

**บทบาทกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในการบริหารการเงิน – การคลัง
ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย**

โดย นายวีระศักดิ์ ขวัญเมือง

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

มิถุนายน 2551

การพูดถึงบทบาทกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในการบริหารการเงิน – การคลัง ของระบบ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในปี พ.ศ. 2551 นี้ ซึ่งเป็นเวลาที่กฎหมายอ้อยฉบับนี้มีอายุเกือบ 24 ปี แล้ว (พระราชบัญญัติ ฯ ประกาศใช้เมื่อ 8 สิงหาคม 2527) อาจจะดูเหมือนเป็นเรื่องที่เชย ๆ หรือล้าสมัยไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำมาพูดกันในช่วงเวลาที่มีความพยายามจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ ฯ กันใหม่แล้ว ซึ่งควรที่จะรอให้มีการแก้ไขกฎหมายกันให้เรียบร้อยแล้วจึงค่อยพูดกันในเรื่องที่จะเกิดตามกฎหมายใหม่ จะเหมาะกว่า แต่เมื่อได้รับมอบหมายจากองค์กรชาวไร่อ้อยให้เขียนถึงหัวข้อนี้อีกครั้งก็ยอมพิจารณาได้ว่ายังมีผู้สนใจที่จะศึกษาติดตามกันอยู่ ประกอบกับเพื่อเป็นการทบทวนประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นบทเรียน สำหรับการก้าวเดินไปข้างหน้า จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจเรื่องที่เป็นอยู่ (ภาวะวิสัย) เพื่อนำพาไปสู่เรื่องที่ต้องการให้เป็น (อัตตะวิสัย) ในอนาคต

การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2525/2526 เป็นต้นมา ใช้รูปแบบการบริหาร “ การแบ่งปันผลประโยชน์ ” อัตราส่วน 70 – 30 ในการกำหนดราคาอ้อยให้แก่ ชาวไร่อ้อย และกำหนดผลตอบแทนการผลิต การจำหน่ายน้ำตาลทรายให้กับโรงงานน้ำตาลทราย มีกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายประกาศใช้เป็นแม่บทในการบริหารอุตสาหกรรมนี้เมื่อปี 2527 โดยกฎหมายกำหนดให้มี “ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ” ทำหน้าที่สำรองเงินทุนเพื่อเป็นหลักประกัน ในความมั่นคงของอุตสาหกรรม โดยจะเก็บสะสมเงินของอุตสาหกรรม ฯ ในปีที่มีรายได้ซึ่งเข้ากองทุน เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับนำออกมาช่วยเหลืออุตสาหกรรมในยามที่เกิดความตกต่ำ

งบดุล (Balance Sheet)

รายได้ (Source of fund)	รายจ่าย (Use of fund)
<p>(มาตรา 27)</p> <p>1.ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>2.เบี้ยปรับตาม มาตรา 17(25)</p> <p>3.เงินที่ได้รับตามมาตรา 57</p> <p>4.ดอกผลของกองทุน</p> <p>5.เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้</p> <p>6.เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี</p> <p>7.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p> <p>8.เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน</p>	<p>(มาตรา 30)</p> <p>1.เงินกองทุนให้นำมาใช้จ่ายใดเฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 23 คือ</p> <p>1.1 ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิตการใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย</p> <p>1.2 รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ</p> <p>- (มาตรา 55) ภายในเดือนตุลาคม ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึง หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54</p> <p>(2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย</p> <p>(3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย</p> <p>(4) ราคาอ้อยขั้นต้น</p> <p>(5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น</p> <p>(6) เงินที่ได้รับจากกองทุน</p> <p>- (มาตรา 56) ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร้อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่า</p>

	<p>อ้อยที่ได้รับเกิน</p> <p>1.3 รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค</p> <p>1.4 กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน</p> <p>2. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุน</p> <p>3. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>4. ค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้</p>
--	---

ประเด็นพิจารณาด้านรายได้ของกองทุน

กองทุนมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดได้ 8 ประการ โดยแยกเป็นรายได้จากภายในอุตสาหกรรม และภายนอกอุตสาหกรรม

จากข้อเท็จจริงตามกฎหมายกำหนด รายได้ที่กองทุนจะได้รับจากทั้งภายในและภายนอกอุตสาหกรรมล้วนแล้วแต่ถูกวางหลักปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจน และมีบางส่วนที่ปฏิบัติไม่ได้ ดังนี้

1. รายได้ที่ได้รับจากการเก็บค่าธรรมเนียม ฯ ในแต่ละปีก็จะเป็นเพียงการเก็บมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเท่าที่จ่ายจริงเท่านั้น ไม่สามารถเรียกเก็บให้มากกว่านั้น เพื่อเป็นทุนสำรองในระยะยาวได้เลย

2. รายได้ที่เป็นเบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25) จะได้รับก็ต่อเมื่อมีชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลกระทำฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ ซึ่งปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลก็ปฏิบัติตามระเบียบได้ค่อนข้างดี รายได้ส่วนนี้จึงไม่ควรคิดเป็นรายได้ถาวรเพราะตัวเลขที่ได้รับน้อยเกินกว่าจะคาดหวังที่จะเป็นรายได้หลักเพื่อรักษาเสถียรภาพ ฯ ได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นรายได้ที่ไม่มีนัยสำคัญทางคณิตศาสตร์

3. เงินที่ได้รับตามมาตรา 57 คือ เงินส่วนที่เก็บจากค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาล ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการบริหารรายได้ส่วนนี้ตามระบบ 70/30 ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี 2525/2526 เป็นต้นมาส่วนใหญ่ระดับราคาจะอยู่ในระดับปริ่มน้ำแทบจะไม่เพียงพอสำหรับการแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล เพื่อเป็นหลักประกันในอาชีพอย่างมีความสุขได้อย่างแท้จริง ที่ผ่านมาก็เป็นเพียงการเรียกเก็บเงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมใน

แต่ละปีในอัตราร้อยละ 0.5 ของรายได้สุทธิในแต่ละปีเป็นเงินประมาณปีละ 200 – 300 ล้านบาท โดยประมาณ

4. ในส่วนดอกผลของกองทุนก็เป็นเพียงการนำเงินไปฝากธนาคารแล้วได้ดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น
5. เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ มีเพียงรัฐบาลที่เคยมอบทุนประเดิมที่เกิดขึ้นในช่วงประกาศใช้เงินพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ใหม่ ประมาณ 200 กว่าล้านบาท
6. เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เป็นรายได้หลักของกองทุนที่ได้ใช้แก้ปัญหากรณีราคาอ้อยตกต่ำมาโดยตลอด จนกระทั่งล่าสุดปี 2550/51 เงินยอดเงินกู้ 29,903 ล้านบาท (24,626 + 5,277)
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้เคยจัดสรรงบประมาณให้กองทุนเพื่อชดเชยราคาอ้อยในปี 2534/35 ประมาณ 500 กว่าล้านบาท และในปี 2549/50 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งงบประมาณปีละ 450 ล้านบาท เป็นเวลา 12 ปี รวมเป็นเงิน 5,277.30 ล้านบาท
8. เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน จะมีรายได้จากเงินที่ได้รับจากการขายน้ำตาลทรายโควตา ก ตั้งแต่ปี 2543 ปีละประมาณ 1,300 ล้านบาท และล่าสุดคณะรัฐมนตรีมีมติให้รับเพิ่มราคาน้ำตาลทรายโควตา ก อีกลิตรกรัมละ 5 บาท แล้วมอบให้เป็นรายได้ของกองทุน ซึ่งประมาณปีละ 10,000 ล้านบาท

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะพบได้ว่ากองทุนได้มีส่วนในการสร้างเสถียรภาพให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาโดยตลอด ตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ แต่หากพิจารณาในเชิงข้อเท็จจริงจะพบว่า การเข้าไปแก้ไขปัญหามาของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอดีต จะเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าแบบตั้งรับมากกว่าจะเป็นปัญหาในเชิงรุก ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องทบทวนทั้งในด้านหลักการ (กฎหมาย) และวิธีการ เพื่อให้กองทุน ได้มีบทบาทในเชิงรุกเพื่อรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้อย่างแท้จริง โดยพิจารณาประเด็นด้านรายได้และรายจ่าย

ด้านรายได้ การบริหารควรให้กองทุนมีอำนาจในการจัดการรายได้แบบเบ็ดเสร็จ (onestop service) เพื่อประสิทธิภาพการเก็บเงินได้รวดเร็วครบถ้วนตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันกองทุนยังเปรียบเสมือนแคชเชียร์ หรือฝ่ายบัญชีที่ทำงานงานตามสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเท่านั้น ซึ่งขั้นตอนเป็นไปด้วยความล่าช้า แล้วมุมมองเกี่ยวกับบริหารแบบเบ็ดเสร็จจะเป็นอย่างไร ก็เป็นเหมือนกรมสรรพากรที่มีอำนาจจัดการด้านภาษีอากร มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ด้วยตัว ซึ่งจะเปลี่ยนระบบพึ่งพา คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหาร

- กองทุนควรมีเงินทุนสำรองอย่างเพียงพอสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ด้านการคลัง หรือด้านรายจ่าย ควรยึดหลักการเดิมตามที่กฎหมายกำหนด และการขยายบทบาทเพิ่มเติมในบาประเด็น เช่น การเข้ามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสินเชื่อเพื่อการปลูกอ้อยโดยการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งทุน การเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาคารขาด

สภาพคล่องทางการเงินของโรงงานไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ๆ ก็แล้วแต่ เช่น ธนาคารไม่ให้สินเชื่อจำนำน้ำตาลแก่โรงงาน ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อความสามารถการจ่ายค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อย เป็นต้น

การพิจารณาอดีต การทำความเข้าใจปัจจุบัน ก็เพื่อให้การดำเนินภารกิจในอนาคตเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ บรรลุประสิทธิผล ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนากำลังการผลิต การพัฒนากระบวนการผลิต การพัฒนาตลาด ก็เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพียงแต่เราจะต้องทราบว่าเราคือส่วนไหนของห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) และมีหน้าที่ที่จะต้องทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไหร่ ทำเวลาไหน ?

การใช้เครื่องมือปรับราคาน้ำตาลทรายที่ขายภายในประเทศกิโลกรัมละ 5 บาท เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยของคณะรัฐมนตรี อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการใช้เครื่องมือด้านราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศจนหมดหน้าตักไปแล้ว หากในอนาคตอุตสาหกรรมนี้ประสบปัญหาเช่นในอดีตที่ผ่านมา เครื่องมือที่จะใช้ควรเป็นอย่างไร