



ACADEMIC FOCUS

เอกสารวิชาการ

แนวทางแก้ไขปัญหาระบบبودตสาหกรรม
อ้อยและน้ำตาลทราย

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก
www.parliament.go.th/library



Academic Focus

สิงหาคม 2564

แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

บทนำ

สารบัญ	
บทนำ	1
สภาพปัญหาของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	3
แนวทางแก้ไขปัญหา	7
ข้อสังเกตเพิ่มเติม	10
บรรณานุกรม	13

อ้อยเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศที่เป็นวัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิตน้ำตาล โดยเมื่อเกือบ 100 ปี ที่ผ่านมา ในปี 2465 อุตสาหกรรมน้ำตาลได้ฟื้นตัวขึ้นมาเมื่อรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย อันเนื่องมาจากผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ และต่อมาจึงได้ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเป็นแห่งแรกขึ้นที่จังหวัดลำปาง และเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยในปี 2502 มีโรงงานน้ำตาลมากถึง 48 โรงงาน แต่ในช่วงเวลานั้นสถานการณ์น้ำตาลทรายของตลาดโลกเริ่มถึงจุดอิ่มตัวเพราะน้ำตาลทรายล้นตลาด ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศลดต่ำลง อีกทั้งยังปรากฏว่ามีการนำเข้าน้ำตาลทรายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้น้ำตาลทรายที่ล้นตลาดนั้นเข้าสู่ขั้นภาวะวิกฤติ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ การจัดตั้ง “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย” เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตราที่โลกมีไม่เกิน 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ การระบายน้ำตาลทรายด้วยวิธีการส่งออกไปต่างประเทศโดยใช้เงินสงเคราะห์เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกแต่โดยข้อเท็จจริงกลับเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น (สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย, ม.ป.ป.)

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

อย่างไรก็ตาม เมื่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนา ระยะยาว นอกจากนี้ การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาดอาจทำให้เกิดปัญหาคือ ผู้ซื้อและผู้ขายไม่สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร้อ้อย โรงงานน้ำตาลมากำหนดราคาซื้อขายอ้อย และราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาจัดสรรผลประโยชน์ตามสัดส่วนระหว่างชาวไร้อ้อยกับโรงงานน้ำตาล จากนั้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 (สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย, ม.ป.ป.) โดยประกาศเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2527 ให้เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่การบริหารจัดการในไร้อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาล และการส่งออก ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติ 11 หมวด 87 มาตรา มีสาระสำคัญคือ กำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และกำหนดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 โดยการกำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร้อ้อย และโรงงานน้ำตาล ประกอบกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย มีอำนาจและหน้าที่จัดระเบียบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในรูปแบบโควตา ตลอดจนการส่งเสริมหรือวิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 นั้น ได้กำหนดให้ผลประโยชน์ของระบบจำนวนร้อยละ 70 จัดสรรให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยและส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จัดสรรให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย, 2527) นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่มีระบบการบริหารที่ชัดเจนและเป็นระเบียบยิ่งขึ้น สามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ และบริหารการส่งออกน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการกำหนดราคาอ้อยและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30

ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลก่อให้เกิดความเป็นธรรมและส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (เจนพล ทองยี่น และ สุมาลี วงษ์วิจิต, 2559, น. 121)

ปัจจุบันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นแหล่งสร้างงานแก่ชาวไร่อ้อยและแรงงานเก็บเกี่ยวอ้อยในชนบทมากกว่า 600,000 คน มีการขยายโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้นจำนวน 58 โรงงาน (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, ม.ป.ป.) ซึ่งสามารถสร้างรายได้จากการส่งออก การจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้ถึงปีละกว่า 250,000 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนการส่งออกมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ ประมาณ 2 ใน 3 ของผลผลิตน้ำตาลทราย ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับสองของโลก จากประเทศที่นำเข้าน้ำตาลทรายจนก้าวมาสู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับที่สองของโลกได้นั้น นับว่าเป็นการพัฒนาาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจนประสบผลสำเร็จและนำผลประโยชน์มาสู่ประเทศไทย (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2564, น. 13)

สภาพปัญหาของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพืชชนิดอื่น เนื่องจากมีการกำหนดกรอบกติกาที่ชัดเจนที่ผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมนี้จะต้องปฏิบัติตาม และมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล โดยเฉพาะ (โรจน์ลักษณ์ ปรีชา, มนัสชัย จึงตระกูล, คมสันต์ ศรีคงเพ็ชร, และ วัชรพงศ์ รัชตเวชกุล, 2560, น. 9) โดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งแต่การบริหารจัดการในไร่อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาล และการส่งออก ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยตลอดระยะเวลาที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาจนถึงปัจจุบัน ผลของการใช้บังคับกฎหมายได้ยึดหลักเหตุผลและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยดี และสามารถสร้างสมดุลแห่งประโยชน์ตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายใช้บังคับมายาวนานระบบอุตสาหกรรมมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นและอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ของระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของโลก จึงอาจเกิดปัญหาทางกฎหมายหรือข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายได้ (เจนพล ทองยี่น และ สุมาลี วงษ์วิจิต, 2559, น. 112) โดยเฉพาะปัญหาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกับการอุดหนุนภายในตามข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลกซึ่งเกี่ยวข้องกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และปัญหาของระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่อาจขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก รวมไปถึงปัญหาจากการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีประเด็นปัญหา 3 กรณี ดังนี้

1. ปัญหาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกับการอุดหนุนภายในตามข้อตกลงทางการค้าภายใต้ องค์การการค้าโลก

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการบริหารกองทุนมาจากผู้แทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และส่วนราชการ วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คือการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและการจำหน่ายอ้อย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโต โดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค โดยมีแหล่งรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ประกอบด้วย (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย (2) เบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25)¹ (3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57² (4) ดอกผลของกองทุน (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ (8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน (สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, 2563, น. 1-2)

โดยที่ผ่านมากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาโดยตลอด เช่น ฤดูกาลผลิตปี 2557/2558 เกษตรกรชาวไร่อ้อยประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าราคาอ้อยที่ขายได้ อีกทั้งราคาอ้อยขึ้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขึ้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้น ดังนั้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้เข้ามาแก้ไขปัญหาจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้กับโรงงาน แต่เกษตรกรชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน ตามมาตรา 56³ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์

¹ มาตรา 17 (25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

² มาตรา 57 ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา 54 และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขึ้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นสุดท้าย ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

³ มาตรา 56 การจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างกรณีที่ราคาอ้อยขึ้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขึ้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้นให้กองทุนจ่ายเงินชดเชย แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

(ตามมาตรา 27 (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี) ในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนเพื่อนำมาช่วยเหลือเพิ่มค่าอ้อยในฤดูกาลผลิตปี 2557/2558 วงเงินช่วยเหลือทั้งสิ้นประมาณ 16,352 ล้านบาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2558) เป็นการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยและโรงงาน ต่อมาในฤดูกาลผลิตปี 2558/2559 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายประสบปัญหาภัยแล้ง กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหา โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ วงเงินช่วยเหลือประมาณ 15,047 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยและโรงงาน ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีหนี้ค้ำชำระธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์จำนวนมาก และในที่สุดรัฐบาลได้อนุมัติเงินอุดหนุนให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (ตามมาตรา 27 (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) เพื่อแบ่งชำระหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2559)

แม้ว่าการดำเนินการของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในลักษณะดังกล่าว จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์คือการรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก็ตาม แต่อาจขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ได้ ซึ่งในปี 2559 ประเทศบราซิลทำการยื่นคำร้องต่อองค์การการค้าโลก กรณีรัฐบาลไทยดำเนินการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลกจากการอุดหนุนระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้มีความเห็นไว้ว่า การขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในการชำระหนี้ให้แก่ธนาคารพาณิชย์สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตแก่ชาวไร่อ้อย ในฤดูกาลผลิตปี 2558/2559 ไม่เข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออก อันเป็นประเด็นสำคัญในกรณีพิพาทระหว่างไทยกับบราซิลเรื่องน้ำตาล แต่การขอรับเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อชำระหนี้ดังกล่าว อาจเข้าข่ายการอุดหนุนภายใน ซึ่งไทยมีข้อผูกพันการอุดหนุนภายในภายใต้องค์การการค้าโลก สำหรับสินค้าเกษตรทุกรายการ (รวมสินค้าน้ำตาล) เป็นวงเงินไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท ทั้งนี้ ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกเรื่องสินค้าเกษตร ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการเกษตรสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และมีข้อกำหนดเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรและชนบท การอุดหนุนการลงทุนและการอุดหนุนเรื่องปัจจัยการผลิตการเกษตรซึ่งต้องให้เป็นการทำไปแก่ผู้ผลิตที่มีรายได้ต่ำ หรือผู้ผลิตที่มีทรัพยากรไม่สมบูรณ์ รวมถึงการอุดหนุนเป็นจำนวนเล็กน้อย (de minimis) ที่มีมูลค่าไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่ารวมของผลผลิต (Value of Production: VOP) ในช่วงปีที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรการและการอุดหนุนภายในเหล่านี้ จะไม่นับรวมเป็นการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนทางการค้าที่ต้องแจ้งเตือนต่อองค์การการค้าโลก (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563)

2. ปัญหาระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้ องค์การการค้าโลก

ที่ผ่านมา ก่อนปี 2561 ราคาน้ำตาลทรายที่ขายในประเทศมีการควบคุมไว้ เพื่อนำรายได้ จากภาษีมาชดเชยการขาดทุนให้เกษตรกร เป็นผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศต้องแบกรับภาระราคาน้ำตาล ที่มากขึ้น ซึ่งระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อย ดังกล่าว ทำให้ประสบปัญหาการขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้ องค์การการค้าโลกและเขตการค้าเสรี อาเซียน (AFTA) ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกคำสั่งปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ โดยลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในประเทศหน้าโรงงาน แล้วอ้างอิงตามราคาน้ำตาลทรายตลาดโลก (ตลาดลอนดอน หมายเลข 5) และเพิ่มค่าธรรมเนียมพิเศษ (ไทยพรีเมียม) มาเป็นราคาขายหน้าโรงงาน พร้อมกับยกเลิก การเก็บเงินส่วนต่าง 5 บาทต่อกิโลกรัมที่เคยเป็นเงินอุดหนุนเกษตรกร เพื่อให้โครงสร้างราคาน้ำตาลทราย เป็นระบบตามกลไกทางการตลาด และสอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้ องค์การการค้าโลก และเขตการค้าเสรีอาเซียน แต่ทั้งนี้ในแต่ละเดือนจะกำหนดให้โรงงานที่มีการจำหน่ายน้ำตาลทราย ภายในประเทศนำส่งเงินส่วนต่างราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ขายได้จริงกับราคาขายหน้าโรงงาน เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (วิริยะ คล้ายแดง, 2561, น. 7) ซึ่งการปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายแบบใหม่ ส่งผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศจะได้รับผลประโยชน์จากราคาน้ำตาลทรายถูกลง แต่เกษตรกร ชาวไร่อ้อยจะไม่ได้รับเงินอุดหนุน 5 บาทต่อกิโลกรัม เพื่อสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงทางการค้า ภายใต้ องค์การการค้าโลก

3. ปัญหาเกี่ยวกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราส่วน ของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานตามมาตรา 17 (23) ที่เรียกว่า ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยกำหนดไว้ 70 : 30 ใช้หลักเกณฑ์นี้มาตั้งแต่ฤดูการผลิต 2525/26 แต่เนื่องจากขั้นตอนการคำนวณ ราคาอ้อยเกิดยุ่งยากซับซ้อนและหลายขั้นตอน การขาดเสถียรภาพของราคา มีคณะกรรมการหลายคณะ มีอำนาจทับซ้อนกัน แต่แต่ละปีการผลิตจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง เกี่ยวกับ ฐานการคำนวณผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน เช่น หลักเกณฑ์การนำตัวเลขอ้างอิงเกี่ยวกับการ คำนวณผลประโยชน์ ต้นทุนการผลิต ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาวและกากน้ำตาล ไปต่างประเทศกับต้นทุนจริงในการจำหน่ายน้ำตาล อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท การคำนวณค่าขนส่งน้ำตาล การแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาการนำผลพลอยได้มาคำนวณรายรับ จึงทำให้ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะในปัจจุบันอ้อยสามารถนำไปผลิตสินค้าอื่น ๆ ที่มีมูลค่าสูงขึ้น

เช่น เอทานอล ผลิตภัณฑ์ชีวเคมี พลาสติกชีวภาพ อีกทั้งระบบปัจจุบันไม่ส่งเสริมหรือจูงใจเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาชี้ขาดตัดสิน หรือส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ หรือบางครั้งอาจต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น คดีศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค.8/2546 เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และคดีศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ พ.43/2551 เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545 เป็นต้น (เจนพล ทองยี่น และ สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2559, น. 113-114)

แนวทางแก้ไขปัญหา

เนื่องจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดทั้งระบบ ได้แก่ การบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อย รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาสำหรับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกรณีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกับการอุดหนุนภายในตามข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562, น. 8) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาการขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลกที่ส่งผลกระทบต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว มีความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่เกี่ยวกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่

1) ที่มาของเงินทุนกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27)

แก้ไขเพิ่มเติมที่มาของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งตัดเงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีคงเหลือเพียงเงินกู้ และตัดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลออก เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดหนุนจากภาครัฐ

2) การส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (ยกเลิกมาตรา 29)

ยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการจัดสรรเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีการนำส่งเงินให้แก่กองทุนดังกล่าว ประกอบกับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่ได้มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาลทราย

3) หลักเกณฑ์การหักส่วนต่างที่เกิดขึ้นในกรณีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 56 วรรคหนึ่ง) แก้ไขโดยตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่าง ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น และกำหนดให้นำส่วนต่างที่เกิดขึ้นไปหักจากราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายขั้นต้น หรือราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ในฤดูการผลิตปีถัดไป เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดหนุน ราคาภาครัฐ ซึ่งในประเด็นนี้ เซฐชุกดา เชื้อสุวรรณ (2561, น. 8) วิเคราะห์ไว้ว่าอาจกระทบผลการดำเนินงาน ของโรงงานน้ำตาลใน 2 ส่วน คือ 1) การเรียกรับเงินชดเชยค่าอ้อยที่อาจล่าช้ากว่าอดีต และ 2) กรณีชาวไร้อ้อย ต้องรับภาระเงินชดเชยส่วนต่างราคาน้ำตาลเอง (กรณีมีการเรียกเก็บค่าอ้อยส่วนเกินที่ชาวไร้อ้อยรับจาก โรงงานน้ำตาลไปในช่วงต้นฤดูกาลก่อนหน้า) อาจมีผลให้รายได้ของชาวไร้อ้อยในฤดูกาลถัดไปลดลง ซึ่งหากภาครัฐ และหรือโรงงานน้ำตาลไม่มีมาตรการช่วยเหลือรายได้ให้กับชาวไร้อ้อยเพิ่มเติม อาจมีผลกระทบ ต่อปริมาณอ้อยเข้าหีบในฤดูกาลถัดไป

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562, น. 5) ได้รายงานว่า กระทรวงพาณิชย์ มีข้อสังเกตว่า องค์ประกอบของเงินกองทุน การนำเงินกองทุนตามมาตรา 27 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ไปใช้ ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุน หากนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรและส่งผล ให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์ที่ดีขึ้นกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับตามภาวะตลาด จะต้องนับรวมเป็น การอุดหนุนภายใน สำหรับเงินกองทุนตาม (3) เฉพาะในส่วนที่ได้รับตามมาตรา 57 (เงินที่ได้รับจากโรงงาน) การนำเงินไปใช้โดยจัดสรรให้แก่เกษตรกรอาจไม่นับเป็นการอุดหนุนภายในเพราะถือเป็นเงินที่ได้รับ จากเอกชน ทั้งนี้ การอุดหนุนภายในซึ่งสินค้าน้ำตาลทรายสามารถทำได้ แต่เมื่อรวมกับการอุดหนุนสินค้าเกษตร ทุกรายการจะต้องมีมูลค่ารวมไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าที่ประเทศไทยผูกพันไว้ ภายใต้องค์การการค้าโลก

2. แนวทางแก้ไขปัญหาระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562, น. 4-5) ได้รายงานว่า กระทรวงพาณิชย์มีข้อสังเกตเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก ดังนี้

1) การยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายภายในประเทศโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้เหตุผลว่า กระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหน้าโรงงานและขายปลีกนั้น ทำให้กระทรวงพาณิชย์เห็นว่าเหตุผลดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากการกำหนดราคาสินค้าน้ำตาลทรายของกระทรวงพาณิชย์เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายหรือวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมในลักษณะที่จะกระทบกระเทือนต่อผู้บริโภคโดยตรง โดยให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพหรือให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2) องค์ประกอบของเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย การนำเงินกองทุนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 27 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ไปใช้ ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุน หากนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรและส่งผลให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์ที่ดีขึ้นกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับตามภาวะตลาด จะต้องนับรวมเป็นการอุดหนุนภายใน สำหรับเงินกองทุนตาม (3) เฉพาะในส่วนที่ได้รับตามมาตรา 57 (เงินที่ได้รับจากโรงงาน) การนำเงินไปใช้โดยจัดสรรให้แก่เกษตรกรอาจไม่นับเป็นการอุดหนุนภายในเพราะถือเป็นเงินที่ได้รับจากเอกชน ทั้งนี้ การอุดหนุนภายในซึ่งสินค้าน้ำตาลทรายสามารถทำได้ แต่เมื่อรวมกับการอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกรายการจะต้องมีมูลค่ารวมไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าที่ไทยผูกพันไว้ภายใต้ข้อตกลงการค้าโลก

นอกจากนี้ เจนพล ทองเย็น และ สุมาลี วงษ์วิจิต (2559, น. 123) มีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายพ.ศ. 2527 มาตรา 47 โดยกำหนดบทบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการนำเข้าน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลกและกำหนดการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน แต่ให้ควบคุมการบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย

การจำหน่าย และการส่งมอบน้ำตาลทรายเช่นเดิม ส่วนการจัดจำหน่ายให้ผู้บริโภคให้เป็นไปตามกฎหมาย การค้าภายในของกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ควบคุมภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

3. แนวทางแก้ไขปัญหากับระบบแบ่งปันผลประโยชน์

เจนพล ทองปิ่น และ สุมาลี วงษ์วิจิต (2559, น. 124) ได้เสนอว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 4 คำนิยามของคำว่า “ผลพลอยได้” ให้ครอบคลุมถึงผลพลอยได้อื่น ที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย เช่น เอทานอล เป็นต้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดในมาตรา 17

ข้อสังเกตเพิ่มเติม

ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีดังนี้

1. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

1) การแก้ไขมาตรา 27 เกี่ยวกับแหล่งรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยปรับแก้ไข “เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี” ตามมาตรา 27 (6) คงเหลือเพียง “เงินกู้” และตัดมาตรา 27 (7) “เงินอุดหนุนจากรัฐบาล” เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดหนุน จากภาครัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงแหล่งรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลในอนาคต เพื่อนำมารักษา เสถียรภาพให้กับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยควรเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ จากแหล่งรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีอยู่ตามมาตรา 27 และมีการกำหนดแหล่งรายได้อื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งกำหนดแผนระยะยาวในการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

2) การแก้ไขมาตรา 56 โดยแก้ไขบทบัญญัติ “ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทน การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายขั้นต้น และกำหนดให้นำส่วนต่างที่เกิดขึ้นไปหักจากราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น หรือราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ขั้นสุดท้าย ในฤดูการผลิตปีถัดไป” เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับ การอุดหนุนภายในจากภาครัฐนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตอ้อยของชาวไร่อ้อยและปริมาณอ้อยที่เข้าสู่ โรงงานในฤดูการผลิตถัดไป เนื่องจากผลผลิตอ้อยจะได้รับค่าตอบแทนหรือราคาที่ต่ำลง ดังนั้น จึงควรมี แนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน เช่น ฝ่ายโรงงาน

ควรเพิ่มการส่งเสริมแรงจูงใจให้กับชาวไร่อ้อย ตัวอย่างเช่น การเพิ่มเงินเกี่ยว (เงินยืมล่วงหน้า) ให้กับชาวไร่อ้อย เพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้มีเงินลงทุนในการผลิต และเมื่อรวมกับมาตรการการช่วยเหลือปัจจัยการผลิตให้ชาวไร่อ้อยที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่แล้ว คาดว่าจะมีผลผลิตอ้อยเข้าสู่ระบบและสามารถดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายได้ต่อไป

2. ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทราย

การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ ในปี 2561 ได้เข้าสู่ระบบเป็นที่ยอมรับของสากลมากขึ้น เป็นระบบเสรีใช้กลไกทางการตลาดกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศหน้าโรงงาน ซึ่งระยะแรกย่อมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่ถูกยกเลิกเงินอุดหนุน แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จะเข้าช่วยเหลือทดแทน ซึ่งยังคงต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาล ดังนั้น แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเกี่ยวกับโครงสร้างราคาน้ำตาลทราย นอกจากจะยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศแล้ว ควรเพิ่มการควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลทรายให้เพียงพอสำหรับผู้บริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศ จะเป็นการแก้ไขปัญหาราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศที่สูงเกินไปควบคู่กับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดพร้อมกัน โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 47 ที่กำหนดเกี่ยวกับการห้ามนำเข้าน้ำตาลทราย

3. การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

1) เนื่องจากระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเป็นระบบที่เรียกว่าแบ่งปันผลประโยชน์ คือ เมื่อเอารายได้จากการขายน้ำตาลทั้งในและต่างประเทศมาหักลบกับค่าใช้จ่าย ซึ่งจะนำมาแบ่งกันระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70 : 30 โดยร้อยละ 70 จะเป็นส่วนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นส่วนของผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงาน โดยรายได้ของระบบทั้ง 2 ส่วนมาจากการขายน้ำตาลภายในและการส่งออก แต่ทั้งนี้ ยังมีผลประโยชน์ในส่วนที่เรียกว่า ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ที่จะต้องนำไปรวมกับผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทราย หากการระบุหรือกำหนดว่า เป็น หรือ ไม่เป็น ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากผลพลอยได้ ย่อมส่งผลให้มีผู้ได้หรือเสียผลประโยชน์ทันที ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “ผลพลอยได้” ให้ครอบคลุมถึงผลพลอยได้อื่นๆที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายอย่างแท้จริง เช่น เอทานอล เป็นต้น และควรศึกษาถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่สำคัญ ได้แก่ โมลาส ไฟฟ้าชีวมวล เยื่อกระดาษ วัสดุทดแทนไม้ ผลิตภัณฑ์ชีวภาพว่าผลิตภัณฑ์ใดที่จะเป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย

2) การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วยการส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์ชีวภาพ ซึ่งประเทศไทยสามารถนำอ้อยและน้ำตาลไปต่อยอดในการผลิตผลิตภัณฑ์ชีวภาพ เพื่อบรรเทาภาวะปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ยังทรงตัวอยู่ในระดับสูง และราคาที่ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความไม่แน่นอนในตลาดโลก โดยโรงงานน้ำตาลที่มีการผลิตผลิตภัณฑ์ชีวภาพที่หลากหลายจะมีความได้เปรียบในการสลับผลิตภัณฑ์อ้อยและผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาล ไปผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ราคาน้ำตาลที่ไม่แน่นอน ซึ่งจะช่วยให้โรงงานน้ำตาลสามารถบริหารจัดการต้นทุนและรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จัดทำโดย

นายวิริยะ คล้ายแดง

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5741

บรรณานุกรม

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (31 มีนาคม 2564). **อ้อยและน้ำตาลทราย**. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2564 จาก <https://api.dtn.go.th/files/v3/60658326ef414012c360cb8c/download>
- เจนพล ทองเย็น, และ สุมาลี วงษ์วิจิต. (มกราคม 2559). การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย. **วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์**, (ฉบับพิเศษ มกราคม 2559), น. 110-125.
- เชษฐชุกดา เชื้อสุวรรณ. (เมษายน 2561). **อุตสาหกรรมน้ำตาล**. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2563 จาก http://www.krungsri.com/bank/getmedia/52084452-70af-45c4-834d-1c34e49d5241/IO_Sugar_2018_TH.aspx
- “พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527” (8 สิงหาคม 2527). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 101 ตอนที่ 103 ฉบับพิเศษ, น. 1-40.
- โรจน์ลักษณ์ ปรีชา, มนัสชัย จิ๊งตระกูล, คมสันต์ ศรีคงเพชร, และ วัชรพงศ์ รัชตเวชกุล. (2560). **ก้าวสู่บริบทใหม่ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2563 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/NorthEastern/Doclib_Seminar60/41_Paper_SugarcaneIndust.pdf
- วิริยะ คล้ายแดง. (มีนาคม 2561). **การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทย**. สืบค้น 24 สิงหาคม 2563 จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-020.pdf>
- สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. (2563). **รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ประจำปี 2562**. สืบค้น 8 กันยายน 2563 จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/154/T_0004.PDF
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ตุลาคม 2562). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.** [หนังสือราชการ]. (เรื่องเสร็จที่ 1374/2562).
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. (ม.ป.ป.). **มูลค่าการผลิตและรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย**. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2564 จาก <http://www.ocsb.go.th/th/faq/index.php?gpid=18>
- สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย. (ม.ป.ป.). **ประวัติศาสตร์น้ำตาลไทย**. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2564 จาก <http://www.sugarzone.in.th/history.htm>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2 มิถุนายน 2558). มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี 2557/2558. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2564 จาก https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99313991

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (10 พฤษภาคม 2559). มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี 2558/2559. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2564 จาก https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99319331

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (30 มิถุนายน 2563). สรุปข่าวการประชุม ครม. 30 มิถุนายน 2563 เรื่องขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 เรื่อง การชำระหนี้เงินกู้ของกองทุน อ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี 2558/2559. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/32915>