

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในหลายๆมาตรการและหลายยุคสมัย แต่มาตรการที่สำคัญ และใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ ก็ได้แก่ มาตรการระบบน้ำตาล 2 ราคา ทั้งนี้ เพื่อให้ราคาขายส่งภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออก FOB มาตรการนี้ ทำให้ผลตอบแทนการผลิตอ้อยของเกษตรกร และผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาล สูงขึ้น จึงใจให้มีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตอ้อย มากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็ลดการผลิตพืชแข่งขัน แต่การอุดหนุนดังกล่าว ก็ยังนับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วหลายๆประเทศ

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนภาคเกษตรของหลายๆประเทศทั่วโลกรวมทั้งไทย ก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบการค้าเสรีของโลก ด้วยเหตุนี้องค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการค้าระหว่างประเทศ จึงเข้าแทรกแซงและ กำหนดข้อตกลงระหว่างสมาชิก เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศดำเนินการลดการอุดหนุนภาคเกษตรของตน และปรับการค้าให้เข้าสู่ระบบเสรีที่เป็นธรรมมากขึ้น

น้ำตาลถือเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตร ที่ไทยต้องดำเนินการลดการอุดหนุนลงตามข้อตกลงข้างต้น แต่การเปลี่ยนแปลงมูลค่าอุดหนุนในอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยเฉพาะมาตรการระบบน้ำตาล 2 ราคานี้ มิได้กระทบแต่เพียงในตลาดน้ำตาลเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อย และพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจสำคัญอีก 5 ประเภท ซึ่งผลกระทบข้างต้นจะมากหรือน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของแต่ละพืช นั้นเอง

ผลการวิเคราะห์แบบจำลองทางเศรษฐมิติพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ประเภท

สมการราคาอ้อย ราคาอ้อยในปีปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับมูลค่าการอุดหนุนระบบน้ำตาล 2 ราคาในปีปัจจุบัน ราคาส่งออก FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯในปีปัจจุบัน และพื้นที่เพาะปลูกอ้อยปีปัจจุบัน

ตัวแปรมูลค่าการอุดหนุนในปีที่ t และตัวแปรราคาส่งออก FOB ณ ท่าเรือกรุงเทพฯ ในปี
 ที่ t มีอิทธิพลในการกำหนดราคาอ้อยในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญและในทิศทางเดียวกัน ด้วยค่าความ
 ยึดหยุ่น 0.3459 และ 0.7913 ตามลำดับ ส่วนตัวแปรปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t ซึ่งม
 ความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับราคาอ้อยนั้น พบว่า ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาอ้อยใน
 ปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ

สมการพื้นที่เพาะปลูกอ้อย พื้นที่เพาะปลูกอ้อยไทยในปีปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับ ราคาและพื้นที่
 เพาะปลูกอ้อยในปีที่ผ่านมา ราคาข้าวโพดและราคามันสำปะหลังในปีที่ผ่านมา พื้นที่เพาะปลูก
 ข้าวฟ่างในปีปัจจุบัน

ราคา และ ปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ $t - 1$ มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่
 เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยึดหยุ่น 0.2857 และ 0.9070 ตามลำดับ

สำหรับตัวแปรราคาและพื้นที่เพาะปลูกพืชแข่งขัน พบแต่ ราคาข้าวโพดในปีที่ $t - 1$ เท่านั้น
 ที่มีอิทธิพลในทิศทางตรงกันข้ามในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t อย่างมี
 นัยสำคัญ ด้วยค่าความยึดหยุ่น -0.2220 ส่วนพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่างปีที่ t ไม่มีอิทธิพลในการ
 กำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ

สมการพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง พื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในปีปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับ
 ราคา และพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในปีที่ผ่านมา และราคาอ้อยในปีปัจจุบัน

ราคาและปริมาณพื้นที่เพาะปลูก มันสำปะหลังในปีที่ $t - 1$ มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณ
 พื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยึดหยุ่น 0.2329 และ 1.0914
 ตามลำดับ

สำหรับตัวแปรราคาพืชแข่งขัน พบว่า ราคาอ้อยในปีที่ t ไม่มีอิทธิพลในการกำหนด
 ปริมาณพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ

สมการพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดปีปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับราคาและพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดปีที่ผ่านมา ราคาอ้อยในปีปัจจุบัน พื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีปัจจุบัน ซึ่งตัวแปร 2 ตัวหลังนี้ มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม

ราคาข้าวโพดในปีที่ $t-1$ ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในปีที่ $t-1$ มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น 0.3306

สำหรับตัวแปรราคา และพื้นที่เพาะปลูกพืชแข่งขันนั้น พบว่า ราคาอ้อยในปีที่ t ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนตัวแปรพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t มีอิทธิพลในทิศทางตรงกันข้าม ในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น -0.5586

สมการพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียว พื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียว ขึ้นอยู่กับ ราคาและพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียวในปีที่ผ่านมา พื้นที่เพาะปลูกอ้อยปีปัจจุบัน พื้นที่เพาะปลูกรวมในปีปัจจุบัน

ราคาถั่วเขียวในปีที่ $t-1$ ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียวในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียวในปีที่ $t-1$ มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียวในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ในทิศทางเดียวกัน ด้วยค่าความยืดหยุ่น 0.3209

สำหรับตัวแปรพื้นที่เพาะปลูกพืชแข่งขันนั้น พบว่า ปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในปีที่ t และปริมาณพื้นที่เพาะปลูกรวมในปีที่ t มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกถั่วเขียวในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น -0.4926 และ 0.9868 ตามลำดับ

สมการพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลือง พื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลือง ขึ้นอยู่กับ ราคาและพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลือง ในปีที่ผ่านมา พื้นที่เพาะปลูกอ้อยปีปัจจุบัน พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในปีปัจจุบัน และ พื้นที่เพาะปลูกรวมปีปัจจุบัน

ราคา และพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลืองในปีที่ $t-1$ ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลือง ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับตัวแปรพื้นที่เพาะปลูกพืชแข่งขันนั้น พบว่า พื้นที่เพาะปลูกอ้อยปีที่ t และพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดปีที่ t มีอิทธิพลในทิศทางตรงกันข้าม ในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเหลือปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น -0.7814 และ -1.4748 ส่วนตัวแปรพื้นที่เพาะปลูกรวมในปีที่ t มีอิทธิพลในทิศทางเดียวกัน ในการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเหลือ ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น ถึง 3.8607

สมการพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง พื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง ขึ้นอยู่กับ ราคาและพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่างในปีที่ผ่านมา ราคาข้าวโพดในปัจจุบัน และพื้นที่เพาะปลูกรวมในปัจจุบัน

ราคา และพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง ในปีที่ $t-1$ มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ แต่ด้วยค่าความยืดหยุ่นเพียง 0.1708 และ 0.6611 ตามลำดับ

สำหรับตัวแปรราคาและพื้นที่เพาะปลูกพืชแข่งขันนั้น พบว่า ราคาข้าวโพดในปีที่ t มีอิทธิพลในทิศทางตรงกันข้าม ในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น -0.3634 ส่วนพื้นที่เพาะปลูกรวมในปีที่ t มีอิทธิพลในการกำหนดปริมาณพื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง ในปีที่ t อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยค่าความยืดหยุ่น 1.0598

ผลการเปลี่ยนแปลงลดลงของตัวแปรมูลค่าอุดหนุนระบบน้ำตาล 2 ราคา

เมื่อกำหนดให้ มูลค่าการอุดหนุนในปี 2547 เปลี่ยนแปลงลดลงอยู่ในระดับเดียวกับ มูลค่าอุดหนุนในปีฐานที่ปรับลดร้อยละ 13.3 แล้ว พบว่า ทำให้ราคาอ้อยลดลงร้อยละ 17.31 พื้นที่เพาะปลูกอ้อย ลดลงร้อยละ 0.12 พื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.46 พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.94 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยเหลือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.12 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยเขียว เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.30 พื้นที่เพาะปลูกข้าวฟ่าง เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.43

จากผลกระทบที่มีสู่พืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้พื้นที่เพาะปลูกรวม เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.28

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาอุปทานพืชไร่เศรษฐกิจทั้ง 6 ประเภทนั้น สามารถสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้

1. เมื่อพิจารณาแนวโน้มพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ประเภท พบว่า พื้นที่เพาะปลูกรวมของพืชทั้ง 6 ประเภทมีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของ พื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง ข้าวโพด ถั่วเหลือง ถั่วเขียว และข้าวฟ่าง ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับพื้นที่เพาะปลูกอ้อยซึ่งมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นตลอดมา แต่ เมื่อทำการทดลองปรับลดมูลค่าการอุดหนุนระบบน้ำตาล 2 ราคา กลับพบว่า พื้นที่เพาะปลูกอ้อยได้ลดลงตาม ทำให้เห็นว่า นโยบายอุดหนุนข้างต้น มีส่วนทำให้เกิดการบิดเบือนในอุปทานการผลิตอ้อย อันจะทำให้อุตสาหกรรมนี้ ขาดความชัดเจนในความมั่นคงของอุตสาหกรรมในอนาคต หากต้องดำเนินไปโดยไร้การสนับสนุนของภาครัฐ

ดังนั้น รัฐจึงควรหันมาส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ซึ่งไม่ถือว่าเป็นมาตรการอุดหนุน อาทิ ในเรื่องพันธุ์อ้อย เครื่องจักร และการจัดการฟาร์ม เพื่อเพิ่มคุณภาพอ้อย และ ลดต้นทุนด้านไร้อ้อย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดต้นทุนด้านโรงงาน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการส่งออกน้ำตาลในระยะยาว มากกว่าการใช้มาตรการอุดหนุนโดยตรงเหมือนที่ผ่านมา

2. จากผลการศึกษาจะพบว่า หากลดการอุดหนุนระบบน้ำตาล 2 ราคา ลงร้อยละ 13.3 ปรากฏว่า จะทำให้อุปทานพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง ข้าวโพด ถั่วเหลือง ถั่วเขียว และข้าวฟ่างเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอุปทานพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลืองจะเพิ่มขึ้นมากที่สุด คือ ร้อยละ 12.12 ซึ่งก็จะ เป็นผลดีเนื่องจากปัจจุบันไทยต้องนำเข้าถั่วเหลืองปีละกว่า 5 พันล้านบาท(2540) แต่ใน ขณะเดียวกันอุปทานพื้นที่เพาะปลูกอ้อยได้ลดลง ก็จะส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลลดลง น้ำตาลส่วนที่เหลือเพื่อการส่งออกก็จะลดลง

จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงในอุปทานพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ประเภทข้างต้น เกิดขึ้นเพียงเพราะ การเปลี่ยนแปลงที่เริ่มขึ้นในตลาดน้ำตาลเท่านั้น ดังนั้น การรับรู้ถึงความเชื่อมโยงด้านการผลิตสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้อง ก่อนการดำเนินนโยบายใดๆ จึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องตระหนักอย่างยิ่ง เพื่อมิให้

การแก้ปัญหาสินค้าเกษตรหนึ่ง เป็นการสร้างอีกหลายๆปัญหาให้กับสินค้าเกษตรตัวอื่นๆ อันจะทำให้รัฐต้องตามแก้ปัญหาอื่นไม่รู้จบจกจกสิน