

บทที่ 3

ความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

และ

ระบบการผลิตและการตลาดของอ้อย

เพื่อให้เข้าใจถึงการวิเคราะห์ใน เรื่องของปัจจัยทาง เศรษฐกิจที่น่าจะมีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 และรูปแบบ การใช้อำนาจอิทธิพลของชนชั้นนำในการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตน ต้องการ คือสามารถทำให้เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล

จะขอกล่าวถึงความ เป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ระบบการผลิต การตลาดของอ้อยและน้ำตาล สถาบันองค์การที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง (ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย) กับชาวไร่อ้อยโดยสังเขปก่อน โดยในบทนี้ จะขอ กล่าวถึงความ เป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและระบบการผลิตและการตลาดของ อ้อยก่อน¹

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ชุ่ม อรรถจินดา, "วิวัฒนาการ ของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย," รายงานสัมมนาปัญหาอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย ในสถาบันประมงน้ำจืด จัดโดยสาขาพืชศาสตร์ สมาคมวิทยาศาสตร์การเกษตรแห่งประเทศไทย 11-12 ต.ค. 2520, หน้า 12-16. ฉัตร ชำของ, อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ของประเทศไทย, สมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย 2527, หน้า 1-9. นิพนธ์ พัวพงศธร, ปราณี ทินกร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และวิไลวรรณ วรณนิธิกุล, "การเมืองว่าด้วยอ้อยและน้ำตาล," มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับพิเศษวันอาทิตย์ 30 ตุลาคม 2526 ปีที่ 6 ฉบับที่ 2066 (3/165), หน้า 19-21. สุรพล ดันรุ่งเรืองทวีและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 14-39.

(ก) ความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

(ก.1) อุตสาหกรรมน้ำตาลก่อนยุคพัฒนา ประเทศไทยเริ่มรู้จักน้ำตาลมาเป็นเวลานาน ตามหลักฐานปรากฏว่า สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชอาณาจักรประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลได้แล้ว แม้ว่าน้ำตาลที่ผลิตได้ยังคงเป็นเพียงน้ำตาลทรายแดงหรือน้ำตาลบพื้นเมืองเท่านั้น ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชอาณาจักรปรากฏว่า ได้มีการส่งน้ำตาลทรายแดงไปขายที่ญี่ปุ่น มาในสมัยรัตนโกสินทร์อุตสาหกรรมน้ำตาลยังคงรุ่งเรืองเรื่องการส่งออกตามหลักฐานปรากฏในปี พ.ศ. 2365 มีถึง 5,000 เมตริกตัน แต่ระยะหลังอุตสาหกรรมนี้ได้ชะลอการขยายตัวเนื่องมาจากการปรับปรุงการเก็บภาษีหลายชั้น ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลอ้อย ภาษีน้ำตาลหม้อและภาษีเตาดาล ประกอบกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลในยุโรป ทำให้มีการผลิตน้ำตาลได้มากขึ้นและราคาต่ำลงซึ่งทำให้ส่งผลขยายตัวอุตสาหกรรมน้ำตาลภายใน ผลก็คือทำให้เกิดการชลอในอุตสาหกรรมนี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2465 อุตสาหกรรมนี้ก็ฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ปริมาณการผลิตยังไม่พอจึงทำให้รัฐบาลต้องอนุญาตให้มีการส่งน้ำตาลเข้ามาในราชอาณาจักร

(ก.2) อุตสาหกรรมน้ำตาลในระยะเริ่มพัฒนา เนื่องจากมีการส่งน้ำตาลเข้ามาบริโภคในประเทศ รัฐบาลได้มองเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมนี้ จึงได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวขึ้นในประเทศที่จังหวัดลำปางในปี พ.ศ. 2460 เป็นโรงงานแห่งแรก และแห่งที่ 2 คือ จังหวัดอุดรธานีในปี 2485 และต่อมาได้จัดให้มี "บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยจำกัด" ขึ้น โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นเมื่อปี 2485 และได้โอนโรงงานทั้ง 2 แห่งเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท ต่อมาได้มีการส่งเสริมให้มีการผลิตอ้อยมากขึ้น โดยบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้ได้สร้างโรงงานน้ำตาลแดงขึ้นมา 11 โรง ในจังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี ต่อมาในปี 2489 รัฐบาลได้เลิกบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย และได้โอนกิจการภายใต้การดำเนินงานของบริษัทนี้ให้กับกระทรวงอุตสาหกรรมสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ขึ้นมาเรียกว่า "องค์การน้ำตาลไทย" ในวันที่ 1 มิถุนายน 2490 ในปี 2493 รัฐบาลได้ทำการส่งเสริมให้ประชาชนได้ทำการปลูกอ้อยในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัด ทำให้ปริมาณอ้อยและน้ำตาลมีมาก ผลก็คือทำให้

ราคาอ้อยและน้ำตาลลดลง สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับ เกษตรกรผู้ปลูกอ้อย และผู้ดำเนินธุรกิจโรงงานน้ำตาลมาก รัฐบาลจึงได้ตั้ง "บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย จำกัด" ขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2496 ภายใต้การรวมทุนระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาล บริษัทนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการให้มีน้ำตาลเพียงพอับความต้องการบริโภคภายในประเทศ และทำหน้าที่จัดจำหน่าย การนำเข้าน้ำตาลและหรือการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ในด้านการผลิตน้ำตาลนั้นขอให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การน้ำตาลไทย และโรงงานที่ผลิตน้ำตาลของทั้งเอกชนและของรัฐบาล

(ก.3) อุตสาหกรรมน้ำตาลในระยะการพัฒนา ระยะที่ผลิตได้เกินความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ นับตั้งแต่ได้มีการขยายการผลิตน้ำตาลเรื่อยมาจากปี 2493 จนถึงปี 2502 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้น โดยคณะกรรมการนี้ได้ออกบัตรส่งเสริมให้เอกชนตั้งโรงงานน้ำตาลมากขึ้น จากเดิม 21 โรงงาน ในปี 2491 มาเป็น 48 โรงงานในปี 2502 (ซึ่งเป็นจำนวนโรงงานน้ำตาลที่สูงที่สุดในประวัติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย) และมีพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นเป็น 315,400 ไร่ อย่างไรก็ตามการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นมาใหม่อีกหลายโรงนี้ไม่เหมาะสมกับภาวะการตลาดโลกนัก จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลเริ่มถึงจุดอึดอัด ทำให้ราคาน้ำตาลลดต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โรงงานน้ำตาลต้องหยุดดำเนินการไปหลายโรง

(ก.4) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสมัยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 และ พ.ศ. 2508 เพื่อแก้ไขภาวะน้ำตาลล้นตลาดและอยู่ในชั้นวิกฤตรัฐบาลจึงหาทางแก้ไขโดยการออกกฎหมายการผลิตและการส่งเสริมน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ จึงได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในปี 2504 ขึ้น พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายฉบับนี้เป็นกฎหมายอ้อยและน้ำตาลฉบับแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้ง "สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย" ขึ้น เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตรา

กิโลกรัมละไม่เกิน 1 บาท (ก่อนหน้านั้นเก็บกิโลกรัมละ 75 สตางค์)

สำหรับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ต้องการระบาย น้ำตาลออกไปนอกประเทศเสียบ้างไม่ใช่เงินสงเคราะห์ (ที่เรียกเก็บข้างต้น) เป็น เงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก * ซึ่งผลจากการดำเนินการนี้ก็คือ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการ ขยายตัวการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้น หลังจากดำเนินการสงเคราะห์มาเป็นเวลา 4 ปี การขยายตัวการผลิตน้ำตาลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด โรงงานน้ำตาล ต้องหยุดทำการผลิต ทำให้มีอ้อยเหลือจากการที่บดค้ำงในไร่เป็นจำนวนมาก รัฐบาล ต้องเข้ามาประกันราคารับซื้อในปี 2505 โดยขอร้องให้โรงงานเปิดทำการผลิตน้ำตาล ทรายต่อไปจนกว่าอ้อยที่เหลือจะหมดจากรไร่

ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้น เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 หลังจาก พระราชบัญญัติฉบับแรกใช้มาเป็นเวลา 5 ปี

และเมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับแรกไปแล้ว คณะกรรมการบริหารสภา พัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไข ปัญหาน้ำตาลทรายในระยะยาว โดยให้มีนโยบาย "จำกัดการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอ ต่อการสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศและเพิ่มปริมาณการผลิตให้พอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละปีเท่านั้น โดยพยายามรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับ ที่ควร ทั้งนี้เพื่อสามารถตัดทอนต้นทุนการผลิตให้น้อยลงพอที่จะดำเนินการส่งไป จำหน่ายต่างประเทศได้จึงส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกนอกประเทศต่อไป

(ก.5) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาล ทราย พ.ศ. 2511

* เงินจำนวนดังกล่าวนอกจากใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกแล้วยังนำไปใช้ ในการส่งเสริมการทำไร่อ้อย การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล.

จากข้อ เสนอของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดังกล่าวข้างต้น ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งศูนย์ ส่งเสริมน้ำตาลทรายขึ้นมาในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2509 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการด้านการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลและเพื่อให้สามารถดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้นโดยมีการวางแผนและจัดให้มีการผลิต การค้าอ้อยและน้ำตาลให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้น เพื่อช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่ อ้อยนักธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ทั้งนี้เพื่อให้กิจการดังกล่าวนี้มีเสถียรภาพ^{*} เมื่อมีพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้น กิจการส่งเสริมน้ำตาลทรายจึงได้ออนไปให้กับ "สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย" ซึ่งสำนักนี้ประกอบไปด้วย 3 หน่วยงาน คือ ฝ่ายเกษตร ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2526 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง

(ข) ระบบการผลิตและการตลาดของอ้อย

(ข.1) ระบบการผลิตของอ้อย

ในบรรดาวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลนั้นมีหลายชนิด เช่นในเขตหนาวหรืออบอุ่นจะใช้หัวมีข ในเขตอากาศร้อนจะใช้ข้าวโพด หญ้าหวานและอ้อย สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะมีการผลิตสินค้าทั้ง 3 ชนิด แต่น้ำตาลส่วนใหญ่ที่ผลิตได้เพื่อการบริโภคและส่งออกนั้นผลิตโดยใช้อ้อยเป็นวัตถุดิบ¹

(ข.1.1) ประวัติการปลูกอ้อย

แหล่งกำเนิดดั้งเดิมอยู่ที่นิวกินี ซึ่งเป็นเกาะใหญ่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ตอน

^{*} ก่อนหน้านี้การทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการอย่างสมบูรณ์ เป็นเหตุให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลมีราคาต้นทุนสูง.

¹ ฉัตร ชำชอง, อ่างแล้ว, หน้า 10.

หลังก็ได้แพร่กระจายไปที่เกาะไซโลมอน เกาะนิวเซเนริตัส เกาะนิวคาลิโดเนีย (ซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของออสเตรเลีย) อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และด้านเหนือของอินเดีย และหลังจากนั้นก็แพร่หลายไปทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย

(ข.1.2) การปลูกอ้อยในประเทศไทย¹

ก่อนที่จะเริ่มการปลูกอ้อยชาวไร่ ประการที่หนึ่งจะต้องไปจดทะเบียนการผลิตอ้อยที่สำนักเกษตรอำเภอหรือจังหวัดหรือที่อื่นใดแล้วแต่ทางการกำหนด ทั้งนี้เพื่อทราบปริมาณการผลิตโดยประมาณ และเพื่อจะได้นำไปพิจารณาการจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลให้โรงงานและทำการพิจารณาราคาอ้อยขั้นต้น ประการที่สองชาวไร่จะต้องไปขอโควตาส่งอ้อยเข้าโรงงานจากโรงงานโดยตรงหรือผ่านหัวหน้าโควตาหรือผ่านสหกรณ์การเกษตรตามแต่โรงงานในเขตของตนจะกำหนดให้ ถ้าไม่ได้รับการจัดสรรโควตาไม่ว่าจะจากโรงงานโดยตรงหรือผ่านหัวหน้าโควตาหรือสถาบันอื่นก็ไม่ควรปลูก เพราะถ้าปริมาณอ้อยมากโรงงานมีสิทธิที่จะไม่รับซื้อได้ นอกเสียจากในปีที่อ้อยมีน้อย

หลังจากดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็เลือกทำเลและดินสำหรับปลูกอ้อย เตรียมดิน เตรียมท่อนพันธุ์อ้อย แล้วลงมือปลูก

การปลูกโดยทั่วไปทำได้ 2 วิธีคือ การปลูกโดยใช้แรงคนกับการปลูกด้วยเครื่อง หลังจากปลูกเสร็จพ้ออ้อยโตเต็มที่คือแก่และสุกก็จะทำการเก็บเกี่ยว

ในแง่ของเนื้อที่เพาะปลูก โดยทั่วไปมักจะกระจายไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ ภาคที่มีการปลูกมากที่สุดในปัจจุบัน (2526) คือภาคกลาง รองลงไปภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ

¹รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้อ่านได้ใน ฉัตร ชำชอง, เพิ่งอ้าง, หน้า 32-45. รายงานข้อศึกษาน้ำตาล เอกสารฉบับที่ กบป.03/20 กองบัญชาประชาชนชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520, หน้า 9-10. นิตยา สุขนิรันดร์, "การขนส่งอ้อยจากแหล่งเพาะปลูกไปยังโรงงานน้ำตาลในภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522, หน้า 16-17. สุรพล ดันรุ่งเรืองทวีและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ้างแล้ว, บทที่ 3.

ในแง่ของปริมาณการผลิตอ้อย โดยทั่วไปมักจะขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และการเปลี่ยนแปลงของราคา

(ข.1.3) ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการปลูกอ้อยในประเทศไทย
ในการปลูกอ้อยชาวไร่อ้อยมักเผชิญปัญหาต่าง ๆ ดังนี้คือ

(ข.1.3.1) ปัญหาเรื่องน้ำ น้ำเป็นปัญหาใหญ่สำหรับ ชาวไร่อ้อยมาตลอด เนื่องจากในช่วงแรกของการปลูกอ้อย ดินต้องมีความชุ่มชื้นเพียงพอ สำหรับการสร้างความเจริญเติบโตของต้นอ้อย ถ้ามีความชื้นไม่พอจะทำให้อ้อยเสียหาย อย่างมาก ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพความหวาน แต่การเพาะปลูกอ้อยในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะอยู่นอกเขตชลประทาน ต้องอาศัยน้ำจากน้ำฝนซึ่งไม่สามารถจะควบคุมให้เป็นไปตามความต้องการได้ ผลผลิตจึงมีความผูกพันอย่างมากกับสภาพดินฟ้าอากาศ

(ข.1.3.2) ปัญหาเรื่องปุ๋ย ชาวไร่ส่วนใหญ่มุ่งใช้ปุ๋ยเพื่อทำ ให้อ้อยมีน้ำหนักดี โดยไม่คำนึงถึงด้านคุณภาพ เนื่องจากระบบการซื้อขายอ้อยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ใช้วิธีชั่งน้ำหนัก ทำให้อ้อยที่ผลิตได้มีคุณภาพต่ำ เมื่อนำไปผลิตน้ำตาลก็จะได้ น้ำตาลที่มีคุณภาพต่ำด้วย นอกจากนี้ยังขาดการเอาใจใส่ในการให้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดิน ปริมาณ และคุณภาพอ้อยที่ผลิตได้จึงไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากชาวไร่ไม่เข้าใจถึงการเลือกและ วิธีใช้ปุ๋ยที่ถูกต้อง เหมาะสมกับอ้อยแต่ละพันธุ์และแต่ละท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ได้อ้อยในปริมาณ และคุณภาพที่ดีที่สุด นอกจากนี้บริการด้านปุ๋ยของรัฐบาลมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการ ของชาวไร่และยังไม่ทันกับเวลาการปลูกอ้อยด้วย

(ข.1.3.3) ปัญหาคุณภาพดิน จากการสำรวจและเก็บตัวอย่าง ดินไร่อ้อยเก่ามาวิเคราะห์ ปรากฏว่าดินส่วนใหญ่เสื่อมโทรม มีอินทรีย์วัตถุอยู่น้อยมาก ดินชั้นล่างอัดตัวกันแน่นทำให้อ้อยที่ผลิตได้มีปริมาณและคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควร อีกทั้งชาวไร่ ไม่มีการพักดินหรือปลูกพืชหมุนเวียน รวมทั้งการใส่ปุ๋ยเพื่อบำรุงดิน การปลูกอ้อยจะหมุน เวียนกันไปตลอดปี ดินจึงมีสภาพเสื่อมโทรมลงทุกปี

(ข.1.3.4) ปัญหาศัตรูพืช ศัตรูพืชโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แมลงศัตรูอ้อย ทำให้ชาวไร่อ้อยได้รับความสูญเสียอย่างมาก เพราะอ้อยที่ถูกศัตรูอ้อย รมกวนจะมีผลผลิต คุณภาพ และราคาต่ำลง

(ข.1.3.5) ปัญหานักวิชาการอ้อย ปัจจุบันมีนักวิชาการที่

ทำงานวิจัยค้นคว้า เรื่องอ้อยน้อยมากไม่เพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ ชาวไร่อ้อย หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่นี้โดยตรงได้แก่ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่ ผู้ทำไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาล ตลอดจนวางแผนการผลิต การจำหน่ายอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่ หน่วยงานนี้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่และ เงินทุน เงินที่ใช้ในการดำเนินการได้จากงบประมาณ ส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินเดือน เจ้าหน้าที่ มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เป็นค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัย ทำให้การบริการ ด้านวิชาการแก่ชาวไร่และโรงงานไม่มีประสิทธิภาพ ข่าวดูสารความเคลื่อนไหวของตลาด และราคาลำชา ไม่ทันเหตุการณ์ ในระยะต่อมาคือประมาณวันที่ 2 กันยายน 2523 ได้มีการจัดตั้งชมรมนักวิชาการอ้อยน้ำตาลขึ้นที่ภาควิชาพืชไร่นา คณะเกษตรมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ และได้พัฒนาเป็นสมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย โดย ได้รับอนุมัติให้เป็นสมาคมได้ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2527 สมาคมจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือ ในด้านวิชาการ การให้ความรู้แก่ทั้งเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย โรงงานผู้ผลิตน้ำตาล โดย การจัดฝึกอบรมสัมมนาในด้านต่าง ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้ก็ยังได้พยายามเผยแพร่เอกสาร ความรู้ด้านอ้อยและน้ำตาลแก่สมาชิกและผู้สนใจ เป็นประจำ ซึ่งผลของการทำงานที่ผ่าน มาได้มีส่วนช่วยทำให้ผู้ที่ได้รับความรู้จากสมาคมสามารถเพิ่มผลผลิตอ้อยและน้ำตาลสูงขึ้น สามารถเข้าใจในการดำเนินการปรับปรุงการซื้อขายอ้อยของรัฐตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ได้ดีขึ้น

(ข.1.4) ต้นทุนการผลิตอ้อย

ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อย เป็นปัจจัยที่สำคัญตัวหนึ่งในการกำหนดราคา รับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาล ซึ่งเดิมไม่มีมาตรฐานในการคิดคำนวณที่แน่นอน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละแห่งจะคำนวณตามที่เห็นว่าเหมาะสม ไม่ได้ประสานงานกันจึงทำให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือ ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาเรื่องนี้โดยเฉพาะ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2524 เรียกว่า "คณะทำงานเรื่องต้นทุนการผลิตอ้อย" หรือคณะ ทำงานชุดที่ 2 ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่ต่างเกี่ยวข้อง ได้แก่

- ผู้แทนจากสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายกระทรวงอุตสาหกรรม
- ผู้แทนจากมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
- ผู้แทนจากสำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตร กระทรวง เกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ผู้แทนจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
- ผู้แทนจากสมาคมผู้ผลิตน้ำตาล

ในการคำนวณค่าใช้จ่ายขณะทำงานได้คิดคำนวณ โดยแบ่งค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อย เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทที่หนึ่ง ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสดต่อไร่ประกอบด้วยค่าเตรียมดิน, พันธุ์อ้อย, ค่าตัด, สับ, ขน, ค่าปลูก, ค่าปุ๋ยรองพื้น, ค่าแรงใส่ปุ๋ย, ค่ายาคุมหญ้า, ค่ายามาหญ้า, ค่าแรงฉีดยา, ค่าดายหญ้า, ค่ากอบโกย, ค่าปุ๋ยแต่งหน้า, ค่าซ่อมอ้อย (รวมค่าพันธุ์อ้อยซ่อม) เป็นต้น

ประเภทที่สอง ค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นเงินสดต่อไร่ประกอบด้วยค่าดอกเบี้ย (คิดจากค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสดต่อไร่) ค่าใช้ที่ดิน, ค่าเสื่อมราคา, ค่าแรงงานประจำ, (หัวหน้าคนงาน/ผู้ดูแลไร่ประจำ) ค่าน้ำมัน

ประเภทที่สาม ค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวต่อตันประกอบด้วยค่าเก็บเกี่ยว, ค่าขนส่ง, ค่าบรรจุทูกส่งโรงงาน

สำหรับค่าใช้จ่ายที่ขณะทำงานฯ คำนวณนี้ แต่ละรายการคิดในระดับสูงสุดที่จะต้องเสียคือ สมมติว่าชาวไร่ไม่มีอะไรเป็นของตนเองเลย ทั้งที่ดินและท่อนพันธุ์ ซึ่งในความเป็นจริงชาวไร่บางคนจะมีพันธุ์อ้อยหรือที่ดิน เป็นของตนเองทำให้ไม่มีค่าใช้จ่ายในเรื่องของพันธุ์อ้อยและค่าใช้ที่ดิน นอกจากนี้ขณะทำงานฯ ยังแบ่งว่าในการทำไร่อ้อย 1 ไร่ นั้น ชาวไร่จะมีทั้งอ้อยปลูกใหม่, อ้อยคอ 1 และ คอ 2 โดยประมาณว่ามีอ้อยแต่ละชนิดร้อยละ 44, 47 และ 12 ของพื้นที่ปลูกทั้งหมดตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้เป็นตัวถ่วงน้ำหนักในการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายของอ้อยแต่ละชนิด

รายละเอียดเกี่ยวกับการประมาณการค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิต

(โดยเฉพาะในช่วงปีที่ทำการศึกษาคือช่วงระหว่างปี 2522-2525) ค่าใช้จ่ายต่อไร่ และต่อตันอ้อยซึ่งแปรผันต่อผลผลิตต่อไร่ตลอดจนค่าใช้จ่ายของอ้อยปลูกใหม่ อ้อยต่อ 1 และอ้อยต่อ 2 ในระดับผลผลิตต่อไร่ต่าง ๆ เป็นต้น จะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในตอนที่ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

อย่างไรก็ตามในบรรดาค่าใช้จ่ายที่คณะทำงานฯ ได้คิดคำนวณข้างต้นนั้น มีค่าใช้จ่ายอยู่ประเภทหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดปัญหากับชาวไร่อ้อยอย่างมากก็คือ เรื่องของเงินทุน สินเชื่อและค่าขนส่ง

(ข.1.4.1) ปัญหาเรื่องเงินทุนและสินเชื่อ ในการผลิตอ้อยเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตเป็นอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวไร่ขนาดกลางและขนาดเล็กที่มักจะประสบปัญหาทางด้านเงินทุน จึงต้องไปกู้หนี้ยืมสินจากที่ต่าง ๆ ซึ่งจากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าชาวไร่อ้อยร้อยละ 90.4 มีหนี้สิน และหนี้สินที่ชาวไร่กู้มาเพื่อใช้ในการปลูกอ้อยมีร้อยละ 94.4 แหล่งเงินทุนของชาวไร่อ้อยได้แก่

ตารางที่ 1 แหล่งเงินทุนของชาวไร่อ้อย ขนาดกลางและขนาดเล็ก

แหล่งเงินทุน	ร้อยละ	อัตราค่าดอกเบี้ย
หัวหน้าโคเวต้า	23.5	22.5
โรงงานน้ำตาล	20.6	14.8
ธนาคารพาณิชย์	13.7	15.0
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	8.8	12.0
สหกรณ์	7.8	12.0
กลุ่มเกษตรกร	2.9	12.0
เพื่อนบ้าน	8.8	25.7
ญาติ	7.8	22.5
พ่อค้า	2.9	36.0
เจ้าของที่ดิน	2.0	27.0
นายทุน	1.0	24.0

ที่มา : หน่วยธุรกิจอุตสาหกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
รายงานสำรวจภาวะสินเชื่อของชาวไร่ในเขตภาคกลางและภาคตะวันออก หน้า 13, 26.

จากตารางที่ 1 ที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแหล่งเงินทุนของชาวไร่คือ โรงงานน้ำตาล หัวหน้าโคเวต้า และธนาคารซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนของชาวไร่เกินกว่าครึ่งหนึ่ง แต่แหล่งเงินที่สำคัญที่สุดของชาวไร่คือ หัวหน้าโคเวต้าและโรงงานน้ำตาล เหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะระบบการผลิตของชาวไร่มีความผูกพันกับทางโรงงานและโดยเฉพาะหัวหน้าโคเวต้ามาก ทั้งนี้เพราะในกรณีของหัวหน้าโคเวต้านอกจากเป็นผู้จัดสรรการผลิตของชาวไร่ ให้บริการทางด้านปัจจัยการผลิตแก่ลูกไร่ จัดคิวตัดอ้อยเข้าโรงงานยังช่วยหาคนงานตัดอ้อยให้ชาวไร่ จึงทำให้ชาวไร่ต้องมีลักษณะพึ่งพาหัวหน้าโคเวต้า ประกอบกับการกู้จากหัวหน้าโคเวต้าสะดวก เพราะสามารถกู้ได้ทุกแห่งที่ต้องการและไม่มีขั้นตอนในการกู้ที่ยุ่งยากเหมือนธนาคาร ฉะนั้นจึงทำให้ชาวไร่กู้เงินจากหัวหน้าโคเวต้ามาก สำหรับกรณี

ของโรงงานน้ำตาลซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่ชาวไร่นิยมกู้ โรงงานมักจะปล่อยเงินกู้ ส่วนใหญ่สำหรับชาวไร่ขนาดใหญ่ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะโรงงานต้องการผูกมัดชาวไร่เหล่านี้ให้ขายอ้อยให้กับคน

อย่างไรก็ตามการที่ชาวไร่อ้อยโดยเฉพาะขนาดกลางและขนาดเล็กต้องมากู้เงินไปใช้ในการผลิตอ้อย ทำให้ชาวไร่กลุ่มดังกล่าวต้องเสียดอกเบี้ยเป็นจำนวนมากสำหรับเงินลงทุนในแต่ละปี

(ข.1.4.2) ปัญหาด้านการขนส่ง ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นกับชาวไร่อ้อยที่อยู่ห่างไกลจากโรงงานน้ำตาลจึงทำให้เสียค่าขนส่งมาก ซึ่งเงินจำนวนนี้ชาวไร่เป็นผู้จ่ายตามที่ได้ตกลงกันไว้ อย่างไรก็ตามในระยะหลังได้มีการกำหนดเขตเกษตรกรรมอ้อย ที่กำหนดออกมาว่าในการปลูกอ้อยไม่ควรอยู่ห่างจากโรงงานที่จะรับซื้อเกิน 50 กิโลเมตร ส่วนหนึ่งก็ได้ลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งอ้อย สำหรับเรื่องของการจดทะเบียนพื้นที่การปลูกอ้อยและปริมาณอ้อยซึ่งจะช่วยในการควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยให้เหมาะสมกับตลาดในแต่ละปี โดยผ่านทางกาหนดโควตาของโรงงาน ปรากฏว่าชาวไร่ที่มาจดทะเบียนยังมีจำนวนไม่มากนัก

(ข.2) ระบบการตลาดของอ้อย¹

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน รายงานข้อศึกษาน้ำตาล เอกสารฉบับที่ กบป 03/20 กองบัญชาประชาชน สำนักรงานคณะกรรมการการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520, หน้า 10-20. รายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลงานวิจัยอ้อย พ.ศ. 2518-2522 กองวิเคราะห์โครงการและการประเมินผล สำนักรงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลัง, หน้า 81-85. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, สมภพ มานะรังสรรค์, "ตลาดสินค้าเกษตรไทย...สภาพและปัญหา" ไทยแลนด์ธุรกิจฉบับพิเศษ, หน้า 108-113. อันมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ บินทอง และวัชรียา ไตสงวน, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายราคาและการตลาดเกษตรสินค้าเสนอต่อสำนักรงานคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ, หน้า 1-235. ภาวะอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยธนาคารทหารไทย จำกัด ศึกษาและวิจัยโดยหน่วยวิจัยเศรษฐกิจ



ระบบการตลาดของอ้อยเป็นแบบการซื้อขายภายใต้ข้อตกลง ตามระบบนี้ โรงงานกับชาวไร่จะมีการทำข้อตกลงซื้อขายกัน โดยทั่วไปโรงงานจะไม่ซื้ออ้อยจาก ชาวไร่ที่ได้ เช่นสัญญาหรือข้อตกลงกับคนไว้ก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยและ ทำข้อตกลงไว้กับโรงงานใดโรงงานหนึ่ง โอกาสที่ชาวไร่จะโยกย้ายไปขายให้กับคนอื่น ไม่มี เพราะโรงงานอื่นจะไม่ยอมรับซื้อ เพราะได้ เช่นสัญญาหรือทำข้อตกลงกับคนอื่น ไว้เต็มอัตราแล้ว ซึ่งตามระบบการซื้อขายดังกล่าวย่อมก่อประโยชน์ให้กับโรงงานอย่าง แน่นนอน แต่เมื่อมองในแง่ของชาวไร่อ้อยก็มีผลคืออยู่หลายอย่าง คือ

ประการที่หนึ่ง ชาวไร่มั่นใจว่าผลผลิตของตนเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวจะมีตลาด ที่แน่นอน เป็นการหลีกเลี่ยงการเสี่ยงทางด้านตลาด ทั้งนี้เพราะอ้อยเป็นพืชผลทางการ เกษตรที่ไม่สามารถเก็บทิ้งไว้ได้นานเกินกว่า 4-5 วัน โดยไม่เน่าเสีย

(ต่อ)

สิงหาคม 2519, หน้า 6-9, 37-44. สุรพล ดันรุ่ง เรื่องทิวและอุษณีย์ พรหมมาศ, อ่างแล้ว, หน้า 40-98. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ระบบเศรษฐกิจไทย : สภาวะและปัญหา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528. เศรษฐสยาม, การผูกขาด เศรษฐกิจไทย, ชุดเศรษฐศาสตร์-การเมืองอันดับ 3 เจริญวิทย์การพิมพ์, 2524. รายงาน การศึกษา พืชเศรษฐกิจไทย (ปี 2524) ส่วนการเกษตร ฝ่ายวิชาการและวางแผน ธนาคารกรุงไทย จำกัด รายงานภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญ ปี 2524, ส่วนการเกษตรฝ่าย วิชาการและวางแผน ธนาคารกรุงไทย จำกัด การซื้อขายแบบสัญญาผูกมัดของตลาดน้อย โดย วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, จากราย งานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 55 "อ้อย" จากเอกสาร วิชาการเล่มที่ 1, กรมวิชาการเกษตร รายงานการสัมมนา เรื่อง "ปัญหาอ้อยและน้ำตาล ในประเทศไทย" (ปี 2520), สมาคมวิทยาศาสตร์ รายงานการสัมมนา "แนวทางในการ พัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย" (ปี 2523) โดยสหพันธ์ชาวไร่อ้อย สมาคมโรงงาน น้ำตาล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ วารสารน้ำตาล เดือนมีนาคม - เมษายน 2525, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม วารสารน้ำตาล เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2525, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น.

ประการที่สอง ชาวไร่อ้อยมีโอกาสจะได้รับรู้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการปรับปรุงการเพาะปลูกโดยตรงจากโรงงานและถ้าหากมีการตกลงกันไว้ในสัญญา เรื่องการจ่ายเงินหรือเงินล่วงหน้าแก่ชาวไร่ผู้ทำสัญญาขายผลผลิตให้กับโรงงานหรือมีการตกลงเรื่องปุ๋ย ยาฆ่าแมลงและสารเคมีที่ว่า เป็นตัวการเพาะปลูกไว้ในสัญญาจะเป็นการลดมิหนาท่วงด้านการเงินทุนแก่ชาวไร่ได้มาก¹

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชาวไร่อ้อยมีจำนวนมากและขนาดการผลิตต่างกัน การทำสัญญาข้อตกลงล่วงหน้าหรือการซื้อขยาล่วงหน้าของโรงงานจึงไม่ได้ทำกับชาวไร่ทุกคน กล่าวคือทางโรงงานจะทำสัญญากับชาวไร่อ้อยที่สามารถส่งอ้อยให้โรงงานได้ เท่าหรือมากกว่าปริมาณขั้นต่ำ (Minimum Requirement) ได้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ในกรณีของชาวไร่อ้อยรายเล็กจึงต้องไปขอเข้าร่วมโควตากับชาวไร่อ้อยรายใหญ่ทำให้ชาวไร่อ้อยรายใหญ่กลายเป็นหัวหน้าโควตา (Quotaman) ที่ทำหน้าที่เปรียบเสมือนคนกลางที่รวบรวมอ้อยจากชาวไร่รายเล็กกับอ้อยของตนแล้วทำสัญญากับโรงงาน หัวหน้าโควตา เหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อกับโรงงานและจะได้รับจัดสรรโควตาคือปริมาณอ้อยที่จะมอบให้กับโรงงานในฤดูที่อ้อยต่อไป โดยทั่วไปแล้วหัวหน้าโควตามีหลายประเภทดังนี้ คือ²

ประเภทที่หนึ่ง หัวหน้าโควตาที่ไม่ได้ปลูกอ้อยเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเงินค่าหัวตันที่ได้จากชาวไร่และต้องการเงินเกี่ยว* ที่ได้จากโรงงานมาหาผลประโยชน์อีกคือ

¹ อันมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วัชรียา ไตสงวน, รายงานการศึกษา เรื่องนโยบายราคากลางตลาดสินค้า, เสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ, หน้า 222-223.

² วันชาติ รักธรรม, "ธนาคาร โรงงาน ชาวไร่ ใครขายก่อน" เอกสารอัดสำเนา 2523.

* เงินเกี่ยว ค่าเงินที่จ่ายล่วงหน้าหรือเงินบำรุงไร่ เป็นเงินที่โรงงานให้ชาวไร่กู้ยืมไว้เป็นทุนในการปลูกอ้อย ซึ่งโรงงานมักจะจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้า 6 เดือน หากชาวไร่มีความต้องการใช้เงินมาลงทุนในการผลิตก่อน ชาวไร่จะต้องนำเช็คนั้นไปขายลดให้กับหัวหน้าโควตาและธนาคาร.

หนึ่งโดยการให้ลูกไร่ (คือชาวไร่อ้อย) ฎู ซึ่งจะต้องมีหลักทรัพย์มาค้ำประกันและในขณะที่เดียวกันหัวหน้าโคเวด้าก็นำหลักทรัพย์ของลูกไร่มาจำนองกับธนาคารในนามของตนโดยการให้ลูกไร่ที่เป็นเจ้าของหลักทรัพย์มา เช่นสัญญาค้ำประกันอีกทีหนึ่ง

ประเภทที่สอง หัวหน้าโคเวด้าที่ปลูกอ้อยและมีลูกไร่ในสังกัด หัวหน้าโคเวด้าประเภทนี้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตและนำเครื่องมือเหล่านั้นมาหาผลประโยชน์กับลูกไร่ เครื่องมือเครื่องไม้เหล่านั้นได้แก่ รถไถ รถบรรทุก 10 ล้อ พันธุ์อ้อย เครดิตธนาคาร ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เป็นต้น

ประเภทที่สาม หัวหน้าโคเวด้าที่มีแต่อ้อยเท่านั้นไม่มีลูกไร่ หัวหน้าประเภทนี้น้อย เหตุที่หัวหน้าโคเวด้าประเภทนี้ไม่มีลูกไร่ เนื่องมาจากว่า เดิมนั้นลูกไร่ที่อยู่ในโคเวด้าได้สร้างปัญหาหนี้สินกับหัวหน้าโคเวด้าไว้มากและเป็นเวลานานหลายปีจนชาวไร่ไม่สามารถจะปลดปล่อยหนี้สินได้หมด เพื่อตัดปัญหานี้หัวหน้าโคเวด้าจึงไม่ยอมมีลูกไร่ไว้ในโคเวด้าของตน

ประเภทที่สี่ หัวหน้าโคเวด้า เล็กที่สังกัดอยู่กับหัวหน้าโคเวด้าใหญ่อีกทีหนึ่ง หัวหน้าโคเวด้าประเภทนี้มีความสัมพันธ์เดิมระหว่างกันอยู่ คือเป็นญาติพี่น้องกัน เป็นเพื่อนสนิทกัน เมื่อหัวหน้าโคเวด้า เล็กมาทำอ้อยแต่ไม่มากนักก็อาศัยหัวหน้าโคเวด้าใหญ่เหล่านั้นช่วยด้วยการขอยืม เงินลงทุนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและให้ยืม เครื่องไม้ เครื่องมือ นอกจากนี้ยังไม่คิดค่าหัวคันอีกด้วย เพียงแต่ว่าจะต้องช่วยดูแลกิจการหรือควบคุมลูกไร่ที่อยู่ในสังกัดของหัวหน้าโคเวด้าใหญ่เป็นค่าตอบแทนเท่านั้น

ประเภทที่ห้า หัวหน้าโคเวด้าระดับยักษ์ซึ่งเป็นหัวหน้าโคเวด้าที่มีฐานะทางการเงิน หัวหน้าโคเวด้าประเภทนี้มีพลังการต่อรองกับโรงงานสูง เพราะมีอ้อยอยู่ในโคเวด้าจำนวนมากศาล พวกนี้จึงได้รับอภิสิทธิ์มากกว่าหัวหน้าโคเวด้าอื่น ๆ เช่น ถ้าอ้อยไฟไหม้ถูกตัดราคาน้อย ขอเงินเกี่ยวได้มาก เป็นต้น ในปัจจุบันหัวหน้าโคเวด้าประเภทนี้ได้ก้าวเข้าสู่การเป็นนายทุนอุตสาหกรรมแล้ว กล่าวคือได้เข้าไปถือหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลด้วย

ข้อสังเกต เกี่ยวกับ เรื่องของหัวหน้าโคเวด้าก็คือว่า

ประการที่หนึ่ง ต่อไปยังหน้านั้นมีแนวโน้มว่า หัวหน้าโคเวด้า นั้นจะ เหลือแต่หัวหน้าโคเวด้าขนาดยักษ์เท่านั้น ส่วนหัวหน้าโคเวด้าระดับอื่น ๆ อาจจะแปรสภาพ เป็นหัวหน้า

โควตาขนาดเล็กที่จะต้องอิงกับหัวหน้าโควตาขนาดใหญ่และหัวหน้าโควตาขนาดใหญ่อาจแปรสภาพ เป็นหัวหน้าขนาดยักษ์

ประการที่สอง ถึงแม้หัวหน้าโควตาจะสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากชาวไร่ ได้มากมายก็ตามแต่หัวหน้าโควตา เองก็จะแก่งแย่งผลประโยชน์ที่ได้มาให้แก่กลุ่มนายทุนต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากหัวหน้าโควตาต่าง ๆ เป็นตัวแทนให้กับนายทุนซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวในลำดับต่อไป

สำหรับชาวไร่ย่อยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มชาวไร่ย่อยที่มีปริมาณการผลิตมาก คือมีปริมาณผลผลิตมากพอ หรือมากกว่าปริมาณขั้นต่ำที่โรงงานกำหนด ซึ่งกลุ่มนี้อยู่ในกลุ่มที่ทำสัญญาโดยตรงกับโรงงาน โดยตรงในการซื้อขายอ้อย

กลุ่มที่สอง กลุ่มชาวไร่ย่อยคนกลางหรือหัวหน้าโควตา ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กลุ่มนี้เป็นเหมือนคนกลาง ทำหน้าที่รับโควตาอ้อยจากโรงงานและรวบรวมอ้อยของลูกไร่ ของคนไปส่งโรงงาน ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไร่ที่มีการผลิตขนาดใหญ่หรือมีเงินทุนมาก เพราะการเป็นหัวหน้าโควตาจำเป็นต้องมีเงินทุนมากพอที่จะให้ลูกไร่ของคนภูได้ ซึ่งกลุ่มนี้จะมีสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับโรงงานโดยตรง

กลุ่มที่สาม กลุ่มชาวไร่ย่อยที่มีการผลิตขนาดเล็กไม่เพียงพอที่จะส่งให้โรงงานตาม ปริมาณขั้นต่ำที่โรงงานกำหนด จึงไม่สามารถทำสัญญาโดยตรงกับโรงงาน การขายอ้อยจึง ต้องผ่านคนกลาง (Indirect Contract) หรือ (Subcontract) คือหัวหน้าโควตา นอกจากนี้ในบาง เขตหรือบางจังหวัดนอกจากหัวหน้าโควตาแล้วอาจจะมึธนาคาร เพื่อการเกษตร และสหกรณ์หรือสหกรณ์การเกษตรชาวไร่ย่อย เป็นคนกลางด้วย แต่ยังมีบทบาทน้อยมาก เมื่อ เปรียบ เทียบตามปริมาณการซื้อขายอ้อยทั้งหมด

โดยสรุป ในการซื้อขายอ้อยไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายระหว่างโรงงานกับชาวไร่ ที่มีปริมาณการผลิตมาก คือ ปริมาณการผลิตมากพอหรือมากกว่าปริมาณขั้นต่ำที่โรงงานกำหนด หรือการซื้อขายที่ผ่านหัวหน้าโควตาก็ตามจะต้องมีการ ทำข้อตกลง (หรือสัญญาล่วงหน้ากัน ก่อน) ซึ่งรายละเอียดของข้อตกลงจะประกอบไปด้วย ข้อตกลงเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพ

อ้อย ข้อตกลงเกี่ยวกับเงินบำรุงไร่ และข้อตกลงเกี่ยวกับราคาอ้อย

(ข.2.1) ลักษณะการซื้อขายอ้อย การซื้อขายขบโรงงานน้ำตาลที่
ทำกันมีการซื้อขายอยู่ 2 วิธี คือ

(ข.2.1.1) การซื้อขายโดยคิดราคาตามน้ำหนัก เดิม
โรงงานส่วนใหญ่จะรับซื้ออ้อยโดยวิธีนี้ เพราะง่ายและสะดวกในการคำนวณซื้อขาย วิธี
การซื้อขายจะทำโดยซึ่งน้ำหนักอ้อยแล้วคิดราคาตามที่ตกลงกันไว้ ไม่คำนึงถึงความหวาน
ของอ้อย ซึ่งก็ทำให้ชาวไร่อ้อยสามารถขายอ้อยได้ไม่ว่าจะเป็นอ้อยพันธุ์อะไรหรือจะมีความ
หวานมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม การซื้อขายโดยวิธีนี้ก็มีข้อเสียหลายประการ อาทิ
เช่น ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการผลิตอ้อยให้ได้ความหวานสูง เกษตรกรที่ปลูกอ้อยคุณภาพดี
ก็จะเสียเปรียบแก่เกษตรกรที่ชาวไร่อ้อยคุณภาพต่ำ เพราะได้ราคาเท่ากัน การแข่งขัน
เพิ่มผลผลิตน้ำตาลต่อไร่ไม่มี นอกจากนี้ยังทำให้ชาวไร่อ้อยไม่พยายามส่งอ้อยที่มีความสะอาด
เข้าโรงงานแต่จะกลับส่งอ้อยที่มีกาบ ดิน และยอดยาวเพื่อให้ได้น้ำหนักมาก ซึ่งนอกจาก
จะทำให้ผลผลิตน้ำตาลต่ำแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่โรงงานในการที่จะมีค่าใช้จ่าย
มากในการที่จะกำจัดสิ่งเจือปนออก นอกจากนั้นแล้วการซื้อขายแบบนี้ยังไม่สร้างหรือทำให้
โรงงานคิดจะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การจัดการในโรงงาน การบริหารงานรับซื้อ
อ้อย การพัฒนาระบบการขนส่งและการให้บริการด้านปัจจัยการผลิตอ้อยแก่ชาวไร่ในอันที่
จะก่อให้เกิดระบบและการพัฒนาคุณภาพอ้อยและน้ำตาลให้สูงขึ้น

โดยสรุปการซื้อขายอ้อยตามน้ำหนักก่อให้เกิดการทุจริต เอารัดเอาเปรียบซึ่งกัน
และกันได้ง่าย ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาการลดต้นทุนการผลิตทั้งในไร่และใน
โรงงาน

(ข.2.1.2) การซื้ออ้อยโดยคิดราคาตามคุณภาพหรือที่เรียก
กันในภาษาอังกฤษว่า Commercial Cane Sugar (C.C.S.) การซื้อโดยพิจารณา

จากคุณภาพของอ้อยซึ่งได้จากการตรวจวัดน้ำตาลแล้วมาคำนวณด้วยสูตรสากล* การซื้อขายโดยวิธีนี้ทำให้เกิดความยุติธรรมทั้ง 2 ฝ่ายเพราะถือราคาตามน้ำตาลหรือตามความหวานในอ้อย เมื่ออ้อยมีความหวานสูงจะขายได้ในราคาสูงและจะเป็นแรงจูงใจให้ชาวไร่หันมาสนใจปรับปรุงพันธุ์อ้อยมากขึ้นรวมถึงการตัดอ้อยที่แก่ถึงขนาดเพื่อมีขายให้โรงงาน เพื่อจะได้ราคาดี อย่างไรก็ตามการซื้อขายอ้อยโดยวิธีนี้ ทำให้ชาวไร่อ้อยจำเป็นต้องหันมาพึ่งเทคโนโลยีมากขึ้น

* สูตรสากลที่ใช้ในการคำนวณวัดปริมาณน้ำตาลบริสุทธิ์จะได้ค่า C.C.S. ออกมา มีวิธีการคำนวณดังนี้

$$\text{น้ำตาลบริสุทธิ์จากอ้อย (C.C.S.)} = \frac{\text{น้ำตาลในอ้อย} - \text{สิ่งเจือปนที่ละลายได้ในอ้อย}}{2}$$

ในการคำนวณนี้ไม่สามารถคำนวณได้จากการวิเคราะห์โดยตรง จึงต้องคำนวณจากสิ่งที่ได้จากการวิเคราะห์แล้วคิดย้อนไปยังต้นอ้อย

ค่าของ C.C.S. ขึ้นอยู่กับ 3 ค่าคือ

(1) ค่าบริกซ์ (Brix) หมายถึงค่าน้ำตาลในอ้อยบวกสิ่งเจือปน หาได้จากการคั้นน้ำอ้อยครั้งแรกแล้ววัดปริมาณน้ำตาลโดยใช้เครื่องวัดที่เรียกว่า Refractometer

(2) ค่าโพล (Pol) หมายถึงค่าปริมาณของน้ำตาลซูโครสในน้ำอ้อย ได้จากการวัดโดยใช้เครื่องวัดที่เรียกว่า Polarimeter Sacharimeter ในการวัดต้องทำให้น้ำตาลตกตะกอนโดยเติมสารเคมีที่ทำให้สารละลายใสและกรองเสียก่อน

(3) ค่าปริมาณเส้นใยในอ้อย (Fiber) ตามคำจำกัดความของ International Society Cane Technologists หมายถึงสิ่งซึ่งไม่ละลายน้ำของอ้อย เมื่อแห้งแล้ว ได้จากการสกัดอ้อยจากต้นอ้อยให้หมดแล้วนำกากไปบดให้ละเอียดแล้วนำไปซึ่ง ค่านี้จะแตกต่างกันในอ้อยแต่ละพันธุ์และแม้กระทั่งอ้อยพันธุ์เดียวกันแต่เป็นอ้อยใหม่หรืออ้อยต่อ จะมีค่าปริมาณเส้นใยต่างกันจึงต้องมีการแยกแต่ละชนิดไป

การกำหนดราคาอ้อยในระบบ C.C.S. ที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันคือ ระดับ C.C.S. = 10 เป็นระดับอ้อยมาตรฐานที่ทางโรงงานจะจ่ายให้ในราคาประกันซึ่งได้แก่ราคาต่ำสุดที่ทางโรงงานจะจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยตามที่ตกลงกันไว้ ส่วนอ้อยที่มีระดับ C.C.S. สูงกว่า 10 จะจ่ายเพิ่มขึ้นตามอัตราที่โรงงานน้ำตาลกำหนด อัตรานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา.

การซื้ออ้อยโดยวิธีนี้ ส่วนใหญ่ใช้ปฏิบัติกันเฉพาะโรงงานรัฐวิสาหกิจส่วนโรงงานเอกชน การซื้อแบบนี้มีอยู่ 2 โรงงานคือ โรงงานน้ำตาลมหาคุณที่จังหวัดสิงห์บุรีและโรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการรับซื้ออ้อยโดยคิดตามราคาน้ำหนัก ก่อให้เกิดผลเสียหายเศรษฐกิจเพราะชาวไร่ดั่งที่กล่าวมาแล้ว จะเพิ่มน้ำหนักอ้อยมากกว่าความหวาน ดังนั้นกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เสนอเรื่องการกำหนดให้ซื้ออ้อยโดยคิดราคาตามคุณภาพหรือความหวานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2523 มีมติเห็นชอบให้กำหนด เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะกำหนดให้มีการซื้ออ้อยโดยคิดราคาตามคุณภาพ โดยจัดทำเป็นโครงการเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 ลงมติเห็นชอบด้วยกับโครงการซื้ออ้อยโดยคิดราคาตามคุณภาพ และอนุมัติให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการให้ได้ทั่วประเทศในฤดูการผลิต 2527-2528 ซึ่งสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เริ่มดำเนินการเพื่อสนับสนุนนโยบายนี้โดยจัดตั้งคณะทำงานฯ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและขั้นตอนซื้อขายควบคุมเผยแพร่ความรู้ในเรื่องนี้¹

(ข.2.2) การกำหนดราคาอ้อย โดยทั่วไปการกำหนดราคาสินค้า เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะส่งผลโดยตรงถึงผู้บริโภค ในขณะที่เดียวกันก็เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผู้ประกอบการผลิตหรือผู้ประกอบการค้า หากการกำหนดราคาสินค้าขาดหลักการหรือขาดแนวทางที่เหมาะสมแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

¹ สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2524-2525 ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, หน้า 57-58.

นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อผู้บริโภคแล้วยังส่งผลสะท้อนระยะยาวไปสู่ความล้มเหลวของ
 ผู้ประกอบธุรกิจนั้นอีกด้วย¹ ในแง่ของหลักการกำหนดราคาสินค้าที่ถือปฏิบัติกัน เป็นส่วนใหญ่
 ในต่างประเทศนั้นมักจะยึดถือปัจจัยหนึ่งดังต่อไปนี้²

- (1) การกำหนดราคาโดยยึดถือต้นทุนเป็นหลัก (Cost-Oriented Pricing)
- (2) การกำหนดราคาโดยยึดเอาอุปสงค์หรือความต้องการเป็นหลัก (Demand-Oriented Pricing)
- (3) การกำหนดราคาโดยถือเอาสภาพการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก (Competition-Oriented Pricing)

ในกรณีของการกำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยทั่วไปมักจะยึดถือปัจจัยดังกล่าวข้าง
 ต้น เพราะเวลาที่มีการพิจารณา กำหนดราคารับซื้ออ้อยจะนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาด้วย
 เสมอ คือ

- (1) ค่าใช้จ่ายในการปลูกต่อไร่ หรือค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อตันอ้อยซึ่งได้
 แก่ ค่าเตรียมดิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปลูกอ้อย ค่าบำรุงรักษา ค่าตัดและค่าขนส่ง
 อ้อยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ
- (2) ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของฝ่ายโรงงานต่อตันน้ำตาล
- (3) ราคาน้ำตาลในตลาดโลกคือราคาส่งออกน้ำตาลดิบในปีการผลิตนั้น
- (4) ราคาน้ำตาลทรายในประเทศ

¹ ประยูร บุญประเสริฐ, กำหนดราคาสินค้าในทางปฏิบัติ ศึกษากรณีผู้ผลิตและ
 พ่อค้าส่ง เอกสารวิจัยหมายเลข 8 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 พ.ศ. 2523, หน้า 1.

² Philip Kotler, Marketing Management Analysis Planning, and Control, 3rd ed; Englewood Cliffs, New Jersey Prentice - Hall Inc., 1976, p. 254.

(5) สต็อกน้ำตาลทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

(6) ปริมาณความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในอดีตก่อนปี 2514 นั้น การซื้อขายอ้อยระหว่างชาวไร่กับโรงงานนั้น ฝ่ายโรงงานเป็นผู้กำหนดราคาซื้อแต่เพียงผู้เดียว ตลาดอ้อยจึงเป็นตลาดของผู้ซื้อ ราคาที่ชาวไร่ได้รับจึงไม่เป็นธรรม เพราะเมื่อเกษตรกรหรือชาวไร่ส่งอ้อยไปโรงงานแล้วจึงทราบว่าได้ราคาเท่าใด ไม่มีการกำหนดราคาล่วงหน้า และราคาที่ซื้อขายก็เคลื่อนไหวบ่อย แต่ละโรงงานก็รับซื้ออ้อยในราคาที่แตกต่างกัน ด้านวิธีการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันก่อให้เกิดการลักลั่น เกษตรกรจึงขนอ้อยไปขายยังโรงงานที่ให้ราคาสูงแม้จะอยู่ไกลและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากก็ตาม เมื่ออ้อยส่งไปมากก่อให้เกิดการรอคิวนานเพื่อขนถ่ายอ้อยลงทึบ ด้วยเหตุนี้ชาวไร่จึงได้รวมกลุ่มกันขึ้นครั้งแรกในปี 2507 เรียกว่า "กลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7"

ความจริงก่อนหน้านั้นชาวไร่อ้อยได้พยายามรวมกลุ่มกันขึ้นในปี 2504 เพื่อที่จะสร้างอำนาจต่อรองกับทางโรงงาน แต่การรวมกลุ่มครั้งนั้นประสบความล้มเหลว เพราะยังมีชาวไร่อ้อยที่เห็นแก่ตัวเองจำนวนมาก ทำให้ทางโรงงานถือโอกาสนี้เอารัศมีเอาเปรียบชาวไร่ได้มากขึ้น จนเป็นเหตุให้ชาวไร่จำนวนมากต้องล้มละลาย ซึ่งการที่โรงงานสามารถขูดรีดชาวไร่ได้สะดวกก็เนื่องมาจากว่า อ้อย ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นผลผลิตที่แตกต่างจากผลผลิตอย่างอื่นคือไม่สามารถเก็บเอาไว้ได้นาน ดังนั้นเมื่อตัดแล้วจึงต้องรีบขาย

การรวมตัวของชาวไร่ในปี 2507 มีหัวหน้าโควต้า คือ นายมงคล ก็พานิช เป็นประธานของกลุ่ม ผลของการดำเนินการต่อรองของกลุ่มกับโรงงาน ปรากฏว่า แม้จะเป็นครั้งแรกแต่ก็ประสบความสำเร็จด้วยดี ทำให้ชาวไร่จำนวนมากหันมาเป็นสมาชิกของกลุ่ม ผลคือทำให้อำนาจของกลุ่มมีมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจากความสำเร็จดังกล่าว ทำให้การปลูกอ้อยเจริญก้าวหน้ามีการขยายไปจังหวัดใกล้เคียงเช่น ราชบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ทำให้งานของกลุ่มเริ่มประสบปัญหา เพราะสมาชิกของกลุ่มอยู่กระจัดกระจาย อย่างไรก็ตาม จากความสำเร็จของการรวมกลุ่มชาวไร่ เขต 7 ทำให้ชาวไร่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมกลุ่มบ้าง โดยจัดตั้งเป็นสมาคมขึ้นมีชื่อว่า "สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี" ในปี 2511 ซึ่งได้รับความสำเร็จเช่นเดียวกับกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 หลังจากนั้นทำให้ชาวไร่

เขตอื่น ๆ รวมตัวกันขึ้นบ้าง คือสมาคมชาวไร่อ้อยประจวบ-เพชรบุรี สมาคมการเกษตร
ระยอง สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 และสมาคมชาวไร่อ้อยกุฎาภิ ค่อมามี 2514
ทางกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7* ได้ขอจดทะเบียนเป็นสมาคมต่อกระทรวงศึกษามีชื่อว่า
"สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7"

ในปี 2518 เกิดภาวะน้ำคาลันตลาดทำให้สมาคมต่าง ๆ ไม่สามารถจะแก้
ปัญหาตามลำพังได้จึงได้รวมสมาคมทั้ง 6 สมาคมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการที่จะ
กำหนดนโยบายต่าง ๆ จึงได้ตั้งเป็น "สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" ซึ่งประกอบ
ไปด้วยสมาคมต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 มีนายมงคล กี่พานิช เป็นนายก
สมาคมตั้งอยู่ที่ท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และได้รับเลือกเป็นประธาน
สหพันธ์ฯ ด้วย
- (2) สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี มีนายตรงค์ สิงห์โตทอง
เป็นนายกสมาคมตั้งอยู่ที่ตำบลหนองซาก อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี
- (3) สมาคมการเกษตรระยอง มีนายหอม ทองประเสริฐ เป็นนายก
สมาคมตั้งอยู่ที่ตลาดบ้านค่าย อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง
- (4) สมาคมชาวไร่อ้อยประจวบ-เพชรบุรี มีนายประสงค์ โพธิ์รัชต์
เป็นนายก สมาคมตั้งอยู่ที่ตำบลเขาย้อย อำเภอปราณบุรี
- (5) สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 มีนายสุทธิพร เกรกกฤตยาเป็นนายก
สมาคมตั้งอยู่ที่ตำบลคณที อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
- (6) สมาคมชาวไร่อ้อยกุฎาภิ มีนายสหัส อุดมพานิช เป็นนายก
สมาคมตั้งอยู่ที่ตำบลทางพาด อำเภอกุฎาภิ จังหวัดอุดรธานี

*
สมาคมมีอาณาเขตความรับผิดชอบช่วยเหลือสมาชิกชาวไร่อ้อยในเขตท้องที่
4 จังหวัดคือ กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี และนครปฐม มีสมาชิกที่เป็นชาวไร่
อ้อยถึง 17,000 คนเศษ.

โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหพันธ์ฯ ดังนี้¹

- (1) เพื่อเป็นศูนย์ประสานระหว่างสมาคมฯ และสถาบันชาวไร่อ้อยในประเทศไทย โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและหน่วยราชการ
- (2) เพื่อเป็นตัวแทนของสมาคมฯ และชาวไร่อ้อยในประเทศไทย ในการเจรจาราคาอ้อยให้เกิดความเป็นธรรมและ เป็นตัวแทนในการติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการ โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและอื่น ๆ
- (3) ส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อยทั้งภายในประเทศและนอกราชอาณาจักร
- (4) ส่งเสริมในด้านวิชาการและพัฒนาอาชีพการทำไร่อ้อย ตลอดจนวิจัยข้อมูลและเหตุขัดข้องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปลูกอ้อยของสมาชิก
- (5) กระทำการในกิจการที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสหพันธ์ฯ ภายในกรอบแห่งกฎหมาย ประเพณี และวัฒนธรรมไทย
- (6) ส่งเสริมการกุศล สาธารณะ ศิลปกรรม วัฒนธรรม การกีฬา อณามัย การบันเทิง ตลอดจนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สหพันธ์ฯ ได้ดำเนินการที่มีความเข้มแข็งมีอำนาจต่อรองสูงและเป็นที่เชื่อถือของรัฐบาลตลอดมา สามารถผลิตอ้อยได้ถึง 90% จนกระทั่งถึงปี 2526 เกิดความขัดแย้งภายในสหพันธ์ฯ มีสมาชิกชาวไร่อ้อยกลุ่มหนึ่งขอแยกตัวออกไป จึงทำให้ปัจจุบันสหพันธ์ฯ มีสมาคมต่าง ๆ เข้าร่วมร่วมดังนี้²

- (1) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 มีนายมงคล กีพานิช เป็นนายกสมาคมฯ และเป็นประธานสหพันธ์ฯ มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบ 44.9%

¹ ข้อบังคับสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย, ฉบับแก้ไขตามมติที่ประชุมกรรมการลงวันที่ 17 มิถุนายน 2526. (สำนักงานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ) เอกสารโรเนียว.

² อ้อย : การปฏิบัติที่จมดิ่ง, หนังสือพิมพ์ไทยแลนด์ธุรกิจ, ฉบับพิเศษครบรอบ 1 ปี, หน้า 90-92.

(2) สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี มีนายตรงร์ สิงห์โตทอง ส.ส. จังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคม เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 11.6%

(3) สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบ-เพชรบุรี มีนายสำเภา ประจวบเหมาะ ส.ส.จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พรรคชาติไทย เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 4.2%

(4) สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 มีนายสนั่น สบายเมือง เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 4.3%

(5) สมาคมชาวไร่อ้อยบุรีรัมย์ มีนายทินนต์ รัตนพันธ์ศักดิ์ เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบ 1.1%

(6) สมาคมชาวไร่อ้อยอุทัยธานี มีนายชิต วงศ์วิจิตรการ เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 4.7%

(7) สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร มีนายเฉลียว ดีวงศ์ ส.ส.จังหวัดมุกดาหาร พรรคกิจสังคม เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 0.7%

(8) สมาคมชาวไร่อ้อยขอนแก่น มีนายไพโรจน์ สุวรรณจันทร์ เป็นนายกสมาคมฯ มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบ 0.2%

รวมมีอ้อยในควมรับผิดชอบของสหพันธ์ฯ ในปัจจุบัน 71.7%

นอกจากมีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยที่ช่วยในการต่อรองราคารับซื้ออ้อยกับโรงงานแล้วยังมีองค์การและสมาคมต่อไปนี้ก็คือ

สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย มีนายทองหยด จิตตวีระ อดีตรองนายกรัฐมนตรีประกาศแยกตัวจากสหพันธ์ฯ จัดตั้งเป็นสหสมาคมฯ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2527 ปัจจุบันมีสมาคมต่าง ๆ เป็นสมาชิกดังนี้คือ สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตก มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณ 20%

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยจำกัด* ได้รวมตัวกันจัดตั้ง เป็นสหกรณ์นิติบุคคล ตามกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2511 จดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2519 มีสมาชิก เป็นสหกรณ์การเกษตร 43 สหกรณ์ มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบรวมกันประมาณ 9.7% เข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์ฯ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2526 ลาออกจากสหพันธ์ฯ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2527 มีนายวิวัฒน์ วังคาล เป็นประธานชุมนุมสหกรณ์

นอกจากนี้ยังมีชาวไร่อ้อยบางส่วนไม่ได้เป็นสมาชิกของทั้งสหพันธ์ฯ สหสมาคม และสหกรณ์ฯ เรียกว่า ชาวไร่อ้อยอิสระ

อย่างไรก็ตามแม้ทางฝ่ายชาวไร่อ้อยจะได้มีการรวมตัวกัน เป็นสมาคมดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจต่อรองตำราคารับซื้ออ้อย และมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างเข้มแข็ง แต่การรวมตัวดังกล่าวนี้โดยทั่วไปยังหละหลวมและไม่มั่นคงนัก ดังจะเห็นได้จากการขัดแย้งและขอแยกตัวจากสมาคมหนึ่งไปอยู่อีกสมาคมหนึ่งเสมอ ซึ่งสาเหตุหรือที่มาของความหละหลวมและความไม่มั่นคงเนื่องมาจาก

ประการที่หนึ่ง ชาวไร่อ้อยมีเป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ
 ประการที่สอง ช่องว่างระหว่างชาวไร่อ้อยเล็กและชาวไร่อ้อยใหญ่มาก
 ประการที่สาม ต้นทุนในการผลิตอ้อยของชาวไร่ขนาดต่าง ๆ และในภาคต่าง ๆ ยังแตกต่างกันอยู่มาก จึงทำให้มีความขัดแย้งกันในเรื่องราคาที่จะตกลงกันเสมอ (รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวในลำดับต่อไป)

ประการที่สี่ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อย เช่น กลุ่มสหกรณ์ชาวไร่อ้อยและกลุ่มสมาคมชาวไร่อ้อย

* ปัจจุบันแม้จะมีองค์การชาวไร่อ้อยแค่ 3 องค์การหรือ 3 สถาบันแต่การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนก็ยังคงดำเนินต่อไปไม่คำนึงถึงชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ที่ยังคงได้รับความเดือดร้อนจากอุตสาหกรรมนี้

ประการที่ห้า การสื่อสารติดต่อระหว่างชาวไร่อ้อย เป็นไปอย่างลำบาก ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากชาวไร่อ้อยมีจำนวนมากและกระจัดกระจาย

ประการที่หก มีชาวไร่อ้อยบางกลุ่มไปสังกัดกับโรงงานบางโรง

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้การรวมตัวของชาวไร่ที่หละหลวมไม่มั่นคง ไม่มีผลต่ออำนาจการต่อรองกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งต่างไปจากการรวมกลุ่มโรงงานน้ำตาล ในการเจรจาตกลงต่อรองราคาซื้ออ้อย มักจะมีพฤติกรรมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องจากการติดต่อสื่อสารกันตลอดเวลา ทำให้กลุ่มโรงงานเหล่านี้มีอำนาจในการต่อรองราคา สูงกว่ากลุ่มชาวไร่อ้อย