



Doctor of Philosophy in Social Sciences Association
Ramkhamhaeng University

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

LEGAL DEVELOPMENT RELATIVE TO ADMINISTRATION ON

SUGARCANE AND SUGAR INDUSTRIAL SYSTEM

เจนพล ทองเย็น¹ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย เพื่อจัดทำร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการพัฒนาการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยใช้การดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และวิจัยเอกสาร (document research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 16 คน และจากนั้นยังได้จัดทำกรสนทนากลุ่ม (focus group) นักกฎหมายจำนวน 7 คน เพื่อการวิเคราะห์วิจารณ์ร่างกฎหมายที่ได้จัดขึ้นภายหลังการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้วด้วย

ผลการวิจัย พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศบราซิลเป็นระบบเสรีให้เอกชนกำกับดูแลกันเอง ในขณะที่ประเทศไทย ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายในบราซิลและแอฟริกาใต้อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลทรายปลูกอ้อยและตั้งโรงงานได้อย่างเสรี ส่วนไทยและออสเตรเลีย จะอนุญาตให้เฉพาะชาวไร่อ้อยเท่านั้นที่ปลูกอ้อยได้และการตั้งโรงงานน้ำตาลทรายต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

นอกจากนี้ ยังพบว่า พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีปัญหากฎหมายการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ จึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2522 ซึ่งผลวิจัยทำให้สามารถจัดทำข้อเสนอเป็นร่างกฎหมายชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่...) พ.ศ...” โดยมีสาระสำคัญ คือ เพิ่มเติมบทนิยามคำว่าน้ำอ้อย ผลพลอยได้อ่านาจอหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พื้นที่ปลูกอ้อย การจดทะเบียนชาวไร่อ้อย หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตั้งโรงงาน การกำหนดประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและระบบแบ่งปันผลประโยชน์

คำสำคัญ: การพัฒนากฎหมาย การบริหารจัดการ ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

¹อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

²รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

The research aimed to compare the domestic and international laws concerning the management and administration of the sugarcane and sugar industry system and analyze the legal problems regarding the management of the Thai sugarcane and sugar industry in order to draft appropriate act concerning the management development of the sugarcane and sugar industry system. The work was a qualitative research by combining a document research, an in-depth interview of sixteen stakeholders and a focus group of seven legal experts in order to analyze the act draft after the data analysis.

The research found that the law of Brazil concerning the management of the sugarcane and sugar industry system is liberal, allowing the private sectors to monitor one another. In Thailand, Australia and South Africa, the laws concerning the management of the sugarcane and sugar industry were under the government supervision. In Brazil and South Africa, the private sectors were given freedom to sugar factory to grow sugarcane and sugar plant and to establish the sugar factory. In Thailand and Australia, only the sugarcane farmers were allowed to grow the crops. And establishment of the sugarcane factory was under the government supervision.

In addition, it was found that the Sugarcane and Sugar Act 2527 B.E. remains problematic in terms of enforcement, and additional amendments has been applied to solve the problems by amending the Sugarcane and Sugar Act 2522 B.E. The research findings could be proposed to be the draft of the Sugarcane and Sugar Act... B.E.... by containing the core essences such as definition of sugarcane, benefit sharing, authority of minister acting accordance with structure and duties of sugarcane and sugar committee, administration commission of sugarcane and sugar committee, sugarcane plantation, sugarcane farmers register, the principles and regulations on the establishment of the factory, sugar production effectiveness, principles and methods of sugar distribution within country, principles and regulations in price calculation and sharing the benefits.

Keywords: Legal Development, Administration, Sugarcane and Sugar Industrial System

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาจนถึง ปัจจุบันเป็นระยะเวลา 28 ปี ผลของการใช้บังคับ กฎหมายได้ยึดหลักเหตุผล และความสมานฉันท์ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ ตาลทรายให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยดีและ สามารถสร้างสมดุลแห่งประโยชน์ตามระบบแบ่ง ปันผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุก ฝ่ายในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558) อย่างไร ก็ดี เมื่อกฎหมายใช้บังคับมายาวนานระบบอุตสาหกรรมมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นและอยู่ในกระ แสโลกาภิวัตน์ของระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม ของโลก ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทราย เช่น คณะรัฐมนตรีสำนักงาน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สมาคม โรงงาน หรือสมาคมชาวไร่อ้อย รวมทั้งองค์กร เอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นในเดียวกันว่า ควรมีการพัฒนาต่อยอดกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากมี ปัญหาทางกฎหมายหรือข้อขัดข้องในการบังคับใช้ กฎหมายหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม กฎหมาย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 5 กำหนดให้มีกระทรวงและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสามกระทรวง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบและ รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีทั้งสามกระทรวง ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่านั้น แต่กฎหมาย

ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ กำหนด นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพใน การผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ในตลาดโลกและกำหนดนโยบายการเจรจาการค้า ระหว่างประเทศ

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำ ตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้วางโครงสร้างการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทรายในรูปแบบคณะกรรมการจำนวน 5 คณะ ประกอบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหาร กองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำ ตาลทรายคณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วย ผู้แทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และส่วน ราชการ การออกกฎหรือคำสั่งของคณะกรรมการ มีหลายคณะและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะ รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี พร้อมทั้งต้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ทำให้ มีหลายขั้นตอน เกิดความล่าช้าในการพิจารณา เพิ่มภาระให้คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีโดย ไม่จำเป็น ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความเห็นขึ้น ในระหว่างคณะกรรมการด้วยกันเอง

3. ปัญหาเกี่ยวกับระบบกองทุนอ้อยและ น้ำตาลทราย กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมี ฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร กองทุนมาจากผู้แทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ทราย และส่วนราชการ ที่ผ่านมากองทุนอ้อยและ น้ำตาลทรายได้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ รักษาเสถียรภาพระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำ ตาลทราย โดยได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาค่า ในด้านการเงินแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

โดยตลอดมา แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีปัญหาโครงสร้างการบริหารและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินและการใช้จ่ายเงินในกองทุนยังไม่มี ความเหมาะสม ขาดความชัดเจนและปฏิบัติได้จริง และไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ (one stop service) ต้องรอคำสั่งจากคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายเสมอ เช่น การจ้างลูกจ้างกองทุน ระบบการเก็บ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และ อัตราการอุดหนุนยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้เงินกองทุนไม่เพียงพอสำหรับการชดเชยให้ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลตามมาตรา 56 เมื่อระบบเกิดปัญหา อีกทั้งกองทุนไม่มีความคล่องตัว เป็นอิสระและไม่อาจสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้อย่างเต็มที่ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2549, หน้า 180)

4. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการผลิตอ้อย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มี บทบัญญัติมาตรา 35 ถึง มาตรา 37 กำหนด เกี่ยวกับการจดทะเบียนและควบคุมการปลูกอ้อย ควบคุมปริมาณอ้อย และอ้อยที่ส่งโรงงานน้ำตาลได้ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการ ควบคุมกันอย่างจริงจังทำให้เกิดภาวะอ้อยล้นตลาด หรือขาดตลาด หรือการแย่งอ้อยข้ามเขตกันของ โรงงานน้ำตาล ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ในการเพิ่มผลิตอ้อยและต้นทุนการผลิตอ้อยด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการผลิตน้ำตาล ทราย ในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดเขตพื้นที่การ รับอ้อยของโรงงาน รวมทั้งประสิทธิภาพการผลิต น้ำตาลเพราะมีความสำคัญต่อระบบแบ่งปันผล ประโยชน์ กล่าวคือ หากโรงงานผลิตน้ำตาลด้วย ประสิทธิภาพสูงย่อมทำให้ได้ผลผลิตน้ำตาลทราย

มาก ทำให้ระบบมีรายได้มาแบ่งปันกันมากขึ้น นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดความชัดเจน เกี่ยวกับการสร้างผลิตภัณฑ์ของโรงงานน้ำตาล จึง ไม่สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น เอทานอล ไฟฟ้า ได้อย่างเต็มที่

6. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการจำหน่ายน้ำ ตาลภายในประเทศ ซึ่งมีกฎหมายควบคุมระบบ การจำหน่าย ตั้งแต่ปริมาณการผลิต ปริมาณ การจำหน่าย จำนวนการขึ้นงวดจำหน่ายประจำ สัปดาห์ ราคาขายส่ง และราคาขายปลีก รวมทั้ง การเคลื่อนย้ายต้องควบคุมด้วยระบบใบขนย้าย ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การ สำรวจ การขนย้าย จำหน่าย และการส่งมอบน้ำ ตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 เป็นระเบียบที่ ควบคุมชนิดและปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายภายใน ประเทศ และห้ามจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายใน ประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาต จึงต้องมีการตรึง ราคาจำหน่ายภายในประเทศมาเกือบ 20 ปี ทำให้ โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยต้องแบกรับภาระ ต้นทุน อีกทั้งทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทราย ดิบ ไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ จึงมีข้อขัดแย้ง เกี่ยวกับแนวทางว่า ควรกำหนดให้การจำหน่าย น้ำตาลภายในประเทศเป็นระบบเสรี (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2556, หน้า 146) โดยมีคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายออกมาตรการกำหนด ปริมาณการผลิตให้เพียงพอกับการบริโภคภายใน ประเทศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้โรงงานขายน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (กระทรวง อุตสาหกรรม, 2549, หน้า 20)

7. ปัญหาเกี่ยวกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ตามมาตรา 17 (23) ที่เรียกว่า ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยกำหนดไว้ 70:30 ให้หลักเกณฑ์นี้มาตั้งฤดูกาลผลิต 2525/2526 กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ตามมาตรา 49 และราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ตามมาตรา 56 ขั้นตอนการคำนวณราคาอ้อยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนทำให้เกิดยุ่งยากซับซ้อนและหลายขั้นตอน การขาดเสถียรภาพของราคา มีคณะกรรมการหลายคณะมีอำนาจทับซ้อนกัน แต่ละปีการผลิตจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับฐานการคำนวณผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน เช่น หลักเกณฑ์การนำตัวเลขอ้างอิงเกี่ยวกับการคำนวณผลประโยชน์ ต้นทุนการผลิต ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และกากน้ำตาลไปต่างประเทศกับต้นทุนจริงในการจำหน่ายน้ำตาล อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท การคำนวณค่าขนส่งน้ำตาล การแบ่งเขตคำนวณราคาอ้อย โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาการนำผลพลอยได้มาคำนวณรายรับ จึงทำให้ชาวไร่อ้อยไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะในปัจจุบันอ้อยสามารถนำไปผลิตสินค้าอื่นๆ ที่มีมูลค่าสูงขึ้น เช่น เอทานอล ผลิตภัณฑ์ชีวเคมี พลาสติกชีวภาพ อีกทั้งระบบปัจจุบันไม่ส่งเสริมหรือจูงใจเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2549, หน้า 13) เป็นต้น ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาชี้ขาดตัดสินหรือสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตีความ จนถึงบางครั้งต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น คดีศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค.8/2546 เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล และคดีศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ พ.43/2551 เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545 เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับกติกาสหประชาชาติขององค์ระหว่างประเทศ เช่น องค์การค้าโลก (WTO) เอเปค (APEC) ประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community--AEC) ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการลดภาษีนำเข้าสินค้าหรือข้อตกลงการลงทุนในระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 อันจะยังผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

ดังนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป ระบบกฎหมายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก็สมควรปรับเปลี่ยนตาม (social change law change) จึงสมควรมีการศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อสร้างสมดุลแห่งผลประโยชน์และความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงาน ผู้บริโภค อันจะส่งผลดีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย

3. เพื่อจัดทำร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการพัฒนาการจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และเพื่อให้สามารถนำกฎหมายไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ

สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการพัฒนาการจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในส่วนเกี่ยวกับการเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า น้ำอ้อย ผลพลอยได้ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พื้นที่ปลูกอ้อย การจดทะเบียนชาวไร่อ้อย หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตั้งโรงงาน การกำหนดประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคา

อ้อยและระบบแบ่งปันผลประโยชน์

ขอบเขตของการวิจัย

1 ขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาในจังหวัดที่มีชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 48 จังหวัดได้แก่ (ภาคเหนือ) จังหวัดลำปาง แพร่ อุดรดิตถ์ สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร และเพชรบูรณ์ (ภาคกลาง) จังหวัดอุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดเลย หนองบัวลำภู อุดรธานี หนองคาย บึงกาฬ สกลนคร นครพนม ชัยภูมิ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มุกดาหาร อำนาจเจริญ ยโสธร นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี (ภาคตะวันออก) จังหวัดปราจีนบุรี สระแก้ว ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และจันทบุรี

2. ขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา

2.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยม ทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ หลักการกระทำทางปกครอง หลักนิติธรรม และหลักการกำกับดูแลที่มีผลต่อกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

2.2 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขององค์การการค้าโลก (WTO) เอเปค (APEC) กฎหมายประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC)

2.3 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศของประเทศที่สำคัญในการส่งออกน้ำ

ตาลทรายของโลก ได้แก่ กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายบราซิล กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายออสเตรเลีย และกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายแอฟริกาใต้

2.4 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.5 ศึกษาความเห็นทางกฎหมายและการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวไร่อ้อย โรงงาน และนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและสามารถพัฒนาการแข่งขันกับตลาดโลกได้

2. ทำให้เกิดความเป็นธรรมและมีความชัดเจน ลดความขัดแย้งในการคำนวณราคาอ้อยและการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย

3. ทำให้สามารถรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ชาวไร่อ้อยด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบ

อุตสาหกรรมอ้อย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภคเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่โรงงานและผู้บริโภค (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558) ดังนั้นเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีการสาธารณูปโภค รัฐ อันเป็นข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ รัฐจึงได้ตรากฎหมายเพื่อแทรกแซงระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้ให้ความเคารพต่อสิทธิปัจเจกชนนิยมโดยที่เอกชนที่มีที่ดินในเขตประกาศพื้นที่ปลูกอ้อยจะประกอบอาชีพปลูกอ้อยหรืออาชีพอื่นก็ย่อมได้ เพียงแต่หากจะปลูกอ้อยเพื่อส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานหรือเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยเพื่อรับอ้อยจาก

ชาวไร่อ้อยและส่งให้โรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย หรือจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมหรือรับการอุดหนุนจากรัฐและควบคุมปริมาณอ้อย (บรรคัคดี อวรรณโณ, 2538, หน้า 82)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทย มีแม่บทใหญ่อยู่ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้วางรากฐานและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการระบบที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถนำระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นพืชเศรษฐกิจที่ทำรายได้ส่งออกเป็นอันดับสองของโลก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศจึงได้จำแนกประเด็นสำคัญในการศึกษากฎหมายเป็น 4 ระบบที่สำคัญ คือ ระบบการบริหารจัดการ ระบบการผลิตอ้อย ระบบการผลิตน้ำตาลทรายและระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (เจนพล ทองยืน, 2546; มนุ เลี้ยวไพโรจน์, 2535)

3. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่างประเทศ

3.1 ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่ปล่อยระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นระบบเสรี โดยได้ยกเลิกกฎหมาย Sugar and Alcohol Act 1933 แต่ยังคงมีกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ เช่น กฎหมายว่าด้วยการใช้เอทานอลผสมในน้ำมัน 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 8.723 วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 และฉบับที่ 10.203 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 กฎหมายว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับเอทานอล และ

น้ำมัน ประกาศฉบับที่ 64/96 องค์การผู้ปลูกอ้อยแห่งรัฐเซาเปาโล (Organizacao de Plantadores do Estado de Sao Paulo--ORPLANA) (สากล สติวิทยานันท์, 2548, หน้า 7-17)

3.2 ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000 มีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันในระดับโลกของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่มุ่งเน้นการส่งออกบนฐานของการผลิตที่ยั่งยืน และเพื่อประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและชุมชนเป็นส่วนรวม ภายใต้กรอบในการบริหารงาน 3 ประการ คือ (1) การเจรจาระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อทำข้อตกลงการส่งอ้อยและการรับอ้อยเข้าหีบในโรงงาน โดยอาศัยระบบการเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุข้อตกลง (2) การบริหารทรัพยากรที่ยั่งยืนโดยอาศัยระบบ Cane Production Area System (3) การตลาดน้ำตาลทรายดิบภายใต้ Single desk System โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการ การผลิตอ้อย ผลิตน้ำตาลทรายและการแบ่งปันผลประโยชน์ (สากล สติวิทยานันท์, 2548, หน้า 17-37)

3.3 ประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลของแอฟริกาใต้ในปัจจุบันที่สำคัญมีอยู่ 2 ฉบับ คือ กฎหมายน้ำตาลปี 1978 (Sugar Act 1978) และ ข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายปี 2000 (Sugar Industry Agreement 2000) กฎหมายน้ำตาลปี 1978 (Sugar Act 1978) มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การรองรับมาตรฐานสมาคมน้ำตาลทรายแห่งแอฟริกาใต้ (SASA) ให้เป็นองค์กร

นิติบุคคลมีอำนาจสูงสุดในการบริหาร ส่วนข้อบังคับของสมาคมเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี ประการที่สอง ยอมรับข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และประการที่สาม คือ การทำหน้าที่ของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและหน้าที่อื่นๆ ส่วนข้อตกลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายปี 2000 (Sugar Industry Agreement 2000) เป็นการกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหาร (The Sugar Administration Board หรือ SAB) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (The Sugar Appeal Tribunal) และคณะกรรมการประจำโรงงาน (Mill Group Board) การผลิตอ้อย (Production of Cane) การจัดส่งอ้อยเข้าโรงงานอ้อย (Supply of Cane) การจ่ายเงินค่าอ้อย (Payment for Cane) การกำหนดและแบ่งปันรายรับและราคาอ้อย (Determination and Distribution of Proceeds and Cane Price) และสมาคมน้ำตาลทรายแห่งแอฟริกาใต้และการจำหน่ายผลผลิต (South African Association and Disposal of Crop) (สากล สติวิทยานันท์, 2548, หน้า 37-58)

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิโรจน์ ณ ระนอง (2555) วิจัยพบว่า ให้มีการปรับปรุงองค์กรและกฎหมาย เพื่อให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น เช่น เพิ่มบทบาทกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นกองทุนขนาดใหญ่ เพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินในการรักษาเสถียรภาพ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและปรับปรุงโรงงานน้ำตาลให้มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และสามารถสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อประโยชน์

ในการนำรายได้มาแบ่งปันกัน เจนพล ทองยืน (2558) วิจัยพบว่า พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการบริหารจัดการ หลักเกณฑ์และวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ ที่สำคัญในเรื่องนี้คือ เนื่องจากกฎหมายใช้มายาวนาน มีบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 มาตรา 47 และมาตรา 48 รวมทั้งประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำน้ำตาลทรายเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน(AFTA) พ.ศ. 2551 และประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำกากน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2551 มีหลักการเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกน้ำตาลทรายยังไม่ชัดเจนและยังไม่สอดคล้องกับนโยบายการค้าของประชาคมอาเซียน ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 มาตรา 47 และมาตรา 48 พร้อมทั้งประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย 2 ฉบับดังกล่าว เพื่อรองรับนโยบายการค้าประชาคมอาเซียน สกล สติวิทยานันท์ (2548) วิจัยพบว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์มีจุดแข็ง คือ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถจ่ายเงินเพิ่มค่าอ้อยเพื่อชดเชยต้นทุนการผลิตอ้อยได้ มีการร่วมมือของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในการตรวจสอบคุณภาพอ้อยและความหวาน แต่มีจุดอ่อนคือ การกำหนดราคาอ้อยมีขั้นตอนมากและช้า ต้นทุนการผลิตสูง การส่งเสริม การวิจัยและพัฒนา มีน้อย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2522

ไม่เอื้อให้เกิดผลิตภัณฑ์เหลือเพื่อเพิ่มมูลค่า การจัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินยังไม่เกิดผล ในขณะเดียวกันโอกาสของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายคือการแบ่งปันผลประโยชน์จะมีเงินในระบบมากขึ้น เนื่องจากมีมูลค่าจากการผลิตเอทานอล การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาจะเพิ่มขึ้น แต่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีข้อจำกัดประกอบด้วยต้นทุนการผลิตในระดับฟาร์ม (ขนาดใหญ่) ของเกษตรกรยังไม่การเก็บข้อมูลอย่างจริงจัง ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของประเทศคู่แข่งต่ำกว่าประเทศไทย กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีภาระหนักมากขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตอ้อยสูงขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร อาศัยข้อมูลในรูปแบบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยของศาล บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตำรา หนังสือ รายงานการวิจัย บทความ บันทึกการประชุม รายงานการประชุม เอกสารประกอบการประชุม การสัมมนา เป็นต้น เอกสารที่ใช้เป็นข้อมูลในการวิจัยเอกสาร การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย วิเคราะห์เนื้อหาและพยายามจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและพิจารณาเกี่ยวกับความเที่ยง (reliability) และความตรง (validity) ของข้อมูลที่จัดจำแนกออกมา โดยผู้วิจัยเน้นการวิจัยกฎหมาย (legal research) ที่จะต้องศึกษาในประเด็นเนื้อหาสาระของกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการเปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อนำผลที่ได้มาใช้ในการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในปัจจุบัน

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีหนึ่ง ที่นิยมใช้กับงานวิจัยทางนิติศาสตร์ ในงานวิจัยฉบับนี้ต้องการแสวงหาคำตอบของปัญหาทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ต้องการข้อมูลที่แม่นยำลุ่มลึกจึงต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยกับผู้ให้ข้อมูล จึงต้องอาศัยการสัมภาษณ์ เพราะการสัมภาษณ์มีความยืดหยุ่น ผู้สัมภาษณ์มีโอกาสอธิบายขยายความ หรือซักถามคำถามเพิ่มเติมติดต่อกันเพื่อให้ผู้ตอบเข้าใจจุดประสงค์ชัดเจน ประชากรที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสัมภาษณ์เจาะลึกมีจำนวน 4 กลุ่ม คือ กลุ่มภาครัฐ กลุ่มชาวไร่อ้อย กลุ่มโรงงาน และ นักวิชาการ เหตุที่เลือกกำหนดกลุ่มประชากรสามกลุ่มแรก เพราะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนกลุ่มที่สี่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากระบบหรือเป็นนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย

3. การสนทนากลุ่ม เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ... โดยการร่างกฎหมายได้คำนึงถึง ปัญหากฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่วิเคราะห์ได้ แนวทางในการยกร่างกฎหมายตามหลักการของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้คำนึงถึงความเหมาะสม ทันสมัย กับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากการวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการยกร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการพัฒนาการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรม

อ้อยและน้ำตาลทราย จึงจำเป็นต้องให้ผู้มีความรู้ผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจและการร่างกฎหมายมาให้ออกความเห็นกลุ่ม (focus group) เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ดีที่สุดและตรงตามจุดประสงค์การศึกษา และข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มซึ่งได้มาจากการอภิปรายมาแก้ไขเพิ่มเติมร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ....

สรุปผลการวิจัย

1. การเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ ผลการวิจัยการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบกฎหมายประเทศบราซิล ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ พบว่า ระบบการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของบราซิล เปิดเสรีให้เอกชนกำกับดูแลกันเองภายใต้สภาผู้ผลิตอ้อยน้ำตาลและแอลกอฮอล์แห่งรัฐเซาเปาโล (Conselho dos Produtores de Cana, Acucare Alcool de Estado de Sao Paulo--CONSECANA-SP) ส่วนประเทศไทย ออสเตรเลียและแอฟริกาใต้ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอันเนื่องมาจากเหตุผลเสถียรภาพของระบบและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

1.1 ระบบการผลิตอ้อยของประเทศบราซิลและแอฟริกาใต้อนุญาตให้โรงงานเป็นเจ้าของพื้นที่ปลูกอ้อยและสามารถปลูกอ้อยส่งโรงงานได้เอง ส่วนประเทศไทยและออสเตรเลียมีการแบ่งแยกระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ที่เห็นได้ชัดคือประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้โรงงานมีพื้นที่ปลูกอ้อยและปลูกอ้อยส่งโรงงานได้เพราะ มีการจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย

1.2 ระบบการผลิตน้ำตาลในประเทศบราซิลจะอนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานได้อย่างเสรีเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีการแบ่งแยกโรงงานผลิตน้ำตาลกับผลิตเอทานอล ออกจากกัน ส่วนประเทศไทย ออสเตรเลียและแอฟริกาใต้มีการควบคุมโรงงานน้ำตาล ที่น่าสนใจคือโรงงานในแอฟริกาใต้อนุญาตให้ชาวไร่อ้อยถือหุ้นในโรงงานได้ด้วย

1.3 ส่วนระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มีลักษณะคล้ายกัน คือ มีการนำเอาระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการแบ่งปันรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน การบริหารจัดการระบบอยู่ในรูปคณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียในระบบ เช่น ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ในประเทศบราซิลมีเพิ่มกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจน้ำมันผู้ผลิตเอทานอล เป็นต้น ส่วนรายละเอียดในการคำนวณราคาอาจแตกต่างกันไป เช่น ประเทศไทยคำนวณตามค่าความหวาน (C.C.S.) บราซิลใช้ระบบ ATR ส่วนออสเตรเลียใช้การคำนวณฐานน้ำตาลทรายดิบแบบเทกอง (bulk) เป็นต้น

2. ผลการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย พบว่า ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ เดิมก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น การกำหนดราคาซื้อขายอ้อยในแต่ละปีจะมีฐานมาจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกถึงสามในสี่ของปริมาณที่ผลิตได้ทั้งหมดในแต่ละปี ถ้าปีใดที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำก็มีปัญหาเกี่ยวกับราคาอ้อยตามมา แต่ถ้าหากราคาน้ำตาลในตลาด

โลกสูงผลกำไรแทนที่จะแบ่งปันให้ทั่วถึงทุกฝ่าย ก็ปรากฏว่าฝ่ายโรงงานเป็นผู้รับผลประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ชาวไร่ อ้อย ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้เปลี่ยนแปลง โครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เสียใหม่ โดยกำหนดผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาท ในระบบไตรภาคีที่มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลประกอบกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และ คณะกรรมการน้ำตาลทราย มีอำนาจและหน้าที่ จัดระเบียบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกอ้อย การผลิต น้ำตาล หรือการจำหน่าย ตลอดจนการส่งเสริมหรือ วิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมได้เจริญก้าวหน้า มีเสถียรภาพและรักษาความเป็นธรรมและความ มั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีหลักการสำคัญในการนำเอาระบบการแบ่ง ปันผลประโยชน์ ซึ่งเป็นระบบที่มีการกำหนดให้ผู้ มีส่วนได้เสียในระบบอุตสาหกรรมทุกฝ่ายเข้ามาบ ริหารและรับผิดชอบต่ออุตสาหกรรมร่วมกันก่อ ให้เกิดความเป็นธรรมและผลดี ตลอดจนสามารถ ทำให้อุตสาหกรรมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุด ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มและผลักดันให้มีการใช้ระบบ แบ่งปันผลประโยชน์ และตราพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้แก่ นายจิรา ยุ อิศรางกูร ณ อยุธยา นายอานวย ปะติเส และ นายมนู เลียวไพโรจน์ ท่านทั้งสามควรจารึกนาม ไว้เป็นปรมาจารย์ด้านระบบอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทรายของไทย เพราะท่านทั้งสามเป็น ผู้คิด

สูตรการคำนวณระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ใช้มาตั้งแต่ปี 2526 จนถึงปัจจุบัน พระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้วาง รากฐานการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายโดยจัดระเบียบและควบคุม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ครบวงจร ควบคุมดูแลพื้นที่ปลูกอ้อย การผลิตอ้อย การขนส่ง อ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายทั้งภายใน ประเทศและต่างประเทศ ควบคุมปริมาณอ้อยและ น้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับการบริโภคภายใน ประเทศและการส่งออกโดยการจัดสรรโควตาการ จำหน่ายภายในประเทศและต่างประเทศ การ จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมระหว่าง ชาวไร่อ้อย และโรงงาน ตลอดจนผู้บริโภค สร้าง เสถียรภาพแก่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทรายจนประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลเป็น อันดับสองของโลกรองจากประเทศบราซิล

3. สรุปผลการร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการพัฒนาการบริหารจัดการระบบ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จากการวิจัย พบว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2522 โดยมีสาระสำคัญ คือ เพิ่มเติมบทนิยามคำว่าน้ำอ้อย อำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโครงสร้างและ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะ กรรมการน้ำตาลทราย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พื้นที่ปลูกอ้อย การ จัดทะเบียนชาวไร่อ้อย หลักเกณฑ์และวิธีการขอ อนุญาตตั้งโรงงาน การกำหนดประสิทธิภาพการ ผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและระบบแบ่งปันผลประโยชน์

อภิปรายผล

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การยกร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อทำให้เกิดการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและสามารถพัฒนาการแข่งขันกับตลาดโลกได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในส่วนบทนิยามคำว่าน้ำอ้อย ผลพลอยได้ เพื่อลดความขัดแย้งเรื่องน้ำอ้อยและผลพลอยได้ส่วนใดบ้างที่สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและระบบแบ่งปันผลประโยชน์ได้ แต่กฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจต่อให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายให้ชัดเจนตามข้อเสนอแนะของชาวไร่อ้อยและโรงงานเพื่อลดความล่าช้าหรือซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการทำงาน รวมทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย ให้มีสัดส่วนกรรมการเท่าเทียมกันอันเป็นการลดความหวาดระแวงในการใช้มติของที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลยอมรับว่า การประชุมทุกครั้งไม่เคยมีการลงมติโดยการยกมือ แต่จะมีการเจรจากันจนกว่าจะได้มติเอกฉันท์

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้างและอำนาจ

หน้าที่คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศ นั้นสอดคล้องกับงานวิจัยของวิโรจน์ ณ ระนอง (2556) คณะทำงานแก้ไขปัญหาดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ต้องการเพิ่มบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นสถาบันการเงินที่สามารถช่วยเหลือและพัฒนาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ อันจะเป็นการอุดหนุนระบบการผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลไปด้วย นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาระบบการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย เช่น การจดทะเบียนชาวไร่อ้อย การกำหนดพื้นที่ปลูกอ้อย การส่งเสริมและพัฒนาการปลูกอ้อย เพื่อลดต้นทุนการผลิต หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตั้งโรงงาน การกำหนดประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย สอดคล้องกับงานวิจัยของสากล สติวิทยานันท์ (2548)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในประเด็นนี้ ควรคงรัฐมนตรีผู้รักษาไว้ทั้งสามกระทรวงคงเดิม แต่ให้ออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับระบบให้ชัดเจน อันเป็นการบูรณาการการทำงานได้อย่างดี เป็นแบบอย่างแก่พืชเศรษฐกิจประเภทอื่นได้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 5 วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย

ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์

2. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการตามกฎหมาย ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เกี่ยวกับคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มาตรา 9 เกี่ยวกับสัดส่วนจำนวนคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยจำนวน 5 คนและผู้แทนโรงงานจำนวน 5 คน สัดส่วนคณะกรรมการบริหาร มาตรา 20 ให้จำนวนกรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยจำนวน 5 คนและผู้แทนโรงงานจำนวน 5 คน สัดส่วนคณะกรรมการอ้อย มาตรา 32 ให้จำนวนกรรมการผู้แทนชาวไร่อ้อยจำนวน 5 คนและผู้แทนโรงงานจำนวน 5 คน และมาตรา 25 ให้เพิ่มสัดส่วนผู้แทนจำนวน 2 คน มาจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการเงินและการบริหารจัดการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนสัดส่วนของคณะกรรมการอ้อย ตามมาตรา 32 และคณะกรรมการน้ำตาลทรายมาตรา 41

3. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 23 มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน การกำหนดระเบียบการใช้เงินเพื่อจ้างลูกจ้างกองทุน และมาตรา 27 เกี่ยวกับอำนาจการเก็บค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น และที่สำคัญเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในมาตรา 25 เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะ

กรรมการอ้อยน้ำตาลทรายมีอำนาจบริหารจัดการโดยเบ็ดเสร็จในการทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

4. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตอ้อย ประเด็นนี้ ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 28 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการอุตสาหกรรม ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เพื่อให้สามารถนำมาพัฒนาพันธุ์อ้อยได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดทะเบียนชาวไร่อ้อย รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาพันธุ์อ้อยให้มีประสิทธิภาพหากชาวไร่อ้อยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้กำหนดโทษทางปกครองแก่ชาวไร่อ้อยผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตน้ำตาลทราย ประเด็นนี้ ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 44 กำหนดเงื่อนไขให้โรงงานกำหนดประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อให้ระบบอุตสาหกรรมมีรายได้เพิ่มขึ้น อีกทั้งกำหนดให้การขอรับอนุญาตเปิดโรงงานต้องมีพื้นที่ห่างกันในรัศมี 50-80 กิโลเมตรโดยวิธีการวัดเป็นเส้นตรงแทนการใช้ระยะทางของถนนเพื่อป้องกันปัญหาการแย่งอ้อยในพื้นที่เดียวกัน

6. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ในประเด็นนี้ ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 47 โดยเขียนบทบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการนำเข้าน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ตาม

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลกและกำหนดการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน

7. ข้อเสนอแนะในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ในประเด็นนี้ควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย

พ.ศ. 2527 มาตรา 4 โดยให้ยกเลิกคำนิยามของคำว่าผลพลอยได้ แล้วนิยามใหม่ให้ครอบคลุมถึงผลพลอยได้อื่นที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย เช่น ผลิตภัณฑ์ เอทานอล เป็นต้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดในมาตรา 17

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2549). รายงานผลการศึกษาของคณะทำงานแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา. (2546). รายงานผลการพิจารณาเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- เจนพล ทองเย็น. (2546). การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- มนู เลียวไพโรจน์. (2535). อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกับความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วิโรจน์ ณ ระนอง. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยการศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย. กรุงเทพมหานคร: กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย.
- สากล สถิตวิทยานันท์. (2548). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2558, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%cd12/%cd12-20-2527-001.pdf>