมาตอบสนองความต้องการได้อย่างทันท่วงที เช่น สินค้าอุตสาหกรรมโดยทั่วไป หรือผลผลิตทางการเกษตร บางชนิดที่ใช้ระยะเวลาในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้นจนสามารถผลิตออกมาตอบสนองความต้องการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด



ภาพที่ 4 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นมาก (ปรีดา นาคเนาวทิม, 2541)

5. อุปทานมีความยืดหยุ่นมากที่สุด (Perfectly Elastic) หมายความว่า อุปทานมีความยืดหยุ่นเท่ากับอินฟินิตี้ ณ ราคาเดิม ปริมาณขายจะมีมากมายอย่างไม่จำกัดจำนวน แต่ถ้าราคา

ลดลงเพียงนิดเดียว ผู้ขายจะไม่นำสินค้าออกขายเลย เส้นอุปทานจะมีลักษณะเป็นเส้นตรงขนานกับแกนนอน



ภาพที่ 5 เส้นอุปทานที่มีความยืดหยุ่นมากที่สุด (ปรีดา นาคเนาวทิม, 2541)

การคำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา

1. การคำนวณค่าความยืดหยุ่นของจุดสองจุดบนเส้นอุปทาน (Arc Elasticity) การคำนวณวิธีนี้จะกระทำเมื่อราคามีการเปลี่ยนแปลงมากจนสามารถสังเกตเห็นได้ สูตรในการคำนวณค่าความยืดหยุ่นแบบ Arc Elasticity

$$E_s = \frac{Q_1 - Q_2}{Q_1 + Q_2} \times \frac{P_1 + P_2}{P_1 - P_2}$$

P_1, Q_1 = ราคาและปริมาณก่อนเปลี่ยนแปลง

P_2, Q_2 = ราคาและปริมาณที่เปลี่ยนแปลง

P_1, P_2 = ราคาส่วนที่เปลี่ยนแปลง

Q_1, Q_2 = ปริมาณส่วนที่เปลี่ยนแปลง

2. การคำนวณค่าความยืดหยุ่น ณ จุดใดจุดหนึ่งบนเส้นอุปทาน (Point Elasticity) กรณีที่ราคาเปลี่ยนแปลงน้อยมากจนไม่สามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงนั้นได้เวลาคำนวณค่าความยืดหยุ่นควรใช้สูตรแบบ Point Elasticity จะทำให้ได้ค่าใกล้เคียงความจริงมากกว่าใช้สูตรแบบ Arc Elasticity สูตรแบบ Point Elasticity คือ สูตรเดียวกับที่ใช้คำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา คือ

$$Es = (\Delta Q/\Delta P) \times (P/Q)$$

P, Q = ราคาและปริมาณตรงจุดที่ต้องการหาค่าความยืดหยุ่น

ΔP = ราคาส่วนที่เปลี่ยนแปลง

ΔQ = ปริมาณส่วนที่เปลี่ยนแปลง

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศโดยเฉพาะ ประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งในหน่วยนี้มีประเด็นที่จะนำเสนอดังนี้

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ
2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
3. องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ
4. ลักษณะของนโยบายสาธารณะ
5. ประเภทของนโยบายสาธารณะ
6. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ
7. ปัญหาและอุปสรรคของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

นโยบายสาธารณะ เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า Public Policy บางครั้งก็แปลว่า นโยบายของรัฐ นโยบายมหาชน แต่ส่วนมากภาษาพูดนิยมใช้คำว่า “นโยบาย” ไม่ว่าเรื่องที่สนทนากันจะเกี่ยวกับองค์กรทางธุรกิจหรือองค์กรของรัฐจะใช้คำเดียวกัน ซึ่งโดยหลักแล้วถ้าใช้คำว่านโยบายสาธารณะจะเป็นเรื่องเฉพาะของรัฐบาล หรือคณะผู้บริหารประเทศ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกัน สามารถอธิบายความหมายได้ดังนี้

ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มความหมาย ดังนี้

กลุ่มความหมายแรก หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ผู้ที่ให้นิยามในแนวนี้ได้แก่

Davis (1953, p. 129) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

Anderson (1994, p. 1) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการกระทำ (Course of Action) ของรัฐเกี่ยวกับสิ่งหนึ่งสิ่งใด เช่น ความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางอุตสาหกรรมหรือสินค้าทางการเกษตร (Anderson, 1970, p. 1)

Sharkansky (1971, p. 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ ได้แก่ ขอบข่ายของบริการสาธารณะ กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ การเฉลิมฉลองในโอกาสและเทศกาลที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ

Dye (1984) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่ทำขึ้นบางโอกาส ในส่วนที่รัฐบาลเลือกไม่กระทำก็ถือเป็นนโยบายสาธารณะ เช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร

กลุ่มความหมายที่สอง หมายถึง แนวทางเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ผู้ที่ให้นิยามในแนวนี้ ได้แก่

Caldwell (1970, p. 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอม อนุญาตหรือจะห้ามมิให้กระทำ

William (1965, p. 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เป็นการทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Baker (1972, p. 15) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะทำอะไร

อาทิตย์ อุไรรัตน์ (2516, หน้า 11) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางที่รัฐบาลประเทศ หนึ่ง ๆ ได้ตัดสินใจเลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในสถานการณ์แวดล้อมของสังคม

กลุ่มความหมายที่สาม หมายถึง แนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาล ผู้ที่ให้นิยามในแนวนี้ ได้แก่

Jacop (1966, p. 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

Lasswell & Abraham (1970, p. 71) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แผนงาน หรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2526, หน้า 102) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ โครงการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

จากความหมายของนโยบายสาธารณะทั้งสามกลุ่ม สามารถสรุปความหมายได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง

1. นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. สังคมส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ หรือบางนโยบายมีผลกระทบต่อคนเกือบทุกคน เช่น นโยบายเกี่ยวกับภาษี การป้องกันประเทศ เป็นต้น

3. นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ กล่าวคือ เป็นเหตุการณ์ต่อเนื่อง ยากที่จะชี้ชัดจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่แน่นอน นักวิชาการเห็นตรงกันว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะที่ต่อเนื่อง มีการแปรเปลี่ยน และมีวิวัฒนาการ

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายสาธารณะมีความสำคัญ ดังนี้

2.1 รัฐบาล เมื่อพิจารณาความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ประการแรกส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่าความนิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถผลักดันให้นโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้ จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภา ดังนั้นนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

2.2 ข้าราชการ นโยบายสาธารณะซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาล และรัฐบาลผลักดันให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

2.3 ประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว ข้าราชการจะนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่รับผลจากปฏิบัติตามนโยบายก็คือประชาชน ดังนั้นนโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกรัฐบาล และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตที่ดีของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนมีสิทธิเลือกนโยบายด้วยตนเอง ผ่านพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น แต่การปกครองในระบอบเผด็จการประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างเดียว สรุปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดการดำรงชีวิตของประชาชนจะถูกกำกับโดยนโยบาย

2.4 ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ ปัจจุบันมีการเปิดสอนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายมหาวิทยาลัยทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อผู้ศึกษา เพื่อทำการวิเคราะห์ เสนอแนะและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยส่วนรวม เนื่องจากเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์ของประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านอธิบายถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

Lineburry (1971) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน วัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีอยู่เสมอ และมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

2. มุ่งเสนอขั้นตอนของพฤติกรรม อันเป็นส่วนของแผนงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น

3. ต้องกำหนดการกระทำต่าง ๆ ที่ต้องเลือกนำมาปฏิบัติ และการปฏิบัติดังกล่าวนี้จำเป็นต้องให้สอดคล้องทั้งเงื่อนเวลา และสถานที่

4. ต้องมีการประกาศให้บุคคลทั่วไปรับรู้หรือรับทราบ ซึ่งประกาศดังกล่าวอาจออกมาในรูปจัดการพิมพ์อย่างเป็นงานเป็นการ แถลงต่อรัฐสภาหรือการแถลงผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

5. นโยบายต้องมีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของการกระทำที่ได้ตัดสินใจไว้แล้ว

Lasswell & Kaplan (1970, p. 72) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

1. เป็นแผนงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใหม่ในรัฐบาลนั้น หรือเป็นแผนงานของรัฐบาลชุดก่อนชุดปัจจุบันยอมรับนำมาใช้สานต่อ

2. เป็นแผนงานหรือโครงการที่ระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดแจ้งและระบุไว้ล่วงหน้าด้วย ทั้งนี้เพื่อแยกแยะให้เห็นความแตกต่างกับการระบุแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพราะการกำหนดเป็นแผนงานและโครงการนั้นจะต้องมีการศึกษาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ทุกด้านก่อน

3. แผนงานดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของชาติ คุณค่าอย่างหนึ่งอย่างใด และการปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

อาทิตย์ อุไรรัตน์ (2516, หน้า 11-13) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบคือ

1. นโยบายสาธารณะจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน (สอดคล้องหรือสนองความต้องการของ ประชาชนเป็นส่วนรวม)

2. ต้องมีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่จะทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้สามารถบรรลุผลสำเร็จ (มีผลเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล)

3. แนวทางเลือกในการตัดสินใจเพื่อจะกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำ

4. ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าจะเป็นไปได้ (ไม่ใช่เพ้อฝัน)

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. เป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด

2. มีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นอน และเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

3. ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นต้องมีข้อมูลว่าทรัพยากรที่ใช้หรือแนวทางปฏิบัติ จะต้องมีหรือสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้

4. มีการประกาศให้ประชาชนรับรู้ อาทิเช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การให้สัมภาษณ์ โดยผ่านสื่อมวลชน การแถลงข่าว เป็นต้น

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการเสนอแนวคิดไว้หลากหลาย แต่กล่าวโดยสรุปมีอยู่ 4 องค์ประกอบหลัก กล่าวคือ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยนโยบายนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นอน สอดคล้องและตอบสนองต่อประชาชนโดยรวม และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ มีทรัพยากรที่พร้อม สุดท้ายต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับรู้

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ ลักษณะของนโยบายสาธารณะ สรุปได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ถ้าหากจะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องผลกระทบต่าง ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นจากการที่มีนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ แล้ว สามารถที่จะจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะได้ 4 ประการ ดังนี้ (Dye, 1984, p. 2)

1.1 เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตามขึ้นในสังคม เมื่อมีการกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้น และนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ย่อมส่งผลกระทบ

ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ทั้งได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ย่อมแล้วแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบในลักษณะใด

1.2 เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นหรือสังคมอื่นได้ ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดนโยบายของตนส่วนหนึ่งไปในแนวทางที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ต้องการ เช่นให้มีความรักชาติ ให้นิยมใช้สินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งนโยบายในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายของอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ได้ เช่น ประเทศเหล่านั้นมีนโยบายส่งสินค้าของตนออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินเข้าประเทศ เป็นต้น

1.3 เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรปันส่วนสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม ลักษณะประการที่สามของนโยบายสาธารณะก็คือ ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้นโยบายสาธารณะเป็นกลไกในการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงทุกคน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่นเป็นลูกโซ่ตามมาก็ได้ อย่างไรก็ดีไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเช่นใดและในระดับความรุนแรงใดก็ตาม รัฐบาลของทุกประเทศจะต้องยื่นมือเข้าดำเนินการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ให้เป็นกลไกของรัฐในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ ด้วยตนเอง

1.4 เป็นเครื่องมือในการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคมโดยทั่วไป เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดึงดูดเงินมาจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในรูปของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับหรือรูปอื่นใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบภายใน การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม เช่น เพื่อเป็นมาตรการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น

2. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะทั่ว ๆ ไปของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ประกอบของนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายมากกว่าองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดยหลักเกณฑ์การจำแนกลักษณะประการที่ 2 นี้ ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ประการ คือ (ชุบ กาญจนประกร, 2508, หน้า 498-500 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551, หน้า 18)

2.1 นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้นโดยลักษณะข้อแรกนี้ นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจึงมีรูปแบบลักษณะ

ที่ปรากฏให้เห็นได้ในแง่ที่แสดงถึงเป้าหมายปลายทางและหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น ๆ กับทั้งยังจะต้องมีการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันถึงนโยบายนั้น ๆ ก่อนล่วงหน้าที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ

2.2 นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่าง ๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะให้มีภาวะคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งเป้าหมายของนโยบายต่าง ๆ มุ่งที่จะให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

2.3 นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบายเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนและความสมานฉันท์ในรายละเอียดต่าง ๆ ของนโยบาย ความแนบแน่นนี้เป็นลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความสอดคล้องต้องกันระหว่างนโยบายต่าง ๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายหนึ่งกับอีกนโยบายหนึ่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรให้เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตาม

2.4 นโยบายมีภาวะเอกรูป ภาวะเอกรูปของนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่ง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดเป็นนโยบายปลีกย่อยต่าง ๆ ก็จะต้องกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน แต่อาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากกันได้

2.5 นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลชุดหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมานั้น ย่อมต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตลอดไป มิใช่เป็นการทำ ๆ หยุด ๆ หรือทำปีเว้นปี ซึ่งถ้าหากเกิดลักษณะเช่นนี้ขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจและความไม่สามารถบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติอีกด้วย

3. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายโดยคำนึงถึงว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม มีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่น ๆ ที่มิใช่นโยบายสาธารณะ ดังนั้นสิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดนโยบายเช่นที่ว่านั้น นักวิชาการที่จำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ (Dror, 1968, p. 12-16) ซึ่งได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะไว้ 12 ประการ คือ

3.1 เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานและมีตัวบุคคล หรือคณะบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องมาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถล่วงรู้และดำเนินการได้เองตามลำพังเพียงผู้เดียว

3.2 เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3.3 มีองค์ประกอบต่าง ๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบายระยะเวลา และสภาพของแต่ละสังคม

3.4 องค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทขององค์ประกอบ แต่ละกาลเวลา และในแต่ละประเทศ

3.5 การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง นั้นคือ การตัดสินใจว่าจะมีนโยบายในเรื่องราวต่าง ๆ เป็นเช่นใด และมักจะมีการนำเอาทฤษฎีและแนวคิดของการตัดสินใจมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้วย

3.6 การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำคัญ ๆ เพื่อเป็นเครื่องนำทางให้มีการปฏิบัติต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา

3.7 นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้นก็เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ซึ่งการกระทำนี้มีความหมายรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำด้วย

3.8 การกระทำดังกล่าวนั้นมุ่งที่จะกระทำในอนาคต กล่าวคือ จะกระทำภายหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั่นเอง มิใช่เป็นการกระทำก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้น

3.9 การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะกระทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตาม อย่างไรก็ดีในบางกรณีนโยบายสาธารณะบางประเภทหรือบางส่วนอาจจะกระทำโดยเอกชนหรือองค์การของเอกชนก็ได้ ซึ่งถ้าหากละเว้นไม่กระทำตามก็จะได้รับโทษตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ เช่น หลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น

3.10 การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ เป็นอุปกรณ์ช่วยในการกระทำ เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ เป็นต้น

3.11 จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือ ผลประโยชน์ของชาติมิใช่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

3.12 การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนสูงสุดนั่นเอง

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย แต่เมื่อนำมาจัดหมวดหมู่แล้วสามารถแบ่งออกโดยใช้เกณฑ์ 4 ลักษณะ ได้แก่

1. แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย
3. แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบาย
4. แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

1. แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย Lowi (1968, pp. 667-715) ได้แบ่งไว้ 3 ประเภท คือ

1.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เป็นนโยบายที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดระเบียบของสังคมให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย ประชาชนมีการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ซึ่งนโยบายสาธารณะประเภทนี้จะเป็นกฎ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติจะได้รับโทษตามที่ได้กำหนดไว้ เช่น นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

1.2 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ (สินค้า บริการ) ทรัพยากรการเมือง (เกียรติยศ ชื่อเสียง) ทรัพยากรทางสังคม (ค่านิยม สถานะทางสังคม) โดยรัฐต้องกระจายให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เช่น นโยบายการประกันสังคม นโยบายการรักษาพยาบาล นโยบายเรียนฟรี 15 ปี

1.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม และความสงบสุขของสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะดำเนินการเป็นระยะตามสภาวการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายภาษีอากร นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

2. แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ ได้แก่

Davis (1953, p. 129) ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะโดยการพิจารณาว่านโยบายแต่ละประเภทที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นได้ส่งผลบังคับใช้ไปยังหมู่ประชาชนมากน้อยเพียงไร ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1. นโยบายที่กำหนดออกมาเพื่อใช้บังคับต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะ เช่น นโยบายเพิ่มภาษีที่ดิน นโยบายบัตรเครดิตเกษตรกร นโยบายรถยนต์คันแรก

2. นโยบายที่มีผลกระทบหรือใช้บังคับกับสมาชิกของสังคมทั้งหมด เช่น นโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายรถไฟฟรี เป็นต้น

Sharkansky (1971, p. 62) ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะจากผลกระทบของนโยบาย โดยรวมนโยบายที่ส่งผลกระทบอย่างเดียวกันไว้ประเภทเดียวกัน เช่น นำเอานโยบายที่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นนโยบายประเภทนโยบายสาธารณะสุข เป็นต้น ซึ่งชาแคนสกี้ได้แบ่งนโยบายสาธารณะเป็น 6 ประเภท ได้แก่

1. นโยบายทางการศึกษา

2. นโยบายทางสาธารณะ

3. นโยบายสวัสดิภาพสาธารณะ

4. นโยบายสาธารณสุข

5. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ

6. นโยบายความปลอดภัยสาธารณะ

3. แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ ได้แก่

ไอรา ชาร์แรนสกี้ แบ่งนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบายไว้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ขั้นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ตั้งเป้าหมายหรือตั้งใจไว้ว่าต้องการกระทำเช่นนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่ง คือ ขั้นตอนเริ่มต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะโดยปกติ นโยบายสาธารณะดังกล่าวจะเป็นนโยบายสาธารณะที่สมบูรณ์ได้นั้นต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา กล่าวคือ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา หรือมีการประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบเสียก่อน

2. ขั้นผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) เป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงผลของนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ และมีการดำเนินการตามนโยบายตามกลไกของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลคาดหวังผลการดำเนินการของนโยบายตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย เช่น นโยบายรักษาฟรีอย่างมีคุณภาพของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลย่อมคาดหวังให้ประชาชนเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและคุณภาพ เป็นต้น

3. ขั้นผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) เป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งผลกระทบในเชิงบวก หรือผลกระทบในเชิงลบ รวมทั้งอาจจะเป็นผลกระทบที่ผู้กำหนดนโยบายคาดการณ์ไว้หรือไม่ก็ได้

Dror (1968, p. 14) ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ขั้นกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy Making Stage) เป็นการตัดสินในว่าจะให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะอะไรบ้าง และโดยวิธีการอย่างไร ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนการวางรูปแบบและวัตถุประสงค์ว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาใด โดยวิธีการใด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อระบบการกำหนดนโยบาย

2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Making Stage) เป็นขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านของสังคม ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาทั้งหมดของสังคม ซึ่งขั้นตอนนี้สามารถทำพร้อมกับขั้นตอนที่ 1 หรือภายหลังเพียงเล็กน้อย โดยไม่จำเป็นต้องกระทำภายหลังจากที่ผ่านพ้นตามขั้นตอนที่ 1 แล้วทุกประการ ซึ่งความรวดเร็ว หรือล่าช้า ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของขั้นตอนที่ 1

3. ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย (Postpolicy Making Stage) เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

4. แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้คือ (Dye, 1984) โดยแบ่งตามภารกิจของสหรัฐอเมริกาไว้ 12 ประเภท ได้แก่

1. นโยบายป้องกันประเทศ
2. นโยบายต่างประเทศ
3. นโยบายการศึกษา
4. นโยบายสวัสดิการ
5. นโยบายการรักษาความสงบภายใน
6. นโยบายทางหลวง
7. นโยบายภาษีอากร
8. นโยบายเคหสงเคราะห์
9. นโยบายประกันสังคม
10. นโยบายสาธารณะสุข
11. นโยบายพัฒนาชุมชน/ ตัวเมือง
12. นโยบายทางเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป การแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการได้เสนอไว้หลากหลายทั้งที่ต่างกันและคล้ายกัน แต่จัดหมวดหมู่แล้วสามารถแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ แบ่งตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์แบ่งตามขอบข่ายผลกระทบ แบ่งตามกระบวนการของนโยบาย และแบ่งตามกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางหรือเป็นกรอบความคิดในการพัฒนาประเทศ ถ้าประเทศขาดนโยบายการบริหารประเทศแล้วนั้นจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลที่ปกครองประเทศจะกำหนดรูปแบบนโยบายในการที่จะทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายของการกำหนดนโยบายจะถูกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นการให้คนในประเทศได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งได้รับแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะสามารถแยกออกเป็น ดังนี้

1. การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคตว่าเมื่อรัฐดำเนินการนโยบายสาธารณะไปแล้วนั้น จะเกิดผลประโยชน์แก่ใคร หน่วยงานใดจะเป็นกำลังสำคัญของการดำเนินนโยบาย ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายมีอะไรบ้างและใครหรือกลุ่มใดจะมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ยังควรศึกษาถึงสาเหตุของการกำหนดนโยบายว่ามีสาเหตุมาจากอะไรและมีรูปแบบกระบวนการบริหารนโยบายอย่างไร เพื่อที่ว่าจะสามารถพยากรณ์ได้ว่านโยบายนั้น จะสามารถประสบความสำเร็จดังที่ได้มุ่งหวังหรือไม่

2. การศึกษานโยบายสาธารณะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เป็นการวิเคราะห์ถึงนโยบายสาธารณะว่ามีประสิทธิภาพเพียงใดที่จะสามารถนำพาประเทศให้ไปสู่ความเจริญได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริงตามที่กำหนด ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีประสิทธิภาพในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาศักยภาพของนโยบายนั้น ๆ ว่าจะสามารถนำพาประเทศให้มีความทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ได้หรือไม่ ในเรื่องการค้า-การลงทุน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาประเทศได้

3. การศึกษาถึงแนวทางการเป็นไปได้ของนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องทำการวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผล ข้อดี-ข้อเสียของนโยบาย โดยอาศัยศาสตร์ต่าง ๆ มาศึกษาช่วยในการวิเคราะห์ เช่น ตรรกศาสตร์วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ เป็นต้น แนวการศึกษาวิธีการนี้จะช่วยให้ผู้ศึกษาทำความเข้าใจมากขึ้นในรายละเอียดของนโยบายนั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นการลดการวิพากษ์การวิจารณ์อย่างไร้กฎเกณฑ์และสามารถเพิ่มความเชื่อถือต่อ

ตัวนโยบายได้

ปัญหาและอุปสรรคของการศึกษานโยบายสาธารณะ

กระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีการศึกษามาจากศาสตร์อื่น ๆ ประกอบไปด้วยในส่วนของศาสตร์ที่มาเกี่ยวข้องจะมีข้อจำกัดหลายประการที่จะสามารถทำให้การศึกษานโยบายสาธารณะไม่ประสบความสำเร็จได้ โดยสามารถแยกประเภทของปัญหาและอุปสรรคได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายรัฐ มีจุดประสงค์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนและการแก้ไขพัฒนาประเทศ ดังนั้นฝ่ายรัฐบาลจะต้องมีความสามารถที่เพียงพอ หรือการนำเสนอวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนต่อการกำหนดรูปแบบนโยบายสาธารณะทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด ความสามารถในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลคือ การที่รัฐบาลสามารถแยกภาพรวมของประเทศให้ออกว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในแต่ละช่วงเวลาจะมีศักยภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหรือจะทำการพัฒนาในส่วนใดบ้างเช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะในช่วงระยะยาว รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการหรือกิจกรรมเข้ามาเพื่อเป็นการรองรับนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น สำหรับปัญหาที่พบบ่อยต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต คือรัฐบาลยังไม่มีศักยภาพที่จะสามารถพยากรณ์ในสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพและการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดให้เป็นรูปธรรมที่เป็นจริงขึ้นมาได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในประเทศอย่างไม่คุ้มค่า ยกตัวอย่างเช่น นโยบายสาธารณะในการส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ทางด้านเทคโนโลยีการเกษตรเพิ่มขึ้น ดังนั้นเมื่อรัฐได้ดำเนินนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรได้ดีแล้ว การผลิตทางการเกษตรจะมีปริมาณมากจึงทำให้สินค้าทางการเกษตรเกิดการล้นตลาดและเป็นที่มาของราคาสินค้าตกต่ำ ซึ่งทางรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงการออกนโยบายในการรองรับผลการของการดำเนินงานในครั้งนี้ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรเป็นอย่างมาก

2. ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

การกำหนดนโยบายของรัฐจะต้องอาศัยตัวแปรเพื่อพยากรณ์นโยบายสาธารณะว่าสมควรที่จะกำหนดนโยบายในรูปแบบใดถึงจะเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการใช้พื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรประกอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้แต่

มักจะเกิดปัญหาทางด้านความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจโลกเพราะปัจจัยหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศนั้นจะต้องอ้างอิงข้อมูลพื้นฐานบางอย่างจากเศรษฐกิจโลก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้าเกิดเหตุการณ์ผันผวนทางเศรษฐกิจโลกเมื่อใด ประเทศก็จะได้รับผลกระทบตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น การแปรปรวนทางด้านค่าเงิน การผันผวนของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศและต่างประเทศหรือการกำหนดค่าราคาน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สิ่งพื้นฐานเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อเนื่องในส่วนของปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานร่วมด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารประเทศ

3. ปัญหาของสภาพแวดล้อมของสังคมประเทศ

ภายในสังคมหนึ่งจะประกอบไปด้วยหลายกลุ่มสมาชิก ซึ่งมีความต้องการที่หลากหลายกันไปตามความต้องการของแต่ละกลุ่มสมาชิก ดังนั้นจะเห็นว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องสามารถสนองตอบต่อกลุ่มสมาชิกหนึ่ง ๆ ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้ยากเพราะนโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองสมาชิกต่าง ๆ ภายในสังคมเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสาเหตุของการเกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกต่าง ๆ ภายในสังคม เพราะนโยบายที่รัฐกำหนดมาดำเนินการนั้นจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ครบทั้งหมด จึงทำให้ตั้งสมมุติฐานได้ว่า การกำหนดนโยบายของรัฐที่สมบูรณ์นั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยากของรัฐต่อในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะสามารถตอบสนองทุกกลุ่มสมาชิกในสังคมได้ นอกเสียจากว่ากลุ่มสมาชิกจะมีแนวทาง กรอบความคิดหรือวัฒนธรรมเดียวกันภายในสังคม ก็จะทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐนั้นสามารถประสบความสำเร็จต่อการบริหารนโยบายได้

4. ปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงของสังคม

หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเป็นหลัก โดยมีการกำหนดภาพรวมของปัจจัยหลักทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญ จะกล่าวได้ว่าปัญหาในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นรัฐอาจไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอและไม่แท้จริงจากพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา หมายความว่า นโยบายของรัฐจะถูกกำหนดขึ้น ในรูปแบบของการรวมอำนาจหรือมีรูปแบบการสั่งการแบบบนลงล่างเสมอมาคือ รูปแบบการกำหนดนโยบายจะถูกกำหนดขึ้นแบบเบ็ดเสร็จจากรัฐบาลโดยตรง สังเกตได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเบ็ดเสร็จแล้วนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในส่วนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและจะมีผลต่อเนื่องไปยังกลุ่มชนต่าง ๆ ที่จะได้รับการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงกับความต้องการสำคัญ เพราะสภาพปัญหาที่แท้จริงนั้นไม่ได้ถูกถ่ายทอดไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย จึงทำให้การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาไม่เป็นไปตาม

ความต้องการของสมาชิกอย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าได้เกิดการสูญเปล่าทางการบริหารนโยบาย การกำหนดนโยบายที่ดีจะต้องอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายและหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการกำหนดนโยบายตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละกลุ่มสมาชิกในสังคม ยกตัวอย่าง เช่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย รัฐบาลหรือตัวแทนประชาชนจากแต่ละภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมและนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องต่อรัฐบาล

สรุป นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานและเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวม โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดโดยชนชั้นปกครอง เช่น รัฐบาล เป็นต้น ดังนั้นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศนั้น รายละเอียดของเนื้อหาสาระในตัวนโยบายจะบ่งชี้ถึงการพัฒนา การป้องกันปัญหา และการแก้ไขปัญหาเป็นองค์ประกอบหลัก ซึ่งเนื้อหาทั้งหมดจะมีผลโดยตรงต่อการบริหารของระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและระบบสังคมของประเทศ การศึกษากรอบแนวทางของนโยบายสาธารณะที่จะสามารถช่วยอธิบายถึงลักษณะบางประการของนโยบายได้อย่างมีเหตุผล และผลจากการศึกษาตามลักษณะนี้จะช่วยให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนานโยบายสาธารณะให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้นขอบเขตของการศึกษานโยบายสาธารณะจะต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ มาประกอบด้วยเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบในการศึกษาจะต้องมีศาสตร์ทั้งจากวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ประกอบรวมอยู่ด้วยเพื่อให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นสหวิทยาการสาธารณะ

นโยบายและมาตรการของรัฐในการส่งเสริมหรือคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของ ไทย

ตั้งแต่ปีการผลิต ปี พ.ศ. 2525/ 2526 เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้นำระบบแบ่งบันผลประโยชน์มาใช้ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย ซึ่งเป็นการคำนวณจากรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและต่างประเทศในอัตราส่วน 70: 30 โดยที่ชาวไร่อ้อยจะได้ร้อยละ 70 ส่วนโรงงานน้ำตาลจะได้ร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และในปีเดียวกันนี้รัฐบาลได้อนุมัติให้จัดตั้งบริษัทร่วมระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น คือ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อรับมอบน้ำตาลทรายดิบหรือน้ำตาลโควตา ข. จำนวน 600,000 ตัน จากโรงงานน้ำตาลไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลได้นำราคาน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาน้ำตาลทรายมาตรฐานส่งออก ไม่ว่าโรงงานน้ำตาลจะจำหน่ายน้ำตาลโควตา ค.

ได้ในราคาเท่าใด โดยจะนำรายได้สุทธิจากการส่งออกทั้งหมด และที่ขายภายในประเทศมาแบ่งให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วน 70: 30 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ น้ำตาลโควตา ค. นั้นส่งออกโดย 2 บริษัทคือ บริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด และบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด นอกจากนี้ทางรัฐบาลยังมีนโยบายในการทำสัญญาระยะยาว (5 ปี) ในการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 ตัน ให้กับบริษัทต่างประเทศ โดยผูกพันต้องส่งมอบสินค้าตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ราคานั้นทางผู้ขายจะเป็นผู้กำหนดตามตลาดน้ำตาลในนิวยอร์ค โดยมีเงินเพิ่มตันละ 2.21 เหรียญสหรัฐ ฯ จากราคาที่ตกลงซื้อขายกัน ซึ่งจากการทำสัญญาดังกล่าว ทำให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลสามารถกำหนดราคาน้ำตาลล่วงหน้าได้ถึง 18 เดือน และทำให้สามารถกำหนดราคาอ้อยล่วงหน้าก่อนฤดูการผลิตได้ (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2527) และในฤดูการผลิตปี 2525/ 2526 นี้เองที่ ประเทศไทยได้กู้เงินจำนวน 78 ล้านเหรียญสหรัฐ ฯ จากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ เพื่อนำมารักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศ (ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, 2529/ 2530)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ทั้งนี้เพื่อให้การซื้อขายอ้อยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการจัดระบบและควบคุมการผลิต และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ร่วมมือกับทางราชการในการกำหนดการผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงาน้ำตาล และประชาชนผู้บริโภค นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ลดอัตราภาษีการค้าสำหรับการขายน้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายดิบเฉพาะที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร โดยให้จัดเก็บเพียงอัตราร้อยละ 1.5 ของรายรับ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวไร่อ้อย และบรรเทาภาวการณ์ขาดทุนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา น้ำตาลทรายเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ หากปล่อยให้มีการนำเข้าโดยเสรี ก็อาจเกิดภาวะล้นตลาด หรือราคาตกต่ำผิดปกติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทได้ (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2528)

ในปี พ.ศ. 2528/ 2529 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการงดเก็บภาษี 3 ประเภท เป็นการชั่วคราว ซึ่งได้แก่ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาล

เพื่อการส่งออก และภาษีเงินได้จากการจำหน่ายอ้อยสดของชาวไร่อ้อย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529/ 2530 ประเทศไทยได้ครบกำหนดชำระหนี้งวดแรกที่ได้กู้ยืมมาตั้งแต่ปีการผลิต 2525/ 2526 จำนวนเงินประมาณ 750 ล้านบาท โดยมีโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยต้องรับภาระในการชำระหนี้จำนวนดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งเงินจำนวนนี้ได้มาจากการงดเก็บภาษีชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษเช่นเดียวกับในปีการผลิตปี พ.ศ. 2528/ 2529 ได้แก่ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลเพื่อการส่งออก และภาษีเงินได้จากการจำหน่ายอ้อยสดของชาวไร่อ้อย ส่วนเงินที่เหลือจากการงดเก็บภาษีนั้นก็ได้นำไปใช้ในการพยุงฐานะของชาวไร่อ้อยและรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศซึ่งจะแบ่งได้ดังนี้ เงินรายได้จากการงดเก็บภาษีเงินได้ของชาวไร่อ้อย ร้อยละ .75 นำไปเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม และนำรายได้จากการงดเก็บภาษีส่วนที่เหลือไปเพิ่มราคาอ้อยให้กับชาวไร่อ้อย เพื่อพยุงฐานะของชาวไร่อ้อย

ในปีการผลิต 2530/ 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการงดเก็บภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศลงเหลือร้อยละ 1.5 จากเดิมร้อยละ 9.9 และงดเก็บภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลเพื่อการส่งออก เป็นเวลา 1 ปี (ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, 2530)

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 ได้มีการอนุมัติให้มีการลดภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศลงเหลือร้อยละ 1.5 และงดเก็บภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลเพื่อการส่งออก เป็นเวลา 2 ปี โดยเริ่มจากปีการผลิต 2531/ 2532-2532

ตั้งแต่ปีการผลิต 2535/ 2536 เป็นต้นไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการซื้อขายอ้อยจากเดิมเป็นการซื้อขายตามน้ำหนักมาเป็นการซื้อขายตามคุณภาพความหวาน

การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2536 ได้มีการอนุมัติเกี่ยวกับบทลงโทษโรงงานน้ำตาลที่ขอย้ายสถานที่ตั้ง และ/ หรือขยายกำลังการผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขยายกำลังการผลิตเกินกว่าที่กระทรวงอุตสาหกรรมอนุญาต ด้วยการลดโควตาน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ได้รับจัดสรรเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ (โควตา ก.) ของโรงงานลง นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี ยังมีมติเห็นชอบให้มีการจำกัดปริมาณการผลิตอ้อยไม่เกิน 55 ล้านตัน/ ปี และควรที่จะมีการกำหนดพื้นที่ปลูกอ้อยในแต่ละเขตให้ชัดเจนว่าเขตใดควรปลูกอ้อยจำนวนเท่าใด (Zoning) การย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลและการขยายกำลังการผลิต จะต้องให้เหมาะสมกับปริมาณอ้อยในแต่ละพื้นที่ที่กำหนด นอกจากนี้การย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลนั้นจะต้องไม่มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นจากปริมาณที่กำหนดไว้ในเขตดังกล่าว

เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ประเทศไทยได้สมัครเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) โดยที่ประเทศไทยได้ประกาศเปิดตลาดสินค้าเกษตรทั้งหมด 23 รายการ ตามความผูกพันที่มีไว้กับองค์การการค้าโลก ซึ่งน้ำตาลทรายก็เป็นหนึ่งในรายการสินค้าเกษตรเหล่านี้ด้วย โดยการให้ประเทศที่ต้องการจะส่งสินค้าออกมายังประเทศไทยหรือผู้นำเข้าของไทยจะนำสินค้าเกษตรทั้งหมด 23 รายการนี้ จะได้รับสิทธิ ชำระภาษีตามประกาศที่ประเทศไทยกำหนดไว้ในแต่ละปี ตามความผูกพันที่มีไว้กับองค์การการค้าโลก โดยจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การได้รับสิทธิชำระภาษีในโควตาและการได้รับสิทธิชำระภาษีนอกโควตา นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องสินค้าเกษตรที่ต้องมีหนังสือรับรองในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2538 กำหนดให้สินค้าน้ำตาลที่ได้จากอ้อยหรือหัวบีท และซูโครสที่บริสุทธิ์ในทางเคมีในลักษณะของแข็ง ตามพิกัดศุลกากรขาเข้าประเภทที่ 17.01 เป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิชำระภาษีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก ที่ออกโดยกรมการค้าต่างประเทศไปแสดงต่อกรมศุลกากรเพื่อประกอบการนำเข้า สำหรับการนำเข้าตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2538 เป็นต้นไป

ตั้งแต่ปีการผลิต 2527/ 2528 จนถึงปีการผลิต 2540/ 2541 ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ให้การสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกโดยให้ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกได้ซื้อน้ำตาลทรายในราคาพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้อุตสาหกรรมส่งออกมีต้นทุนการผลิตต่ำลง สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันในต่างประเทศได้ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริม พัฒนาและขยายตลาดน้ำตาลทรายด้วย และเนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องประสบกับปัญหาวิกฤติทั้งด้านราคาและขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงทำให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีมติยกเลิกส่วนลดของราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ภายในประเทศในราคาพิเศษสำหรับบริษัทผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกอีกต่อไป โดยให้มีผลในการปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป

ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้อยู่ในระดับเดิม โดยกำหนดราคาขายส่ง ณ โรงงาน สำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่เกิน 1,100 บาท/ กระสอบ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกิน 1,200 บาท/ กระสอบ และกำหนดราคาขายปลีกสำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่เกิน 12 บาท/ กิโลกรัม น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกิน 13 บาท/ กิโลกรัม จนกระทั่งเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 ได้มีการปรับเพิ่มเฉพาะราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวเป็นไม่เกิน 12.50 บาท/ กิโลกรัม น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ไม่เกิน 13.50 บาท/ กิโลกรัม ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543 คณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ ได้ออกประกาศกำหนดราคาน้ำตาลทรายใหม่ โดยแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่าย และได้ปรับราคาขายส่ง ณ โรงงาน

สำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่เกิน 1,177 บาท/ กระสอบ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกิน 1,284 บาท/ กระสอบ และกำหนดราคาขายปลีกสำหรับน้ำตาลทรายขาวไม่เกิน 13.25 บาท/ กิโลกรัม น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกิน 14.25 บาท/ กิโลกรัม (ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล, 2530)

มาตรการของรัฐบาลปัจจุบันในการส่งเสริมหรือคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทย

ในปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยดังนี้

1. นโยบายการป้องกันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ เป็นวิธีการที่สำคัญในการควบคุมปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทราย ซึ่งจะถูกควบคุมโดยกำหนดให้มีราคาการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่แตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศ และราคาในตลาดโดยการใช้มาตรการภาษีและมาตรการจำกัดปริมาณน้ำตาลทรายตามโควตาที่กำหนดน้ำตาลทรายนำเข้าที่อยู่ในโควตาที่กำหนดจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ ส่วนน้ำตาลที่อยู่นอกโควตาจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก เพื่อกำหนดให้
ราคาน้ำตาลทรายนำเข้ามีราคาสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในประเทศ

2. นโยบายสนับสนุนผู้ผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยมีหลายนโยบาย เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้กับโรงงานผู้ผลิตน้ำตาล เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยให้กับชาวไร่อ้อยและเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทราย ตลอดจนการกำหนดโควตาน้ำตาลทรายภายในประเทศ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนผลิตและการส่งออก

3. นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยรัฐกำหนดราคาน้ำตาลจำหน่ายภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก แต่ทั้งนี้ราคาที่กำหนดนั้นยังต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในหลายประเทศ

4. ทางด้านการผลิตอ้อยซึ่งเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตน้ำตาลทราย โดยรัฐได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรมนี้ ผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในรูปของสินเชื่อแก่ชาวไร่อ้อยเป็นจำนวนเงินนับ 10,000 ล้านบาท เพื่อให้เงินทุนใช้จ่ายในการเพาะปลูกและบำรุงรักษาอ้อย เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าทุนการผลิต

5. การกำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เช่น

5.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตอ้อย โดยการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาอ้อยอย่างครบวงจร ทั้งทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ

การจัดการพื้นที่เพาะปลูก การกำหนดเขตพื้นที่การเพาะปลูก และการหาพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมต่อพื้นที่ พร้อมการวิจัยพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.2 ให้กระทรวงพาณิชย์ผลักดันการเจรจา WTO รอบใหม่ให้มีการลดการอุดหนุนสินค้าการเกษตร เพื่อลดการบิดเบือนราคาน้ำตาลในตลาดโลก ให้เข้าสู่ราคาที่ใกล้เคียงความจริง เพื่อลดการบิดเบือนราคาน้ำตาลในตลาดโลก ให้เข้าสู่ราคาที่ใกล้เคียงความจริง เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยแข่งขันได้มากขึ้น สำหรับด้านภายในประเทศ หาแนวทางพัฒนาตลาดน้ำตาลส่งเสริมให้มีการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศมากขึ้น ให้ความช่วยเหลือผู้ผลิตโดยหาช่องทางการตลาด

5.3 ให้กระทรวงอุตสาหกรรม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลทรายและผลิตภัณฑ์จากน้ำตาล เพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มมูลค่าในตัวสินค้า

5.4 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ประสานงานและจัดหาสถาบันในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเงินของโรงงานน้ำตาล และการหาเงินกู้เพื่อบริการสินเชื่อแก่ชาวไร่และโรงงานน้ำตาล เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถดำเนินการต่อไปได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุดา สุวรรณาภิรมย์ (2547) ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการส่งออกอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย (กรณีส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกา) ปัจจัยที่ใช้วัดความสามารถในการส่งออก คือ ยอดขายจากการส่งออก ปัจจัยภายใน ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของธุรกิจ ความสามารถของธุรกิจ ลักษณะการจัดการ ลักษณะของผลิตภัณฑ์ และกลยุทธ์ทางด้านการตลาด ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ลักษณะของอุตสาหกรรม ลักษณะของตลาด และความช่วยเหลือจากภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2547 ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดสหรัฐอเมริกาคือ 1) ปัจจัยลักษณะเฉพาะของธุรกิจ โดยดูจากขนาดของยอดขายของธุรกิจนั้น บริษัทที่มียอดขายสูง มีจำนวนพนักงานรวมมาก และมีพนักงานที่ปฏิบัติงานในการส่งออกเป็นจำนวนที่มากกว่า จะมีความสามารถในการส่งออกดีกว่า 2) ความสามารถของธุรกิจ คือ บริษัทที่มีระดับการควบคุมคุณภาพที่ดี มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีการจัดการและการวางแผนตลอดจนมีความสามารถทางเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่า จะมีความสามารถในการส่งออกดีกว่า 3) ลักษณะของตลาด คือ บริษัทที่ได้เปรียบคู่แข่งในตลาดสามารถแก้ปัญหาข้อกีดกันทางการค้าให้ลดลงหรือคลี่คลายลงได้ และพึงพอใจต่อขนาดของตลาดของผลิตภัณฑ์จะมีความสามารถในการส่งออกดีกว่า 4) ความช่วยเหลือจากภาครัฐ คือ บริษัทที่ได้รับการสนับสนุนทางด้านแหล่งเงินทุน มาตรการทางด้านภาษี เงินสนับสนุน และได้รับการช่วยเหลือในด้านการ

รวบรวมข้อมูลด้านการตลาด การโฆษณา และการส่งเสริมการขาย จะมีความสามารถในการส่งออกที่ดีกว่า

พิทักษ์ จุฑาชีวนันท์ (2547, บทคัดย่อ) ศักยภาพการส่งออกน้ำตาลของไทย ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการค้าน้ำตาลของไทยและผลกระทบของราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายส่งออกของไทย (F.O.B.) ไปยังประเทศคู่ค้า รายได้ต่อหัวของประเทศคู่ค้า ต่ออุปสงค์ต่อการส่งออกน้ำตาลของไทย การศึกษาใช้วิการทางเศรษฐมิติสร้างความสัมพันธ์ในรูปสมการถดถอยเชิงซ้อน (Multiple Regression Equation) โดยใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุดแบบธรรมดา (Ordinary Least Square Method) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระดังกล่าว และการใช้ค่าความยืดหยุ่นที่ได้มาทำการประมาณการแนวโน้มการส่งออกของไทยหลังจากมีการลดภาษีศุลกากรและการค้าตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก ผลการศึกษาแสดงว่า การส่งน้ำตาลทรายดิบไปยังประเทศอินโดนีเซีย ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยไปยังอินโดนีเซีย ต่อราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายดิบส่งออกของไทยมีค่าเท่ากับ -3.4149 ด้วยความเชื่อมั่น 95%

เฉลิมวุธ คามาปาน (2547, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การพยากรณ์ปริมาณส่งออกกล้วยไม้ตัดดอกของประเทศไทยไปสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อปริมาณการส่งออกล้วยไม้ตัดดอกของประเทศไทยไปสหรัฐอเมริกา และทำการพยากรณ์การส่งกล้วยไม้ตัดดอกขอประเทศไทยตั้งแต่ไตรมาสที่ 1-4 พ.ศ. 2547-2548 ผลการศึกษาพบว่า ราคาส่งออกกล้วยไม้ตัดดอกที่ประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับฤดูกาลในไตรมาสที่ 1 และ 2 สำหรับตัวแปรอื่น คือ อัตราแลกเปลี่ยนต่างประเทศของประเทศไทยเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและตัวแปรเกี่ยวกับฤดูกาลในไตรมาสอื่น ไม่มีระดับนัยสำคัญที่พอจะเชื่อถือได้ สำหรับการพยากรณ์การส่งออกกล้วยไม้ตัดดอกใช้รูปแบบของ ARIMA โดยพยากรณ์เป็นรายไตรมาส พบว่า ราคากล้วยไม้ตัดดอกของประเทศไทยและฤดูกาลมีส่วนเกี่ยวข้องในการส่งออก คือไตรมาสที่ 1 ไตรมาสที่ 2 และส่งผลให้มีการนำเข้ากล้วยไม้ตัดดอกของไทยในปริมาณมากขึ้น

พัชรี สำราญพิศ (2548, บทคัดย่อ) การศึกษาเปรียบเทียบเทคนิคการพยากรณ์ปริมาณการส่งออการผลิตสับประรดกระป๋อง โดยหาวิธีการพยากรณ์ที่เหมาะสมในการพยากรณ์การส่งออกสับปะรดกระป๋อง ปริมาณการผลิตสับปะรดกระป๋อง และปริมาณการผลิตสับปะรดสด เมื่อใช้เทคนิคการวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้นแบบพหุ จากผลการศึกษาในส่วนที่ 1 สรุปได้ว่าวิธีบ๊อกซ์และเจนกินส์เป็นวิธีการพยากรณ์ที่เหมาะสมในการพยากรณ์ปริมาณการส่งอปริมาณการผลิตสับปะรดกระป๋องรายเดือน เมื่อช่วงเวลาการพยากรณ์เป็น 1 เดือน 6 เดือน และเดือน

ส่วนวิธีการวิเคราะห์การถดถอยเป็นวิธีการพยากรณ์ที่เหมาะสมในการพยากรณ์ปริมาณการส่งออกสับปะรดกระป๋องรายปีสำหรับช่วงการพยากรณ์ 1 ปี วิธีบ็อกและเจนกินส์เป็นวิธีการพยากรณ์ที่เหมาะสม ในการพยากรณ์ปริมาณการผลิตสับปะรดสดรายปี สำหรับช่วงเวลาการพยากรณ์ 1 ปี และจากผลการศึกษาในส่วนที่ 2 สรุปได้ว่า การวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้นตรงแบบพหุ พบว่าวิธีการเลือกตัวแปรอิสระเข้าสมการถดถอยทั้ง 5 วิธี เป็นวิธีการเลือกตัวแปรอิสระสมการถดถอยที่เหมาะสมของปริมาณการส่งออกสับปะรดกระป๋องรายปีและปริมาณผลิตสับปรายปีสำหรับช่วงเวลาการพยากรณ์ 1 ปี

สุรางค์ ผลาวัลย์ (2548, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องอุปสงค์และอุปทานของการส่งออกยางพาราของไทยและศึกษาเปรียบเทียบราคาส่งออกจริงของยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทยกับราคาส่งออกดุลยภาพของยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทยที่คำนวณได้ ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การส่งออกยางพาราของไทย คือ ปริมาณผลผลิตยางธรรมชาติทั่วโลก โดยไม่รวมของไทยมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณอุปสงค์ของการส่งออกยางพาราของไทยมากที่สุด ส่วนราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทยมีอิทธิพลรองลงมา สำหรับปัจจัยที่มีผลต่ออุปทานการส่งออกยางพาราของไทย คือ ปริมาณการผลิตยางพาราของไทยมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณอุปทานของการส่งออกยางพาราของไทยมากที่สุด ส่วนราคาส่งออกยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทยมีอิทธิพลรองลงมา ในการคำนวณหาราคาส่งออกดุลยภาพของยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทย พบว่า ราคาส่งออกดุลยภาพของยางแผ่นรมควันชั้น 3 ของไทยที่คำนวณได้มีราคาสูงสุดในปี พ.ศ. 2546 เท่ากับ 36.45 บาทต่อกิโลกรัม และราคาต่ำสุดในปี พ.ศ. 2533 เท่ากับ 21.84 บาทต่อกิโลกรัม

มานิดา บุญเอื้อ (2548, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์การส่งออกมังคุดของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปทางการผลิต การตลาด และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งออกมังคุดของไทย โดยการศึกษาด้านการส่งออกคือมังคุดส่งออกไปจีน มังคุดแช่เย็นส่งออกไปญี่ปุ่น ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์ส่งออกมังคุดของไทยในตลาดจีนพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบมากที่สุดคือ รายได้เฉลี่ยต่อคน ราคามังคุดส่งออกโดยมีความยืดหยุ่น 7.43 และ 2.84 ตามลำดับ แต่ปัจจัยอัตราแลกเปลี่ยนไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนในตลาดญี่ปุ่นพบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบมากที่สุด คือ อัตราแลกเปลี่ยน รายได้เฉลี่ยต่อคน โดยมีความยืดหยุ่น 2.93 และ 1.49 ตามลำดับ แต่ปัจจัยราคาส่งออกมังคุดแช่เย็นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนี้ยังได้มีข้อเสนอแนะอีกว่า ควรลดราคามังคุดสดส่งออกไปประเทศจีน โดยการลดค่าการตลาดและส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ให้ชาวต่างชาติรู้จักมังคุดไทยให้มากขึ้น อีกทั้งภาครัฐเร่งเจรจาระหว่างประเทศผู้นำเข้าให้เร่งตรวจสอบสินค้าเพื่อลดการเน่าเสียและ

ทำให้ขนส่งมังคุดถึงมือผู้บริโภคได้เร็วขึ้น จากการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ทราบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกมังคุดของไทยในตลาดจีนคือ รายได้เฉลี่ยต่อคน ราคามังคุดส่งออก และส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกมังคุดแช่เย็นแช่แข็งของไทยในตลาดญี่ปุ่น คือ อัตราแลกเปลี่ยน รายได้เฉลี่ยต่อคน

พัชราภรณ์ ฟูศรี (2550, บทคัดย่อ) ปัจจัยทางการตลาดการส่งออกลำไยอบแห้งในเขตภาคเหนือภายใต้กรอบการค้าเสรีไทยและจีน การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัจจัยทางการตลาดการส่งออกลำไยอบแห้งในเขตภาคเหนือ ภายใต้กรอบการค้าเสรีไทยและจีน แนวโน้มปริมาณและมูลค่าการส่งออกลำไยอบแห้งในเขตภาคเหนือ ปัญหาและข้อเสนอแนะในการส่งออกลำไยอบแห้งในเขตภาคเหนือ ภายใต้กรอบการค้าเสรีไทยและจีน ผลการศึกษาพบว่า ข้อมูลด้านปัจจัยทางการตลาดผู้ประกอบการส่งออกลำไยอบแห้งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านผลิตภัณฑ์และด้านช่องทางการจัดจำหน่ายอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนด้านราคาและด้านการส่งเสริมทางการตลาดอยู่ในระดับมาก ปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ประกอบการส่งออกลไยอบแห้งในเขตภาคเหนือภายใต้กรอบการค้าเสรีไทยและจีน ได้แก่ ผู้ประกอบการส่งออกมีปัญหาด้านราคาการส่งออกที่ต่ำผลตอบแทนที่ได้รับยังไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน อีกทั้งยังขาดการรวมกลุ่มในการต่อรองราคา ขาดข้อมูลข่าวสารด้านการส่งออกที่มีประสิทธิภาพ และช่องทางการจัดจำหน่ายที่ลดลง มีข้อเสนอแนะจากผู้ส่งออกลำไยอบแห้งว่า ควรศึกษาข้อมูลการค้าลำไยอบแห้งของจีนให้มากขึ้น และการควบคุมผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพ อีกทั้งรับฟังคำแนะนำจากรัฐบาลในการส่งออก พร้อมให้ความร่วมมือในการตรวจคุณภาพลำไยอบแห้งอย่างเคร่งครัด

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง นโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Analysis) และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย และประเภทคู่แข่งที่สำคัญ เพื่อศึกษานโยบายการส่งออกน้ำตาลของประเทศไทย และเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการศึกษา 2 แบบ คือ

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

   1.1 รายงานประจำปีของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

   1.2 รายงานสถานการณ์ตลาดน้ำตาลในประเทศไทยและในตลาดน้ำตาลโลก

   1.3 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

2. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ การสัมภาษณ์และรับทราบข้อคิดเห็นที่จำเป็นต่อการศึกษาวิจัยจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ดังนี้

ตัวแทนภาครัฐ	จำนวน	2	ท่าน
ตัวแทนโรงงานน้ำตาล	จำนวน	2	ท่าน
ตัวแทนบริษัทส่งออก	จำนวน	2	ท่าน
ตัวแทนชาวไร่อ้อย	จำนวน	2	ท่าน
รวมทั้งสิ้น		8	ท่าน

ซึ่งประกอบไปด้วย

1. นายรังสิต เฮียงราช
   ผู้อำนวยการสำนักนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
   สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม
2. นายวีระศักดิ์ ขวัญเมือง
   ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
3. นายสุรัตน์ ธาดาชวสกุล
   ผู้จัดการทั่วไป
   บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด
4. นางสาวสินี เจียรนัยเลิศธนา
   ผู้จัดการฝ่ายการเงิน
   บริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด
5. นายวรพจน์ จันทรา
   หัวหน้าฝ่ายประสานงานขายการตลาด
   บริษัท น้ำตาลสุพรรณบุรี จำกัด
6. นายคมสัน บรรจงเจริญเลิศ
   เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล
   บริษัท ไทยชูการ์มิลเลอร์ จำกัด
7. นายดอกรัก รักสถาพรพันธ์
   กรรมการสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7
8. นายอัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์
   เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ตลาด สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก ดังนี้

1. เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายในการส่งออกน้ำตาลของไทย
2. เป็นผู้บริหารอยู่ในองค์กรธุรกิจเกี่ยวกับกระบวนการผลิต และการส่งออกน้ำตาล
3. เป็นตัวแทนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอ้อยและน้ำตาล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

1. สภาพตลาดในประเทศ

2. สภาพตลาดในตลาดโลก

ส่วนที่ 2 นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

1. โครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

2. บทบาทของภาครัฐ

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

1. สภาพปัจจัยการผลิต หรือปัจจัยด้านอุปทาน (Factor Conditions) ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

1.1 ด้านวัตถุดิบอ้อย (Natural Resources)

1.2 ด้านเทคโนโลยีการผลิต (Production Technology)

1.3 ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)

2. สภาพความต้องการ หรือปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand Conditions) ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

3. ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ขอหนังสือแนะนำตัวจากมหาวิทยาลัย

2. ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ โดยใช้แบบสอบถามที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า

3. ผู้วิจัยดำเนินการถอดความจากบทสนทนา เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2554-มีนาคม พ.ศ. 2556

การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

1. ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 8 ท่าน และจากเอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

2. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) สรุปความตามประเด็นสำคัญ

3. ผู้วิจัยมีการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล แบบผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม ดังมีรายละเอียดดังนี้ นำข้อมูลจากกลุ่มตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนชาวไร่อ้อย และตัวแทนโรงงานน้ำตาลมาทำการเปรียบเทียบความเหมือน และความแตกต่างของข้อมูล เพื่อสรุปเป็นผลการศึกษา ซึ่งสามารถแสดงได้ ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 คำถาม และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

คำถาม	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	
1. สภาพตลาดในประเทศ	ภาครัฐ, บริษัทส่งออก
2. สภาพตลาดในตลาดโลก	ภาครัฐ, บริษัทส่งออก
ส่วนที่ 2 นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย	
1. โครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	ภาครัฐ, บริษัทส่งออก
2. บทบาทของภาครัฐ	ภาครัฐ, บริษัทส่งออก
ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	
1. สภาพปัจจัยการผลิต หรือปัจจัยด้านอุปทาน (Factor Conditions) ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	โรงงานน้ำตาล, ชาวไร่อ้อย
2. สภาพความต้องการ หรือปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand Conditions) ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	โรงงานน้ำตาล, ชาวไร่อ้อย
3. ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย	โรงงานน้ำตาล, ชาวไร่อ้อย

4. นำเสนอข้อมูลในรูปความเรียงตามวัตถุประสงค์

บทที่ 4
ผลการวิจัย

จากการวิจัยในเรื่องนโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย โดยการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย จำนวน 8 คน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ส่วนที่ 2 นโยบายและมาตรการของภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

1. สภาพตลาดในประเทศ

1.1 สภาวะการผลิตอ้อย และน้ำตาลทราย

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ส่งออกน้ำตาล และชาวไร่อ้อย มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือ มีความเห็นว่า ปริมาณอ้อยและน้ำตาลของไทยในช่วงที่ผ่านมาเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณอ้อยและน้ำตาลเพิ่มสูงหรือลดลงนั้นเกิดจากราคาอ้อยในแต่ละปี หากราคาอ้อยอยู่ในระดับต่ำ ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ก็จะหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า แต่หากราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย เกษตรกรชาวไร่อ้อยก็จะขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 นับได้ว่าเป็นปีประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เนื่องจากเป็นปีแรกที่ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีผลผลิตอ้อย 97.98 ล้านตัน ผลผลิตน้ำตาลทราย 10.2 ล้านตัน ซึ่งคาดว่าจะส่งออกได้กว่า 7 ล้านตัน อีกทั้งประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มสูงขึ้นเป็น 104.59 กิโลกรัมต่อตันอ้อย และระดับคุณภาพอ้อยเพิ่มเป็น 12.04 CCS ทั้งนี้เชื่อว่าเป็นผลจากความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างโรงงานน้ำตาลทราย และชาวไร่อ้อย

“ปริมาณอ้อยและน้ำตาลของไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมาถึงในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลมีทั้งเพิ่มสูงขึ้นและลดลง โดยในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2551/ 2552 ผลผลิตอ้อยของไทยอยู่ที่ 66.46 ล้านตัน ลดลงจาก 73.31 ล้านตัน ขณะที่ผลผลิตน้ำตาลลดลงเหลือ

7.19 ล้านตัน จาก 7.82 ล้านตันในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2550/ 2551 โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณอ้อยและน้ำตาลลดลงคือราคาอ้อยในปี พ.ศ. 2550/ 2551 อยู่ในระดับต่ำ ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่จึงหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า เช่น มันสำปะหลัง แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2552/ 2553 ผลผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นเป็น 68.48 ล้านตัน โดยเป็นผลมาจากการที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ราคาอ้อยในปี พ.ศ. 2552/ 2553 สูงขึ้นตามไปด้วย จึงมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น ในขณะที่ราคาพืชเกษตรอย่างอื่น เช่น มันสำปะหลังมีราคาตกต่ำลง แต่จะเห็นว่าปริมาณน้ำตาลกลับลดลงเหลือ 6.9 ล้านตัน ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพอากาศที่แห้งแล้งมากในช่วงเก็บเกี่ยว ทำให้อ้อยสูญเสียน้ำหนัก โดยอ้อยบางส่วนเจริญเติบโตไม่เต็มที่" (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2550/ 2551 ประเทศไทยผลิตน้ำตาลทรายได้ 78.165 ล้านกระสอบ จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 73.308 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 12.09 CCS เปรียบเทียบกับฤดูการผลิต 2549/ 50 ที่ผลิตน้ำตาลทรายได้ 72.995 ล้านกระสอบ จากปริมาณอ้อย 63.797 ล้านตัน ที่ระดับคุณภาพอ้อย 11.91 CCS

ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2551/ 2552 ผลิตน้ำตาลทรายได้ 71.865 ล้านกระสอบ จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 66.463 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 12.28 CCS

ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2552/ 2553 สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ถึง 69.287 ล้านกระสอบ จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 68.485 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 11.58 CCS

ในฤดูการผลิตปี 2553/ 2554 ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 96.630 ล้านกระสอบ จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 95.358 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 11.78 CCS" (ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"ในส่วนของสภาวะการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทยในช่วงที่ผ่านมานั้น มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของประชากร ที่มีผลให้ปริมาณการบริโภคเพิ่มขึ้น และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในฤดูการผลิตล่าสุด 2553/ 2554 จากประมาณการขั้นต้น ไทยผลิตอ้อยได้ 95.35 ล้านตัน และผลิตน้ำตาลได้ 9.64 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้น 39.20% และ 39.11% ตามลำดับ นับว่าเป็นปริมาณอ้อยและน้ำตาลที่สูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีค่าความหวาน (CCS) อยู่ที่ 11.78 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ปริมาณอ้อยของไทยอยู่ในช่วง 63.8-95.3 ล้านตัน และปริมาณน้ำตาลอยู่ในช่วง 6.9-9.6 ล้านตัน" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมานั้นถือว่าอยู่ในช่วงที่เติบโตขึ้นเนื่องมาจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่สูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้ราคาอ้อยนั้นสูงขึ้นตามไปด้วย

ประกอบกับราคาสินค้าเกษตรอื่น ๆ นั้นลดลง ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยหันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้น และทางโรงงานเองก็พยายามที่จะขยายกำลังการผลิตของตนให้มากขึ้นเช่นกัน”
(สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

“ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณในแต่ละปีไม่แน่นอน ทั้งนี้นอกจากจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศเป็นสำคัญแล้ว ราคาน้ำตาลในตลาดโลก ก็นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการ เพราะจะส่งผลถึงราคาอ้อยของไทยในแต่ละปีด้วย ซึ่งชาวไร่อ้อยจะทำการปลูกอ้อยมากขึ้นเมื่ออ้อยมีราคาสูง เช่นในปี พ.ศ. 2551 ผลิตน้ำตาลทรายได้ 7.8 ล้านตัน จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 73.31 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 12.28 CCS แต่พอปี พ.ศ. 2552 กลับผลิตน้ำตาลทรายได้ 7.19 ล้านตัน จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 66.46 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 11.58 CCS เนื่องจากราคาอ้อยในปี พ.ศ. 2550/ 2551 อยู่ในระดับต่ำ ชาวไร่หันไปปลูกพืชอื่น ๆ ทดแทน ในปี พ.ศ. 2554 ไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 96.64 ล้านตัน จากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 95.3 ล้านตัน และระดับคุณภาพอ้อยที่ 11.78 CCS และในล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 นับได้ว่าเป็นปีประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เนื่องจากเป็นปีแรกที่ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีผลผลิตอ้อย 97.98 ล้านตันผลผลิตน้ำตาลทราย 10.2 ล้านตัน ซึ่งคาดว่าจะส่งออกได้กว่า 7 ล้านตัน อีกทั้งประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มสูงขึ้นเป็น 104.59 กิโลกรัมต่อตันอ้อย และระดับคุณภาพอ้อยเพิ่มเป็น 12.04 CCS อันเป็นผลจากความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายและ ชาวไร่อ้อย”
(อัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

1.2 ปัญหาและอุปสรรคของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศ

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นว่าปัญหาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลประสบในขณะนี้ ได้แก่

1.2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยไว้ดังนี้

1.2.1.1 การขาดแคลนแรงงานและประสิทธิภาพของแรงงานต่ำ

1.2.1.2 ขาดการวางแผนการจัดการชาวไร่ที่เหมาะสม

1.2.1.3 ราคาวัตถุดิบอ้อยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ในขณะที่มีคุณภาพต่ำลง

1.2.1.4 การขาดน้ำ ขาดพันธุ์อ้อย และขาดเงินทุน

1.2.1.5 เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ทำให้มีการสูญเสียน้ำตาลในกระบวนการผลิต

1.2.1.6 ปัญหาด้านการขนส่งและขนถ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ

1.2.1.7 ขาดการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งเกษตรกรและโรงงานยังขาดวิสัยทัศน์ที่จะให้ความสนใจกับผลตอบแทนในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้น พร้อมกันนี้ได้ทางแก้ไขปัญหาเป็น 3 ระยะดังนี้

แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น

1. จะต้องดำเนินการจัดเงินกู้ยืมเพิ่มเติมให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายพร้อมทั้งหลักประกันในการชำระคืนเงินกู้

2. จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

3. หารายได้เพิ่มให้กับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเ ช่น ปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย เพิ่มกิโลกรัมละ 2 บาท

แนวทางแก้ไขปัญหาระยะกลาง

1. ลดปริมาณส่งออกน้ำตาลทรายสู่ตลาดโลก โดยนำอ้อยไปผลิตเชื้อเพลิง เอทานอลในเชิงพาณิชย์ และสร้างตลาดขึ้นภายในประเทศ

2. ขยายตลาดการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ โดยพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่และสร้างมูลค่าเพิ่ม

3. ลดพื้นที่เพาะปลูกอ้อย โดยลดการช่วยเหลือกรณีชาวไร่อ้อยได้รับราคาไม่คุ้มกับต้นทุน และส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจทดแทน

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิตโดยการจัดระบบน้ำ/ พันธุ์ดี/ ปุ๋ย/ เทคโนโลยีสมัยใหม่ให้กับชาวไร่อ้อย พัฒนาการเก็บเกี่ยวและจัดระบบการขนส่งอ้อยเข้าสู่โรงงาน พัฒนาคุณภาพอ้อยที่ตัดส่งเข้าโรงงาน พัฒนาและกำหนดประสิทธิภาพการผลิตขั้นต่ำของโรงงาน รวมไปถึงการสร้างพันธมิตรกับประเทศผู้ส่งออกโดยผลักดันให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออก และร่วมมือกันในการสร้างเสถียรภาพราคาน้ำตาลในส่วนของผู้ส่งออกมีความเห็นต่อปัญหาอุปสรรคของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดังนี้

1. มีความเห็นว่าข้อบังคับต่าง ๆ เก่าเกินไปและไม่มีการแก้ไขมาเป็นเวลานาน เช่น การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นยังก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต

2. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ในการแบ่งปันรายได้จากการค้าน้ำตาล และผลพลอยได้จากอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ทำให้ชาวไร่อ้อยเสียเปรียบ

3. ปัญหาการขาดเสถียรภาพของราคาอ้อย ส่งผลทำให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ลดต่ำลงและจะต่ำกว่าต้นทุนการผลิตอ้อย จึงทำให้เกิดปัญหาภาระหนี้สินให้กับเกษตรกรมากขึ้น

4. การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากราคาอ้อยที่กำหนดตามคุณภาพอ้อย หรือความหวาน CCS ในขณะนี้ยังไม่เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต

5. การเสนอขอขึ้นราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นแต่เป็นปัญหาที่เป็นข้อวิตกกังวลในผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภค

“แม้ปัจจุบันไทยจะถูกจัดให้เป็นประเทศผู้ผลิตที่ถือว่ามีต้นทุนค่อนข้างต่ำอยู่แล้วก็ตาม แต่ในช่วงที่ผ่านมาต้นทุนการผลิตและการตลาดน้ำตาลของไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับคู่แข่ง ยังมีรูรั่วในกระบวนการผลิตที่สามารถลดต้นทุนให้ต่ำลงได้อีกหลายจุด ปัญหาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลประสบในขณะนี้ ได้แก่ ปัญหาในการผลิตอ้อย อันเนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงานและประสิทธิภาพแรงงานต่ำ ขาดการวางแผนการจัดการชาวไร่ ราคาวัตถุดิบอ้อยมีแนวโน้มที่สูงขึ้นในขณะที่มีคุณภาพต่ำลงเนื่องจากใช้วิธีการเก็บเกี่ยวที่ไม่เหมาะสม สำหรับปัญหาด้านการผลิตน้ำตาล ได้แก่ เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ทำให้มีการสูญเสียน้ำตาลในกระบวนการผลิต ปัญหาด้านการขนส่งและขนถ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพและที่สำคัญคือขาดการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งเกษตรกรและโรงงานยังขาดวิสัยทัศน์ที่จะให้ความสนใจกับผลตอบแทนในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้น จึงไม่อยากลงทุนในการวิจัยและพัฒนาซึ่งยังไม่เห็นผลตอบแทนในทันที หากไทยต้องการคงความเป็นผู้นำในตลาดน้ำตาลโลกต่อไป อาวุธที่สำคัญในการต่อสู้คู่แข่งขันในตลาดโลกยุคโลกาภิวัฒน์คือความมีประสิทธิภาพในด้านต้นทุน (Cost Efficiency) ต้องมีการลดความสูญเสียที่ไม่จำเป็นทุกด้านในกระบวนการผลิตการตลาด ตลอดจนต้องมีการพัฒนาคุณภาพของอ้อยซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบให้มีผลผลิตและความหวานปริมาณสูง พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาดให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนั้นควรมีการวิจัยและพัฒนาสินค้าใหม่ต่อเนื่องจากน้ำตาลให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เชื่อว่าการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลและการพัฒนานี้” (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยประสบปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาคุณภาพอ้อยต่ำ เนื่องจากการขาดน้ำ ขาดพันธุ์ ขาดเงินทุน ปัญหาปริมาณอ้อยมาก เนื่องจากสัดส่วนการส่งออกเพิ่มและเน้นการขยายพื้นที่เพิ่ม ปัญหาราคาน้ำตาลภายในคงที่ เนื่องจากราคาขายถูกควบคุมและปริมาณการบริโภคค่อนข้างคงที่ รวมถึงปัญหาราคาตลาดโลกตกต่ำ และเนื่องจากปริมาณอ้อยทั่วโลก สต๊อกน้ำตาลตกค้างจำนวนมาก การบิดเบือนราคาจากสหรัฐอเมริกา กลุ่มอียู และญี่ปุ่น เป็นต้น พร้อมกันนี้ขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเป็น 3 ระยะ โดยแนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น จะต้องดำเนินการจัดเงินกู้ยืมเพิ่มเติมให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายพร้อมทั้ง

หลักประกันในการชำระคืนเงินกู้ จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และหารายได้เพิ่มให้กับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เช่น ปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพิ่มกิโลกรัมละ 2 บาท สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาระยะกลาง ได้แก่ ลดปริมาณส่งออกน้ำตาลทรายสู่ตลาดโลก โดยนำอ้อยไปผลิตเชื้อเพลิงเอทานอลในเชิงพาณิชย์ และสร้างตลาดขึ้นภายในประเทศ ขยายตลาดการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศ โดยพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่และสร้างมูลค่าเพิ่ม และควรลดพื้นที่เพาะปลูกอ้อย โดยลดการช่วยเหลือกรณีชาวไร่อ้อยได้รับราคาไม่คุ้มกับต้นทุน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจทดแทน ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรดำเนินการพัฒนาประสิทธิ-ภาพการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยการจัดระบบน้ำ/ พันธุ์/ ปุ๋ย/ เทคโนโลยีสมัยใหม่ให้กับชาวไร่อ้อย พัฒนาการเก็บเกี่ยวและจัดระบบการขนส่งอ้อยเข้าสู่โรงงาน พัฒนาคุณภาพอ้อยที่ตัดส่งเข้าโรงงาน พัฒนาและกำหนดประสิทธิภาพการผลิตขั้นต่ำของโรงงาน รวมไปถึงการสร้างพันธมิตรกับผู้ส่งออกโดยผลักดันให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออก และช่วยกันสร้างเสถียรภาพราคาน้ำตาล" (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"ประเด็นปัญหาของอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถสรุปได้ ดังนี้ 1. ความไม่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ในผลพลอยได้จากอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เป็นประเด็นที่เกษตรกรได้เรียกร้องให้ฝ่ายโรงงานน้ำตาลต้องนำผลพลอยได้ โดยเฉพาะกากน้ำตาลที่เป็นรายได้จากการจำหน่ายมารวมในบัญชีรายได้ของน้ำตาลทราย ถือว่าเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย 2. ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ในการแบ่งปันรายได้จากการค้าน้ำตาลในทางปฏิบัติแล้วยังเกิดความไม่เป็นธรรม เพราะพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ในเรื่องการแบ่งปันผลพลอยได้ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้ชาวไร่อ้อยเสียเปรียบ 3. ปัญหาการขาดเสถียรภาพของราคาอ้อย ส่งผลทำให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ลดต่ำลง และจะต่ำกว่าต้นทุนการผลิตอ้อย จึงทำให้เกิดปัญหาภาระหนี้สินให้กับเกษตรกรมากขึ้น 4. การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากราคาออยที่กำหนดตามคุณภาพอ้อย หรือความหวาน CCS ในขณะนี้ยังไม่เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต 5. การเสนอขอขึ้นราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น แต่จะเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ปัญหาของอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศ ก็สามารถกล่าวได้ว่ามาจากข้อบังคับต่างๆที่เก่าเกินไปและไม่มีการแก้ไขมาเป็นเวลานานมาก ทำให้ตัวเลขต้นทุนการผลิตตามข้อบังคับไม่ได้แสดงถึงตัวเลขตามความเป็นจริงทำให้ทางโรงงานไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาสินค้าของตน

ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาลก็เก่าเกินไป ไม่ได้ปรับเปลี่ยนไปตามพฤติกรรมของผู้บริโภคที่ปรับเปลี่ยนไปตามเวลาที่ผ่านมาทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้อบังคับกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

2. สภาพตลาดในตลาดโลก

2.1 ประเทศคู่ค้าและคู่แข่งที่มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลโลก

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นสอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเห็นว่าประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าได้แก่

2.1.1 ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก สามารถส่งออกน้ำตาลทรายได้มากกว่า 25 ล้านตันต่อปี หรือประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดของตลาดโลก

2.1.2 ประเทศอินเดียเป็นทั้งผู้ส่งออก และนำเข้าน้ำตาลทรายสลับกันไปทุก ๆ 2-3 ปี สามารถผลิตน้ำตาลได้ประมาณ 20 ล้านตัน/ ปี

2.1.3 ประเทศจีนซึ่งจัดเป็นประเทศที่บริโภคน้ำตาลทรายมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศอินเดีย

2.1.4 ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายอันดับ 3 ของโลก จากที่เคยอยู่ในอันดับสองของโลก ออสเตรเลียเคยผลิตน้ำตาลได้มากถึง 6.0 ล้านตันในปีการผลิต 2538/ 2539 แต่ปริมาณการผลิตลดลงเรื่อย ๆ จนเหลือปริมาณการผลิต 3.6 ล้านตันในปีการผลิต 2552/ 2553สำหรับประเทศคู่ค้าหรือตลาดส่งออก ที่สำคัญของไทยส่วนใหญ่อยู่ในเอเชีย คิดเป็นสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 90 ได้แก่ ประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจากไทยรายใหญ่ที่สุด รองลงมาได้แก่ญี่ปุ่น จีน ไต้หวัน อิรัก จีน ศรีลังกา และเกาหลีใต้

"มีทั้งประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้า และเป็นประเทศคู่ค้าของไทย ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ 1) บราซิล จัดเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่สุดของโลก โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นของปริมาณอ้อยเฉลี่ยร้อยละ 7-10 ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลามากกว่า 10 ปี ทั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศชัดเจนในเรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ส่งผลให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย และมีการลงทุนในโรงงานใหม่ ๆ บราซิลสามารถส่งออกน้ำตาลทรายได้มากกว่า 25 ล้านตันต่อปี หรือประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดของตลาดโลก บราซิลมีข้อได้เปรียบเมื่อเทียบกับผู้ผลิตอื่น ๆ ก็คือ สามารถปรับเพิ่มสัดส่วนอ้อยที่จะนำไปผลิตเป็นเอทานอลหรือน้ำตาลทรายได้ หากผลตอบแทนที่ได้สูงกว่า 2) จีน จัดเป็นประเทศที่บริโภค

น้ำตาลทรายมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากอินเดีย ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายของจีนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 สอดคล้องกับการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจจีน ปกติจีนจะนำเข้าน้ำตาลทรายดิบปีละประมาณ 1-2 ล้านตัน ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผลผลิตภายในประเทศ ส่วนใหญ่น้ำตาลทรายดิบที่นำเข้า จะเป็นน้ำตาลตามข้อผูกพันระยะยาวกับคิวบาและออสเตรเลีย 3) อินเดียเป็นทั้งผู้ส่งออก และนำเข้าน้ำตาลทรายสลับกันไปทุก ๆ 2-3 ปี ในปีการผลิต 2552/ 2553 อินเดียสามารถผลิตน้ำตาลได้ประมาณ 20 ล้านตัน ในขณะที่ความต้องการภายในประเทศมีประมาณ 25 ล้านตัน การผลิตน้ำตาลทรายของอินเดียมีความผันผวนมาก เนื่องมาจากความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับราคาอ้อยและราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอินเดียไม่มีเสถียรภาพ 4. สหภาพยุโรปการผลิตน้ำตาลในสหภาพยุโรปใช้หัวบีท (Beet) เป็นวัตถุดิบ ซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่าน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อย ในอดีตสหภาพยุโรปให้เงินอุดหนุนในการส่งออก เพื่อให้ผู้ผลิตน้ำตาลในสหภาพยุโรปสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตน้ำตาลในประเทศอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปที่ใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบได้ ในปี 2548 องค์การการค้าโลก (WTO) ตัดสินให้สหภาพยุโรปยกเลิกการให้เงินอุดหนุน ทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลในประเทศอื่นสามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดตะวันออกกลางกับประเทศผู้ผลิตจากกลุ่มสหภาพยุโรป การบริโภคน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรปค่อน ข้างคงที่คือ ประมาณ 18 ล้านตันต่อปี ในส่วนของการผลิตน้ำตาลทรายนั้นจะอยู่ที่ประมาณ 16 ล้านตันต่อปี 5. ออสเตรเลียเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายอันดับ 3 ของโลก รองจากบราซิล และไทย น้ำตาลที่ส่งออกเกือบทั้งหมดเป็นน้ำตาลทรายดิบ ประเทศที่นำเข้าน้ำตาลทรายจากออสเตรเลีย ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2548 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในออสเตรเลียได้รับผลกระทบจากน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกจากประเทศบราซิล ส่งผลให้พื้นที่ปลูกอ้อยในออสเตรเลียลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปีการผลิต 2552/ 2553 ออสเตรเลียผลิตน้ำตาลได้เพียง 3.6 ล้านตัน" (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่แห่งหนึ่งของโลก โดยผลผลิตที่ได้จะใช้บริโภคในประเทศประมาณร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 70 จะส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ อาทิ อินเดีย และจีน แม้ว่าจะมีปริมาณการผลิตน้ำตาลมากกว่าไทย แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่เพียงพอต่อการบริโภคและต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ส่งผลให้ปัจจุบันไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ 1 ใน 3 อันดับแรกของโลก โดยมีการส่งออกประมาณ 5 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า ส่งออกประมาณ 1,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ตลาดส่งออกที่สำคัญอยู่ในเอเชียคิดเป็นสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 90 ที่สำคัญได้แก่ ตลาดประเทศในกลุ่มอาเซียน ญี่ปุ่น ไต้หวัน อินเดีย อิรัก จีน ศรีลังกา และเกาหลีใต้ โดยคู่แข่งที่สำคัญทางด้านการส่งออกน้ำตาลของไทย ได้แก่

ออสเตรเลียซึ่งมีตลาดเป้าหมายที่ประเทศในเอเชียเช่นเดียวกันกับไทย" (รังสิต เสียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในตลาดน้ำตาลโลก ได้แก่ 1. บราซิล ในปี พ.ศ. 2554/2555 ผลผลิตอ้อยลดลงเนื่องจากการปลูกอ้อยใหม่ล่าช้า ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากการเกิดวิกฤติทางด้านการเงินโลกในปี พ.ศ. 2551/ 2552 นอกจากนั้นเกิดปัญหาสภาพอากาศผิดปกติ 3 ปี ติดต่อกัน และจากการที่ผลผลิตน้ำตาลและเอทานอลลดลง ทำให้ต้องมีการนำเข้าเอทานอลจากสหรัฐ ฯ นอกจากนั้นเชื้อเพลิงทุกชนิดเกิดการขาดแคลน เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการพลังงานเพิ่มขึ้น 2. อินเดีย ปัจจุบันอินเดียเป็นผู้บริโภคน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลก และเป็นผู้ผลิตน้ำตาลอันดับ 2 ของโลก ผลผลิตมีลักษณะเป็นวัฏจักร ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาล และการเพาะปลูกที่พึ่งพาสภาพดินฟ้าอากาศ 3. กัวเตมาลา ปัจจุบันมีการผลิต 2.4 ล้านตัน และส่งออก 1.6 ล้านตัน ส่วนใหญ่ส่งไปยังเม็กซิโก 4. อัฟริกาใต้ ในปัจจุบันผลิตน้ำตาลได้เพียง 1.9 ล้านตัน และใช้บริโภคภายในประเทศ 1.6 ล้านตัน ส่วนที่เหลือส่งออก 5. ออสเตรเลีย มีโรงงานน้ำตาลในรัฐ Queensland 21 โรงงาน และในรัฐ New South Wales 3 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2553 ออสเตรเลียต้องเผชิญกับความแห้งแล้ง ตามด้วยฝนตกหนัก ทำให้มีอ้อยค้างไร่ที่ไม่ได้ตัดส่งเข้าโรงงานถึง 6 ล้านตัน และในปี พ.ศ. 2554 การฟื้นตัวยังไม่ดี แต่คาดว่าในปี พ.ศ. 2555 น่าที่จะดีขึ้น" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ถ้าเราจำกัดพื้นที่ในภูมิภาคนี้คือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศที่สามารถส่งออกน้ำตาลได้ ได้แก่ ออสเตรเลีย (ประมาณ 2 ล้านตันต่อปี), อินเดีย (ประมาณ 3 ล้านตันต่อปี), ปากีสถาน, และฟิลิปปินส์ที่เริ่มกลับมาส่งออกได้อีกครั้งในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา (ประมาณ 1 ล้านตันต่อปี) ประเทศคู่ค้าหลักของไทยได้แก่ อินโดนีเซีย, ญี่ปุ่น, และจีน" (สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

2.2 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลไปต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชีย ที่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เกินความต้องการบริโภคภายในประเทศมาโดยตลอด และมีน้ำตาลทรายคงเหลือส่งออกประมาณ 2 ใน 3 ของผลผลิต และการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่เป็นอันดับสองของโลก รองจากบราซิล มีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดี และมีโอกาสที่จะมีการส่งออกน้ำตาลเพิ่มขึ้น โดยเห็นได้จากปริมาณอ้อยและน้ำตาลของไทยที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ในขณะที่ปริมาณความต้องการภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ซึ่งส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลที่เหลือ

กลายเป็นน้ำตาลเพื่อการส่งออก และเมื่อพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐาน ในช่วง 2-3 ปีมานี้ จะเป็นช่วงขาขึ้นเนื่องจากมีการผลิตอ้อยและน้ำตาลน้อยกว่าการบริโภค ทำให้ราคาน้ำตาลแพงขึ้น ผู้ซื้อน้ำตาลจึงไม่ซื้อน้ำตาลในปริมาณที่มาก สำหรับปัจจัยทางด้านสภาพดินฟ้าอากาศในแต่ละภูมิภาคที่มีความไม่แน่นอนสูง ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลได้ทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อราคาน้ำตาลในตลาดโลก

"ปัจจุบัน ไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่อันดับ 2 ของโลก รองจากบราซิล (ส่งออกประมาณ 50 ล้านตัน/ ปี) โดยไทยสามารถส่งออกได้ประมาณปีละมากกว่า 5 ล้านตัน และการส่งออกน้ำตาลของไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นได้จากปริมาณอ้อยและน้ำตาลของไทยที่เพิ่มสูงขึ้น จนคาดกันว่าในปี พ.ศ. 2554/ 2555 ปริมาณอ้อยจะทะลุ 100 ล้านตัน หรือปริมาณน้ำตาล 10.2 ล้านตันสูงกว่าปี พ.ศ. 2553/ 2554 ที่ผลิตน้ำตาลได้ 9.6 ล้านตัน โดยจัดสรรเป็นน้ำตาล โควตา ก. สำหรับบริโภคภายในประเทศ 2.4 ล้านตัน เหลือเป็นน้ำตาลโควตา ข. และ ค. ประมาณ 8 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 1.3 ล้านตัน ทั้งนี้แบ่งเป็นน้ำตาลทรายดิบ 6 ล้านตัน น้ำตาลทรายขาว 2 ล้านตัน ในปีที่ผ่านมาไทยส่งออกน้ำตาล 6.7 ล้านตัน โดยส่งออกไปตามภูมิภาคเอเชีย 5.7 ล้านตัน หรือ 86% ของปริมาณน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมด ประเทศอินโดนีเซียเป็นนำเข้าผู้มากที่สุด 1.3 ล้านตัน กัมพูชา 4 แสนตัน ฟิลิปปินส์ 2 แสนตัน และมาเลเซีย 1 แสนตัน ซึ่งอินโดนีเซียและมาเลเซียจะเป็นตลาดสำคัญ เพราะอินโดนีเซียต้องนำเข้าน้ำตาลปีละประมาณ 3 ล้านตัน ส่วนมาเลเซียต้องนำเข้าน้ำตาลปีละประมาณ 1.6 ล้านตัน ไทยจึงมีโอกาสส่งออกเพิ่มขึ้น"
(รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555

"การส่งออกน้ำตาลของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งด้านปริมาณและมูลค่า ตามการเพิ่มขึ้นของปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลภายในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2553/ 2554 สามารถผลิตน้ำตาลได้สูงถึงประมาณ 9.6 ล้านตัน จากปริมาณอ้อย 95.36 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นน้ำตาลสำหรับใช้บริโภคภายในประเทศประมาณ 2.5 ล้านตัน และส่งออกประมาณ 6.68 ล้านตัน สามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในประเทศ และที่เป็นสินค้าส่งออกเป็นมูลค่ากว่า 109,447 ล้านบาท เทียบกับปี พ.ศ. 2552/ 2553 ที่มีปริมาณอ้อย 68.5 และปริมาณน้ำตาล 6.9 ล้านตัน และมีน้ำตาลส่งออก 4.47 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 69,318 ล้านบาท และคาดว่า ปี พ.ศ. 2554/ 2555 จะมีปริมาณน้ำตาล เพิ่มขึ้นเป็น 10.21 ล้านตัน จากปริมาณอ้อย 97.7 ล้านตัน และจะมีน้ำตาลส่งออกได้ประมาณ 7.8 ล้านตัน บริโภคในประเทศประมาณ 2.4-2.5 ล้านตันหรือ 24-25 ล้านกระสอบ ทั้งนี้จะเห็นว่าปริมาณความต้องการในประเทศค่อนข้างคงที่" (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“มองว่าตลาดน้ำตาลในต่างประเทศช่วง 2-3 ปีมานี้ จะเป็นช่วงขาขึ้น เนื่องจากมีการผลิตอ้อยและน้ำตาลน้อยกว่าการบริโภค ประกอบกับราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวไปในระดับที่สูงเพราะมีผลผลิตในตลาดโลกน้อยกว่าการบริโภคทำให้ราคาน้ำตาลแพง ผู้ซื้อน้ำตาลจึงไม่ซื้อน้ำตาลในปริมาณที่มาก สำหรับภาพโดยรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลปี พ.ศ. 2554/ 2555 มองว่า ในแต่ละพื้นที่มีหลายพื้นที่มีสภาพดินฟ้าอากาศดี และที่น่าจับตามอง คือผลผลิตอ้อยและน้ำตาลจากสหภาพยุโรปและยุโรปตะวันออกอย่างรัสเซีย จะมีมากขึ้น จากเดิมปี 2554 มีน้ำตาลทรายขาวประมาณ 2.7 ล้านตัน ปี 2555 คาดว่าจะมีปริมาณสูงถึง 5 ล้านตัน เมื่อเป็นแบบนี้จึงทำให้รัสเซียมีการนำเข้าน้ำตาลดิบจากทั่วโลกลดลง และจะสามารถส่งออกน้ำตาลทรายขาวไปยังสหภาพโซเวียตเดิมได้อีกด้วย ปี พ.ศ. 2555 รัสเซียจะมีผลผลิตน้ำตาลมากขึ้นหรือผลิตได้ประมาณ 5 ล้านตัน เท่ากับว่ารัสเซียจะมีการนำเข้าไม่ถึง 1 ล้านตันในปีนี้ และสำหรับอินเดียก็จะเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีผลผลิตอ้อยและน้ำตาลมากขึ้นโดยปี พ.ศ. 2553/ 2554 อินเดียมีปริมาณน้ำตาลอยู่ที่ 24.2 ล้านตัน พอปี พ.ศ. 2554/ 2555 ขึ้นมาอยู่ที่ 25-26 ล้านตัน ก็ทำให้อินเดียมีน้ำตาลเหลือส่งออกได้ 3-4 ล้านตันไปทั่วโลก แต่ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลอินเดียจะอนุมัติให้ส่งออกน้ำตาลทั้งปีได้แค่ไหน เพราะจะต้องดูเรื่องเงินเฟ้อในประเทศประกอบด้วย เพราะถ้ามีการส่งออกน้ำตาลมาก ๆ ก็จะทำให้น้ำตาลในประเทศอินเดียตึงตัวและราคาแพง เนื่องจากเป็นประเทศที่บริโภคน้ำตาลต่อปีสูง 22-23 ล้านตัน ในขณะที่หลายพื้นที่มีสภาพอากาศดี แต่ก็ยังมีบางพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เช่น บราซิลที่สภาพอากาศหนาวเย็นเกินไป เกิดน้ำค้างแข็ง อ้อยได้รับความเสียหาย ขณะเดียวกันยังต้องเผชิญปัญหาวิกฤติการเงินทำให้ขาดเงินทุนปลูกอ้อยใหม่ ทำให้มีผลผลิตต่อไร่ลดลง มีปริมาณอ้อยทั่วประเทศ 540 ล้านตัน จาก 623.9 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2553/ 2554 แต่อย่างไรก็ตามแม้ผลผลิตอ้อยในบราซิลจะต่ำลงแต่ก็ยังคงรักษาสถิติการส่งออกเบอร์ 1 ของโลกได้ต่อไป ขณะที่ประเทศไทยยังคงรักษาระดับผู้ส่งออกเบอร์ 2 ของโลก ในขณะเดียวกันประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนปี พ.ศ. 2554/ 2555 จะกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลหลักแทนที่รัสเซีย เนื่องจากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของจีนจะมีน้อยกว่าปริมาณการบริโภคในประเทศ คาดว่าผลผลิตน้ำตาลของจีนปี พ.ศ. 2554/ 2555 จะมีจำนวน 11.5-12.0 ล้านตัน ซึ่งอาจทำให้จีนต้องนำเข้าน้ำตาลถึง 3 ล้านตัน อย่างไรก็ตามการที่จีนนำเข้าน้ำตาลมาก และบราซิลมีผลผลิตน้อยลง จะทำให้ประเทศไทยได้ประโยชน์ในแง่ที่ทำให้ไทยมีการส่งออกน้ำตาลได้มากขึ้น และทำให้ราคาน้ำตาลอยู่ในระดับที่สูงเกิน 20 เซ็นต์/ ปอนด์ ดูได้จากราคาน้ำตาลในช่วงไตรมาส 1 และ 2 ปี พ.ศ. 2555 ที่ราคาน้ำตาลยังยืนอยู่ในระดับสูง แต่หลังจากนั้นไตรมาส 3 และ 4 จะต้องมาประเมินภาพสถานการณ์น้ำตาลที่เข้าสู่ตลาดโลกอีกครั้ง เนื่องจากสภาพอากาศในแต่ละซีกโลกยังมีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้นถ้าเกิดปัญหาภัยธรรมชาติก็จะเกิดผลได้ทั้งปัจจัยบวกและปัจจัยลบ” (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล,

สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ปริมาณการส่งออกน้ำตาลไปต่างประเทศของไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาถือว่าอยู่ที่ในช่วงขาขึ้น เพราะความต้องการบริโภคภายในประเทศค่อนข้างคงที่ ทำให้ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตเพิ่มขึ้นได้ในแต่ละปีจะกลายเป็นน้ำตาลสำหรับส่งออก" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

2.3 ปัญหาและอุปสรรคในส่งออกน้ำตาลทราย

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายไปต่างประเทศของไทยไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

2.3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไว้ สรุปได้ดังนี้

2.3.2 ความไม่สอดคล้องระหว่างปริมาณการผลิตกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ระดับราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็ว

2.3.3 ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการส่งออก ได้แก่ บริการท่าเรือน้ำลึกในการขนถ่ายสินค้า นิคมและเขตปลอดภาษีเพื่อการส่งออก

2.3.4 ด้านสินเชื่อและแหล่งเงินทุนยังขาดสถาบันเฉพาะกิจที่จะสนับสนุนการส่งออก ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกสูง

2.3.5 ด้านระบบภาษีอากรที่มีอยู่ ยังไม่มีลักษณะที่จะส่งเสริมการส่งออกให้ดีพอ

2.3.6 ขาดการศึกษาวิจัยตลาดการค้า และขาดการให้ความร่วมมือในด้านข้อมูล

2.3.7 ขาดการรักษาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าส่งออก โดยปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าผิดมาตรฐานออกมาอยู่เนือง ๆ

2.3.8 ด้านระเบียบพิธีการในการส่งออก และการปฏิบัติงานมีข้อยุ่งยากและล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูงในกรณีที่สินค้าส่งออกต้องถูกบังคับโดยระเบียบและกฎหมายของหลายหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การปรับลดภาษีนำเข้าสินค้าน้ำตาลตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งจูงใจและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เพิ่มปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาล และโดยอาศัยศักยภาพด้านการมีพื้นที่และแรงงานราคาถูกที่ใช้เพาะปลูกและเก็บเกี่ยวอ้อยเป็นจำนวนมาก อาจจะทำให้ประเทศเหล่านี้มีน้ำตาลเพียงพอต่อการบริโภคในประเทศในอนาคต รวมทั้งมีส่วนเหลือเพื่อการส่งออกจนแข่งขันกับน้ำตาลของไทย พร้อมกันนี้ได้เสนอแนวทางในการเพิ่มผลผลิตอ้อยต่อไร่ รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของอ้อยให้สูงขึ้น โดยภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาพันธ์อ้อยที่ให้ผลผลิตและมีคุณภาพสูง นอกจากนี้ควรจัดหาปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในราคาต่ำให้กับ

เกษตรกรชาวไร่อ้อย และจัดหาแหล่งน้ำรวมถึงระบบชลประทานให้เข้าถึงพื้นที่เพาะปลูกอย่างทั่วถึง ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้ต้นทุนการผลิตอ้อยลดลง ซึ่งจะช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นในระยะยาวได้อย่างมั่นคง ในส่วนของผู้ส่งออกได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การส่งมอบน้ำตาลไม่ทัน ซึ่งเกิดจากระเบียบพิธีการในการส่งออก และการปฏิบัติงานมีข้อยุ่งยากและล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ผลิตน้ำตาลไทยเสียค่าปรับและเสียภาพลักษณ์ประเทศ

2. ปัญหาในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การส่งออก ได้แก่ บริการท่าเรือน้ำลึกในการขนถ่ายสินค้า ขีดความสามารถในการลำเลียงน้ำตาลลงเรือ นำน้ำตาลจากโรงงานไปยังโกดังท่าเรือ เพิ่มขีดความสามารถในการรองรับเรือสินค้าขนาดใหญ่

“ในระยะที่ผ่านมามีปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของไทยซึ่งขอสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้ 1. ปริมาณการผลิตน้ำตาลที่ไม่อาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศได้ สาเหตุที่สำคัญอันเนื่องมาจากการผลิต โดยเฉพาะราคาอ้อยและน้ำตาลในปีหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับระดับราคาสินค้านั้นในปีก่อน ดังนั้น ความต้องการของตลาดในต่างประเทศ ซึ่งเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ทุก ๆ ปี มีผลทำให้ระดับราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็ว ความไม่สอดคล้องระหว่างปริมาณการผลิตกับความต้องการของตลาดต่างประเทศดังกล่าว 2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการส่งออกยังขาดการดำเนินงานให้เป็นผลดีเท่าที่ควร ที่สำคัญ ได้แก่ บริการท่าเรือน้ำลึกในการขนถ่ายสินค้า นิคมและเขตปลอดภาษีเพื่อการส่งออก ด้านสินเชื่อและแหล่งเงินทุนยังขาดสถาบันเฉพาะกิจที่จะสนับสนุนการส่งออก ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกสูง และสินค้าจากประเทศไทยเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ 3. สิ่งจูงใจในการส่งออกในรูปภาษีอากร สิทธิประโยชน์และการคืนเงินภาษีที่เป็นอยู่ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และยังไม่จัดให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ 4. การศึกษาวิจัยตลาดการค้าในระยะที่ผ่านมามีอยู่จำกัดมาก การดำเนินงานในด้านนี้จะมีความสำคัญในด้านการวางแผนการผลิตและการลงทุนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ส่งออกเป็นสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวในตลาดอย่างรุนแรง 5. ขาดการรักษาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าส่งออก ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าผิดมาตรฐานออกมาอยู่เนือง ๆ สาเหตุมิได้เกิดจากระบบการตรวจสอบและออกใบอนุญาตส่งออกเท่านั้น แต่เกิดจากระบบการผลิตสินค้าที่หย่อนในเรื่องการรักษาคุณภาพและมาตรฐานด้วย 6. ระเบียบพิธีการในการส่งออก และการปฏิบัติงานมีข้อยุ่งยากและล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง ในกรณีที่สินค้าส่งออกต้องถูกบังคับโดยระเบียบและกฎหมายของหลายหน่วยงาน ก็ยิ่งจะมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณายุ่งยากและล่าช้ายิ่งขึ้น” (วีระศักดิ์ ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเรื่องข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ หลังจากที่มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มต้องปรับลดภาษีนำเข้าสินค้าต่าง ๆ รวมทั้งน้ำตาลลงเหลือร้อยละ 0 ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 จะมียกเว้นบางประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าใหม่อันได้แก่ ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนามที่ขอเวลาปรับตัว โดยจะทยอยปรับลดภาษีน้ำตาลลงเป็นลำดับ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยเป็นอย่างมาก โดยที่ผ่านมาประเทศในกลุ่มอาเซียน ยกเว้นไทย ส่วนใหญ่จะผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการและจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ ส่วนไทยนั้น นอกจากจะสามารถผลิตน้ำตาลเพื่อบริโภคในประเทศอย่างเพียงพอต่อความต้องการแล้ว ยังมีน้ำตาลเหลือเพื่อการส่งออกถึงกว่าร้อยละ 70 ของปริมาณผลิตทั้งหมด ในจำนวนนั้นกว่าร้อยละ 37 เป็นการส่งออกไปยังตลาดอาเซียน และแม้ว่าสินค้าน้ำตาลของไทยจะได้รับประโยชน์จากการปรับลดภาษีภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน แต่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็ยังคงต้องพัฒนาการผลิตอย่างต่อเนื่อง อาทิ การเพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ การเพิ่มค่าความหวานของอ้อย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของน้ำตาลไทยให้สูงขึ้น เพราะผลจากการปรับลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ทำให้เกิดตลาดผู้บริโภคน้ำตาลกว่า 500 ล้านคน จูงใจและสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ อาทิ ลาว กัมพูชา พม่า โดยอาศัยศักยภาพด้านการมีพื้นที่และแรงงานราคาถูกที่ใช้เพาะปลูกและเก็บเกี่ยวอ้อยเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะทำให้ประเทศเหล่านี้มีน้ำตาลเพียงพอต่อการบริโภคในประเทศในอนาคต รวมทั้งมีส่วนเหลือเพื่อการส่งออกจนแข่งขันกับน้ำตาลของไทยในตลาดอาเซียน และตลาดอื่น ๆ ได้ ดังนั้นเราจะต้องเตรียมตัวปรับประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดให้มีต้นทุนที่ต่ำลง โดยหาแนวแนวทางในการเพิ่มผลผลิตอ้อยต่อไร่ รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของอ้อยให้สูงขึ้น โดยภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาพันธ์อ้อยที่ให้ผลผลิตและมีคุณภาพสูง พิจารณาจัดหาปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในราคาต่ำให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย และประการสำคัญควรมีการจัดหาแหล่งน้ำรวมถึงระบบชลประทานให้เข้าถึงพื้นที่เพาะปลูกอย่างทั่วถึง ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้ต้นทุนการผลิตอ้อยลดลง ซึ่งจะช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นในระยะยาวได้อย่างมั่นคง” (วีระศักดิ์ ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“ในฐานะเป็นกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จะขอพูดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ โดยเฉพาะในส่วนของการส่งมอบน้ำตาลไม่ทัน ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลไทยเสียค่าปรับและเสียภาพลักษณ์ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาล โดยปกติโรงงานน้ำตาลต้องผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบตามที่ได้จัดสรรให้ผลิตในโควตา ก. ก่อนจึงจะส่งออกน้ำตาลที่เหลือได้ และโรงงานน้ำตาล

ที่จะส่งออกก่อนผลิตน้ำตาลได้ครบจะต้องขออนุญาตกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้โรงงานน้ำตาลจะผลิตน้ำตาลทรายดิบออกมาก่อน แล้วจึงนำมาผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาว เพราะมีปัญหาเรื่องกำลังการผลิตน้ำตาลทรายขาวทำให้ต้องขออนุญาตส่งออกน้ำตาลก่อนที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ครบ ที่ผ่านมาเมื่อโรงงานน้ำตาลขออนุญาตส่งออกน้ำตาลให้คณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.) พิจารณาจะดูปริมาณน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานผลิตได้ว่ามีเพียงพอที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาวหรือไม่ และถ้าไม่มีอะไรผิดปกติก็จะอนุญาตให้โรงงานน้ำตาลส่งออกน้ำตาลก่อนได้ แต่ขณะนี้มีโรงงานน้ำตาลบางแห่งยื่นเรื่องให้ กน. พิจารณาแล้วและ กน. ขอเวลาในการพิจารณา 2 สัปดาห์ ซึ่งโรงงานน้ำตาลเห็นว่าทำให้การส่งออกไม่คล่องตัว เนื่องจากการส่งออกน้ำตาลจะตกลงราคาซื้อขายกันล่วงหน้ามีระยะเวลาการส่งมอบ 2-3 เดือน แต่โรงงานน้ำตาลจะทราบว่าเรือของลูกค้าจะมาเทียบท่า ที่ท่าเรือในไทยล่วงหน้าเพียง 1 สัปดาห์ ส่งผลให้การขออนุญาตล่วงหน้า 2 สัปดาห์ เป็นไปได้ยาก เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะการพิจารณาคำขอส่งออกน้ำตาลโควตา ค. พบว่า ในขั้นตอนการยื่นหนังสือขออนุญาตมีความเข้มงวด รวมทั้งการขอผ่อนผันส่งออกน้ำตาลทรายล่วงหน้าต่อประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายมีความล่าช้า ส่งผลเสียต่อผู้ประกอบการ และรายได้ที่จะเข้าประเทศ" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ปัญหาด้านการส่งออกน้ำตาลของประเทศที่สามารถจะปรับปรุงพัฒนาได้ คือ ในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ขีดความสามารถในการลำเลียงน้ำตาลลงเรือ, นำน้ำตาลจากโรงงานไปยังโกดังท่าเรือ, และเพิ่มขีดความ สามารถในการรองรับเรือสินค้าขนาดใหญ่" (สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

ส่วนที่ 2 นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

1. โครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาล มีความเห็นต่อโครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีการนำระบบแบ่งบันผลประโยชน์ระว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2525/ 2526 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ ทำให้มีระบบการบริหารที่ชัดเจน และเป็นระเบียบยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาล ต่างก็มีความเห็นเพิ่มเติมว่า โครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งได้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี พร้อมทั้งระบบแบ่งบันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน

น้ำตาลที่ใช้มาตั้งแต่ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2525/ 2526 อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขระบบให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคโลกาภิวัตน์ โดยยังคงมีการปกป้องคุมครองอุตสาหกรรมนี้ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มศักยภาพ และแข่งขันได้ในตลาดการค้าเสรี จึงเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ให้เติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

“เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ในขณะเดียวกันกับการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ภาครัฐไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปอย่างมีเสถียรภาพและมีแบบแผนที่ดีได้ เพราะว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนี้มีอยู่จำนวนจำกัด อีกทั้งองค์กรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลขาดการวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ทำให้ทั้งสองฝ่ายผลักภาระให้รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากำหนดราคารับซื้ออ้อย ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และอัฟริกาใต้มาใช้ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยให้มีการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายบริโภคภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในอัตราร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล แต่หลังจากที่คณะรัฐมนตรี มีมติให้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการบริหารนั้น ในช่วงแรกที่ยึดหลักการบริหารตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ไม่สอดคล้องกับวิธีการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 และต้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย จึงได้จัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายพ.ศ. 2527 ในเวลาต่อมา และผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ ทำให้มีระบบ

การบริหารที่ชัดเจน และเป็นระเบียบยิ่งขึ้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้” (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“โครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งได้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และมีการนำระบบแบ่งบันผลประโยชน์ระว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2525/ 2526 อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพได้เพียงในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขระบบให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคโลกาภิวัตน์ โดยยังคงมีการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มศักยภาพ และแข่งขันในตลาดการค้าเสรี นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาสะสมที่ไม่ได้แก้ไขให้ได้ข้อยุติ การดำเนินการที่ผ่านมาเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น จึงทำให้ต้องมีการพิจารณาเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้อุตสาหกรรมนี้อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นเอกภาพ และไม่มุ่งพัฒนาอย่างจริงจัง จึงเห็นว่าเราจำเป็นจะต้องปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ให้เติบโตอย่างยั่งยืน” (วีระศักดิ์ ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“โครงสร้างของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องการแบ่งปันรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เพื่อนำมากำหนดราคารับซื้ออ้อย โครงสร้างของระบบค่อนข้างมีความเคร่งครัด ต่อทั้งโรงงานน้ำตาลและบริษัทส่งออกมาก ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่เข้าสู่ตลาดเท่าที่ควร เพราะติดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำหนดผลผลิตและการแบ่งปันรายได้ทั้ง 2 ส่วน จึงเป็นข้อติดขัดทำให้ไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างมาก หากระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลปรับโครงสร้างของระบบให้มีความคล่องตัวมากขึ้น ก็จะส่งผลถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ให้มีความยั่งยืนสืบไป” (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

“อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบ ลักษณะโครงสร้างตลาดและการตลาดอ้อยก็คือมีลักษณะของผู้ซื้ออ้อยน้อยราย กล่าวคือ ในบรรดาโรงงานจำนวน 46 โรงทั่วประเทศ นั้นแท้จริงแล้วประกอบด้วยกลุ่มของโรงงาน 2 กลุ่ม มีสมาชิกภายในแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น การรวมตัวกันดังกล่าวสร้างอำนาจการต่อรองที่เหนือกว่าผู้ขายอ้อยคือ ชาวไร่ (หัวหน้าโควตา) เป็นอันมาก โรงงานซื้ออ้อยจากชาวไร่ผ่านหัวหน้าโควตาไปผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบตามโควตาที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อได้น้ำตาลทรายขาวแล้ว ก็จะจัดส่งไปให้คนกลางกลุ่มต่าง ๆ โดยผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว คนกลางเหล่านั้นก็จะจัดส่งต่อกันไปเป็นทอด ๆ จนกว่าจะถึงมือ

ผู้บริโภคขั้นสุดท้าย” (สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

2. ประโยชน์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ.2527 ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเห็นว่า

1. ช่วยส่งเสริมความมั่นคง และความมีเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

2. มีการกำหนดผลตอบแทนให้แก่ฝ่ายชาวไร่ และฝ่ายโรงงานน้ำตาลอย่างเป็นธรรมทั้ง 2 ฝ่าย

3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้การปลูกและการผลิตอ้อยมีประสิทธิภาพดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4. ทำรายได้ให้กับประเทศ เกษตรกร และโรงงานน้ำตาลมากขึ้น

ในส่วนของผู้ส่งออกมีความเห็นว่า

1. ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาด้านอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เติบโตอย่างยั่งยืนมีเสถียรภาพ

2. ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในส่วนเกี่ยวข้องกันโดยตรงทั้ง 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายราชการ

3. สร้างความมั่นใจด้านราคาให้แก่ชาวไร่อ้อย ทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และโรงงานน้ำตาลมีการผลิตน้ำตาลอย่างต่อเนื่อง

4. มีการนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน (C.C.S.) มาใช้ ทำให้ชาวไร่อ้อยมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น

5. มีการจ้างงานและสร้างรายได้ทำให้เกิดทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มมากขึ้น

พร้อมกันนี้ อยากให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบให้สอดคล้องกับสภาวะการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยน แปลงไปตามยุคโลกาภิวัฒน์ เนื่องจากมีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี แล้ว อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่การบริหารจัดการในไร่อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาล และการส่งออก ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยมี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย และนับตั้งแต่ไทยนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70: 30 มาใช้ในปีการผลิต 2525/ 2526 ส่งผลในทางบวกแก่อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยอย่างมาก ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ช่วยให้ไทยก้าวเข้ามายืนอยู่แถวหน้าของผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่หนึ่งในห้าของโลก และน้ำตาลทรายกลายเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นลำดับต้น ๆ และยังเป็นสินค้าเกษตรชนิดเดียวที่มีระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ทั้งเกษตรกรและโรงงานแปรรูปต่างมีผลตอบแทนแทนค่อนข้างเป็นธรรม เป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลดีขึ้นเป็นลำดับในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา” (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“ในส่วนของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นองค์กรหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์หลัก คือ 1. ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้ และจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย 2. รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และ 3. รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในด้านการเงินแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาโดยตลอด เช่น โครงการส่งเสริมสินเชื่อเพื่อการปลูกอ้อย โครงการรับจำนำน้ำตาล แม้ว่าจะทำให้ปัจจุบันกองทุนมีภาระหนี้เป็นจำนวนมากก็ตาม” (วีระศักดิ์ ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ถือเป็นกฎหมายที่มีผลต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยโดยตรง โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาด้านอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เติบโตอย่างยั่งยืนมีเสถียรภาพ และยังสร้างความเป็นธรรม รักษาผลประโยชน์ในระบบอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้บริโภค การที่น้ำตาลทรายเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้เป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ เป็นหลักประกันและสร้างความมั่นใจด้านราคาให้แก่ชาวไร่อ้อย ทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และโรงงานน้ำตาลมีการผลิตน้ำตาลอย่างต่อเนื่องมีการจ้างงานและสร้างรายได้ เกิดทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มมากขึ้น” (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้นถือเป็นตัวกำหนดรากฐานของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย และส่งผลสำคัญทำให้มีความมั่นคงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย และยังถือเป็นจุดสำคัญที่ทำให้มีความร่วมมือที่ดีเกิดขึ้นระหว่าง 3 ฝ่าย ได้แก่ ชาวไร่อ้อย, โรงงานน้ำตาล, และหน่วยงานราชการ ซึ่งถือว่าเป็นจุดแข็งสำคัญของอุตสาหกรรมนี้ แต่อยากให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบให้สอดคล้องกับสภาวะการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคโลกาภิวัฒน์ เนื่องจากมีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี แล้ว อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” (สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

3. บทบาทของภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นต่อบทบาทของภาครัฐที่มีต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีความเห็นว่า หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ได้แก่

1. กระทรวงอุตสาหกรรม
2. กระทรวงพาณิชย์
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ซึ่งทั้ง 3 กระทรวงมีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยในแต่ละกระทรวงจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป ทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพตั้งแต่การปลูกอ้อย การผลิตของโรงงานน้ำตาล ตลอดจนดูแลเรื่องมาตรฐานการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือ CSR (Corporate Social Responsibility) ซึ่งในอนาคตจะมีบทบาทและมีความสำคัญต่อการค้าขายในตลาดโลก โดยมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข คือ พัฒนาเทคโนโลยี ให้ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเครื่องจักร แรงงานและวิธีการทำงาน การร่วมมือกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในการพัฒนาคุณภาพอ้อย พัฒนาผลผลิตเข้าสู่ระบบมาตรฐานโลก เป็นต้น แต่จากการที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้พัฒนา ขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลยังขาดขาดเป้าหมาย และแนวทางที่ชัดเจนในพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปีปัญหาจะแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้า ที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขทั้งในด้านราคา ให้ราคาอ้อยและน้ำตาลมีเสถียรภาพมากขึ้น นโยบายด้านการพัฒนาอ้อย เช่น ลดพื้นที่ปลูกอ้อย นอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น พัฒนาระบบชลประทาน และการขนส่งให้มีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาลดลง และนโยบายด้านการพัฒนาน้ำตาล โดยเน้นที่การลดต้นทุนการผลิต พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพ ขณะเดียวกันในส่วนของ

ผู้ส่งออกน้ำตาล มีความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบาทของภาครัฐในปัจจุบันถือว่าลดความสำคัญลงไปบ้าง เนื่องจากฝ่ายโรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อยมีความรู้ความสามารถในด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งฝ่ายโรงงานและชาวไร่ ยังมีความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต รัฐมีบทบาทเพียงเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายโรงงานและชาวไร่เท่านั้น

"จากการที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปีปัญหาจะแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้า ที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขเพิ่มมากขึ้น ซึ่งโดยรวมแล้วขอสรุปคร่าว ๆ ดังนี้ 1. นโยบายด้านราคา รัฐบาลจำเป็นต้องช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศให้ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือ โดยใช้นโยบายราคาน้ำตาลภายในประเทศและการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ เพื่อไม่ให้ราคาน้ำตาลทรายขึ้น-ลงสูงเกินไป 2. นโยบายด้านการพัฒนาอ้อย แยกเป็นด้านการผลิต โดยส่งเสริมให้ผลิตอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยโรงงาน และลดพื้นที่ปลูกอ้อยนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น พร้อมทั้งการพัฒนาระบบชลประทานให้เข้าถึงพื้นที่ปลูกอ้อย และจัดระบบการตัด และการขนส่งให้มีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาลดลง และในด้านการตลาด โดยพิจารณาแนวทาง และมาตรการส่งเสริมการผลิตสินค้าแปรรูปที่ใช้น้ำตาลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการแบ่งปันในตลาดโลกให้สูงขึ้น และ 3. นโยบายด้านการพัฒนาน้ำตาลทราย โดยปัจจุบันโรงงานน้ำตาลของประเทศไทยประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ต้นทุนการผลิตอ้อยสูง แรงงานขาดคุณภาพ รายได้เพิ่มในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วและการแย่งอ้อยกันเองของโรงงงานน้ำตาล ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องมีการพัฒนา เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข คือ พัฒนาเทคโนโลยี ให้ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเครื่องจักร แรงงานและวิธีการทำงาน การร่วมมือกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในการพัฒนาคุณภาพอ้อย พัฒนาผลผลิตเข้าสู่ระบบมาตรฐานโลก เช่นมาตรฐาน ISO และ ISO 1400 รวบรวมข้อมูลเสนอต่อภาครัฐเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดราคาจำหน่ายที่เหมาะสม และส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ เงินทุน และเครื่องจักรกล เพื่อให้ได้อ้อยคุณภาพดีเข้าหีบ" (รังสิต เฮียงราช, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

"สำหรับหน่วยงานของภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยประกอบไปด้วยกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้ 1. กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกระทรวงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาด้านอ้อยและน้ำตาล มีภารกิจที่สำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาด้านอ้อยตามระเบียบวาระอ้อยแห่งชาติ ตั้งแต่ฤดูการผลิต

ปี พ.ศ. 2551/ 2552-2553/ 2554 มีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการปลูกอ้อยให้ได้ผลผลิตอ้อยต่อไร่สูงขึ้น รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน ตลอดจนดูแลเรื่องมาตรฐานการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในอนาคตจะมีบทบาทและมีความสำคัญต่อการค้าขายในตลาดโลกมาก 2. กระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทในการกำกับและดูแลนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ดูแลให้มีการจำหน่ายตามราคาควบคุมไม่ให้จำหน่ายเกินราคา และตรวจสอบปริมาณน้ำตาลให้มีเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ และ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมวิชาการเกษตร ได้มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์อ้อยมาอย่างต่อเนื่อง พัฒนาและปรับปรุงอ้อยพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตและค่าความหวานสูง เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ทนทานต่อโรค และศัตรูอ้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการอ้อยภายในประเทศ ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เพราะนอกจากจะใช้ในการผลิตน้ำตาลยังนำไปใช้ในการผลิตเชื้อเพลิงเอทานอล ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นหากราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในระดับราคาที่สูง” (วีระศักดิ์ ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2555)

“มีความเห็นว่าหน่วยงานสำคัญ ๆ ที่มีบทบาทในการสนับสนุนต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่งรวมไปถึงการส่งออกน้ำตาลด้วย ได้แก่ 1. กระทรวงอุตสาหกรรม โดยเริ่มตั้งแต่ช่วยให้การปลูกอ้อยของชาวไร่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ และระบบการจัดการน้ำในไร่อ้อย และสินเชื่อจัดซื้อรถตัดอ้อยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระยะยาว รวมทั้งสนับสนุนอ้อยพันธุ์ดีที่ปลอดโรค และมีความเหมาะสมกับพื้นที่แก่ชาวไร่อ้อยรายเล็กที่มีฐานะยากจน นอกจากนี้กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีแผนพัฒนาและเชื่อมโยงการใช้อ้อย น้ำตาล และผลพลอยได้อื่น ๆ เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น เอทานอล ไบโอพลาสติก ทั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ว่าจะมีวัตถุดิบต่อความต้องการในอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีนโยบายในการบริหารจัดการพืชอาหารและพลังงานให้มีความสมดุล โดยได้จัดทำยุทธศาสตร์การผลิตพืชพลังงานระยะยาวสำหรับสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงานทดแทน ซึ่งมียุทธศาสตร์อ้อยรวมอยู่ด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมวิชาการเกษตรได้มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์อ้อยมาอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์อ้อยดีที่ให้ผลผลิตและค่าความหวานสูง เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ทนทานต่อโรค และศัตรูอ้อย และ 3. กระทรวงพาณิชย์ที่มีบทบาทในการกำกับและดูแลนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย โดยนอกจากจะมีหน้าที่ส่งเสริมการส่งออก ขยายตลาดสินค้าและบริการของไทย พัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการส่งออก ให้บริการข้อมูลการค้า เพิ่มศักยภาพการแข่งขันของผู้ส่งออกไทยในตลาดโลก เพื่อเพิ่มมูลค่าและปริมาณการส่งออกของประเทศไทย แล้วในช่วงที่ผ่านมาบทบาทที่สำคัญอีกประการ

คือ ได้ดำเนินการเจรจากับประเทศอาเซียนอื่น ๆ เพื่อให้มีการปรับลดภาษีนำเข้าสินค้าน้ำตาลลง เพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้าให้กับอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย ในฐานะที่ไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่จะมีการปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าด้วยการลดหรือยกเลิกข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน" (สุรัตน์ ธาดาชวสกุล, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

"ภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายโรงงานและชาวไร่ และที่ผ่านมายังมีบทบาทในการให้ความร่วมมือในการให้ความรู้ที่สำคัญ ๆ ให้แก่ชาวไร่อ้อย แต่บทบาทของภาครัฐในปัจจุบันต้องถือว่าลดความสำคัญลงไปบ้าง เนื่องจากฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยมีความรู้ความสามารถในด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งฝ่ายโรงงานและชาวไร่ มีความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นด้วยกว่าในอดีต" (สินี เจียรนัยเลิศธนา, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2554)

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่ผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

1. ปัจจัยด้านการผลิต หรือปัจจัยด้านอุปทานของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

จากการศึกษาพบว่า ชาวไร่และโรงงานน้ำตาลมีความเห็นในเรื่องปัจจัยด้านการผลิตหรืออุปทานที่มีผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย ดังนี้

ชาวไร่มีความเห็นว่า

1. ปัจจัยหลักในการเพิ่มขึ้นและลดลงของปริมาณอ้อย ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับราคาอ้อย รวมทั้งสภาพดินฟ้าอากาศ เป็นสำคัญ

2. ในด้านเทคโนโลยีการผลิต และเครื่องจักร ที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตน้ำตาลในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ

3. ในด้านทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยเฉพาะสำหรับชาวไร่ถือว่ายังมีจุดอ่อนอยู่มาก เนื่องจากไม่ค่อยมีการพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่ขึ้นมาทดแทน รวมทั้งจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ เมื่อเทียบกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลแล้วจะเห็นว่าจะมีระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีกว่าฝ่ายชาวไร่ โดยมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและส่งออกน้ำตาลมากกว่า

โรงงานน้ำตาลมีความเห็นว่า

1. สถานการณ์การปลูกอ้อยของไทย ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญทั้งทางด้านสภาพดินฟ้าอากาศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องราคาอ้อย โดยราคาอ้อยที่สูงขึ้นทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น

2. โรงงานน้ำตาลของไทยมักประสบกับปัญหาในเรื่องความเพียงพอและคุณภาพของอ้อยในแต่ละปีปริมาณอ้อยที่เก็บเกี่ยวได้โดยรวมในแต่ละปีมักจะไม่เพียงพอป้อนโรงงานได้ตลอดปี ทำให้เครื่องจักรทำงานโดยเฉลี่ยได้เพียง 6 เดือนเท่านั้นใน 1 ปี ซึ่งจากปัญหานี้ทำให้โรงงานน้ำตาลต่างพยายามหาวิธีลดต้นทุนการผลิตลง โดยหันมาให้ความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูกต่าง ๆ เช่น การคัดเลือกสายพันธุ์อ้อย การจัดสภาพพื้นที่เพาะปลูก รวมถึงการตั้งศูนย์รับซื้ออ้อยจากชาวไร่เพื่อให้สามารถส่งอ้อยเข้าโรงงานได้อย่างรวดเร็ว

3. ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ เห็นว่ามีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและการส่งออกน้ำตาลแก่บุคลากรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยในแต่ละฝ่ายจะมีการจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่แล้ว โดยเฉพาะทางฝ่ายราชการจะมีโครงการจัดอบรมในเรื่องต่าง ๆ อยู่อย่างสม่ำเสมอ

สรุปโดยรวมแล้วชาวไร่และโรงงานน้ำตาลมีความคิดเห็นเหมือนกันในด้านปัจจัยการผลิตว่าจะเพิ่มมากขึ้นหรือลดน้อยลง ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ทั้งทางด้านสภาพดินฟ้าอากาศ และราคาอ้อยในแต่ละปีที่เคลื่อนไหวขึ้นลงไม่แน่นอน โดยราคาอ้อยที่สูงขึ้น จะทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และในด้านเทคโนโลยีในการผลิตที่ยังขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่ทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้พยายามหาวิธีลดต้นทุนการผลิตลงอยู่ ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ จะมีความเห็นแตกต่างกัน โดยฝ่ายชาวไร่ เห็นว่าไม่ค่อยมีการพัฒนาบุคลากรเท่าไหร่ ในขณะที่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพยังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่ ซึ่งเมื่อเทียบกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลแล้วมีความเห็นว่ามีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น โดยมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและส่งออกน้ำตาลให้กับเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่อย่างต่อเนื่อง

“ในภาพรวม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยยังคงมีอนาคตที่สดใส เนื่องจากสภาวะการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ผลตอบแทนราคาอ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลเป็นที่น่าพอใจ ในด้านเทคโนโลยีการผลิต เครื่องจักร และเทคโนโลยีการผลิตที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตน้ำตาลในปัจจุบันนั้น ยังถือว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปจากเดิมไม่มากนัก แต่ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือเริ่มมีการนำรถตัดอ้อยจากต่างประเทศเข้ามาใช้งานกันบ้างแล้ว เนื่องจากปัญหาการขาดแรงงานตัดอ้อยที่มีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ซึ่งส่งผลให้มีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการใช้รถตัดอ้อยทำให้มีต้นทุนสูงขึ้นไปด้วย ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยเฉพาะสำหรับชาวไร่ต้องถือว่ายังมีจุดอ่อนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากไม่มีการพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่ขึ้นมาทดแทนรุ่นที่มีอยู่อย่างชัดเจน และการแบ่งปันข้อมูลการเพาะปลูกอ้อยต้องถือว่าเป็นการพูดคุยสนทนากันระหว่างกลุ่มมากกว่าที่จะมีระบบการแบ่งปันความรู้ที่เป็นระบบ ทั้งนี้การพัฒนาความรู้

ให้แก่ผู้ปลูกอ้อยยังถือว่าเป็นไปได้ยาก ถ้าคำนึงถึงจำนวนผู้ปลูกอ้อยที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เมื่อเทียบกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลแล้วทางฝ่ายโรงงานจะมีระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีกว่าฝ่ายชาวไร่ โดยมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและส่งออกน้ำตาลมากกว่า" (อัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน)

"สถานการณ์ในการปลูกอ้อยของไทยในช่วงที่ผ่านมา มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นและลดลง และกลับมาเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากปัจจัยทางด้านราคาที่เกษตรกรได้รับ จะเห็นได้ว่าในปี 2549/ 2550 มีปริมาณอ้อย 63 ล้านตัน ปี พ.ศ. 2550/ 2551 มีปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นที่ 73 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2551/ 2552 มีปริมาณอ้อยลดลงอยู่ที่ 66 ล้านตัน และในปี พ.ศ. 2552/ 2553 มีปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นเป็น 68 ล้านตันและในปี พ.ศ. 2553/ 2554 ปริมาณอ้อยเพิ่มขึ้นมาสูงสุดที่ 95 ล้านตัน จึงเห็นได้ว่าปัจจัยในด้านราคาเป็นปัจจัยหลักในการเพิ่มขึ้นและลดลงของปริมาณอ้อย ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ ในปัจจุบันการอบรมความรู้ในเรื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในส่วนกระบวนการผลิตไม่ค่อยมีการถ่ายทอดความรู้ไปสู่รุ่นหลังมากนัก เพียงแต่อาศัยประสบการณ์ในการทำงานจริงและพบอุปสรรคใด ๆ ก็นำมาปรับปรุงแก้ไข ในส่วนการส่งออกน้ำตาลก็เช่นเดียวกันคือไม่มีการอบรมให้ความรู้อย่างจริงจัง แต่ให้มีการปฏิบัติงานจริงและนำปัญหามาปรับปรุงแก้ไข หรือหาวิธีการด้วยตนเองเพื่อให้งานสำเร็จ" (ดอกรัก รักสถาพรพันธ์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

"ผลผลิตน้ำตาลของไทยมีการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2553 เราสามารถผลิตน้ำตาลได้มากกว่า 7 ล้านตัน และยังคงรักษาตำแหน่งของการเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำตาลที่มากที่สุดเป็นอันดับที่ 6 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา อินเดีย และจีน ทั้งนี้การขยายการผลิตน้ำตาลของไทยเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย ซึ่งแสดงถึงประสิทธิภาพในการเพาะปลูกและการเลือกพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม และการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาลในประเทศอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่รัฐบาลควบคุมอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านปริมาณการเพาะปลูกอ้อย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะติดตามดูแลเพื่อประเมินปริมาณอ้อยที่ปลูกได้ในแต่ละปี ชาวไร่อ้อยจะต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ในขณะที่การตั้งโรงงานน้ำตาลก็จะต้องได้รับการอนุญาตจากกระทรวงโรงงาน ซึ่งในปัจจุบันมีโรงงานน้ำตาลอยู่ทั้งสิ้น 47 โรงงาน และรัฐบาลยังไม่มีนโยบายให้มีการอนุญาตตั้งโรงงานเพิ่ม โรงงานน้ำตาลของไทยมักประสบกับปัญหาในเรื่องความเพียงพอของและคุณภาพของอ้อยในแต่ละปี ปริมาณอ้อยที่เก็บเกี่ยวได้โดยรวมในแต่ละปีมักจะไม่พอป้อนโรงงานได้ตลอดปี ทำให้เครื่องจักรทำงานโดยเฉลี่ยได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น โดยในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนพฤษภาคมจะเป็นช่วงที่เครื่องจักรทำงานเต็มกำลังการผลิต จากปัญหานี้ทำให้โรงงานน้ำตาลหลายแห่งต่างหันมาให้ความสนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูกต่าง ๆ

เช่น การคัดเลือกสายพันธุ์อ้อย การจัดสภาพพื้นที่เพาะปลูก รวมถึงการตั้งศูนย์รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ เพื่อให้สามารถส่งอ้อยเข้าโรงงานได้อย่างรวดเร็ว และช่วยให้โรงงานน้ำตาลหลายแห่งสามารถลดต้นทุนการผลิตลง" (วรพจน์ จันทรา, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2555)

"ปัจจัยทางด้านการผลิตที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย แบ่งออกเป็นในด้านวัตถุดิบอ้อย ซึ่งสถานการณ์การปลูกอ้อยของไทยในช่วงผ่านมา ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ทั้งทางด้านสภาพดินฟ้าอากาศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องราคาอ้อย โดยในปี พ.ศ. 2553/ 2554 มีปัจจัยเรื่องราคาอ้อยที่สูงขึ้น ทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นอย่างมาก และคาดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ จะเป็นอย่างนี้ต่อไป ทั้งนี้ในปีการผลิต 2549/ 2550-2553/ 2554 มีปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นทุกปี (63.80, 73.31, 66.46, 68.49 และ 95.36 ล้านตัน) และมีสัดส่วนดังนี้ ภาคเหนือ 24.43% ภาคกลาง 30.70% ภาคตะวันออก 4.98% ภาคอีสาน 39.89% ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ เห็นว่ามีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและการส่งออกน้ำตาลแก่บุคลากรในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยในแต่ละฝ่าย (ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และราชการ) จะมีการจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่แล้ว โดยเฉพาะทางฝ่ายราชการจะมีโครงการจัดอบรมในเรื่องต่าง ๆ อยู่อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้แก่ชาวไร่อ้อย เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปลูกอ้อยหรือป้องกันกำจัดโรคและแมลงต่าง ๆ ในส่วนของการส่งออกน้ำตาลไปยังต่างประเทศก็ได้มีการจัดการฝึกอบรมและให้ความรู้ที่จะส่งผลให้การดำเนินการส่งออกของไทยมีความสะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น" (คมสัน บรรจงเจริญเลิศ, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2554)

2. ปัจจัยด้านความต้องการ หรือปัจจัยด้านอุปสงค์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

จากการศึกษาพบว่า ชาวไร่และโรงงานน้ำตาลมีความเห็นต่อปัจจัยด้านความต้องการหรืออุปสงค์ที่มีผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทยไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การส่งออกของไทยจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับอุปทาน และอุปสงค์ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง โดยหากเกิดกรณีผลผลิตน้ำตาลไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภค ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยทางด้านภัยธรรมชาติ อาทิเช่น ฝนตกหนัก น้ำท่วม พายุ หรือภัยแล้ง ก็จะส่งผลให้เกิดภาวะน้ำตาลขาดแคลน ราคาน้ำตาลก็จะปรับตัวสูงขึ้น รายได้จากการส่งออกน้ำตาลของไทยก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้ความต้องการน้ำตาลของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากไทยเป็นแหล่งผลิตอ้อย ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่มีต้นทุนค่อนข้างต่ำ ประกอบกับราคาน้ำตาลภายในประเทศของเรามีราคาต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นปัจจัยให้ผู้ผลิต ใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการผลิตเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายภายในภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องรายงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่กล่าวว่า อุปสงค์ของน้ำตาลของประเทศต่าง ๆ ในโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่อุปทานน้ำตาลไม่เพียงพอ อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของ

ประชากรโลก ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการขยายตัวของชุมชนเมือง การค้า การลงทุน และการเคลื่อนตัวของทรัพยากรมนุษย์ในกรอบโลกาภิวัตน์ ที่นอกจากจะส่งผลในด้านความต้องการอาหาร และพลังงาน ทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้พลังงานทดแทนที่มาจากพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อ้อย ที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล ประกอบกับเนื้อที่ในการปลูกอ้อยที่มีการจำกัดมากขึ้น อุปสงค์ดังกล่าวส่งผลให้ราคาน้ำตาลโลกมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเป็นประวัติกาลอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะเกิดการขยายการกีดกันทางการค้าในเรื่องของน้ำตาลที่ต้องการให้เกิดการผลิตที่ต้องคำนึงถึงสังคม แรงงาน และสภาพแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เราจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2553)

“ในกรณีที่เกิดน้ำตาลโลกขาดแคลน หรืออุปสงค์มากกว่าอุปทาน จะส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น และเหตุผลหลักที่ทำให้ราคาน้ำตาลโลกสูงขึ้นก็คือ การที่ประเทศผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของโลกประสบปัญหาการผลิตน้ำตาล โดยไม่สามารถผลิตให้เพียงพอกับความต้องการน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีของโลกได้ ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติที่มาแบบเหนือความคาดหมาย ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 อินเดียซึ่งเป็นเป็นประเทศที่เคยผลิตน้ำตาลเพื่อส่งออกรายใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกต้องประสบความแห้งแล้งรุนแรงในหลายพื้นที่การผลิต ในขณะที่ยังเป็นผู้บริโภคน้ำตาลรายใหญ่ของโลกด้วย จึงส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลอย่างหนักส่วนบราซิลก็ประสบกับปัญหาน้ำท่วมและฝนตกหนักในหลายพื้นที่เช่น เดียวกับจีน ทำให้อุปทานของน้ำตาลในตลาดโลกลดลงเป็นอย่างมาก ในขณะที่อุปสงค์ต่อน้ำตาลในจีนยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากนั้นการผลิตน้ำตาลในกลุ่ม EU ก็ยังลดลง จึงมีผลทำให้การส่งออกของไทยดีขึ้นตามไปด้วย” (อัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

“ไทยเป็นประเทศที่มีการส่งออกน้ำตาลมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยผลผลิตน้ำตาล 60-70% ได้ถูกส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ทั้งนี้การส่งออกของไทยจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับอุปทาน และอุปสงค์ซึ่งมีความเกี่ยวพันธ์กันเป็นสำคัญ โดยหากปีใดมีอุปทานน้ำตาลเพิ่มขึ้นมาก แต่อุปสงค์ไม่เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มขึ้นในระดับต่ำ ก็จะเกิดภาวะน้ำตาลส่วนเกินหรือน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็จะปรับตัวลดลง ชาวไร่อ้อยก็จะปลูกอ้อยน้อยลง และจะส่งผลให้รายได้จากการส่งออกน้ำตาลของไทยลดลงไปด้วย แต่ในทางกลับกันหากปีใดมีอุปทานน้ำตาลลดลง แต่อุปสงค์เพิ่มขึ้นมาก ก็จะเกิดภาวะน้ำตาลส่วนขาด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็จะปรับตัวสูงขึ้น รายได้จากการส่งออกน้ำตาลของไทยก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน” (ดอกรัก รักสถาพรพันธ์, สัมภาษณ์,

19 พฤศจิกายน 2554)

“มีแนวโน้มเพิ่มกำลังผลิต เนื่องจากประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบ (อ้อย) และมีต้นทุนในส่วนวัตถุดิบที่ต่ำ บริษัทผู้ผลิตสินค้า ผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายในประเทศ และประเทศเพื่อนบ้านมากยิ่งขึ้น ทำให้มีความต้องการใช้น้ำตาลเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับราคาน้ำตาลภายในประเทศของเรา มีราคาต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นปัจจัยให้ผู้ผลิตใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการผลิตเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายภายในภูมิภาค จึงมีแนวโน้มที่ใช้วัตถุดิบเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยพิจารณาจากการใช้น้ำตาลโควตา ก. ซึ่งเป็นน้ำตาลส่วนที่จำหน่ายภายในประเทศ และผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง” (วรพจน์ จันทรา, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2555)

“อุปสงค์ของน้ำตาลของประเทศต่าง ๆ ในโลกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่อุปทานน้ำตาลไม่เพียงพอ อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของประชากรโลก ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการขยายตัวของชุมชนเมือง การค้า การลงทุน และการเคลื่อนตัวของทรัพยากรมนุษย์ในกรอบโลกาภิวัตน์ ที่นอกจากจะส่งผลในด้านความต้องการอาหาร และพลังงาน ทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้พลังงานทดแทนที่มาจากพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อ้อย ที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล ประกอบกับเนื้อที่ในการปลูกอ้อยที่มีการจำกัดมากขึ้น อุปสงค์ดังกล่าวส่งผลให้ราคาน้ำตาลโลกมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเป็นประวัติกาลอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะเกิดการขยายการกีดกันทางการค้าในเรื่องของน้ำตาลที่ต้องการให้เกิดการผลิตที่ต้องคำนึงถึงสังคมแรงงาน และสภาพแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เราจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในอนาคต” (คมสัน บรรจงเจริญเลิศ, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2554)

3. ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ชาวไร่และโรงงานน้ำตาลมีความเห็นว่าต่อปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทยไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีหลายปัจจัยด้วยกัน โดยปัจจัยสำคัญ ๆ ที่พอจะกล่าวโดยสังเขป ได้แก่

1. ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก ซึ่งจะขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตน้ำตาลของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ อาทิเช่น บราซิล อินเดีย ออสเตรเลีย และไทย

2. ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ฯ โดยค่าของเงินดอลลาร์ที่ผันผวนจะส่งผลต่อรายได้ ที่ได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย เพราะหากดอลลาร์สหรัฐ ฯ แข็งค่าก็จะทำให้สินค้าโภคภัณฑ์ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงน้ำตาลลดลง แต่ถ้าดอลลาร์สหรัฐ ฯ อ่อนค่าลงก็จะทำให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์สูงขึ้น การที่ดอลลาร์แข็งค่าขึ้นจะมีผลให้ค่าของเงินสกุลอื่น ๆ อาทิ บราซิล อินเดีย ออสเตรเลีย รวมทั้งไทย อ่อนค่าลง และยิ่งอ่อนค่าลงมากเท่าไรก็จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลในประเทศ

นั้น ๆ ต่ำลง และเป็นผลให้ประเทศเหล่านี้ มีการส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดโลกได้มากขึ้น

3. ราคาน้ำมัน และอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานทดแทนน้ำมัน เช่น เอทานอล ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนการผลิตในเรื่องค่าขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทยเป็นประเทศนำเข้าน้ำมัน ซึ่งเป็นต้นทุนหลักในการผลิต หากค่าเงินบาทอ่อนในช่วงที่ราคาน้ำมันตลาดโลกอยู่ในช่วงขาขึ้นอย่างทุกวันนี้ จะยิ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการผลิตมากขึ้น

4. ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งต่อไปในเร็ว ๆ นี้ ตลาดน้ำตาลในอาเซียนจะเปิดกว้าง และให้โอกาสกับน้ำตาลจากประเทศที่มีประสิทธิภาพและการแข่งขันที่สูงกว่า และจากการที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยได้รับการส่งเสริม และพัฒนามาอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ทำให้พื้นฐานอุตสาหกรรมของไทยมีความเข้มแข็ง จึงเป็นปัจจัยที่ได้เปรียบประการหนึ่งในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ โดยคาดว่าไทยจะขยายการส่งออกน้ำตาลไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่จะผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคในประเทศ ทำให้ต้องนำเข้าน้ำตาล ซึ่งแหล่งที่นิยมนำเข้าก็คือประเทศไทย เพราะมีผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินจากการบริโภค อีกทั้งด้วยระยะทางการขนส่งที่ใกล้ ทำให้สะดวกและมีต้นทุนค่าขนส่งต่ำเมื่อเทียบกับน้ำตาลจากคู่แข่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลียหรือบราซิล

“สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลของไทยมีหลายปัจจัยด้วยกัน ในที่นี้ขอกล่าวถึงสถานการณ์ราคาน้ำตาลทรายดิบตลาดโลกขณะนี้ว่า มีความผันผวนมาก โดยราคาน้ำตาลได้อ่อนค่าลงจากการที่มีปริมาณน้ำตาลในตลาดโลกมาก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากในช่วงที่ผ่านมาราคาน้ำตาลอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้ประเทศต่าง ๆ เพิ่มการผลิตอ้อยและน้ำตาลมากขึ้น ซึ่งล่าสุดองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (ISO) ระบุถึงปริมาณการผลิตและการบริโภคน้ำตาลในตลาดโลกเปรียบเทียบกันว่า ฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2554/ 2555 ปริมาณการผลิตอยู่ที่ 173.828 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจาก 164.219 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2553/ 2554 ขณะที่การบริโภคน้ำตาลของโลกอยู่ที่ 167.352 ล้านตัน ทำให้มีปริมาณน้ำตาลส่วนเกิน 6.476 ล้านตัน เทียบกับปีที่แล้วที่มีปริมาณน้ำตาลส่วนเกินอยู่เพียง 570,000 ตัน นอกจากนี้การที่เงินดอลลาร์สหรัฐ ฯ แข็งค่าขึ้นจากวิกฤติหนี้สาธารณะของยุโรปเป็นตัวฉุดที่ทำให้ค่าเงินสกุลต่าง ๆ ผันผวนแรง โดยเงินดอลลาร์สหรัฐฯที่แข็งค่าขึ้น กดดันให้ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์มีราคาอ่อนตัวลง ค่าเงินของประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของโลกเช่น บราซิล อินเดีย และออสเตรเลียที่อ่อนค่าลงมาก ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลในประเทศได้ประโยชน์ เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตน้ำตาลต่ำลง และเป็นผลให้ประเทศเหล่านี้มีการส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดโลกได้มากขึ้น ในขณะที่ไทย ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงเพียงเล็กน้อย ทำให้เสียเปรียบประเทศคู่แข่งรายอื่น ๆ เพราะค่าเงินบาทของไทยมีเปอร์เซ็นต์การอ่อนค่าของเงินน้อยกว่าคู่แข่ง” (อัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

"ปัจจัยที่มีผลต่อสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลก นอกเหนือจากปริมาณการผลิตน้ำตาลของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ และการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลในตลาดโลกแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านราคาน้ำมัน และอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานทดแทนน้ำมันด้วย อ้อย ถือเป็นพืชพลังงานที่สำคัญที่ก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นพลังงานทดแทน โดยการใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอลได้โดยตรง หรืออาจใช้กากน้ำตาลซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลเป็นวัตถุดิบได้ด้วย ทำให้คาดว่าในระยะยาวราคาน้ำตาลจะเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกับราคาน้ำมัน และจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมัน ทำให้หลายประเทศแสวงหาพลังงานทดแทนเพื่อลดการใช้น้ำมันที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ รวมถึงการนำอ้อยมาผลิตเอทานอลเพื่อผสมกับน้ำมันเบนซิน เช่นเดียวกับบราซิลที่เป็นผู้นำในการผลิตเอทานอล"
(ดอกรัก รักสถาพรพันธ์, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

"ขอให้ความสำคัญต่อการวิจัย ศึกษา ค้นคว้า เพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งรวมไปถึงการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยด้วย เนื่องจากเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีสถาบันส่งเสริมหรือสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างจริงจัง พร้อมทั้งยังไม่มีสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีขีดความสามารถสูงมากขึ้น ณ ปัจจุบันส่วนใหญ่เราใช้ประสบการณ์ความรู้ของผู้อยู่ในอุตสาหกรรม หรือไปศึกษาดูงานจากประเทศที่ผลิตน้ำตาลรายใหญ่แล้วนำมาประยุกต์ หรือประดิษฐ์ให้เหมาะกับประเทศไทย โดยส่วนตัวเห็นว่าควรที่จะมีสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้นักวิจัยค้นคว้า หาสิ่งที่เหมาะสมกับอุตสาหกรรมและนำผลงานวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าอ้อยและน้ำตาล นำเสนอต่อเกษตรกร และโรงงาน เพื่อนำมาต่อยอดให้เกิดการพัฒนาและเกิดผลดีต่ออุตสาหกรรมและประเทศชาติของเรา"
(วรพจน์ จันทรา, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2555)

"ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เชื่อว่าจะมีผลต่อการส่งออกของไทย คือ การปรับลดภาษีนำเข้าน้ำตาลลงเหลือ 0% ที่เริ่มในปี 2553 ที่ผ่านมา ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย คิดว่าไทยจะได้รับผลดีจากการขยายการส่งออกน้ำตาลไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา ประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่จะผลิตน้ำตาลได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคในประเทศ ทำให้ต้องนำเข้าน้ำตาลชดเชย ซึ่งแหล่งที่นิยมนำเข้าก็ได้แก่ไทย เพราะมีผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินจากการบริโภค อีกทั้งด้วยระยะทางการขนส่งที่ใกล้ทำให้สะดวกและมีต้นทุนค่าขนส่งต่ำเมื่อ เทียบกับน้ำตาลจากคู่แข่งไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลียหรือบราซิล ในขณะเดียวกัน ไทยเองก็มีการสะสมและพัฒนาความรู้ เทคนิคการปลูกอ้อยและการเก็บเกี่ยวอ้อย รวมทั้งการลงทุนทางด้านเครื่องจักรเทคโนโลยีการผลิตในโรงงานน้ำตาลมาอย่างต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนอีกหลาย

ประเทศที่เพิ่งเริ่มต้นพัฒนาการผลิตน้ำตาลเมื่อไม่นานมานี้ ประกอบกับที่ผ่านมาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยได้รับการส่งเสริม และสนับสนุนจากภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นฐานอุตสาหกรรมมีความเข้มแข็ง จึงเป็นปัจจัยที่ได้เปรียบประการหนึ่งในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ” (คมสัน บรรจงเจริญเลิศ, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2554)

บทที่ 5
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย และปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย จำนวน 8 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Analysis) และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ผลการศึกษา พบว่า สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แบ่งออกเป็นสภาพตลาดภายในประเทศ และสภาพตลาดในตลาดโลก โดยสภาพตลาดภายในประเทศในช่วงที่ผ่านมาปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทยส่วนใหญ่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อปริมาณอ้อยและน้ำตาลนั้นขึ้นอยู่กับราคาอ้อยที่ปรับขึ้นลงในแต่ละปีไม่แน่นอนเช่นกัน ทั้งนี้หากราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย เกษตรกรชาวไร่อ้อยก็จะขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น แต่หากราคาอ้อยอยู่ในระดับต่ำ ชาวไร่อ้อยก็จะหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าแทน

ส่วนที่ 2 นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ผลการศึกษา พบว่า ในด้านโครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีการนำระบบแบ่งบันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาใช้ในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2525/2526 ได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่มีระบบการบริหารที่ชัดเจน และเป็นระเบียบยิ่งขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า โครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยฉบับดังกล่าว และระบบแบ่งบันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขระบบให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่

เปลี่ยนแปลงไปตามยุคโลกาภิวัตน์ โดยยังคงมีการปกป้องคุมครองอุตสาหกรรมนี้ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มศักยภาพ และแข่งขันได้ในตลาดการค้าเสรี จึงเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ให้เติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป ส่วนในด้านบทบาทของภาครัฐนั้น มีหน้าที่เพิ่มประสิทธิภาพตั้งแต่การปลูกอ้อย การผลิตของโรงงานน้ำตาล ตลอดจนดูแลเรื่องมาตรฐานการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในอนาคตจะมีบทบาทและมีความสำคัญต่อการค้าขายในตลาดโลก โดยมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข คือ พัฒนาเทคโนโลยี ให้ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเครื่องจักร แรงงานและวิธีการทำงาน การร่วมมือกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในการพัฒนาคุณภาพอ้อย พัฒนาผลผลิตเข้าสู่ระบบมาตรฐานโลก เป็นต้น แต่จากการที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลยังขาดเป้าหมาย และแนวทางที่ชัดเจนในพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปี ปัญหาจะแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้า ที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขทั้งในด้านราคา ทำให้ราคาอ้อยและน้ำตาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น นโยบายด้านการพัฒนาอ้อย เช่น ลดพื้นที่ปลูกอ้อยนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น พัฒนาระบบชลประทานและการขนส่งให้มีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาลดลง และนโยบายด้านการพัฒนาน้ำตาล ซึ่งเน้นที่การลดต้นทุนการผลิต พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพ ในขณะเดียวกันในส่วนของผู้ส่งออกน้ำตาลมีความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบาทของภาครัฐในปัจจุบันถือว่าลดความสำคัญลงไปบ้าง เนื่องจากฝ่ายโรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อยมีความรู้ความสามารถในด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพิ่มมากขึ้นอีกทั้งฝ่ายโรงงานและชาวไร่ ยังมีความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต รัฐมีบทบาทเพียงเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายโรงงานและชาวไร่เท่านั้น

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า ทั้งชาวไร่ และโรงงานน้ำตาลมีความคิดเห็นเหมือนกันในด้านปัจจัยการผลิตว่าจะเพิ่มมากขึ้นหรือลดน้อยลง ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ทั้งทางด้านสภาพดินฟ้าอากาศ และราคาอ้อยในแต่ละปีที่เคลื่อนไหวขึ้นลงไม่แน่นอน โดยราคาอ้อยที่สูงขึ้นจะทำให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และในด้านเทคโนโลยีในการผลิตที่ยังขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่ทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้พยายามหาวิธีลดต้นทุนการผลิตลงอยู่ ส่วนในด้านทรัพยากรมนุษย์ จะมีความเห็นแตกต่างกัน โดยฝ่ายชาวไร่ เห็นว่าไม่ค่อยมีการพัฒนาบุคลากรเท่าไหร่ ในขณะที่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพยังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่ ซึ่งเมื่อเทียบกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลแล้วมีความเห็นว่ามีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น โดยมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ

กระบวนการผลิตและส่งออกน้ำตาลให้กับเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่อย่างต่อเนื่อง

อภิปรายผลการวิจัย

1. จากการวิจัยพบว่า โดยสภาพตลาดภายในประเทศในช่วงที่ผ่านมาปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทยส่วนใหญ่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อปริมาณอ้อยและน้ำตาลนั้นขึ้นอยู่กับราคาอ้อยที่ปรับขึ้นลงในแต่ละปีไม่แน่นอนเช่นกัน ทั้งนี้หากราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย เกษตรกรชาวไร่อ้อยก็จะขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น แต่หากราคาอ้อยอยู่ในระดับต่ำ ชาวไร่อ้อยก็จะหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าแทน ซึ่งสอดคล้องกับ ปรีดา นาคเนาวทิม (2541, หน้า 175-225) ที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีอุปทานไว้ว่า อุปทานของสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง คือปริมาณต่าง ๆ ของสินค้าหรือบริการที่ผู้ขายต้องการจะเสนอขาย ณ ระดับราคาต่าง ๆ ในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยกฎของอุปทาน คือ กฎที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้ากับปริมาณเสนอขาย ตามกฎดังกล่าว ปริมาณขายจะมีมากถ้าสินค้าขายได้ราคาสูง และปริมาณขายจะมีน้อย ถ้าสินค้าขายได้ราคาต่ำ แสดงว่า ตามกฎอุปทานราคาเป็นตัวกำหนดปริมาณขาย แต่ความเป็นจริงแล้ว ปริมาณขายของสินค้าแต่ละชนิดมิได้ขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าที่จะขายเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการใช้ทดแทนกันได้ หรือต้องใช้ประกอบกัน สภาพของดินฟ้าอากาศ เทคนิคในการผลิต วัตถุประสงค์ของหน่วยผลิต จำนวนผู้ซื้อในตลาดและอื่น ๆ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเรียกว่า ปัจจัยกำหนดอุปทาน

2. จากการวิจัยพบว่า อุตสาหกรรมการอ้อยและน้ำตาลของไทยมีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง และขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าประเทศไทยมีความได้เปรียบในด้านสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ท่ามกลางผู้บริโภครายใหญ่ แต่ก็มีการแข่งขันอย่างรุนแรงกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ อีกทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้ว ยังมีการอุดหนุนการผลิต การส่งออก และปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศด้วยมาตรการทางภาษีและมิใช่ภาษี ทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีความผันผวนไม่แน่นอนตามสภาพตลาดโลก ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุดา สุวรรณาภิรมย์ (2547, บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการส่งออกอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย โดยผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาด ได้แก่ประเทศที่มีระดับการควบคุมคุณภาพที่ดี มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีการจัดการและการวางแผนตลอดจนมีความสามารถทางเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่า จะมีความสามารถในการส่งออกดีกว่า และลักษณะของตลาด คือ ประเทศที่ได้เปรียบคู่แข่ง

ในตลาดสามารถแก้ปัญหาข้อกีดกันทางการค้าให้ลดลงหรือคลี่คลายลงได้ และพึงพอใจต่อขนาดของตลาดของผลิตภัณฑ์จะมีความสามารถในการส่งออกดีกว่า อีกทั้งความช่วยเหลือจากภาครัฐ คือ ประเทศที่ได้รับการสนับสนุนทางด้านแหล่งเงินทุน มาตรการทางด้านภาษี เงินสนับสนุน และได้รับการช่วยเหลือในด้านการรวบรวมข้อมูลด้านการตลาด การโฆษณา และการส่งเสริมการขาย จะมีความสามารถในการส่งออกที่ดีกว่า

3. จากการวิจัยพบว่า กฎระเบียบ และนโยบายของภาครัฐในปัจจุบันนั้น ภาครัฐได้มีนโยบายช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศหลายวิธีด้วยกัน ที่สำคัญคือการควบคุมปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทราย ซึ่งจะควบคุมโดยกำหนดให้มีราคาการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่แตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศ และราคาในตลาดโลก โดยการใช้มาตรการภาษีและมาตรการจำกัดปริมาณน้ำตาลทรายตามโควตาที่กำหนด น้ำตาลทรายนำเข้าที่อยู่ในโควตาที่กำหนดจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ ส่วนน้ำตาลที่อยู่นอกโควตาจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก เพื่อให้ราคาน้ำตาลทรายนำเข้ามีราคาสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในประเทศ มีนโยบายสนับสนุนผู้ผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้กับโรงงานผู้ผลิตน้ำตาล เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยให้กับชาวไร่อ้อยและเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทราย ตลอดจนการกำหนดโควตาน้ำตาลทรายภายในประเทศ และทางด้านการผลิตอ้อยซึ่งเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตน้ำตาลทรายรัฐได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรม ผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในรูปของสินเชื่อแก่ชาวไร่อ้อยเป็นจำนวนเงินนับ 10,000 ล้านบาท เพื่อให้เป็นเงินทุนใช้จ่ายในการเพาะปลูกและบำรุงรักษาอ้อย เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าทุนการผลิต

4. จากการวิจัยพบว่า ในด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลทั้งของประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าส่วนใหญ่ได้พยายามใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลของตนมีความมั่นคง ไม่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันในตลาดโลก นโยบายที่ใช้มีตั้งแต่การห้ามการนำเข้า การกำหนดโควตานำเข้า การตั้งกำแพงภาษีนำเข้า ไปจนถึงการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนการผลิต นโยบายเหล่านี้ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการผลิตและการค้าน้ำตาลในตลาดน้ำตาลโลก เมื่อใดที่มีผลผลิตเหลือจากการบริโภคภายในประเทศ ประเทศเหล่านี้จะทุ่มการส่งออกทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความผันผวนอันเป็นผลมาจากการใช้และการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตและการค้าของประเทศผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า มิได้เป็นผลมาจากสภาวะการผลิต ต้นทุนการผลิตและความต้องการบริโภคสินค้าที่แท้จริง และปัญหาการใช้นโยบายที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการผลิตและการค้าในตลาดโลกนี้ มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในสินค้าน้ำตาลเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในตลาดสินค้าเกษตรอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ดี จึงได้มีการเจรจาหาหนทางแก้ไข

และได้สัมฤทธิ์ผลออกมาในรูปของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้ารอบอุรุกวัย ที่ก่อให้เกิดการตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ขึ้นมาในที่สุด ภายใต้ข้อตกลงนี้ ประเทศที่ให้สัตยาบันได้ยอมรับที่จะเสริมสร้างเศรษฐกิจการค้าโลกด้วยการเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศ ยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ลดการอุดหนุนการผลิตและการส่งออก ในด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลในตลาดโลกนั้น ข้อตกลงดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการปรับตัวในโครงสร้างการผลิตและการค้าน้ำตาลในตลาดอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบจะเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการผลิตน้ำตาล ในขณะที่ประเทศไหนขาดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบจะสามารถบริโภคน้ำตาลได้มากขึ้นในราคาที่ต่ำลง รวมทั้งปลดปล่อยทรัพยากรในการผลิตน้ำตาลให้แก่ อุตสาหกรรมอื่น ๆ ทำให้การผลิตและการค้าในตลาดโลกมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ ศรีวงษ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑูร (2545 อ้างถึงใน พรพรรณ์ รัตนศิลป์กัลชาญ, 2550, หน้า 10) จากทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ กล่าวถึงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ คือ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการผลิตและการค้าระหว่างประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานของความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของระบบเศรษฐกิจนั้นๆ ดั้งนั้น ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (หมายถึง ความสามารถของประเทศใดประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งลักษณะของความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้สามารถอธิบายเกี่ยวกับการผลิตและการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้

5. จากการวิจัยพบว่าในด้านการควบคุมและกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทยนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามขอบเขตกฎหมายของแต่ละองค์กร โดยคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด มีอานาจในการกำหนดราคาจำหน่ายส่งและราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทราย เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ-ขายหรือวธีการปฏิบัตทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยตรง และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีอำนาจเฉพาะในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ หน้าโรงงาน เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตอ้อยและน้ำตาลทราย ที่บังคับใช้เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน มีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นพระราชบัญญัตว่าด้วยสินค้าและบริการในพ.ศ. 2542 มีการออกประกาศปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ หน้าโรงงาน รวม 6 ครั้ง โดยเริ่มในปี 2522 ราคาน้ำตาลทรายขาว 550 บาท/กระสอบ 100 กก. ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 600 บาท/ กระสอบ 100 กก. จนกระทั่งล่าสุดในปี

พ.ศ. 2551 กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาว 2,033 บาท/ กระสอบ 100 กก. ราคาน้ำาตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 2,140 บาท/ กระสอบ 100 กก. และประกาศปรับราคาจำหน่ายปลีกในเขตท้องที่กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร รวม 10 ครั้ง โดยเริ่มในปี พ.ศ. 2522 เช่นกัน ราคาน้ำตาลทรายขาว 6.00 บาท/ กิโลกรัม ราคาน้ำาตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 6.50 บาท/ กิโลกรัม ล่าสุดในปี 2551 กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาว 22.60 บาท/ กิโลกรัม และราคาน้ำาตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ราคา 23.60 บาท/ กิโลกรัม

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่อง นโยบายในการพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย พบว่า ในช่วงที่ผ่านมาอุตสาหกรรมการอ้อยและน้ำตาลของไทยมีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง มีความได้เปรียบประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายหลาย ๆ ประเทศ ทั้งในด้านสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ท่ามกลางผู้บริโภครายใหญ่ และถือว่ามีต้นทุนการผลิตค่อนข้างต่ำ แต่ก็มีการแข่งขันอย่างรุนแรงกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ อีกทั้งประเทศผู้ผลิตและผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้ว ยังมีการอุดหนุนการผลิต การส่งออก และปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศด้วยมาตรการทางภาษีและมิใช่ภาษี ทำให้รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีความผันผวนไม่แน่นอนตามสภาพตลาดโลก นอกจากนี้ปัจจุบันต้นทุนการผลิต และการตลาดน้ำตาลของไทยมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง ซึ่งยังมีรูรั่วในกระบวนการผลิตที่สามารถลดต้นทุนให้ต่ำลงได้อีกหลายจุด หากไทยต้องการคงความเป็นผู้นำในตลาดน้ำตาลโลกต่อไป จะต้องมีการลดความสูญเสียที่ไม่จำเป็นทุกด้านในกระบวนการผลิตการตลาด ตลอดจนต้องมีการพัฒนาคุณภาพของอ้อยซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบให้มีผลผลิตและความหวานปริมาณสูง พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาดให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนั้น ควรมีการวิจัยและพัฒนาสินค้าใหม่ต่อเนื่องจากน้ำตาลให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้การลงทุนในการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาล และการพัฒนานี้ และสิ่งที่สำคัญอีกประการคือจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะคงไม่มีประโยชน์ใดหากผลตอบแทนของอุตสาหกรรมน้ำตาลจะได้มาจากต้นทุนของสังคมที่เกิดขึ้นจากการทำลายสภาพแวดล้อมโดยอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นต้นเหตุ และจากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากผลการศึกษาที่พบว่า เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะ

หน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปีปัญหาจะแตกต่างกันออกไปทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขเพิ่มมากขึ้น ในด้านราคาน้ำตาลที่ขึ้นลงอย่างไม่มีเสถียรภาพ ดังนั้นรัฐบาลควรมีการปรับปรุงและพัฒนา โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีการผลิตน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากพอที่จะใช้ในการบริโภคภายในประเทศ และส่งออกน้ำตาลทรายไปจำหน่ายไปยังต่างประเทศ รวมถึงการค้าเสรี ทั้งนี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใน ประเทศให้ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือ โดยใช้นโยบายราคาน้ำตาลภายในประเทศและการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ เพื่อไม่ให้ราคาน้ำตาลทรายขึ้นลงสูงเกินไป

2. จากผลการศึกษาที่พบว่า นโยบายด้านการพัฒนาอ้อยทั้งในด้านการผลิต และด้านการตลาดของประเทศไทย ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเประเทศคู่แข่ง อาทิ บราซิล และออสเตรเลีย รัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้มีการผลิตอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยโรงงาน และลดพื้นที่ปลูกอ้อยนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น พร้อมทั้งการพัฒนาระบบชลประทานให้เข้าถึงพื้นที่ปลูกอ้อยและจัดระบบการตัด และการขนส่งให้มีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาลดลง มีการส่งเสริมการผลิตสินค้าแปรรูปที่ใช้น้ำตาลเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการแบ่งปันในตลาดโลกให้สูงขึ้น

3. จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจุบันโรงงานน้ำตาลของประเทศไทยประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ต้นทุนการผลิตอ้อยสูง แรงงานขาดคุณภาพ รายได้เพิ่มในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และการแย่งอ้อยกันเองของโรงงงานน้ำตาล ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องมีการพัฒนาเพื่อลดต้นทุนการผลิต รัฐบาลควรมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีให้ทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเครื่องจักร แรงงานและวิธีการทำงาน มีการร่วมมือกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในการพัฒนาคุณภาพอ้อย และส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ เงินทุน และเครื่องจักรกล เพื่อให้ได้อ้อยคุณภาพดีเข้าหีบ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งในเร็ว ๆ นี้ ตลาดน้ำตาลในอาเซียนจะเปิดกว้างและให้โอกาสกับน้ำตาลจากประเทศที่มีประสิทธิภาพและการแข่งขันที่สูง ประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องลดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการกีดกันทางการค้า และการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของแต่ละประเทศลง เพื่อนำไปสู่การค้าเสรี ซึ่งจากการปฏิบัติตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกนี้จะมีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยเองด้วย รัฐบาลจึงควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาพันธ์อ้อยที่ให้ผลผลิตและมีคุณภาพสูง จัดหาแหล่งน้ำ ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช ให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วย

ส่งเสริมให้ต้นทุนการผลิตอ้อยลดลง รวมทั้งจักต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการส่งออก ซึ่งได้แก่ บริการท่าเรือน้ำลึกในการขนถ่ายสินค้า นิคมและเขตปลอดภาษีเพื่อการส่งออก ขีดความสามารถในการลำเลียงน้ำตาลลงเรือ นำน้ำตาลจากโรงงานไปยังโกดังท่าเรือ และเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับเรือสินค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น

2. ในส่วนของงานวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย หากเปรียบเทียบกับประเทศออสเตรเลีย บราซิลและอัฟริกาใต้แล้ว พบว่า ประเทศไทยยังก้าวไม่ทันกับประเทศคู่แข่ง ทั้งนี้เพราะการขาดงบประมาณสนับสนุน และไม่มีหน่วยงานวิจัยที่มีความคล่องตัวพอ แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะมีหน่วยงานดำเนินงานวิจัยและพัฒนาอ้อย ประกอบด้วย หน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ และมหาวิทยาลัยของรัฐก็ตาม แต่การผลิตองค์ความรู้จากงานวิจัยด้านอ้อยของไทยยังขาดการวางแผนที่เป็นระบบและไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีโครงสร้างและแรงจูงใจที่จะทำให้นักวิจัยที่สนใจในงานวิจัยด้านอ้อยเพิ่มจำนวนขึ้น ในขณะนี้ประเทศไทยจึงขาดแคลนนักวิจัยด้านอ้อยเป็นอย่างมาก การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ และประเทศไทยจะต้องก้าวไปพร้อมกับการแข่งขันตามกฎกติกาขององค์การการค้าโลก ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจนมีผลต่อเนื่องไปส่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรวิจัยด้านอ้อยและน้ำตาลทราย โดยจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อสามารถระดมทุนวิจัยได้จากเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย โรงงานน้ำตาลและจากรัฐบาล ตลอดจนให้เป็นสถาบันที่มีความคล่องตัวไม่ติดกับระเบียบทางราชการ

3. ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย เป็นกลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยมากที่สุด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด ดังนั้นรัฐบาลจึงควรผลักดันให้ประเทศที่เป็นสมาชิกในกลุ่มเขตการค้าเสรีอาเซียนทุกประเทศ จัดสินค้าประเภทน้ำตาลทรายให้อยู่ในรายการสินค้าปกติ เพื่อจะได้ลดภาษีนำเข้าให้เหลือร้อยละ 0-5 ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้เปรียบประเทศคู่แข่งอื่น ๆ ในกลุ่มนี้ เนื่องจากประเทศไทยจะได้เปรียบในด้านระยะทาง และค่าขนส่ง

4. เพื่อเป็นการดูแลและป้องกันไม่ให้น้ำตาลจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียนเข้ามาใช้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงทางการค้า โดยเฉพาะการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากออสเตรเลียและบราซิลเข้ามาแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาวส่งเข้ามาจำหน่ายในไทย ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาตรวจสอบว่าสินค้าเหล่านั้นมีขั้นตอนการผลิตในอาเซียนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 40

ของมูลค่าสินค้าหรือไม่ โดยจะต้องมีการตรวจสอบใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (Role of Origin) จากประเทศสมาชิกอย่างเข้มงวด

5. ประเทศไทยควรมีบริษัทผู้ค้าน้ำตาลของตนเอง โดยมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากปัจจุบันเป็นการขายผ่านบริษัทผู้ค้าน้ำตาลต่างประเทศ ดังนั้นหากประเทศไทยมีบริษัทผู้ค้าน้ำตาลเป็นของตนเอง จะช่วยให้เราสามารถทำการตลาดเชิงรุกได้ ซึ่งจะทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเจริญเติบโตของตลาดในประเทศต่าง ๆ และน้ำตาลชนิดต่าง ๆ มากขึ้น นอกจากนี้จะทำให้รู้ว่าประเทศคู่ค้ามีความต้องการน้ำตาลทรายที่มีลักษณะอย่างไร เพื่อจะได้ปรับปรุงคุณภาพน้ำตาลทราย และเพิ่มการส่งออกในตลาดเดิมให้มากขึ้น และสามารถหาตลาดใหม่ ๆ ได้เพิ่มขึ้นด้วย

6. ควรศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบ และกฎเกณฑ์ของภาครัฐ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งออก ซึ่งได้แก่ การออกหนังสือรับรองการตรวจปล่อยของกรมศุลกากร เป็นต้น ทั้งนี้ระเบียบพิธีการในการส่งออก และการปฏิบัติงานที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ผลิตน้ำตาลไทยเสียหาย อีกทั้งยังเสียภาพลักษณ์ประเทศไทยด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ จึงได้ข้อมูลเฉพาะในเชิงลึก ดังนั้น เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูล จึงควรมีการศึกษาในเชิงปริมาณด้วยในครั้งต่อไป

2. ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาตัวแปร หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวเนื่องต่อนโยบายพัฒนาการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย เพื่อขอบเขตของผลการศึกษาที่กว้างขึ้น

บรรณานุกรม

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. (2528). *การค้าต่างประเทศของประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: กรม.

กรองแก้ว หนองน้อย. (2550). *ศักยภาพในการส่งออกหน่อไม้ฝรั่งสดแช่เย็นของประเทศไทยไปยังไต้หวัน.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เกสร หอมขจร. (2540). *เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คมสัน บรรจงเจริญเลิศ. (2554, 18 ธันวาคม). เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล บริษัท ไทยชูการ์มิลเลอร์ จำกัด. สัมภาษณ์.

เฉลิมวุธ คามาปาน. (2547). *การพยากรณ์ปริมาณส่งออกกล้วยไม้ตัดดอกของประเทศไทยไปประเทศสหรัฐอเมริกา.* กรุงเทพฯ: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ดอกรัก รักสถาพรพันธ์. (2554, 19 พฤศจิกายน). กรรมการสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7. สัมภาษณ์.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2526). นโยบายการพัฒนาและวิชาการ, *พัฒนบริหารศาสตร์, 13*(1), 102.

ปรีดา นาคเนาวทิม. (2541). *เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พรรพรรณ์ รัตนศิลป์กัลชาญ. (2550). *อุปสงค์การส่งออกข้าวโพดของไทยไปยังญี่ปุ่น.* สารนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พิทักษ์ จุฑาชีวนันท์. (2547). *ศักยภาพการส่งออกน้ำตาลของไทยภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า.* สารนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พัชราภรณ์ ฟูศรี. (2550). *ปัจจัยทางการตลาดการส่งออกลำไยอบแห้งในเขตภาคเหนือภายใต้กรอบการค้าเสรีไทยและจีน.* วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

พัชรี สำราญพิศ. (2548). *การเปรียบเทียบเทคนิคการพยากรณ์ ปริมาณการส่งออกและการผลิตสับปะรดกระป๋อง.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสถิติ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล. (2530). *ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายพ.ศ. 2527.* วันที่ค้นข้อมูล 8 สิงหาคม 2555, เข้าถึงได้จาก www.ocsf.or.th/Research/rese%20-%2018.doc

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2551). *เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 1-8.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มานิดา บุญเอื้อ. (2548). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปสงค์ส่งออกมังคุดของประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ยุทธนา หวังมีสุข. (2548). *ปัจจัยกำหนดอุปทานการส่งออกมะพร้าวผลของไทย.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รังสิต เฮียงราช. (2555, 8 มกราคม). ผู้อำนวยการสำนักนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม. สัมภาษณ์.

วรพจน์ จันทรา. (2554, 19 พฤศจิกายน). หัวหน้าฝ่ายประสานงานขายการตลาด บริษัท น้ำตาลสุพรรณบุรี จำกัด. สัมภาษณ์.

วริษา รุ่มจิตร. (2550). *ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกเม็ดพลาสติกของไทยไปยังประเทศจีน.* สารนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีระศักดิ์ ขวัญเมือง. (8 มกราคม 2555). ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. สัมภาษณ์.

ศรีวงษ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑูร. (2536). *เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ.* กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, ชวลิต ประภวานนท์, ลัทธิกาล ศรีวะรมย์ และจิรศักดิ์ จิยะจันทน์. (2540). *การบริหารเชิงกลยุทธ์ และกรณีศึกษา.* กรุงเทพฯ: วิสิทธิ์พัฒนา.

สินี เจียรนัยเลิศธนา. (2554, 21 ตุลาคม). ผู้จัดการฝ่ายการเงิน บริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด. สัมภาษณ์.

สุดา สุวรรณาภิรมย์. (2547). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการส่งออกอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีส่งออกไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา.* ชลบุรี: วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.

สุรัตน์ ธาดาชวสกุล. (2554, 21 ตุลาคม). ผู้จัดการทั่วไป บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด. สัมภาษณ์.

สุรางค์ ผลาวัลย์. (2548). *ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานของการส่งออกยางพาราของไทย.* การศึกษาค้นคว้าอิสระเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. (2550). *สรุปสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยประจำปีการผลิต 2549-2550 (มกราคม-มิถุนายน 2550).* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.

อุดม เกิดพิบูลย์. (2543). *ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อาทิตย์ อุไรรัตน์. (2516). บทบาทของข้าราชการไทยในการกำหนดนโยบาย, *วารสารข้าราชการ, 18*(11), 4-14.

อัคคฤทธิ์ กิตติโชติทรัพย์. (2554, 19 พฤศจิกายน). เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ตลาด สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์.

Anderson, J. E. (1994). *Public Policy-making: Introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin.

Company. Baker, R. J. S. (1972). *Administrative Theory and Public Administration.* London: Hutchinson University Library.

Caldwell, L. K. (1970). *Environment: A Challenge in Modern Society.* New York: Doubleday.

Davis, F. B. (1953). *Education Measurements and Their Interpretation.* Californai: Wadswarth.

Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton, Penn: Chandler.

Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy* (5th ed.). Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall.

Yehezkel, D. (1968). *Public Policymaking Reexamined.* Scranton, Penn: Chandler.

Thomas, R. D. (1984). *Understanding Public Policy.* Englewood Cliffs. Prentice Hall.

Easton, D. (1953). *The Political System an Inquiry in to the State of Political Science.* New York: Alfred A. Knorf.

F.O. Lichts International Suger and Sweetener Repeort. (2010). *World suger baiance 2006-2008.* Reterieved Setember 10, 2010, from internationalsuger.agra-net.com/?page_id=17

Jacop ,C. E. (1966). *Policy and Bureaucracy.* Prince, N.J.: D. Van Nostrand.

Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society.* New Haven: Yale University press.

Laursen, K. (1998). *Revealed comparative advantage and the alternative as measures of international specialization.* Retrieved February 10, 2005, from http://www.druid.dk/wp/pdf_files/98-30.pdf.

Lowi , T. J. (1968). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. In D. C. McCool (Ed*.), Public Policy Theories, models, and Concepts: an Anthology* (pp. 177-180). Englewood Cliffs, N.J.: prentice Hall.

Lineburry, R. L. (1971). *Urban Politics and Publicy.* New York: Harpers Row.

Sharkansky, Ira. (1971). *Policy Analysis in Political Science.* Chicago: Markham.

William, T. G. (1965). *Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach.* Ohio: South Western.

ภาคผนวก

บทสัมภาษณ์
(ตัวแทนภาครัฐ และโรงงานน้ำตาล)

ตอนที่ 1 สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

สภาพตลาดในประเทศ

1. สภาวะการผลิตอ้อย และน้ำตาลทราย

.....

.....

.....

2. ปัญหาและอุปสรรคของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศ

.....

.....

.....

สภาพตลาดในตลาดโลก

1. ประเทศคู่ค้า และคู่แข่งที่มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลโลก

.....

.....

.....

2. ปริมาณการส่งออกน้ำตาลยังต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต

.....

.....

.....

3. ปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

.....

.....

.....

ตอนที่ 2 นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

1. โครงสร้างและความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

.....

.....

.....

2. บทบาทของภาครัฐ

.....

.....

.....

บทสัมภาษณ์
(ตัวแทนบริษัทส่งออก และชาวไร่อ้อย)

ตอนที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทย

1. ปัจจัยด้านการผลิต หรือปัจจัยด้านอุปทานของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

.....

.....

.....

2. ปัจจัยด้านความต้องการ หรือปัจจัยด้านอุปสงค์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

.....

.....

.....

3. ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

.....

.....

.....