



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

อ้อย เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอันหนึ่งของประเทศ เนื่องจากเป็นวัตถุดิบที่สำคัญที่สุดใน การผลิตน้ำตาล แหล่งปลูกอ้อยที่สำคัญอยู่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีโรงงานน้ำตาลกระจายอยู่ตามภาคดังกล่าวที่เป็นแหล่งวัตถุดิบ การปลูก อ้อยจึง เป็นการปลูกเพื่อ เป็นวัตถุดิบป้อนโรงงาน เป็นส่วนใหญ่ ในปัจจุบันปริมาณการผลิตอ้อยมีแนว โนมเพิ่มขึ้นโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลนั่นเอง ในระยะแรกที่มีการ ผลิตน้ำตาล เป้าหมายการผลิตก็เพื่อสนองความต้องการในประเทศและทดแทนการนำเข้า แต่ เมื่อผลิตได้เกินความต้องการอย่างมากจึงต้องมีการระบายออกขายต่างประเทศ จนปัจจุบันนี้ น้ำตาลกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ จะเห็นได้จากการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศมี ปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จากปริมาณการส่งออกในปีพ.ศ. 2510 จำนวน 15,126 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 426,808 เมตริกตันในปีพ.ศ. 2515 ในปีพ.ศ. 2520 และปีพ.ศ. 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 1,637,587 และ 1,968,550 เมตริกตันตามลำดับ ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จาก การส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังส่งออกกากน้ำตาลซึ่งเป็นผลพลอยได้อีกด้วย รายได้จากถรรส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาเฉลี่ยประมาณ ปีละ 7,000 ล้านบาท (ตาราง ก.1-ภาคผนวก ก.) ซึ่งนับเป็นผู้ส่งออกอันดับที่ 5 ของตลาด โลกรองจากบราซิล ออสเตรเลีย คิวบา และฟิลิปปินส์

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ การค้า น้ำตาลของไทยจึงเป็นไปตามโควตาที่องค์การกำหนดให้ คือ ได้รับการจัดสรรน้ำตาลให้ส่งออก ปีละประมาณ 1.2 ล้านตัน ซึ่งในจำนวนนี้จำเป็นต้องใช้อ้อยทำการผลิตประมาณ 13.33 ล้านตัน (โดยคิดว่าอ้อย 1 ตันผลิตน้ำตาลทรายดิบได้ 90 กิโลกรัม) นอกจากนี้ยังต้องผลิตน้ำตาลทราย ขาวเพื่อการบริโภคภายในประเทศไทยจำนวน 600,000 ตัน ซึ่งจะต้องใช้อ้อยประมาณ 7.5 ล้านตัน (กำหนดให้อ้อย 1 ตันผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ 80 กิโลกรัม) ดังนั้นปริมาณการผลิต

อ้อย เพื่อส่งโรงงานควรมีประมาณ 20.83 ล้านตัน ทั้งนี้เมื่อรวมกับปริมาณอ้อยที่ใช้ทำพันธุ์อีก 3.2 ล้านตันต่อปี จึงเป็นอ้อยที่ควรผลิตจำนวน 24.03 ล้านตัน ซึ่งถ้าเกษตรกรสามารถผลิตอ้อยได้ตามจำนวนนี้ก็จะเป็นผลดีต่อรายได้ของเกษตรกร และเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศเพราะจะทำให้ราคาอ้อยและน้ำตาลไม่เคลื่อนไหวขึ้นลงมากนัก อย่างไรก็ตามประเทศไทยผู้ผลิตอ้อยที่สำคัญของโลกก็ต้องสามารถรักษาระดับการผลิตของตนให้อยู่ในระดับคงที่ด้วยเช่นกัน

แต่จากสภาพความเป็นจริง ปริมาณการผลิตอ้อยในแต่ละปีไม่ค่อยแน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับในฤดูก่อน และสภาพดินฟ้าอากาศ ตลอดจนการระบาดของโรคและแมลงด้วย ดังนั้นเมื่อปริมาณการผลิตไม่แน่นอนก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ไม่แน่นอนด้วย รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้เริ่มนโยบายการประกันราคาอ้อยตั้งแต่ปีการผลิต 2515-16 เป็นต้นมา แต่นโยบายดังกล่าวไม่ได้ผลและไม่ให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดราคาอ้อยนั้นจะถือราคาน้ำตาลที่คาดว่าจะได้จากการส่งออกเป็นหลักในการพิจารณาและเมื่อได้กำหนดราคาอ้อยไปแล้ว ถ้าราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นเกษตรกรก็ไม่ได้รับราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะที่ราคาน้ำตาลลดลงโรงงานน้ำตาลก็ไม่สามารถจะทำการรับซื้ออ้อยได้ตามราคาที่กำหนด ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รัฐบาลจึงได้นำเอาวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการซื้อขายอ้อย กล่าวคือ ราคาอ้อยจะคิดจากรายได้สุทธิที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการขายน้ำตาลแล้วนำมาแบ่งปันกันระหว่างเกษตรกรและโรงงาน โดยให้เกษตรกรได้ 70 ส่วน โรงงานได้ 30 ส่วนของรายได้สุทธิที่เกิดขึ้น (รายละเอียดการคำนวณราคาอ้อยตามวิธีนี้ได้แสดงไว้ในหัวข้อการซื้อขายอ้อย-บทที่ 2) อย่างไรก็ตามการจะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้จำเป็นต้องมีสิ่งต่าง ๆ เข้ามาเสริมหรือสนับสนุนด้วย ซึ่งสิ่งที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ก็คือ การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล การกำหนดปริมาณการผลิตอ้อยเพื่อป้องกันการผลิตอ้อยเกินความต้องการของตลาด และปัญหาการจ่ายเงินค่าอ้อย

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนด เขต เกษตร เศรษฐกิจของอ้อยขึ้นมาก่อนการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ โดยได้กำหนด เขต เกษตร เศรษฐกิจขึ้นในปีพ.ศ. 2523 * และได้ประกาศให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยในท้องที่ที่กำหนดไปจดทะเบียน เป็นผู้เพาะปลูกอ้อย ทั้งนี้หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้

* นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ หรือระบบ 70:30 ได้เริ่มทดลองใช้ในฤดูการผลิต 2525-26 เป็นต้นมา

ในการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยก็คือ สถานที่ปลูกอ้อยต้องอยู่ห่างจากโรงงานไม่เกิน 100 กิโลเมตร สำหรับท้องที่ที่ทำการผลิตอ้อยเพียงพอับความต้องการของโรงงานน้ำตาลต้องมีพื้นที่ผลิตตั้งแต่ 5,000 ไร่ขึ้นไป แต่ถ้าเป็นท้องที่ที่ผลิตอ้อยได้ต่ำกว่าความต้องการของโรงงานต้องมีพื้นที่ผลิตตั้งแต่ 2,500 ไร่ขึ้นไป

การกำหนดเขตการผลิตอ้อยเช่นนี้แม้ว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการแก่รัฐบาลเกษตรกรและโรงงานน้ำตาล (ดังแสดงรายละเอียดในภาคผนวก ข.) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยและถือ เป็นมูลเหตุสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ ก็คือมีเกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากที่มีพื้นที่เพาะปลูกอยู่นอกเขตที่กำหนด และแม้ว่าเกษตรกรเหล่านั้นจะมีพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่า 5,000 ไร่ แต่เมื่ออยู่ห่างจากโรงงานน้ำตาลมากกว่า 100 กิโลเมตรก็จะถือว่าอยู่นอกเขตเกษตรเศรษฐกิจและไม่สามารถจะส่งอ้อยให้โรงงานน้ำตาลได้ สิ่งเหล่านี้คือปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังไม่มีความคืบหน้าและสอดคล้องตามหลัก เศรษฐศาสตร์อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะว่าการกำหนดหลักเกณฑ์โดยอาศัยแหล่งที่มีรัศมีการผลิต 100 กิโลเมตรจากโรงงานเป็นการกำหนดที่คำนึงถึงต้นทุนค่าขนส่งแต่เพียงประการเดียว ซึ่งอาจจะเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมก็ได้ การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งที่จะพิจารณาตั้งแต่ต้นทุนในการผลิตจนถึงต้นทุนในการจำหน่ายอ้อยและเปรียบเทียบกันระหว่างต้นทุนของเกษตรกรในเขตเกษตรเศรษฐกิจ และนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจว่าแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ยังจะศึกษาถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตอ้อย เช่นปัญหาด้านการผลิต, ปัญหาการรับซื้ออ้อย ฯลฯ เพื่อจะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงสำหรับเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังจะกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการปลูกอ้อย ระบบการตัดเก็บอ้อย ระบบการขนส่งอ้อย และระบบการซื้อขายอ้อยของเกษตรกรทั้งในและนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ
2. เพื่อศึกษาด้านต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อย พื้นที่ผลิต ผลผลิต ตลอดจนปัญหาด้านการผลิตและการจำหน่ายอ้อยของเกษตรกรทั้งในและนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ
3. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจและนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ
4. เพื่อศึกษาปริมาณอ้อยที่ผลิตนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ และระยะทางจากแหล่งผลิตถึงโรงงาน

5. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการผลิตและการจำหน่ายอ้อย

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาด้วยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตอ้อย ต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อยของเกษตรกรในอำเภอและในจังหวัดที่ไม่ได้ประกาศให้เป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจ โดยเปรียบเทียบข้อมูลดังกล่าวของเกษตรกรในเขตใกล้เคียงกับที่ถือว่าอยู่ในเขตเกษตรเศรษฐกิจ การเลือกแหล่งเกษตรกรจะเลือกเปรียบเทียบในรายที่มีขนาดของไร่ในการปลูกใกล้เคียงกัน และสำหรับพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเกษตรเศรษฐกิจจะเลือกศึกษาจากเขตที่มีการปลูกอ้อยตั้งแต่ 5000 ไร่ขึ้นไป

ดังนั้นการเก็บข้อมูลจะเลือกพิจารณาจาก

- ภาคกลาง: แหล่งปลูกอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจ เลือกศึกษาจากเกษตรกรจากอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 47 ตัวอย่าง
- : แหล่งปลูกอ้อยนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ เลือกศึกษาจากเกษตรกรจากอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 47 ตัวอย่าง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- : แหล่งปลูกอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจ เลือกศึกษาจากเกษตรกรจากอำเภอน้ำพอง และอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 60 ตัวอย่าง
- : แหล่งปลูกอ้อยนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ เลือกศึกษาจากเกษตรกรจากอำเภอภูเขียว และอำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 60 ตัวอย่าง

สำหรับภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือปรากฏว่ามีเกษตรกรที่ปลูกอยู่นอกเขตเกษตรเศรษฐกิจเป็นจำนวนน้อย และมีพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่า 5,000 ไร่ ในขณะที่บางจังหวัดมีพื้นที่เกินกว่า 5,000 ไร่ แต่ก็ไม่มีพื้นที่ผลิตที่อยู่ในเขตที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในเขตภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิธีการศึกษาและค้นคว้า

1. รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลดังนี้

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ การเก็บข้อมูลจะเก็บโดยการออกแบบสอบถามไปสัมภาษณ์เกษตรกรที่อยู่ในเขตที่จะทำการสำรวจ เพื่อให้ทราบถึงปริมาณการผลิต ค่าใช้จ่ายในการผลิต ค่าขนส่ง และปัญหาต่าง ๆ ในการผลิตและจำหน่ายอ้อย

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ การเก็บข้อมูลจะเก็บจากผลการศึกษารายวิจัย และรายงานสรุปเกี่ยวกับต้นทุน ส่วนประกอบของต้นทุนการผลิตอ้อย ปริมาณพื้นที่ผลิตและผลผลิตตลอดจนจำนวนเกษตรกรที่ปลูกอ้อยทั้งในและนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ จากสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ข้อมูลทุติยภูมิอื่น ๆ ยังได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ ของหน่วยราชการ และเอกชน หนังสือ บทความ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้

3. คำนวณต้นทุนการผลิต และการจำหน่ายอ้อยในแต่ละท้องที่ โดยแยกคำนวณเป็นส่วน ๆ ตามขนาดพื้นที่ผลิตที่ต่างกัน พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลที่ได้จากการคำนวณ

4. คำนวณต้นทุนการผลิต และการจำหน่ายอ้อยในแต่ละท้องที่เฉลี่ยทั้งต่อไร่และต่อตันอ้อย

5. วิเคราะห์และเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อยในเขตเกษตรเศรษฐกิจและนอกเขตเกษตรเศรษฐกิจ โดยแยกเปรียบเทียบเป็นรายภาค ดังนี้

ภาคกลาง เปรียบเทียบข้อมูลระหว่าง

- เกษตรกรในเขตอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

(ในเขตฯ)

- เกษตรกรในเขตอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

(นอกเขตฯ)

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เปรียบเทียบข้อมูลระหว่าง

- เกษตรกรในเขตอำเภอน้ำพอง และอำเภอมือ จังหวัดขอนแก่น

(ในเขตฯ)

- เกษตรกรในเขตอำเภอภูเขียวและอำเภอกอนสาร จังหวัด

ชัยภูมิ (นอกเขตฯ)

6. สรุปผลการศึกษาพร้อมด้วยข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. สามารถเข้าใจและอธิบายได้ถึงวิธีการผลิตและการจำหน่ายอ้อย แหล่งผลิตอ้อย และปริมาณการผลิตอ้อย
2. สามารถเข้าใจและอธิบายได้ถึงส่วนประกอบของต้นทุนการผลิตและต้นทุนการจำหน่ายอ้อย
3. ทำให้ทราบได้ว่าต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายอ้อยของ เกษตรกรทั้ง ในและนอกเขตเกษตร เศรษฐกิจนั้นแตกต่างกันอย่างไร และเพราะเหตุใด
4. จากการศึกษานี้จะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดแหล่งผลิตอ้อยต่อไปในอนาคต
5. จากการศึกษานี้จะ เป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายโดยเฉพาะ รัฐบาล เกษตรกรและโรงงานน้ำตาล ได้นำไปพิจารณา เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยที่เหมาะสม และปรับปรุงการผลิตอ้อยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีต้นทุนต่ำสุด ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เจริญก้าวหน้าทำรายได้ให้กับประเทศเพิ่มขึ้น