

บทที่ ๕



น้ำตาลทราย

อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลของไทยนั้นได้เริ่มมีมานานแล้ว ตั้งแต่สมัย
สุโขทัย ไทยมีแหล่งผลิตอยู่ที่เมืองสุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร การผลิตน้ำตาล
ในระยะแรก ๆ เป็นการผลิตแบบง่าย ๆ โดยไม่ต้องใช้เครื่องจักร น้ำตาลที่ผลิตได้
ส่วนใหญ่ ได้แก่ น้ำตาลทรายแดง (Muscovado) น้ำตาลโตนด น้ำตาลมะพร้าว ซึ่ง
ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา น้ำตาลทรายแดงได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่ง
ของไทย

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การค้าน้ำตาลซึ่งกระทำโดยชาวจีนที่อาศัย
ในประเทศไทย ได้ทำการผูกขาดส่งออกน้ำตาลออกนอกประเทศประมาณปีละ ๕,๐๐๐
เมตริกตัน โดยเสียภาษีขาออกหาบละ ๕๐ สตางค์ และตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา
อุตสาหกรรมน้ำตาลได้ขยายตัวช้ากว่าที่ควร เนื่องจากการเก็บภาษีขาซ้อนจึงทำให้
อุตสาหกรรมน้ำตาลชบเซา และกลับฟื้นตัวขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ แต่ผลผลิต
น้ำตาลไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ จึงได้มีการนำเข้าจากประเทศ
ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ในระยะหลังนี้ได้มีการนำเอาเทคนิคใหม่โดยใช้เครื่องจักร
ทำการผลิตออกมาในรูปผลึก จากการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวของประเทศไทย
แห่งแรกขึ้นที่จังหวัดลำปาง อันได้แก่ โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง เริ่มผลิตครั้งแรก
เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๘๐ มีกำลังการผลิตวันละ ๕๐๐ ตัน และขยายกำลังการผลิต
เป็นวันละ ๘๐๐ ตัน ในเวลาต่อมา แต่ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้นั้นยังไม่เพียงพอับ
ความต้องการภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้สั่งซื้อโรงงานน้ำตาลทรายขาวที่ไต้หวัน
จากประเทศฟิลิปปินส์มาจัดตั้งที่จังหวัดอุดรธานี อันได้แก่ โรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานี
เปิดดำเนินการ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๘๕ มีกำลังหีบออยวันละ ๕๐๐ ตัน ในปี พ.ศ.

๒๔๔๕ รัฐบาลไค้จัดตั้ง บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด โดยมีกระทรวง อุตสาหกรรมและกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้น มีทุนดำเนินการ ๑๒ ล้านบาท และ ไค้โอนโรงงานทั้งสองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท เพื่อส่งเสริมให้มีไร่้อยมากขึ้น บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ไค้สร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้น ๑๑ โรง ที่จังหวัดอุดรธานี ลำปาง นครราชสีมา อุบลราชธานี และชลบุรี ต่อมาในปี ๒๔๔๕ บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ไค้เลิกกิจการไค้โอนโรงงานน้ำตาลทั้งหมด ให้กระทรวงอุตสาหกรรมตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๕๐ โดยจัดตั้งเป็นองค์การน้ำตาล ไทยสังกัดอยู่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๕๔ รัฐบาลไค้ทำการส่งเสริมให้ราษฎร ปลูกอ้อยในท้องที่ต่าง ๆ หลายจังหวัด ปรากฏว่ามีการปลูกอ้อยกันมาก ราคาอ้อยและ น้ำตาลจึงตกต่ำสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงาน รัฐบาลจึงไค้จัดตั้ง บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ในเดือนกรกฎาคม ๒๔๕๖ โดยผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นผู้ถือหุ้น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก็คือ ส่งเสริม การทำไร่อ้อยเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพ ส่งเสริมประสิทธิภาพของโรงงาน รวมทั้ง จัดให้มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวที่ทันสมัยเพิ่มขึ้น และดำเนินการค่าน้ำตาล โดยรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับพอสมควร อันเป็นราคายุติธรรมระหว่างโรงงาน ชาวไร่อ้อย และผู้บริโภค แสวงหาน้ำตาลให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ ทำ หน้าที่คานการจำหน่าย การนำเขา และการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรแต่เพียง ผู้เดียว ส่วนทางคานการผลิตนั้นองค์การน้ำตาลไทยและโรงงานของเอกชนเป็นผู้รับ ผลิตขอตาม เติม

ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ไค้ออกบัตรส่งเสริมให้เอกชนตั้งโรงงานน้ำตาลอีกมาก ทำให้โรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้น จาก ๒๑ โรง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็น ๔๔ โรง ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ในจำนวนนี้ เป็นโรงงานที่ผลิตน้ำตาลจากอ้อยโดยตรงประมาณยี่สิบกว่าโรง ส่วนที่เหลือเป็น โรงงานน้ำตาลทรายที่ผลิตจากน้ำตาลทรายแดง (Muscovado) และน้ำเชื่อม (Raw Syrup)

มีโรงงานที่ใช้กระบวนการผลิตแบบฟอกขาวด้วยคาร์บอนไดออกไซด์เพียง ๒ โรงเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานมีกำลังการผลิตทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลได้รับการส่งเสริมนั้น เป็นช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลเริ่มถึงจุดอิ่มตัวเพราะได้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้น จึงทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำลง และเนื่องจากไม่มีหลักประกันในเรื่องราคาน้ำตาล รัฐบาลจึงห้ามนำน้ำตาลเข้าจากต่างประเทศ เว้นแต่เป็นการนำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมนำช้กลมตามความจำเป็น และให้องค์การการค้าของกระทรวงพาณิชย์ช่วยเหลือโรงงานน้ำตาล โดยรับจำนำและรับปากน้ำตาลเพื่อช่วยเหลือให้โรงงานน้ำตาลมีเงินทุนหมุนเวียนคล่องขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลทรายขาว ห้ามหีบและขยายโรงงานน้ำตาลทรายแดง หรือโรงงานทำน้ำเชื่อม เพราะโรงงานน้ำตาลประเภทนี้ขาดประสิทธิภาพ ได้กำหนดระยะเวลาในการเปิดหีบอ้อยในแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้หีบอ้อยที่เข้าโรงงานมีความแก่โคที่และมีความหวานสูง และส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคน้ำตาลกันมากขึ้น ปรากฏว่าแก้ปัญหาไม่ได้เพราะไม่มีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ผลิตน้ำตาลได้เพิ่มขึ้น ประกอบกับสต็อกน้ำตาลที่เหลือจากปีก่อนมีจำนวนมาก จึงทำให้น้ำตาลล้นตลาดทำให้ราคาขายต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ทำให้โรงงานน้ำตาลต้องหยุดดำเนินการหลายโรง ประเทศไทยจึงส่งน้ำตาลทรายดิบไปจำหน่ายต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา

ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลได้พยายามคุ้มครองและส่งเสริมการผลิตและการส่งออก โดยออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลพร้อมกับจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยเรียกเก็บเงินจากผู้ผลิตตามปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ในอัตราภาษีร้อยละ ๙๕ สตางค์ และต่อมาได้เพิ่มเป็นกิโลกรัมละ ๑ บาท เพื่อนำเงินทูลนี้ส่งเสริมการทำอ้อย วิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล ส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การบริหารตามพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการระบายน้ำตาลออกไปนอกประเทศ เงินทูลสงเคราะห์ส่วนใหญ่จึงให้เป็นเงินอุดหนุนผู้ส่งออก จึงกลายเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิต

เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากการดำเนินงานมา ๔ ปี เกิดภาวะน้ำตาลันตลาด เงินทุนสงเคราะห์ที่เก็บได้ไม่พอที่จะระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศ สาเหตุนี้ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำกว่าต้นทุนการผลิตมาก โรงงานหยุดการผลิตทำให้ชาวไร่อ้อยเดือดร้อน รัฐบาลจึงต้องเข้าประกันราคาให้โรงงานทำการผลิตน้ำตาลทรายดิบจากอ้อยที่เหลืออยู่ทั้งหมด รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลันตลาดในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๐๔ โดยประกันราคาน้ำตาลทรายดิบกระสอบละ ๒๒๔ บาท เป็นจำนวน ๑๓,๖๐๐ เมตริกตัน จึงทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดกระเตื้องขึ้นบ้าง ความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยจึงบรรเทาลง ในที่สุดจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ และในฤดูกาลผลิตต่อมา กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับซื้อน้ำตาลทรายขาวไว้อีก ๒๕,๐๐๐ เมตริกตัน และนำน้ำตาลนี้ออกจำหน่ายเป็นระยะ ๆ ทำให้สถานการณ์ของน้ำตาลในปี พ.ศ. ๒๕๐๔/๒๕๑๐ เป็นที่น่าพอใจ

ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๐๕ รัฐบาลได้จัดตั้ง ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย มีหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและน้ำตาลในทางวิชาการ และเมื่อมีพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขึ้นมาใช้ จึงได้โอนศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายให้แก่ สำนักงานอ้อยและน้ำตาล ซึ่งได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ภาวะการค่าน้ำตาลก็ยังคงซบเซา โรงงานน้ำตาลบางโรงต้องหยุดทำการผลิต เนื่องจากเกิดภาวะน้ำตาลันตลาดขึ้น ดังนั้น ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๐๖ รัฐบาลสั่งห้ามสร้างและขยายโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล นอกจากนั้น ได้พยายามหาทางระบายน้ำตาลส่วนเกินออกไป โดยได้สมัครเข้าเป็นภาคีขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเมื่อปลายเดือนธันวาคม ๒๕๐๖ แต่ไม่อาจแก้ปัญหาน้ำตาลันตลาดได้ เพราะในระบายนั้น ประเทศไทยมีน้ำตาลส่วนเกินประมาณ ๒ แสนตัน แต่ได้รับโควตาจากองค์การน้ำตาลเพียง ๓๖,๐๐๐ ตัน ดังนั้น ในปีการผลิต ๒๕๑๓/๒๕๑๔ จึงมีโรงงานผลิตน้ำตาลเพียง ๒๗ โรงงาน เมื่อเทียบกับช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีโรงงาน ๔๔ โรงงาน ซึ่งโรงงานทั้ง ๒๗ โรงงานนี้ ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ เนื่องจากในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๑๔ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศนโยบายรวมกำลัง

การผลิตของโรงงานน้ำตาล โดยสนับสนุนให้โรงงานน้ำตาลทรายขาวที่มีประสิทธิภาพ
 ยังไม่เข้าขั้นมาตรฐาน มีขนาดไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและกรรมวิธีการผลิตที่ล้า
 สมัยรวมเข้ากันด้วยความสมัครใจ หากการปรับปรุงกรรมวิธีและประสิทธิภาพการผลิต
 ให้ทันสมัย มีกำลังการผลิตตั้งแต่วันที่ ๓,๐๐๐ ตันขึ้นไป ต่อมาประเทศไทยได้ลาออก
 จากการเป็นภาคีองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๑๔ เพื่อหา
 ตลาดต่างประเทศระบายน้ำตาลได้โดยเสรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ราคาน้ำตาลในตลาด
 โลกได้กระเพื่อมสูงขึ้นประกอบด้วยโรงงานน้ำตาลสามารถปรับปรุงลดต้นทุนการผลิต
 น้ำตาลให้ต่ำลง ในขณะที่วงการคาน้ำตาลของโลกคาดว่าจะเกิดการขาดแคลน
 น้ำตาล ดังนั้น นโยบายการห้ามการขยายการตั้งโรงงานใหม่จึง เป็นอุปสรรคสำคัญ
 ในการเพิ่มการผลิตน้ำตาลสำหรับส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศ ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์
 ๒๕๑๖ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖
 โดยอนุญาตให้มีการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลให้มากขึ้น ได้มีการอนุมัติ
 ในหลักการให้ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นอีก ๕ โรงงาน และให้ตั้งโรงงานใหม่อีก
 ๑๖ โรงงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ปริมาณผลผลิตน้ำตาลของตลาดโลกต่ำกว่าระดับ
 ความต้องการ จึงทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้นอย่างมาก ประเทศไทยสามารถระบาย
 น้ำตาลส่วนเกินได้ทั้งหมด ลู่ทางการส่งออกน้ำตาลของประเทศไทยเริ่มแจ่มใสตั้งแต่
 นั้นมา โรงงานได้มีกำไรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจึงมีการขยายการผลิตเพิ่มขึ้น และ
 มีการส่งน้ำตาลออกนอกประเทศมากเกินไป ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้นเรื่อย ๆ
 จนสูงกว่าราคาควบคุมของทางราชการ รัฐบาลจึงได้กำหนดโควตาการผลิตและโควตา
 การส่งออกน้ำตาล เพื่อป้องกันการขาดแคลนที่อาจเกิดขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔/๒๕๑๕
 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ตกต่ำลง ในช่วงนั้นรัฐบาลได้ประกันราคาขายตันละ ๓๐๐
 บาท จึงทำให้มีการขยายเนื้อที่ปลูกอ้อยในปี พ.ศ. ๒๕๑๕/๒๕๑๖ เพิ่มขึ้นเป็น ๓.๑๑๔
 ล้านไร่ เมื่อเทียบกับ ๒.๓๕ ล้านไร่ของปีก่อน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ราคาน้ำตาล
 ในตลาดโลกได้ตกต่ำอย่างมากเพราะน้ำตาลล้นตลาด รัฐบาลจึงประกาศห้ามจัดตั้ง
 โรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกในระยะเวลา ๕ ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๔
 ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลของหยุดขยายตัวมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ประเทศไทยจึงมี

โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลเพียง ๔๒ โรงงาน เท่านั้น จะตั้งขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ถึง
 แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ภาวะการค่าน้ำตาลจะซบเซา แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐/๒๕๒๑
 โคชขายเนื้อที่การปลูกอ้อยเป็น ๓.๖๑ ล้านไร่ และลดลงเหลือ ๓.๑๓ ล้านไร่ ในปี
 พ.ศ. ๒๕๒๑/๒๕๒๒ ประกอบกับภาวะน้ำตาลล้นตลาดและวิกฤตการณ์น้ำมันทำให้
 คนทุนการผลิตน้ำตาลของไทยสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒/๒๓
 รัฐบาลจึงมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกอ้อยลงเหลือ ๓ ล้านไร่ เพื่อจะผลิตอ้อยให้ได้เพียง
 ๒๐ ล้านตัน ซึ่งอ้อยจำนวนนี้เมื่อผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวเพื่อใช้ในประเทศ
 ๕๐๐,๐๐๐-๖๐๐,๐๐๐ ตัน จะเหลือเป็นน้ำตาลดิบเพื่อส่งออกใกล้เคียงกับโควตาส่ง
 ออกที่ได้รับจัดสรรจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งไทยได้เข้าสมัคร เป็นภาคี
 อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๖ จำนวนประมาณ ๑.๒ ล้านตันพอดี ในการ
 ลดการผลิตอ้อยรัฐบาลได้ปล่อยสินเชื่อให้ชาวไร่อ้อยนำไปปลูกพืชอื่นแทน โดยคิด
 ดอกเบี้ยต่ำในวงเงินเกินกว่า ๑๐๐ ล้านบาท ประกอบกับราคาอ้อยในปี พ.ศ.
 ๒๕๒๑/๒๒ เฉลี่ยเหลือตันละ ๒๔๐ บาท จึงไม่จูงใจให้ขยายการปลูกอ้อย นอกจากนี้
 ในคอนคณตฤการลงพื้นที่อ้อยของปี พ.ศ. ๒๕๒๒/๒๓ ต้องประสบกับภาวะฝนแล้งและ
 ขาดแคลนพื้นที่อ้อย จึงคาดว่าพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยจะเหลือเพียง ๒.๖-๒.๘ ล้านไร่
 และคาดว่าจะได้อ้อยประมาณ ๑๖.๑๒ ล้านตัน ทำให้โรงงานน้ำตาลวิตกว่าจะมีอ้อย
 ไม่พอหีบ จึงได้ร่วมมือกันสร้างแรงจูงใจให้ชาวไร่อ้อยขยายการผลิต เช่นรับปากว่า
 จะรับซื้ออ้อยในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ ๓๐๐ บาท ช่วยหาสินเชื่อให้ชาวไร่อ้อย จ่าย
 เงินกู้ยืมซึ่งเป็นเงินจ่ายล่วงหน้าค้ำอ้อยให้ชาวไร่อ้อยจากตันละ ๕๐ บาท เป็น
 ๗๕ บาท

อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือต่าง ๆ นั้นไม่สามารถช่วยให้สถานการณ์
 ดีขึ้น และเหตุการณ์ยิ่งเลวร้ายไปกว่าที่ทางโรงงานน้ำตาลคาดการณ์ไว้ในตอนแรก
 เพราะจากการประมาณครั้งล่าสุดของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลเมื่อเดือนธันวาคม
 ๒๕๒๒ คาดว่าจะได้อ้อยเพียง ๑๖.๕ ล้านตัน เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากตอนปลายฤดู
 การผลิตซึ่งเป็นช่วงที่อ้อยควรจะไถ่นำเพื่อความเจริญเติบโตแต่กลับต้องประสบภาวะ
 ฝนแล้งซ้ำเติม จึงทำให้อ้อยส่วนใหญ่แคะแกระน ซึ่งทางโรงงานน้ำตาลได้คาดว่า

อ้อย ๐ ตัน ในปีนี้จะผลิตน้ำตาลได้เพียง ๔๓ กิโลกรัม เมื่อเทียบกับ ๔๕ กิโลกรัม
 ในปีปกติ ดังนั้น อ้อยประมาณ ๑๓ ล้านตัน จะผลิตเป็นน้ำตาลทรายดิบได้ประมาณ
 ๑,๐๗๕,๐๐๐ ตัน ในจำนวนนี้เมื่อนำมาผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวเพื่อใช้ในประเทศ
 ตามที่ทางการกำหนด ๕.๕ แสนตันแล้ว จะเหลือเป็นน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออก
 เพียง ๕๒๕,๐๐๐ ตัน เมื่อเทียบกับ ๑.๒ ล้านตันของปีก่อน ในขณะที่โควตาส่งออก
 น้ำตาลที่ไทยได้รับจัดสรรจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศประจำปีนี้เท่ากับ
 ๑.๐ ล้านตัน จะทำให้ปริมาณน้ำตาลขาดส่งตามโควตาประมาณ ๕๗๑,๐๐๐ ตัน ซึ่ง
 เป็นผลเสียต่อการพิจารณาจัดสรรโควตาที่ประเทศไทยจะได้รับจากภาคีในโอกาส
 ต่อไป เพราะการกำหนดโควตาน้ำตาลส่งออกจะต้องพิจารณาจากความสามารถใน
 การส่งออกหลายปีมาแล้ว ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกกำลังสูงขึ้นเรื่อย ๆ
 ทำให้โรงงานน้ำตาลมุ่งผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออก แทนที่จะผลิตน้ำตาลทราย
 ขาวตามที่ทางการกำหนดให้ผลิต ๕.๕ แสนตัน เพื่อบริโภคภายในประเทศ แต่ทาง
 โรงงานผลิตออกเพียง ๕๑๔,๔๕๕ ตัน จึงขาดจำนวนไป ๓๑,๑๐๕ ตัน ทางกระทรวง
 อุตสาหกรรมจึงได้เร่งรัดให้น้ำตาลทรายดิบที่มีอยู่มาพอก เป็นน้ำตาลทรายขาวส่วน
 ที่ยังขาดอยู่ในไตรมาสภายในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ นอกจากนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้
 ขอร้องให้ทางกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นจากโควตาเดิมอีก ๕๐,๐๐๐ ตัน
 รวมเป็นน้ำตาลทรายขาว ๖๐๐,๐๐๐ ตัน ส่วนที่ผลิตเพิ่มขึ้น ๕๐,๐๐๐ ตันนี้ บริษัท
 ที่ผลิตน้ำตาลทรายขาวส่งมอบกระทรวงพาณิชย์ได้เท่าไร ก็จะได้รับสิทธิ์ส่งน้ำตาล
 ทรายดิบออกในจำนวนสัดส่วนโควตาของตน ส่วนกรณีที่ผลิตน้ำตาลทรายขาวขาดไป
 จำนวน ๓๑,๑๐๕ ตันนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้สั่งห้ามการส่งน้ำตาลทรายดิบออก จน
 กว่าโรงงานจะผลิตน้ำตาลทรายตามส่วนที่ขาดดังกล่าว ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาล
 แจ้งยอดการผลิตน้ำตาลทรายขาวต่อทางการสูงกว่าปริมาณที่ผลิตได้จริง โดยยอม
 เสียภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวให้ทางการแล้วหันไปผลิตน้ำตาลทรายดิบแทน ยอด
 การผลิตน้ำตาลทรายขาวจำนวน ๕๑๔,๔๕๕ ตัน ที่โรงงานแจ้งไว้ จึงสูงกว่าความเป็น
 จริง เมื่อรวมกับน้ำตาลทรายที่ลักลอบส่งออกนอกตามชายแดนแล้ว ทำให้ปริมาณ
 น้ำตาลในท้องตลาดใกล้เคียงกับการบริโภคโดยไม่มีสต็อกสำรองไว้เพื่อรักษาความ

ขาดแคลนที่จะมีขึ้น และในภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับสถานการณ์ผลิตปีใหม่มียังมีคมน จึงทำให้มีการเก็งกำไร เกิดขึ้นในหมู่พ่อค้าประชาชน และก่อให้เกิดการกักตุน และมีความต้องการที่บีบคั้นเกิดขึ้น เนื่องจากเกรงว่าน้ำตาลจะแพงยิ่งขึ้นหรือหาซื้อไม่ได้ จึงทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ต้องประสบภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนหาซื้อน้ำตาลทรายบริโภคไม่ได้ โรงงานผลิตอาหารหลายแห่งมีน้ำตาลไม่พอใช้และอีกหลายโรงงานต้องใช้น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ แต่สุราตลาดมีกิโลกรัมละ ๒๕ บาท ไม่ได้ จึงหยุดการผลิตชั่วคราว ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โรงงานผลิตน้ำตาลมี ๔๔ โรงงาน ทุกโรงงานจะต้องผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศตามปริมาณที่ทางการได้จัดสรรเสียก่อน ที่เหลือจึงผลิตน้ำตาลทรายคิปลงออกนอกได้ และอนุญาตให้ผลิตน้ำตาลแทนกันได้ จึงทำให้มีบางโรงงานทำการผลิตน้ำตาลทรายคิปล้วน ๆ เพื่อส่งออกนอกอย่างเดียว เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นโรงงานน้ำตาลเหล่านี้ทำการกว้านซื้ออ้อยในราคาสูงถึงตันละ ๕๑๐ บาท จึงทำให้โรงงานน้ำตาลอื่น ๆ ต้องซื้ออ้อยในราคาสูงขึ้นด้วย จึงทำให้ต้นทุนการผลิตสูงไม่สามารถขายตามราคาควบคุมได้ ทำให้ราคาซื้อขายสูงกว่าราคาควบคุม ประกอบกับมีการกักตุนเพื่อเก็งกำไรในบรรดาพ่อค้าและการกักตุนของผู้บริโภค เนื่องจากเกรงว่าจะต้องซื้อในราคาที่แพงมาก

เมื่อทางโรงงานน้ำตาลอ้างว่าการผลิตน้ำตาลทรายขาวมีต้นทุนสูงกว่าราคาควบคุม จึงไม่สามารถผลิตน้ำตาลมาขายในราคาที่กำหนดได้ ทางกรจึงยอมผ่อนผันให้ผลิตน้ำตาลทรายสีร่าขึ้นแทน เนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำกว่าและสามารถขายในราคาควบคุมกิโลกรัมละ ๓.๕๐ บาทได้ ซึ่งประชาชนหาซื้อบริโภคในระยะแรก ๆ เท่านั้น คือน้ำตาลทรายชนิดนี้ที่ขาดหายไปทำให้ราคาซื้อขายสูงกว่าราคาควบคุมในราคาอย่างต่ำ ๔-๕ บาท และซื้อได้ด้วยความยากลำบาก รัฐบาลได้พยายามเข้าแก้ไขปัญหานี้โดยใช้อำนาจตามกฎหมายการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เพื่อแก้ไขปัญหาการกักตุนน้ำตาลทรายแต่ไม่เกิดผลและทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายมากยิ่งขึ้น และเกิดความภาคภูมิใจที่ทางการเอาผิดอะไรไม่ได้ รัฐบาลจึงหันไปใช้วิธีหุมน้ำตาลที่มีอยู่ในคลังสินค้าออกขายในตลาด แต่ปริมาณน้ำตาลที่มีอยู่ไม่

สามารถทำให้ตลาดอิมิตัวได้ ประชาชนยังคงหาซื้อน้ำตาลทรายบริโภคไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่กระจายไปทั่ว รัฐบาลจึงตัดสินใจดำเนินการแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายขาวจากประเทศอังกฤษมาขายในตลาด จนกว่าตลาดจะอิมิตัว โดยทำสัญญาแลกเปลี่ยนไว้ ๒๐๐,๐๐๐ ตัน และจะส่งเป็นน้ำตาลทรายดิบคืนในปีต่อไปในจำนวน ๒๓๐,๔๐๐ ตัน มาตรการเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยประสบการขาดทุนจากการแลกเปลี่ยนเป็นจำนวนกว่า ๓๐๐ ล้านบาท แต่สามารถแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าไปได้ คือประชาชนมีน้ำตาลทรายบริโภคอย่างเพียงพอ

ต่อมาปรากฏว่าสัญญาแลกเปลี่ยนนั้นมิได้กระทำขึ้นจริง แต่ทำในรูปการซื้อขาย จากหลักฐานการเปิด Letter of Credit (L/C) จำนวนน้ำตาลทรายที่ไคสั่งซื้อมาทั้งสิ้นจำนวน ๓๔,๖๐๐ เมตริกตันเท่านั้น ซึ่งราคาที่ซื้อมานั้นราคาต้นทุน กิโลกรัมละ ๑๓ - ๑๔ บาท แต่ต้องนำมาขายในราคาควบคุมเพียง ๘ บาท เท่านั้น ส่วนขาดทุนนั้นรัฐบาลจะต้องจ่ายชดเชยเป็นเงินจำนวนมาก นอกจากนั้นการทำสัญญาขายน้ำตาลทรายดิบล่วงหน้าโดยรัฐบาลซึ่งทำไว้ในราคาต่ำ เมื่อถึงกำหนดส่งมอบ รัฐบาลได้บังคับให้บริษัทผู้ค้าน้ำตาลส่งออกขายในราคาสัญญานั้น ส่วนขาดทุนที่เกิดขึ้นนั้นรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยกับบริษัทผู้ส่งออกเหล่านั้น^๒ นอกจากนั้นในการส่งออกปี พ.ศ. ๒๕๒๓ - พ.ศ. ๒๕๒๔ รัฐบาลต้องลดค่าพรีเมียม (คูตารางที่ ๑) ให้กับผู้ส่งออก จึงทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ขึ้นไป ครั้นเมื่อถึงฤดูกาลผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปี พ.ศ. ๒๕๒๔/๒๕ รัฐบาลได้กำหนดราคารับซื้ออ้อยจากชาวไร่ ตันละ ๒๕๐ บาท โดยโรงงานจ่ายเงิน ๒๐๐ บาท ส่วน ๕๐ บาทนั้น เบิกชดเชยจาก

^๑จากการสัมภาษณ์

^๒จากการสัมภาษณ์

รัฐบาล จากเหตุการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้นำเงินค่าฟรีเมียมน^๑ ซึ่งเป็น รายได้ของรัฐไปใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่สมควร เป็นอย่างยิ่ง และปัญหาที่จะเกิดขึ้นในปีต่อ ๆ ไปนั้น เป็นเรื่องหน้าหน้าหวั่นเกรงและคงไม่ได้รับการพิจารณาต่อไป

ความเป็นมาของการควบคุมราคา

สำหรับตลาดน้ำตาลในประเทศไทยเป็นตลาดซื้อขายน้ำตาลทรายขาวเป็น สำคัญ และเมื่อก้าวถึงภาวะตลาดน้ำตาลโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นเพราะน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นสูงไม่แน่นอนและมี ปัญหาขาดตลาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ในประเทศ ความเคลื่อนไหวของ ราคาน้ำตาลในตลาดโลก รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้น เมื่อพิจารณา ถึงราคาของน้ำตาลทราย ความเปลี่ยนแปลงทางค่านราคาจึงขึ้นอยู่กับปริมาณของ อ้อยที่ปลูกในแต่ฤดูกาลผลิต อุปสงค์และอุปทานของน้ำตาล วิธีการค้าของกลุ่มสมาคม ผู้ค้าน้ำตาล อันใดแก กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาล ไทย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลของตลาดโลกและการลักลอบนำตาล

เงินฟรีเมียมน^๑ที่เก็บได้และนำมาช่วยชาวไร่อ้อย พวกเขาไร่อ้อยยินดีสละ เงินก้อนนี้ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมาผูกพันกับชาวไร่อ้อย หากรัฐเห็นว่า ประเทศชาติจำเป็นต้องใช้เงินค่านใดมากที่สุด เพราะเงินของประเทศชาติเหมือน เงินของประชาชนทุกคน หากควรที่จะมาผูกพันกับคนใดคนหนึ่งไม่ สิ่งที่พวกเขาไร่อ้อย ต้องการมากที่สุดคือ ทำอย่างไรชาวไร่อ้อยจึงจะได้ราคาอ้อยที่เป็นธรรมที่สุด ทำ อย่างไรผู้บริโภคในประเทศจึงจะได้รับความเป็นธรรมที่สุด ทำอย่างไรโรงงาน น้ำตาลจึงจะมีกำไรที่เป็นธรรมที่สุด และทำอย่างไรรัฐจะเก็บภาษีน้ำตาลให้เป็นธรรม ที่สุด

สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต ๗, ที่ระลึกครบรอบ ๑๐ ปี (๕ ตุลาคม ๒๕๐๗), หน้า ๑๑๑.

ทรายออกไปขายต่างประเทศ บ้างก็ขายต่าง ๆ ดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอ ซึ่งบ่อยครั้งการเคลื่อนไหวขึ้นลงของราคาอย่างรุนแรงจะเป็นตัวทำลายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศได้ และเนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการเมือง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองอุตสาหกรรมประเภทนี้ไว้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งก่อปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

เพื่อให้เข้าใจความผันแปรทางด้านราคาน้ำตาลในประเทศ จึงได้นำเรื่องโครงสร้างของตลาดน้ำตาลเพื่อให้ทราบถึงสภาพของตลาดน้ำตาลทรายในประเทศ โดยจะกล่าวถึงประเภทของผู้จำหน่ายและวิถีตลาด ดังนี้

เมื่อมองในแง่ของประเภทผู้ซื้อและผู้จำหน่าย มีการแยกออกเป็นดังนี้

๑. โรงงานน้ำตาล ซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายให้แก่พ่อค้าส่ง ตัวแทนจำหน่ายของโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้น้ำตาลเป็นจำนวนมาก

๒. โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น โรงงานน้ำตาลอัด โรงงานผลิตนม โรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นแหล่งรับซื้อน้ำตาลประมาณร้อยละ ๑๕-๒๐ ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้

๓. ตัวแทนจำหน่าย โรงงานน้ำตาลบางโรงงานไม่ได้ทำการขายน้ำตาลเอง แต่จะให้ตัวแทนเป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลแทน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกบางประการ โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บเงิน

๔. พ่อค้าส่ง ซึ่งมีอยู่หลายระดับ อาจเป็นผู้รับซื้อน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาล หรือจากตัวแทนจำหน่ายของโรงงานน้ำตาล แล้วจำหน่ายให้แก่พ่อค้าส่งรายย่อย และพ่อค้าปลีกต่อไป

๕. โรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นโรงงานที่มีปริมาณการใช้ น้ำตาลเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มากเท่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โรงงานเหล่านี้ ใ้แก่โรงงานผลิตอาหารต่าง ๆ ซึ่งปกติจะซื้อน้ำตาลจากพ่อค้าส่งมากกว่าการซื้อจาก โรงงานโดยตรง

๖. พ่อค้าปลีก ใ้แก่ร้านค้าทั่วไป บางครั้งอาจทำหน้าที่เป็นพ่อค้าส่ง แต่ปริมาณที่จำหน่ายมีไม่มาก

๗. ผู้บริโภค เป็นผู้ซื้อน้ำตาลปริมาณมากที่สุด คือปริมาณร้อยละ ๗๐ - ๗๕ ของน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตใ้ทั้งหมด เป็นการซื้อจากร้านค้าทั่ว ๆ ไป

นอกจากใ้กล่าวข้างต้นแล้ว โรงงานน้ำตาลจะคงขายน้ำตาลส่วนหนึ่ง ใ้กรมการค้าภายใน เพื่อจำหน่ายใ้ร้านค้าย่อยของกรมการค้าภายใน เพื่อจำหน่าย ใ้แก่ประชาชนทั่วไปอีกต่อหนึ่ง โดยกรมการค้าภายในออกใบรับซื้อน้ำตาลใ้ร้านค้า ย่อยของกรมการค้าภายใน เพื่อไปรับซื้อจากโรงงานโดยตรงซึ่งโรงงานจะขายใ้ ตามใบรับซื้อดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนการจำหน่ายมีดังต่อไปนี้

๑. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวจากโรงงานน้ำตาล จะขายโดย ตรงใ้แก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใ้ใช้น้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก การซื้อขาย ส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายแบบล่วงหน้า สำหรับราคานั้นขึ้นอยู่กับสัญญาและข้อตกลงของ ทั้งสองฝ่าย โดยปกติแล้วจะใ้การซื้อขายประมาณเดือนมิถุนายน หลังจากโรงงาน ผลิตการผลิตแล้ว โดยผู้ซื้อจะชำระเงินล่วงหน้าส่วนหนึ่งทันทีแล้วรอรับมอบน้ำตาลใ้ เดือนมกราคมหรือกุมภาพันธ์ เมื่อโรงงานเปิดใ้การผลิต การซื้อขยล่วงหน้าใ้ ผู้รับซื้อใ้ใ้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาดมาก เพราะโรงงานต้องการเงินมาใ้ใ้ในการ ซ่อมแซมเครื่องจักร และนำมาใ้เป็นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการปลูกอ้อยของชาว ไร่อ้อย เมื่อโรงงานผลิตน้ำตาลออกมาจะจัดส่งใ้ตัวแทนและพ่อค้าส่ง การชำระเงิน มีทั้งเงินสดและการใ้เครดิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครดิตระยะสั้น

๒. หัวหน้าจำหน่าย จะขายน้ำตาลให้พ่อค้าส่งแทบทั้งสิ้นโดยให้เครดิต
ระยะสั้น

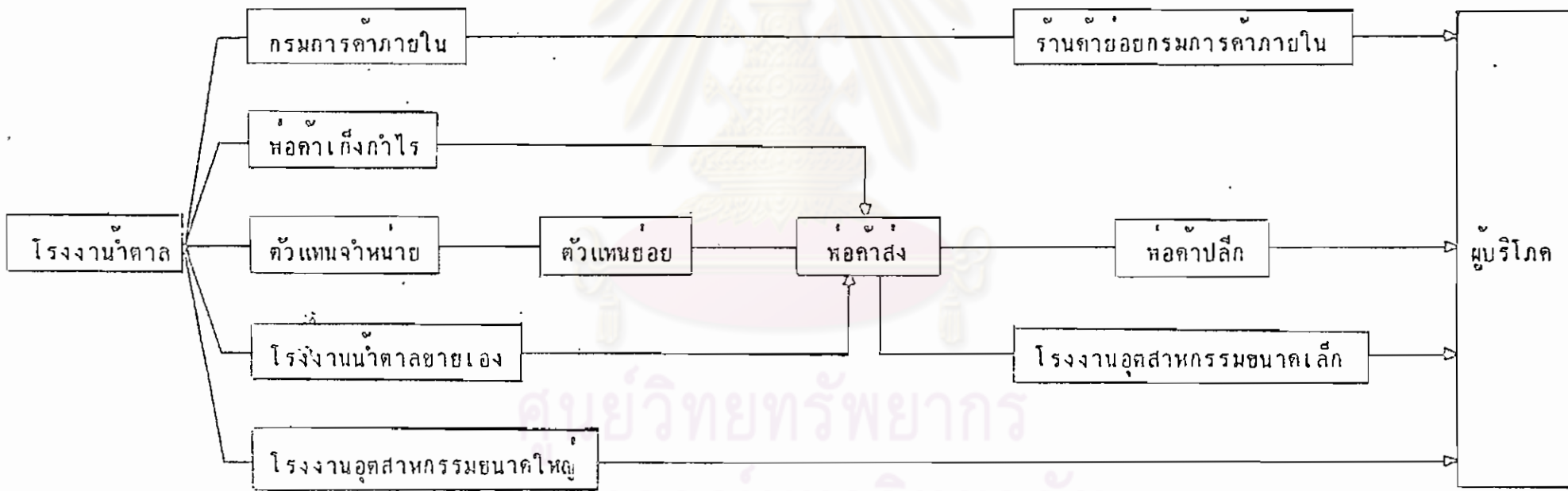
๓. พ่อค้าส่ง ซึ่งอาจเป็นผู้รับซื้อน้ำตาลทรายขาวจากโรงงานโดยตรง
หรือจากหัวหน้าจำหน่าย โดยได้รับเครดิตระยะสั้น พ่อค้าส่งจึงเป็นตัวกลางที่เชื่อม
ระหว่างโรงงานกับพ่อค้าปลีก โดยขายเป็นเงินสดหรือเครดิตส่วนใหญ่เป็นการขาย
เงินสด

๔. ร้านค้าปลีก ในช่วงนี้เป็นการขายและชำระเป็นเงินสดแทบทั้งสิ้น
มีพ่อค้าปลีกบางรายเป็นทั้งผู้ค้าปลีกและพ่อค้าส่งรายย่อย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิดิตลาดน้ำตาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทั้งโลกกล่าวมาแล้วว่า ตลาดน้ำตาลมีความผันผวนมาตลอด จะเห็นได้จากอดีตที่ผ่านมา ตลาดน้ำตาลทรายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะของตลาดภายในประเทศและตลาดโลก และเนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเป็นสินค้าออกที่ทำเงินให้กับประเทศปีละหลายร้อยล้านบาท การปล่อยให้ราคาน้ำตาลขาดเสถียรภาพจะทำให้อุตสาหกรรมต้องเสียหาย ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องประสบปัญหาเรื่องความผันแปรของราคามาตลอด เพื่อแก้ปัญหาในด้านการค้ารัฐบาลจึงต้องเข้ามากำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ ดังจะกล่าวถึงความแปรมาในการควบคุมราคาและการเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมจากในอดีตถึงปัจจุบันดังต่อไปนี้

การส่งเสริมการผลิตน้ำตาลในระยะเริ่มแรกนั้น เป็นการผลิตเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศ แต่เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมน้ำตาล จึงทำให้ปริมาณของน้ำตาลที่ผลิตได้เกินความต้องการภายในประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑/๒๕๐๒ ราคาน้ำตาลโลกกรัมละ ๔.๘๒ บาท เนื่องจากราคาน้ำตาลในปีนี้สูง จึงทำให้ปีต่อมาคือปี พ.ศ. ๒๕๐๓/๒๕๐๔ มีการผลิตน้ำตาลเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาจึงลดลงเหลือประมาณโลกกรัมละ ๓.๕๐ บาท รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือผู้ผลิตโดยมาตรการต่าง ๆ เช่น ให้องค์การคลังสินค้ารับจำนำและรับฝากน้ำตาล เพิ่มภาษีศุลกากรแก่หางาน้ำนมน้ำตาล ห้ามการนำน้ำตาลทรายขาวเข้าประเทศผู้ผลิต จึงได้ขออนุญาตความเค็ครอนลงไปไต่บาง นอกจากนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาล อนุญาตให้ส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ในปี ๒๕๐๓ ได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จึงทำให้ระดับราคาค่อย ๆ สูงขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕/๒๕๐๖ น้ำตาลในตลาดโลกได้ขาดแคลนจึงทำให้ระดับราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และเพิ่มขึ้นเป็น ๕.๔๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงมีการเพิ่มการผลิตมากขึ้นมีผลทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดเกิดขึ้นอีก จนทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศค่อยลดต่ำลงถึง กิโลกรัมละ ๒.๕๕ บาท รัฐบาลจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือไม่ให้ราคาของต่ำลง

ไปอีก โดยตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๒ และยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ ในปีต่อมาราคาน้ำตาลจึงได้สูงขึ้น ราคาน้ำตาลขายส่งโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็นกิโลกรัมละ ๓.๐๕ บาท และเพิ่มเป็นกิโลกรัมละ ๓.๔๘ และ ๔.๐๓ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตามลำดับ และในช่วงนี้ก็ได้เกิดภาวะฝนแล้งขึ้นในประเทศ จึงทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ ๔.๒๘ บาท จึงมีผลทำให้ปีต่อมามีการผลิตมากขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ภาวะการค่าน้ำตาลทรายขาวจึงเป็นไปในสภาพที่แข่งขันกันมาก ราคาจึงตกต่ำลง เฉลี่ยราคาขายส่งกิโลกรัมละ ๓.๕๒ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ยังคงเกินความต้องการอยู่มาก จึงทำให้ราคาต้องตกต่ำลงไปอีกโดยขายส่งเฉลี่ยกิโลกรัมละ ๒.๘๘ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกกระเตื้องขึ้น จึงทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นในราคาขายส่งกิโลกรัมละ ๓.๕๒ บาท ราคายาปลีกเป็นกิโลกรัมละ ๔.๐๕ บาท

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เกิดกินฟ้าอากาศไม่อำนวย จึงทำให้ปริมาณอ้อยที่ปลูกได้ลดน้อยลง ราคาน้ำตาลในประเทศจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ประกอบกับทางราชการอนุมัติให้ส่งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ จึงมีการส่งออกเป็นจำนวน ๔๒๖,๘๐๐ ตัน มีผลทำให้สต็อกน้ำตาลทรายขาวในประเทศน้อยลง ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศดิบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ราคาจำหน่ายปลีกประมาณกิโลกรัมละ ๕.๐๐ บาท คณะปฏิวัติโคจรระหนักถึงความสำคัญของน้ำตาลว่าเป็นสินค้าที่จำเป็นในการบริโภค การที่ราคาน้ำตาลสูงขึ้นจะทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องเดือดร้อน ดังนั้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๐๕ คณะกรรมการกลางป้องกันการล้าค่าไร เป็นลวกรจึงประกาศควบคุมราคาขายน้ำตาลทรายขาวในกรุงเทพฯ โดยกำหนดราคาขายส่งกระสอบละ ๔๐๐ บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท แต่ราคาซื้อขายที่ปรากฏนั้นสูงกว่าราคาควบคุม ในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๐๕ น้ำตาลเกิดขาดแคลน มีการซื้อขายในตลาดมืดในราคา กิโลกรัมละ ๕-๖ บาท น้ำตาลทรายหาซื้อได้ยากลำบาก การค่าน้ำตาลเริ่มปั่นป่วนยิ่งขึ้น น้ำตาลได้หายไปจากตลาด โดยการกักตุนของพ่อค้าและบุคคล จึงทำให้พ่อค้าปลีกไม่สามารถขายในราคาควบคุม

ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดสูงกว่าราคาควบคุมขึ้นมา นอกจากการกักตุนแล้วยังมีการลักลอบนำน้ำตาลออกไปขายในประเทศลาว เขมร และมาเลเซียมากขึ้น เนื่องจากราคาสูงกว่าราคาภายในประเทศ ต่อมาในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๐๖ กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีให้กำหนดราคาขายส่งที่โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในราคากระสอบละ ๔๕๐ บาท ขายปลีกกิโลกรัมละ ๕ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดา กิโลกรัมละ ๐.๕๐ บาท และตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๐๖ - มิถุนายน ๒๕๐๗ ราคาน้ำตาลทรายในประเทศกระสอบละ ๔๒๐ - ๔๓๐ บาท ซึ่งราคาขายปลีกควบคุมเพียงกระสอบละ ๔๐๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๗ กระทรวงพาณิชย์ในนามของคณะกรรมการกลางป้องกันการกล่าวไร เกินควรได้ออกประกาศฉบับที่ ๔๖ ห้ามขนย้ายน้ำตาลทรายทุกชนิดออกจากกรุงเทพฯ ไปสู่ทะเลโดยทางเรือและออกนอกเขต ซึ่งขณะนั้นราคาน้ำตาลสูงกว่าราคาควบคุมบางแห่งราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๗.๐๐ บาท สำหรับปริมาณที่ลักลอบออกนอกประเทศมีประมาณ ๗๐,๐๐๐ - ๘๐,๐๐๐ ตัน เพื่อแก้ไขภาวะการเกิดการขาดแคลนน้ำตาล จึงได้ตั้งศูนย์ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศ ในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๘ เพื่อว่าในปีนี้จะไม่มีน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ออกอย่างเพียงพอ แต่การทำงานของศูนย์มีอุปสรรคต่าง ๆ นา ๆ เนื่องจากการทำงานของศูนย์เป็นความร่วมมือระหว่างฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับกรมการค้าภายใน น้ำตาลที่มีอยู่ในครอบครองมารวมกันจำหน่ายให้พอคลัง ๒๐ ราย ประมาณวันละ ๖ - ๗ พันกระสอบตามราคาควบคุม เพื่อเป็นการชะลอการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้ถึงมือผู้บริโภคจนถึงฤดูกาลผลิตใหม่ กำหนดให้ทุกโรงงานน้ำตาลขายน้ำตาลผ่านศูนย์ฯ เพียงแห่งเดียว ศูนย์ฯจะเป็นผู้จัดสรรโควตาการจำหน่ายทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดใหญ่ค้าส่ง โดยกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวออกจากศูนย์ฯไม่เกินกระสอบละ ๔๐๐ บาท ต่อมากลุ่มโรงงานได้เสนอรัฐบาลขอเปลี่ยนระบบการค้าให้เป็นไปโดยเสรี คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายได้เห็นชอบด้วยเสนอคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าโรงงานจะต้องทำสัญญารับรองว่าน้ำตาลทรายขาวจะมิขายโดยไม่ขาดแคลนและอยู่ในราคาควบคุม และจะมีน้ำตาลสำรองไว้ตลอดเวลา ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ ตัน โดยทำสัญญาให้ไว้กับกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม-

กรรม ในที่สุดศูนย์ฯ จึงได้ถูกยกเลิกรวมเวลาทำงานเพียง ๕๐ วันเท่านั้น ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๐๔ คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควรได้ออกประกาศฉบับที่ ๕๗ ควบคุมราคาจำหน่ายใหม่ให้สูงขึ้น คือราคาขายส่งกระสอบละ ๕๐๐ บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๕.๕๐ บาท ส่วนน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นเป็นกิโลกรัมละ ๖.๐๐ บาท จากเดิม ๕.๕๐ บาท

ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ คณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐบาลของประกันราคาอ้อยของชาวไร่ อ้อย ดังนั้นโรงงานจะต้องซื้อพืชอ้อยในราคาประกันตันละ ๓๐๐ บาท ซึ่งโรงงานยอมกระทำตามแต่ไม่ยอมขายน้ำตาลในราคาควบคุมในราคากระสอบละ ๕๐๐ บาท เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เพื่อให้ขายในราคาควบคุมรัฐบาลจึงนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาจ่ายให้แก่โรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายขาว ๔๕๐,๐๐๐ ตัน โดยจ่ายกระสอบละ ๕๖ บาท ซึ่งเป็นเงิน ๔๕๐ ล้านบาท

ถึงแม้ได้มีการขึ้นราคาควบคุมให้สูงขึ้นแล้วก็ตาม แต่เป็นที่ปรากฏว่าราคาน้ำตาลยังคงสูงกว่าราคาที่ประกาศควบคุม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดลงแต่ราคาน้ำตาลในประเทศยังคงสูงขึ้น เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๑๕ ราคาน้ำตาลในประเทศก็เริ่มลดลง เนื่องจากรัฐบาลได้แก้ปัญหาดังกล่าวไปแล้วบางส่วน นอกจากนี้สมาคมน้ำตาลไทยและสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้จัดตั้งสำนักงานกลางจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวขึ้นที่ บริษัท นิเวศวิญญูสินธุ์ จำกัด เพื่อจัดสรรน้ำตาลขายในประเทศ การจัดตั้งสำนักงานกลางจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ทางสำนักงานกลางได้กำหนดราคากระสอบละ ๕๐๐ บาท รวมค่าขนส่ง ๑๐ บาท หักค่าขายส่งขายให้พ่อค้าขายปลีกกระสอบละ ๕๐๐ บาท บวกค่าขนส่ง ๒๐ บาท และพ่อค้าขายปลีกจะต้องนำไปขายในราคา กิโลกรัมละ ๕.๕๐ บาท สำหรับพ่อค้าขายปลีกนั้นที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วสามารถติดต่อซื้อได้จากพ่อค้าขายส่งได้สี่ปีค่าหละ ๕ กระสอบ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ น้ำตาลทรายที่ผลิตได้มีเพียงพอกับความต้องการ ประกอบกับมีน้ำตาลทรายเก่าเหลือในสต็อก นอกจากนั้น ตลาดการค้าน้ำตาลเริ่มอึมครึม ราคา

ตลาดโลกเริ่มตกต่ำ การลักลอบขนน้ำตาลทรายออกขายตามพรมแดนทำได้ยาก เพราะมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด ในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๒๐ ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกโดยทั่วไปคงขายกิโลกรัมละ ๒ บาท ตามราคาควบคุม แต่ราคาขายส่งของบางโรงงานต่ำกว่าราคาควบคุมประมาณร้อยละ ๒๐-๓๐ บาท ซึ่งราคาควบคุมให้ขายร้อยละ ๕๕๐ บาท ในปีนี้โรงงานน้ำตาลทั่วประเทศได้เปิดทำการผลิตครบทุกแห่ง น้ำตาลจึงออกสู่ตลาดจำนวนมาก การลักลอบลดลงเนื่องจากราคาตลาดโลกกำลังตกต่ำอยู่ การฝากน้ำตาลทรายกับคลังสินค้าไม่คุ้มกับดอกเบี้ย จึงมีการขายแข่งกันทำให้ราคาซื้อขายในตลาดต่ำลง โรงงานน้ำตาลบางโรงงานขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาควบคุม และไม่ว่าราคาน้ำตาลทรายจะมีแนวโน้มราคาตกต่ำอย่างไร โรงงานน้ำตาลจะต้องผลิตให้ครบ ๕.๕ แสนตัน ตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร

ในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๐/๒๕๒๑ ทางกรมได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ผลิตน้ำตาลทรายขาวเป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ตัน และให้จำหน่ายน้ำตาลทรายขาวโดยเสรี โดยกำหนดราคาขายเท่าปี พ.ศ. ๒๕๑๕/๒๕๒๐ คือราคาน้ำตาลทรายขาวส่งมอบ ณ โรงงานไม่เกินร้อยละ ๕๐๐ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกินร้อยละ ๕๕๐ บาท จากการสำรวจของกรมการค้าภายในซึ่งสำรวจปริมาณน้ำตาลทรายขาวเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ปรากฏว่ามีน้ำตาลทรายขาวคงเหลือทั้งสิ้น ๑,๐๕๓,๓๐๘ กระสอบ ผลิตได้ในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๐/๒๕๒๑ จำนวน ๕,๔๔๖,๓๒๗ กระสอบ รวมเป็นน้ำตาลทรายขาวทั้งสิ้น ๖,๕๐๐,๐๓๕ กระสอบ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าราคาน้ำตาลทรายขาวส่งในท้องตลาดต่ำกว่าราคาที่ทางการได้กำหนด ทั้งนี้เพราะน้ำตาลทรายขาวมีปริมาณมากและการลักลอบนำออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเพื่อนบ้านได้ยากกว่าปีก่อน ๆ

ในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๐/๒๕๒๒ โรงงานน้ำตาลได้ยื่นความจำนงค์มาทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลขอให้ลดการผลิตน้ำตาลทรายขาวเหลือเพียง ๔.๕ แสนตัน ซึ่งเดิมผลิต ๕๐๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ แต่มีเงื่อนไขว่าทางการต้องเข้าไปตรวจ

ทูกระยะเพื่อป้องกันการขาดแคลน แต่เมื่อเปิดตีปปรากฏว่าโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาว
 ออกมาจำนวน ๕๑๘,๘๒๐ ตัน ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่โรงงานยื่นขอมาถึง ๖๘,๘๒๐
 ตัน และในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ำกำไรเกินควร
 ได้ประกาศราคาคควบคุมใหม่ดังนี้ น้ำตาลทรายทุกท้องที่ที่วีรราชอาณาจักร ชันได้แก่
 น้ำตาลทรายขาวราคาจำหน่ายส่งกระสอบละ ๕๕๐ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
 กระสอบละ ๖๐๐ บาท และราคาจำหน่ายปลีกในเขตกรุงเทพมหานครนั้นกำหนดให้
 น้ำตาลทรายขาวกิโกรัมละ ๖ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโกรัมละ ๖.๕๐ บาท
 แต่ปรากฏว่าราคาน้ำตาลทรายขาวตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนกันยายน ๒๕๒๒ เฉลี่ย
 ได้กระสอบละ ๕๐๓.๕๓ บาท ราคาขายปลีกกิโกรัมละ ๕.๖๕ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคา
 ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในขณะนั้นมีน้ำตาลทรายขาวมาก และหลังจากเดือน
 กันยายนเป็นต้นมา วงการคาน้ำตาลระหว่างประเทศเริ่มคาดการณ์ว่าผลผลิตน้ำตาล
 ของตกต่ำไม่เพียงพอแก่การบริโภคของพลโลก จึงทำให้ตลาดการคาน้ำตาลระหว่าง
 ประเทศเริ่มมีการกว้านซื้อน้ำตาลเพื่อเก็งกำไรอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ภาวะการ
 คาน้ำตาลเริ่มคึกคักขึ้นมาอีกครั้ง หนึ่ง ผู้คาน้ำตาลในประเทศจึง เริ่มการกักตุนน้ำตาล
 เพื่อเก็งกำไร และลักลอบออกสู่ตลาดมีมากขึ้นทั้งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว
 จึงทำให้ราคาน้ำตาลดิบตัวสูงขึ้นไปอย่างรวดเร็วถึงกิโกรัมละ ๗.๑๕ บาท กระสอบละ
 ๒๕๖.๘๘ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่กำหนดไว้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น
 รัฐบาลจึงได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น บังคับให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บเพื่อ
 ป้องกันการกักตุนน้ำตาลแต่ไม่ไคผล ต่อมาจึงประกาศยกเลิกประกาศดังกล่าวในวัน
 วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๒ พร้อมทั้งประกาศราคาคควบคุมใหม่ดังนี้ ราคาจำหน่ายส่ง
 ทุกท้องที่ที่วีรราชอาณาจักรน้ำตาลทรายขาวกระสอบละ ๗๐๐ บาท น้ำตาลทรายขาว
 บริสุทธิ์กระสอบละ ๗๕๐ บาท ส่วนราคาจำหน่ายปลีกในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี
 ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นั้น น้ำตาลทรายขาวกิโกรัมละ ๗.๕๐ บาท
 น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโกรัมละ ๘.๐๐ บาท ส่วนในเขตจังหวัดอื่นให้เป็นไปตาม
 ที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดนั้น ๆ กำหนด การปรับราคาดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ
 ๒๕-๒๗ และรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายการผลิตน้ำตาลทรายขาวทั้งสิ้น ๕.๕ แสนตัน

เพื่อใช้บริโภคภายใน ๕ แสนตัน และสำรองไว้ ๕ หมื่นตัน

เนื่องจากในเวลานั้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศมีราคาต่ำกว่าราคา
ส่งออกมาก ผู้ผลิตจึงมุ่งผลิตเพื่อส่งออกจึงทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำตาลออกมาเท่าที่
ทางการกำหนดจึงทำให้เกิดการขาดแคลน ราคาจึงขึ้นสูงกว่าราคาควบคุมมาก
กระทรวงพาณิชย์จึงสั่งระงับไม่ให้ผู้ส่งออกนำน้ำตาลส่งขายต่างประเทศ จนกว่าโรงงาน
จะผลิตน้ำตาลครบตามจำนวน แม้รัฐบาลจะได้ใช้มาตรการเงินเย็บขาดก็ตาม ก็ไม่
สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนได้ เพราะรัฐบาลไม่สามารถควบคุมน้ำตาล
ที่ลักลอบส่งออก ดังนั้น การควบคุมราคาน้ำตาลในประเทศจึงไร้ผล ต่อมาในวันที่
๑๕ มีนาคม ๒๕๒๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดย
อนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบได้ตามปกติ แต่มีเงื่อนไขว่าโรงงานน้ำตาลจะต้อง
ผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบภายในกำหนด ๒๐ วัน มิฉะนั้น จะพิจารณาการส่งออก
น้ำตาลใหม่ และเพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศ กระทรวง
พาณิชย์จึงมีคำสั่งให้ผู้ส่งออกน้ำตาลต้องส่งมอบน้ำตาลทรายขาวต่อทางการ หรือต้อง
มีหลักฐานเชื่อถือได้ว่าได้ขายน้ำตาลทรายขาวให้แก่ผู้ค้าภายในประเทศแล้ว ในอัตรา
ส่วนน้ำตาลทรายขาว ๑ กระสอบ ต่อการส่งออกน้ำตาลทรายดิบ ๑ กระสอบ โดย
องค์การคลังสินค้าจะนำน้ำตาลทรายขาวจำนวนนี้ออกจำหน่ายแก่ประชาชนในราคา
ควบคุม อย่างไรก็ตามปัญหาน้ำตาลทรายขาวส่งออกตามชายแดนและการ
กักตุนน้ำตาลในช่วงหลังฤดูหีบอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้นมาก จึงทำให้ราคาขายปลีกน้ำตาล
ทรายขาวธรรมดาในเขตกรุงเทพมหานครสูงเกินกว่ากิโลกรัมละ ๑๐ บาท จะเห็น
ได้ว่าเมื่อเกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ทำให้เกิดความปั่นป่วน
ในวงการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศอย่างรุนแรง แม้ว่าการกระทรวงพาณิชย์จะ
ประกาศปรับราคาควบคุมจำหน่ายส่งและปลีกน้ำตาลทรายขาวในประเทศสูงขึ้นอีก
กิโลกรัมละ ๐.๕๐ บาท ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ระดับราคาน้ำตาลทราย
ภายในประเทศยังคงสูงกว่าราคาควบคุมของทางการ (ดูตารางที่ ๒, ๓ และ ๔)

ซึ่งต่อมาถึงแม้ว่าจะเกิดภาวะการขาดแคลนอย่างรุนแรงเกิดขึ้น รัฐบาล

ก็มีได้ปรับราคาควบคุมให้สูงขึ้น แต่กลับใช้วิธีซื้อน้ำตาลทรายขาวจากประเทศอังกฤษ
 ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นมาตรการ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนไปได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง
 เมื่อถึงฤดูกาลผลิตน้ำตาลใหม่ของปี พ.ศ. ๒๕๒๓/๒๕๒๔ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้
 กำหนดราคารับซื้ออ้อยจากชาวไร่ อ้อยในราคาตันละ ๒๐๐ บาท และรัฐบาลจะให้
 เงินช่วยเหลือชาวไร่ อ้อยอีกตันละ ๕๐ บาท รวมเป็นเงินที่ชาวไร่ อ้อยได้รับจากการ
 ขายอ้อย ๑ ตัน ในราคา ๒๕๐ บาท และเพื่อให้ราคาขายน้ำตาลทรายสัมพันธ์กับ
 ราคารับซื้ออ้อยดังกล่าว คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด
 จึงได้เปลี่ยนแปลงราคาควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนี้

ราคาขายน้ำตาลทรายขาว ณ โรงงาน ราคากระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท
 รวมกระสอบ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ ๑,๒๐๐ บาท รวมกระสอบ
 ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวกระสอบละ ๑,๐๕๐ บาท รวมกระสอบ น้ำตาลทราย
 ขาวบริสุทธิ์กระสอบละ ๑,๒๕๐ บาท รวมกระสอบ และให้ราคาจำหน่ายปลีกในเขต
 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ให้ขายน้ำตาล
 ทรายขาวกิโลกรัมละ ๑๒.๐๐ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ ๑๓.๐๐ บาท
 สำหรับในเขตจังหวัดอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดนั้น ๆ กำหนด ตาม
 ประกาศฉบับที่ ๓๕ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ การปรับราคาดังกล่าวเพิ่มขึ้น
 รอยละ ๒๔-๒๖

หลักการในการกำหนดราคา

แต่เดิมนั้นการค่าน้ำตาลกระทำโดยเสรี ดังนั้น ราคาของน้ำตาลทราย
 จึงขึ้นลงตามภาวะของตลาดซึ่งเคลื่อนไหวขึ้นลงโดยอิสระ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.
 ๒๕๑๕ เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้าไปกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายในประเทศ
 คณะกรรมการที่ปรึกษาค่านโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ
 เรียกโดยย่อว่า "กนร" เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอแนะ คณะกรรมการผู้ที่มีปลั๊กกระทรวง
 อุตสาหกรรมเป็นประธาน มีหน้าที่เสนอแผนการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
 เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งให้คำปรึกษาและขอเสนอแนะต่าง ๆ

ต่อมารัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้น ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ๔ กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง พร้อมทั้งปลัดกระทรวง ๔ กระทรวงดังกล่าว นอกจากนั้น ยังประกอบด้วยเลขาธิการพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลเป็นกรรมการ เลขานุการ รองผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลเป็นกรรมการ ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการชุดใหม่มีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย นโยบายและมาตรการในการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและจำหน่ายต่างประเทศ ได้เป็นไปโดยละเอียดรอบคอบก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการวินิจฉัยสั่งการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลนั้น จะดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแต่ละเรื่องโดยเฉพาะ แล้วเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ศึกษานั้นต่อคณะกรรมการนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล สำหรับในด้านการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายนั้น คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตโดยเฉพาะ นับตั้งแต่การกำหนดราคารับซื้ออ้อยของแต่ละปีจนคำนวณได้เป็นต้นทุนการผลิตออกมา แล้วเสนอข้อมูลนั้นต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อพิจารณากำหนดราคาขายน้ำตาลทรายในปีการผลิตที่จะมาถึง ซึ่งในการกำหนดราคาในระดับนั้นได้ถือหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑. ต้นทุนการผลิต ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้มาจาก

สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

๒. อัตรายลตอบแทนการลงทุน ซึ่งแล้วแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร จึงไม่ได้วางกฎเกณฑ์ถือปฏิบัติไว้

๓. ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก โดยคำนึงถึงราคาขายน้ำตาลทรายดิบล่วงหน้า กำหนดเวลา ๑๔ เดือนล่วงหน้า โดยถือตามราคาที่กำหนดในตลาดโลก

๔. นโยบายของรัฐบาล ซึ่งไม่มีการกำหนดให้แน่นอนแล้วแต่ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งผันแปรหาความแน่นอนอะไรไม่ได้ การดำเนินการที่ขาดหลักการ จึงมักอ้างนโยบายเป็นสำคัญ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายมีมติจากที่ประชุมว่าควรกำหนดราคาเท่าไร แล้วก็นำเสนอคณะกรรมการเพื่อลงมติและพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการนั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงมติดังกล่าวโดยเสนอเป็นมติใหม่ของคณะกรรมการ แล้วสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องนำมติดังกล่าวไปปฏิบัติ สำหรับเรื่องกำหนดราคาน้ำตาลก็สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการภายใต้กฎหมายของกระทรวงพาณิชย์ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้โดยถือถือเป็นหลักในการปฏิบัติมาตลอด แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ อาจกระทำไม่ได้ครบถ้วน แต่อย่างน้อยก็มีการพิจารณาหลักเกณฑ์เหล่านี้ ก่อนจะมีการลงมติของคณะกรรมการ แต่ในการพิจารณามีการนำปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับน้ำตาลทรายอย่างมาก จึงมักทำให้หลักการอาจเสียไปจนอาจขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจจะบงการให้เป็นเช่นใด ปกติการดำเนินการมักจะเกิดความล่าช้า เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกันขึ้นหาข้อยุติที่เหมาะสมไม่ได้ ในที่สุดการแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงคำนึงถึงการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้ราคาที่กำหนดนั้นบิดเบือนไปจากความเป็นจริงซึ่งมีผลทำให้ถือปฏิบัติตามไม่ได้ ในที่สุดปัญหาต่าง ๆ ก็ค่อย ๆ เข้ามาให้รัฐบาลแก้ไขซึ่งเป็นการแก้ปัญหาคือปลายเหตุเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังได้ประสบกันอยู่ในปัจจุบันนี้

เมื่อมองในแง่ต้นทุนการผลิตนั้น การประมาณต้นทุนการผลิตในแต่ละครั้ง จำเป็นต้องกำหนดราคาขายที่ซื้อขายก่อน เพราะต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามราคาขายเป็นสำคัญ นอกจากนี้ คุณภาพของอ้อยมีส่วนกระทบถึงต้นทุนการผลิต เพราะว่าการผลิตน้ำตาลทรายอ้อยเป็นวัตถุดิบซึ่งมีส่วนถึงร้อยละ ๗๕-๘๐ ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ดังนั้น อ้อยที่มีความหวานสูงย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงได้ นอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตยังประกอบด้วย ค่าแรงงาน เชื้อเพลิง และวัตถุดิบอื่น ๆ ที่ใช้ในการผลิต ซึ่งต้นทุนการผลิตในระยะเวลาดำเนินการมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากค่าแรงงาน เชื้อเพลิง และวัตถุดิบสูงขึ้น สำหรับในการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๐๗/๒๕๐๘ นั้น ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาว ๑ กระสอบ เป็นเงิน ๕๕๐.๐๕ บาท เป็นค่าอ้อย ๘๒๕ บาท ค่าใช้จ่ายในการผลิต ๑๓๖.๖๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและค่าอำนวยความสะดวก (ไม่รวมภาษี) ๓๘.๕๐ บาท หักค่าขายกากน้ำตาล ๕๓.๖๐ บาท เปรียบเทียบกับปีการผลิต ๒๕๐๘/๒๕๐๙ ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาว ๑ กระสอบ เป็นเงิน ๕๘๐ บาท เป็นค่าอ้อย ๘๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและค่าอำนวยความสะดวก (ไม่รวมภาษี) ๓๖.๐๕ บาท หักค่าขายกากน้ำตาล ๓๓.๐๕ บาท

สำหรับแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๒/๒๓ นั้น ทางราชการคงยึดถือนโยบายเช่นเดิมว่า น้ำตาลทรายขาวสำหรับบริโภคภายในประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าน้ำตาลทรายดิบจะสามารถทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ แต่การมีน้ำตาลทรายขาวเพียงพอแก่การบริโภคเป็นความจำเป็นมากกว่า ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดให้มีการประชุมระหว่างฝ่ายชาวไร้อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลผลิตอ้อยและน้ำตาลเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ ซึ่งทุกฝ่ายได้เห็นชอบและยอมรับหลักการว่า จะมีปริมาณอ้อยขั้นต้นในฤดูกาลผลิตนี้จำนวน ๑๖.๐๒ ล้านตัน (ในระยะนั้นยังมีฝนตกเป็นปกติ) จึงให้ผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาว ๕๕๐,๐๐๐ ตัน ที่เหลือให้ผลิตเป็นน้ำตาลทรายดิบเพื่อการส่งออกทั้งหมด ซึ่งคาดว่าจะได้น้ำตาลทรายดิบไม่ต่ำกว่า ๙๓๘,๐๐๐ ตัน รวมเป็นปริมาณน้ำตาลที่คาดว่าจะได้ทั้งสิ้น ๑,๒๘๘,๐๐๐ ตัน กระทรวงอุตสาหกรรม

ได้นำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย และในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๒ ที่ประชุมได้มีมติรับหลักการและให้สำนักงานอ้อย และน้ำตาลทรายทำการจัดสรรปริมาณอ้อย ปริมาณน้ำตาลทรายขาว ปริมาณน้ำตาลทรายดิบ ให้แต่ละโรงงานทำการผลิตตามปริมาณที่กำหนด ดังนั้น ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงออกประกาศแผนการผลิตน้ำตาลทรายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๒/๒๕๒๓ กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวรวมกันไม่น้อยกว่า ๕๕๐,๐๐๐ ตัน ประกาศให้ผลิตเป็น ๘ งวด และประกาศให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิต

ในช่วงระยะนี้ วงการค้ำระหว่างประเทศได้คาดคะเนว่าผลผลิตน้ำตาลของโลกในฤดูนี้จะต่ำกว่าปริมาณการบริโภคประมาณ ๓ ล้านตัน ประกอบกับตลาดการค้าน้ำตาลในลอนดอนและนิวยอร์กเกิดการแก่งกำไรร้อย่างกว้างขวาง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น

เพื่อให้โรงงานน้ำตาลสามารถรับซื้ออ้อย^๑ ในราคาที่เป็นธรรม และให้โรงงานน้ำตาลสามารถอยู่รอดได้โดยไม่ต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล กระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการคลัง มาปรึกษาหารือ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๒ ที่ประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อคำนวณต้นทุนการผลิตสำหรับฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๒/๒๓

^๑ การรับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลนั้น มีการคิดราคา ๒ ลักษณะ คือ การซื้อขายอ้อยโดยคิดราคาตามน้ำหนัก และการซื้อขายอ้อยโดยคิดราคาตามความหวาน หรือตามคุณภาพของอ้อย ซึ่งเป็นวิธีการที่เรียกว่า "Commercial Cane Sugar" หรือ C.C.S. จากการสำรวจของกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ โดยทำการสำรวจชาวไร่อ้อยทั่วประเทศ จำนวน ๖๐๐ ตัวอย่าง ปริมาณ
อ้อยที่ผลิตในปีการผลิต ๒๕๑๔/๒๐ ทั้งสิ้น ๒๐๒,๐๑๔.๕ ตัน เป็นอ้อยที่รับซื้อขายตาม
น้ำหนัก ๑๖๖,๔๐๔.๕ ตัน หรือ ร้อยละ ๘๒.๕๗ ซึ่งโรงงานที่รับซื้ออ้อยตามน้ำหนัก
ส่วนใหญ่เป็นโรงงานน้ำตาลเอกชน มีอ้อยที่ซื้อขายตามความหวาน จำนวน ๓๕,๒๐๕
ตัน หรือ ร้อยละ ๑๗.๔๓ โดยโรงงานที่รับซื้อตามความหวานส่วนมากเป็นโรงงาน
น้ำตาลของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาและอุปสรรคของการรับซื้ออ้อยด้วยความหวาน C.C.S.

๑. โรงงานสั่งอ้อยเข้าสู่รางครั้งละหลาย ๆ คันรถ และหลาย
เจ้าของ โรงงานจะเอาอ้อยไปทดสอบความหวานได้อย่างไร จึงจะเป็นกรรมแก่
เจ้าของอ้อย

๒. การแยกอ้อย ๒-๓ มัด จากรถแต่ละคัน นำไปหีบเป็นน้ำอ้อย
แล้วนำไปทดสอบ จะเกิดความเป็นกรรมแก่อ้อยทั้งคันรถหรือไม่ ถ้าหากอ้อย ๒-๓
มัดนั้น เป็นอ้อยแก่มีความหวานสูง โรงงานคงไม่ยอม หากเป็นอ้อยอ่อน เจ้าของ
ก็คงไม่ยอม

๓. ถ้าโรงงานเอาเครื่องเจาะเอาน้ำอ้อยของรถคันนั้น ถ้าบังเอิญ
เจาะถูกโคนเขา โรงงานคงไม่ยอม ถ้าถูกปลายอ้อยเขา เจ้าของอ้อยก็คงไม่ยอม

๔. การทดสอบความหวานต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค เจ้าของอ้อย
อาจถูกโกงได้ ถ้าเจ้าของอ้อยมีทุนส่วนใหญ่ในโรงงาน หรือเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็มีโอกา
สเป็นไปได้ที่จะใช้ C.C.S. ปัญหาการโกงคงไม่มี

๕. เป็นช่องทางเกิดคอร์รัปชันได้ง่าย ดังนั้น ถ้าโรงงานต้องการ
ใช้ขายด้วย C.C.S. ในอนาคตโรงงานจะไม่มีอ้อยเข้าหีบ เพราะชาวไร่อ้อยขาด
ทุน ไม่มีเงินลงทุนต่อไป มีที่ทางก็ขายใช้หนี้หมด

ประยงค์ เนตยารักษ์, ผลกระทบต่อชาวไร่ไ้อยจากการเข้าภาคิน้ำตาล
โลก (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๐.

สมาคมกลุ่มชาวไร่ไ้อยเขต ๙, ที่ระลึกครบรอบ ๑๐ ปี (๕ ตุลาคม
๒๕๑๙), หน้า ๑๐๔-๑๐๕.



ศูนย์วิทยพัทยาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ โดยคิดต้นทุนการผลิต
น้ำตาลจากราคารับซื้ออ้อยตันละ ๔๑๐ บาท เป็นต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาว
กระสอบละ ๗๖๑.๐๕ บาท เป็นต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบกระสอบละ ๖๔๕.๗๐
บาท (โดยใช้เกณฑ์จากราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกในขณะนั้น ๑๐ เซนต์/ปอนด์
หรือประมาณ ๔,๔๕๓.๖๕ บาท/เมตริกตัน) ดังปรากฏดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประมาณการ ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายปีการผลิต ๒๕๒๒/๒๓

	(บาท/กระสอบ)	
	ทรายขาว	ทรายดิบ
ค่าอ้อย (ราคาอ้อยตันละ ๔๐๐ บาท	๕๓๕.๔๗	๔๕๓.๕๘
<u>หัก ค่าขายกากน้ำตาล</u>	<u>๕๐.๐๐</u>	<u>๒๒.๐๐</u>
	๔๘๕.๔๗	๔๓๑.๕๘
ค่าใช้จ่ายในการผลิตและจำหน่าย	๒๑๗.๗๒	๒๑๗.๗๒
รวมต้นทุนการผลิต	<u>๖๖๓.๑๙</u>	<u>๖๔๙.๓๐</u>
ก. ภาษีการค้า ๗.๗ % (คิดจากราคาน้ำตาล		
ทรายขาวกระสอบละ ๗๐๐ บาท)	๕๓.๕๐	
ต้นทุนการผลิตและจำหน่าย	<u>๗๒๖.๖๙</u>	

หมายเหตุ : เบียร์ เซนต์น้ำตาลทรายดิบ ๘๓ กก./ตันอ้อย
 เบียร์ เซนต์น้ำตาลทรายขาว ๗๖ กก./ตันอ้อย
 อ้อยจำนวน ๐๖ ล้านตัน
 - ไร่ผลิตน้ำตาลทรายขาว ๗.๕๕ ล้านตัน หรือผลิตน้ำตาล
 ทราย ๒๐๐,๐๐๐ ตัน
 - ไร่ผลิตน้ำตาลทรายดิบ ๘.๐๕ ล้านตัน หรือผลิตน้ำตาล
 ทรายดิบ ๒๒๘,๐๕๐ ตัน

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายพิจารณา หลังจากมีมติเห็นชอบตามหลักการดังกล่าวแล้ว จึงเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการกำหนดราคาน้ำตาลทราย ทั้งนี้ น้ำตาลทรายขาวธรรมดาขายส่งกระสอบละ ๗๐๐ บาท และราคาขายปลีก

กิโลกรัมละ ๗.๕๐ บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ ๗๕๐ บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๘.๐๐ บาท ในการประชุมระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมและฝ่ายโรงงานที่จัดให้มีขึ้นในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๒๒ ได้แจ้งมติของคณะกรรมการให้รับทราบ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้ร้องเรียนว่าเท่าที่โรงงานเปิดทำการผลิตน้ำตาลมาแล้วปรากฏว่ามีคุณภาพอ้อยต่ำมากที่สุด เนื่องจากความแห้งแล้งแล้วแล้งทำให้ได้รับผลผลิตน้ำตาลต่ำกว่าที่ประมาณไว้เมื่อตอนคำนวณต้นทุนการผลิต และฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้เสนอยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่า ราคาขายส่งตามมติคณะกรรมการดังกล่าว ขอให้กระทรวงพาณิชย์ประกาศเป็นราคาส่งมอบ ณ โรงงาน (Ex-Factory) แต่คณะกรรมการยังคงยืนยันมติเดิม ดังนั้น จึงให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการโดยผ่านเรื่องให้คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ออกประกาศใช้บังคับลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๒ ให้เปลี่ยนแปลงราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวธรรมดาจากกระสอบละ ๕๕๐ บาท เป็น ๗๐๐ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากกระสอบละ ๖๐๐ บาท เป็น ๗๕๐ บาท และเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาขายปลีกจากกิโลกรัมละ ๖ บาท เป็น ๗.๕๐ บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากกิโลกรัมละ ๖.๕๐ บาท เป็น ๘.๐๐ บาท

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระยะต่อมาหลังจากโรงงานได้เปิดหีบเพื่อผลิตน้ำตาลทรายไประยะหนึ่งแล้ว ปรากฏว่าปริมาณอ้อยที่ภาคใต้นั้นต่ำกว่าความเป็นจริง จึงประสบกับภาวะขาดแคลนอ้อยเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิต และปรากฏว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น จึงทำให้โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ซื้ออ้อยในราคาสูงกว่าราคาที่กำหนดรับซื้อแต่เดิม เพราะมีการเสนอซื้อราคาอ้อยให้สูงขึ้น เพื่อจะได้อ้อยนั้นมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตน การกระทำเช่นนั้นส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายต้องสูงขึ้นมากกว่าเดิมซึ่งขายตามราคาควบคุมก็ประสบภาวะขาดทุน เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้จึงทำให้เกิดผลขาดทุนมากขึ้น บรรดาโรงงานน้ำตาลจึงไม่เต็มใจที่จะขายในราคาที่ควบคุม ดังนั้น ภาวะการขาดแคลนน้ำตาลจึงเกิดขึ้นและปรากฏว่าน้ำตาลทรายขาวที่ขายปลีกกิโลกรัมละ ๗.๕๐ บาท นั้น ซื้อได้จากร้านค้าย่อยของกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น แต่ในท้องตลาดทั่วไปแล้วราคาน้ำตาลทรายขาวที่ขายกันราคากรัม

ละ ๑๐ - ๑๕ บาท ถ้าหากคุณภาพที่ราคาซื้อขายจะสูงกว่านี้และหรือซื้อไต่ยาก จึงทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นี้ ตลาดน้ำตาลเกิดความเป็นป่วนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมา

ต่อมาได้มีการวางแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายสำหรับแผนการผลิตปี ๒๕๒๓/๒๔ (ดูตารางที่ ๑) คณะกรรมการที่ดำเนินการ เรื่องนี้ขึ้น ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาล โดยมีใ้ค้ผ่านเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่คานนี้โดยเนหาะ ที่ประชุมได้ตกลงให้ราคารับซื้ออ้อยตันละ ๖๕๐ บาท โดยโรงงานผู้ผลิตน้ำตาลจ่ายเงินเพียง ๖๐๐ บาท ส่วน ๕๐ บาทนั้น รัฐบาลเป็นผู้รับภาระแทน กำหนดให้ผลิตน้ำตาลทรายขาว ๖๐๐,๐๐๐ ตัน พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายควบคุมดังนี้ ราคาน้ำตาลทรายขาวขายนวมอบ ณ โรงงาน กระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท ส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่ายส่งทุกท้องที่หัวว่าชยาฉวีกร ๑,๑๕๐ บาท และขายปลีกกิโลกรัมละ ๑๒ บาท ส่วนน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ขายนวมอบ ณ โรงงาน กระสอบละ ๑,๒๐๐ บาท ขายนวมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่ายส่ง กระสอบละ ๑,๒๕๐ บาท ขายปลีกกิโลกรัมละ ๑๓ บาท และในวันเดียวกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศเปลี่ยนแปลงราคาควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อจากนั้นจึงได้เสนอเรื่องนี้ให้คณะรัฐมนตรีลงมติและพิจารณาถึงการต่อไป

ส่วนค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวนั้นมีดังนี้

ปริมาณอ้อย	๑๕.๕	ล้านตัน
ผลิตน้ำตาลทรายขาว	๖,๐๐๐,๐๐๐	กระสอบ
ราคาอ้อยตันละ	๖๐๐	บาท
อ้อย ๑ ตัน ผลิตน้ำตาลทรายขาวได้	๓๘	กิโลกรัม
อ้อย ๑ ตัน ผลิตน้ำตาลทรายดิบได้	๔๖	กิโลกรัม
เฉลี่ยอ้อย ๑ ตัน ผลิตน้ำตาลได้	๔๒	กิโลกรัม

ดังนั้น ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวจึงปรากฏดังนี้

ค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทรายดิบ (บาท/กระสอบ)

	ค่าอ้อย (ราคาตันละ ๒๐๐ บาท)	๒๘๗.๖๗
<u>หัก</u>	ค่าขายกากน้ำตาล	๑๑๐.๐๐
	คงเหลือ	๕๘๗.๖๗
<u>บวก</u>	ค่าใช้จ่ายในการผลิตและจำหน่าย (ก)	๒๐๘.๗๘
	ค่าใช้จ่ายในการส่งออก	๑๒.๐๐
	ค่าคอกเบี้ย (๑)	๓๘.๕๐
	ผลตอบแทนการลงทุน ๑๕ %	๑๒๒.๕๗
	ราคาจำหน่าย ณ โรงงาน	<u>๘๖๕.๖๗</u>

ค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทรายขาว (บาท/กระสอบ)

	ค่าอ้อย (ราคาตันละ ๒๐๐ บาท)	๓๖๘.๒๐
<u>หัก</u>	ค่าขายกากน้ำตาล	๑๓๑.๐๐
	คงเหลือ	๒๓๗.๒๐
<u>บวก</u>	ค่าใช้จ่ายในการผลิตและจำหน่าย (ข)	๑๘๘.๘๘
	ค่าคอกเบี้ย (๒)	๕๘.๕๗
	ผลตอบแทนการลงทุน ๑๕ %	๑๓๘.๑๑
	ค่าภาษีการค้า ๓.๗ %	๘๕.๗๘
	ราคาจำหน่าย ณ โรงงาน	<u>๑,๑๐๙.๕๕</u>

สำหรับรายละเอียดในการคำนวณคอกเบี้ยเงินลงทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิตและจำหน่าย มีดังนี้

(๑) คัดจากต้นทุนการผลิต (ค่าวัตถุดิบรวมค่าใช้จ่ายในการผลิต) คอกเบี้ย ๗ % จากต้นทุน ๕๕๐ บาท (โดยประมาณจากการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินของ

ธนาคารแห่งประเทศไทย) และอีก ๙๕% ของต้นทุนการผลิต ที่เหลือคิดคอกเบี้ย
๑๕.๙๕%

(๒) จำนวนน้ำศาลทรายขาวที่ผลิต แบ่งออกเป็น ๑๕ งวต ๑๗ งวตแรก
เก็บไว้เฉลี่ย ๒ เดือน และ ๒ งวตหลัง เก็บไว้ ๑๓ เดือน โดยคิดจากต้นทุนการ
ผลิต (ค่าวัสดุคิดรวมค่าใช้จ่ายในการผลิต) คิดคอกเบี้ย ๑๕.๙๕% จาก ๙๕% ของ
ต้นทุนการผลิตทั้งหมด (ในการคิดคอกเบี้ยคิดเฉพาะค่าใช้จ่ายในการผลิตไม่รวมค่า
แรงงานประจำ ค่าซ่อมแซมเครื่องจักร และค่าเสื่อมราคา)

น้ำศาลทรายดิบ

น้ำศาลทรายขาว

ค่าใช้จ่ายในการผลิต

ค่าแรงชั่วคราวในฤดูเก็บ	๒๔.๖๔	๒๔.๖๔
ค่าแรงงานประจำ	๓๕.๗๕	๓๕.๗๕
ค่าซ่อมแซมเครื่องจักร	๓๘.๗๐	๓๘.๗๐
ค่าน้ำมันหล่อลื่นและเชื้อเพลิง	๘.๘๖๘	๘.๘๖๘
ค่ากระแสไฟฟ้าแรงสูง	๘.๗๐๕	๘.๗๐๕
ค่ากระสอบและค้าย	๑๘.๕๐	๑๖.๕๐
ค่ามะดิน ปูนขาว เกลือหินที่	๖.๘๓๘	๘.๘๗๗
ค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อม	-	-
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๐.๓๓๕	๐.๓๓๕
ค่าเสื่อมราคา	๒๘.๖๒๓	๒๘.๖๒๓
รวม	๑๖๘.๕๘๖	๑๖๘.๖๖๘

น้ำศาลทรายคิม

น้ำศาลทรายขาว

ค่าใช้จ่ายในการ เก็บและจำหน่าย

ค่าแรงงานกรรมกร	๓.๗๕	๒.๕
ค่าพาหนะบรรทุก	๑๒.๓๘๒	-
ค่าเช่าโกดัง	๖.๐๐	-
ค่าเบี้ยประกัน	๐.๗๕	๐.๗๕
ค่าใช้จ่ายสำนักงาน	๑๗.๕๑	๑๗.๕๑
รวม	๔๐.๑๘๘	๓๐.๖๖
รวมค่าใช้จ่ายในการผลิตและจำหน่าย	๓๐๘.๗๘ (ก)	๑๘๘.๗๘ (ข)

ที่มา : ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำศาล สำนักงานอัยยและน้ำศาล
หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ หน้า ๒

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดราคา

เรื่องของน้ำตานั้น จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ จากอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ปัญหาน้ำตายเป็นปัญหาชุมชนเมืองของไทยมาตลอด ปัญหาเหล่านี้ผ่าน มาส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องของน้ำตาสวนตลาดเสียมากกว่า เนื่องจากผลิตได้มาก เกินไปและราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ จึงทำให้ราคาส่งออกตกต่ำไปด้วย ดังนั้น บรรดาโรงงานน้ำตาลจึงเกรงราคาซื้ออ้อยจากชาวไร่ อ้อย เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้ ต่ำลง ซึ่งทำให้ชาวไร่ อ้อยต้องประสบกับความเดือดร้อนมาตลอด รัฐบาลต้อง เข้า มาช่วยเหลือชาวไร่ อ้อย โดยจ่ายเงินชดเชยหรือลดภาษีการค้าให้โรงงาน เพื่อที่ โรงงานจะได้รับซื้ออ้อยในราคาสูง ขึ้นบ้าง และสามารถชายน้ำตาลได้ในราคาควบคุม ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาช่วยอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นจำนวน มากและทำให้ราคารายได้ที่ควรได้จากอุตสาหกรรมน้ำตาลด้วย โดยมีวัตถุประสงค์ที่ สำคัญคือ คุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศให้สามารถอยู่รอดได้ ดังนั้นความ ช่วยเหลือต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปใดก็ตาม ผลสุดท้ายผู้ได้รับประโยชน์ก็คือโรงงาน อุตสาหกรรมน้ำตาลเหล่านั้น

ปัญหาน้ำตาลขาดตลาดชั่งนาน ๆ จึงจะเกิดขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้เกิดขาดแคลนน้ำตาลจนทำให้ผู้บริโภคต้องเข้าคิวกันซื้อน้ำตาล ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว น้ำตาลไม่ควรขาดแคลน แต่เป็นเพราะในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ราคาน้ำตาลใน ประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นและทาง ราชการอนุมัติให้ส่งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ได้ การส่งน้ำตาลออกไปเป็นจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงปริมาณความต้องการบริโภคใน ประเทศ จึงทำให้ปริมาณน้ำตาลเหลือบริโภคนภายในประเทศน้อยกว่าความต้องการ เป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็วก่อความเดือดร้อน แก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้โดยการกำหนดราคาขาย น้ำตาลทรายภายในประเทศดังต่อไปนี้มาแล้ว ซึ่งผลปรากฏว่าการกระทำเช่นนี้ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพราะราคาซื้ออ้อยในขณะนั้นสูงกว่าราคาควบคุม และทวี ความขาดแคลนให้มากยิ่งขึ้น จากกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับในขณะนั้น อันได้แก่ กฎหมายป้องกัน

การกำกับไว้เกินควร เพราะมีการ เลี้ยงกฎหมายโดยมีการ ซื้อขายในตลาดมีคามาก
 บ้างขึ้น รัฐบาลจึงต้องนำน้ำตาลออกขายในราคาควบคุมและกำหนดจำนวนซื้อในแต่ละ
 ครั้ง จึงทำให้ความขาดแคลนได้บรรเทาลงบ้าง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จนถึง
 ปัจจุบัน จะเห็นว่าราคาสินค้ายังคงเคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะตลาด ในขณะที่เกิด
 น้ำตาลในตลาดมีปัญหา เรื่องราคาน้ำตาลไม่มี เพราะราคาที่ขายโดยทั่วไปจะต่ำกว่า
 ราคาที่กำหนด แต่ถาเกิดภาวะขาดแคลนขึ้นเนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกและ
 ผลผลิตภายในประเทศผลิตได้น้อยแล้ว จะก่อให้เกิดการ กักตุนเก็งกำไร ในบรรดา
 พ่อค้า ผู้ผลิต และผู้บริโภค ดังนั้นจึงมีกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ
 ผูกขาดก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้เหล่านี้มิให้เกิดขึ้นได้ดังที่ใคร่ประสงค์ในปี
 พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงกล่าวได้ว่า การควบคุมดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด
 เพราะตราบไคที่รัฐบาลยังไม่สามารถ ฝึคความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน
 แล้วมาตรการทางกานการกำหนดราคา ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ แต่อย่างไร
 ก็ตามการ ดำเนินการ เช่นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้ผลิต ชาวไร่ไถ และ
 ก่อให้เกิดปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

เนื่องจากน้ำตาลทรายขาวของ แต่ละโรงงานมีคุณภาพต่างกัน แม้จะมีการ
 กำหนดมาตรฐานไว้ระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่น้ำตาลที่ผลิตได้จำนวนไม่น้อยยังมีคุณภาพ
 ต่ำกว่ามาตรฐาน การที่รัฐบาลกำหนดราคาให้เท่ากันจึงไม่เป็นการ ส่งเสริมให้โรงงาน
 ปรับปรุงคุณภาพของน้ำตาลทราย เพราะว่าไม่ว่าน้ำตาลคุณภาพดีหรือไม่ก็ตามก็คงขาย
 ได้ในราคาเดียวกัน ดังนั้นทางโรงงานจึงพยายามผลิตให้ต้นทุนต่ำสุดเพื่อเพิ่มส่วนต่าง
 ระหว่างราคาขายกับต้นทุนให้มากขึ้น จึง เป็นการ เอาเปรียบผู้บริโภคและก่อให้เกิด
 ความไม่เป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาลด้วยกัน ตลอดจนถึงผู้บริโภค

ส่วนในด้านราคาที่กำหนดนั้นจะเห็นได้ว่า ราคาที่รัฐบาลควบคุมราคาการ
 ขายส่งและขายปลีกนั้นอยู่ในระดับราคาที่มีคความเป็นจริง เช่นในขณะที่รัฐบาลประกาศ
 ควบคุมราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศให้ไม่เกิน ๙.๕๐ บาท แต่การซื้อขายส่วน
 ใหญ่ในโลกมีราคา ๑๕ - ๒๐ บาท ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อเอาใจประชาชนผู้บริโภคเพื่อแสดง
 ให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถควบคุมราคาสินค้าได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประชาชนในระยะยาว

โดยเฉพาะกับชาวไร่อ้อย นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดการกักตุนสินค้าอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มีเฉพาะในหมู่พ่อค้าเท่านั้นยังแผ่ขยายไปในหมู่ผู้บริโภครายใหญ่ โดยเฉพาะผู้บริโภครายใหญ่ได้ทุ่มเงินซื้อน้ำตาลกักไว้เป็นจำนวนมากจนรัฐบาลต้องขอยืมมาขายให้แก่ประชาชน ส่วนผู้บริโภครายย่อยและชาวบ้านทั่วไปก็ซื้อมากักตุนเพราะเกรงว่าจะไม่มีน้ำตาลใช้ในชีวิตประจำวัน จึงทำให้น้ำตาลทรายทวีความขาดแคลนมากยิ่งขึ้นและราคาก็แพงขึ้นเป็นเงาตามตัว

ในปี ๒๔๒๒/๒๓ ประเทศไทยประสบกับภาวะแห้งแล้งประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายลดพื้นที่การปลูกอ้อยเพื่อไม่ให้มีอ้อยมากเกินไปเกินความต้องการ ซึ่งจะทำให้ราคาอ้อยตกต่ำลง แต่เมื่อปรากฏว่าอ้อยที่ผลิตได้น้อยกว่าความต้องการ ดังนั้น โรงงานต่าง ๆ จึงพยายามซื้ออ้อยเข้าหีบซึ่งให้ราคาสูงยิ่งกว่าราคากำหนดรับซื้อ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นแต่ต้องขายในราคาที่รัฐบาลกำหนด จึงไม่เป็นแรงจูงใจให้มีการผลิตน้ำตาล แต่เนื่องจากรัฐบาลบังคับให้ผลิตตามปริมาณต้องการ ดังนั้น ราคายางจึงสูงขึ้น พ่อค้าขายปลีกไม่สามารถขายในราคาควบคุมได้จึงไม่ยอมขายน้ำตาลจึงไม่มีขาย เมื่อรัฐบาลได้สำรวจจำนวนน้ำตาลที่ผลิตปรากฏว่าโรงงานส่วนใหญ่ผลิตไม่ครบตามโควตาที่กำหนด จึงบังคับให้ผลิตเพิ่มมีฉะนั้นไม่ยอมให้ส่งน้ำตาลทรายดิบออกนอกจึงทำให้โรงงานต้องเปิดหีบทำการผลิตอ้อยใหม่ซึ่งสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก โดยนำน้ำตาลทรายดิบมาปั่นเป็นน้ำตาลทราย ต้นทุนจึงสูงขึ้นแต่ราคามีได้สูงขึ้น ดังนั้น โรงงานจึงอ้างว่าไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ จึงได้ผลิตน้ำตาลสีว่าแทนน้ำตาลทรายขาวและซื้อขายในราคาควบคุม และต่อมาราคายาได้สูงกว่าราคาควบคุม เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขเรื่องการกักตุนได้ ความเดือดร้อนจากภาวน้ำตาลทรายขาดแคลนได้กระทบกระเทือนถึงผู้บริโภครายใหญ่ไป ตลอดจนอุตสาหกรรมทั้งหลายที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ เพราะนอกจากจะซื้อหาน้ำตาลทรายได้ยากแล้วและต้องซื้อน้ำตาลมากักตุนไว้เพราะถ้าขาดวัตถุดิบอาจทำให้การผลิตหยุดชะงัก

การกำหนดราคาขายโดยรัฐบาล ทำให้อุตสาหกรรมที่ถูกควบคุมต้องรวมตัวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งในที่สุดทำให้เกิดอำนาจผูกขาดในกิจการ

ค่านั้น ๆ ขึ้น ถ้าเป็นสินค้าที่มีความขาดแคลนอำนาจต่อรองของรัฐบาลจะน้อยลง เพราะผู้ผลิตมีอำนาจต่อรองรัฐบาลสูงขึ้น ในที่สุดประชาชนผู้บริโภคสินค้านั้นต้องซื้อสินค้านั้น ๆ แพงขึ้น อันเป็นเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องของระบบการค้านั้น ๆ

การที่รัฐบาลเข้าไปกำหนดราคา ผลที่ตามมาทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเกิดขึ้นเป็นอันมากจากข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง^๒ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตและผู้ขายอยู่ในสภาวะถูกบีบบังคับและโดนัลการะหนักให้ถึงผู้บริโภคในที่สุดจนทำให้ผู้บริโภคมีอคติต่อผู้ผลิต และรัฐบาลได้เข้ามาช่วยในช่วงนี้ จึงเป็นการฉ้อโอกาสสร้างความนิยมต่อประชาชน จัดทำสินค้านั้นขายในราคาควบคุม ถึงแม้การกระทำนั้นจะทำให้ประเทศชาติสูญเสียเงินนับเป็นร้อยล้านบาทก็ตาม โดยผลประโยชน์นั้นตกอยู่กับคนจำนวนจำกัดแต่ผู้เสียหายผลประโยชน์นั้น ๆ คือประชาชนทั้ง

การรวมกลุ่มของฝ่ายโรงงานถ้ายิ่งใหญ่มากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีอำนาจผูกขาดมากขึ้นเท่านั้น และถ้าใหญ่พอที่จะทำให้อุตสาหกรรมกลุ่มเล็กหรือกลุ่มโรงงานอิสระต้องกำเนินนโยบายต่าง ๆ ตามกลุ่มใหญ่แล้ว ถือได้ว่าอุตสาหกรรมนั้นมีการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ ซึ่งกรณีโรงงานน้ำตาลนี้ถือได้ว่าเป็นการผูกขาดโดย ๒ กลุ่มใหญ่ อันได้แก่สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย และสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มโรงงานอิสระ ๔ โรง และโรงงานรัฐวิสาหกิจอีก ๔ โรงก็ตาม แต่ในการขายน้ำตาลไปต่างประเทศ ๔ โรงงานนี้ จะต้องขายผ่านบริษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นบริษัทของกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย

ประยงค์ เนตยารักษ์, ผลกระทบต่อชาวไร่ อ้อยจากการเข้าภาคิน้ำตาลโลก (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๔๕.

^๒จากการสัมภาษณ์

ประเทศ ดังนั้น วงการค่าน้ำตาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงมีความผันผวนอย่างมากกว่า
 ทุกครั้งที่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ เนื่องจากโรงงานไม่มีน้ำตาลทรายขาวให้กับพ่อค้า
 (ยี่บัว) โดยโรงงานอ้างว่าน้ำตาลทรายได้ขายหมดแล้ว ตลาดการค่าน้ำตาลทราย
 จึงมีการซื้อขายในตลาดมืดสูงกว่าราคาควบคุมมาก พ่อค้าขายปลีกไม่สามารถนำ
 น้ำตาลไปขายในราคาควบคุมได้ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนอย่างรุนแรงเกิดขึ้น
 รัฐบาลจึงถือโอกาสนี้สั่งน้ำตาลทรายจากประเทศอังกฤษเข้ามาขายในราคาควบคุม
 ซึ่งทำให้ภาวะขาดแคลนนั้น ๆ หมดไป แต่ประเทศต้องสูญเสียผลประโยชน์จำนวนนี้
 ไป ซึ่งเป็นเรื่องไม่มีใครได้คาดคิดมาก่อนว่า ประเทศไทยจะต้องกลายเป็นประเทศ
 สั่งน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมาบริโภค ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างกระชั้นชิดมาก
 สิ่งนี้จะก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังเพิ่มขึ้นในอนาคต ปัญหาเดิมที่มีอยู่ยังไม่สามารถแก้ได้
 ปัญหาที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นปัญหาที่ท้าทายรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาว่าจะเข้ามาช่วยแก้ปัญหา
 หรือจะเข้ามาเพิ่มปัญหา โดยเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ให้พรรคพวก ถ้าเป็นเช่นนั้น
 แล้วปัญหาเรื้อรังนี้ก็คงจะสิ้นสุดไปไคยาก

จากผลกระทบจากการที่รัฐบาลเข้าไปควบคุมราคาค้างกล่าวมาแล้ว จะเห็น
 ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นและส่งผลให้เห็นในปัจจุบัน ดังนี้

การแก้ปัญหาหน้าตาลเป็นไปในแบบการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ประกอบด้วย
 ความไม่สมบูรณ์ของตลาด จึงทำให้บางขณะมีการแข่งขันกันจำหน่ายโดยการตัดราคา
 กันจนทำให้ผู้ผลิตผู้จำหน่ายบางรายต้องล้มเลิกกิจการไป แต่บางครั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่าย
 ก็รวมตัวกันกำหนดราคาส่งความปั่นป่วนให้เกิดขึ้นในตลาดเช่นกัน ซึ่งก่อให้เกิด
 ความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป จนทำให้รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงตลาดโดยการ
 กำหนดราคาขายและให้ความช่วยเหลือในคันต่าง ๆ ทั้งได้กล่าวแล้ว นับตั้งแต่บัดนั้น
 เป็นต้นมา ปัญหาเรื่องอ้อยและน้ำตาลซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับชาวไร่ อ้อย ฝ่าย
 โรงงานน้ำตาล ผู้ค่าน้ำตาล ผู้ส่งออก และประชาชนผู้บริโภคโดยทั่วไปอย่างมาก
 นอกจากนั้น ยังเกี่ยวข้องกับการค่าน้ำตาลของตลาดโลก เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาระดับ
 ชาติ และมีผลสะท้อนถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนฐานะ
 การเมืองของรัฐบาล จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีความยุ่งยากละเอียดอ่อน
 แตกต่างกันไป

นอกจากนั้น ตลอดเวลาที่ผ่านมากการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลไม่ค่อยมีการวางแผนแต่ประการใด ไม่ว่าจะเป็นแผนระยะสั้นหรือระยะยาวก็ตามจึงทำให้ขาดเป้าหมายที่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากอาจมีปัญหามาจากภายนอกประเทศและภาวะคืนฟ้าอากาศภายในประเทศได้มีนโยบายค้ำราคาโดยมีการกำหนดราคาขายส่งและราคาขายปลีก แต่ปรากฏว่าราคาที่ซื้อขายตามความเป็นจริงนั้นสูงกว่าราคาที่ควบคุม จึงเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวนั้นไร้ประสิทธิภาพและส่งผลทำให้การกำหนดราคาไม่คุ้มค่า รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการปราบปราม ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภคที่ทำการกักตุนน้ำตาล นอกจากนี้ ปัญหาการลักลอบนำตาลออกต่างประเทศในภาวน้ำตาลขาดแคลนยังคงเกิดขึ้นมาตลอด ถึงแม้รัฐบาลจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ให้หมดไป เช่น กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งได้ให้อำนาจการจัดการไว้มากแต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ทั้งนี้ถึงแม้กฎหมายจะมีหลักการที่ดีแต่ในทางปฏิบัตินั้นกระทำไต่ยาก เพราะระบบและวิธีจำหน่ายมีขั้นตอนมากมายและสับสนยากแก่การควบคุม นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลยังคงเผชิญกับแรงกดดันทางการเมือง จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาระเบิดราคาน้ำตาลโดยใช้กลไกทางการเมืองเข้ามาแก้ไข และทำให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานค้ำนี้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้คุ้มค่าเท่าที่ควร ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจึงเรื้อรังมาตลอดจนถึงปัจจุบัน และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในอดีตมาก่อน ซึ่งผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวรวมกันไม่น้อยกว่า ๕๕๐,๐๐๐ ตัน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว การควบคุมการผลิตน้ำตาลประจำปีที่ได้ปฏิบัติมาในอดีตนั้น ได้อาศัยความร่วมมือจากโรงงานน้ำตาลมิได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีข้อจำกัดอยู่มาก กล่าวคือมาตรา ๑๘ (๒) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา "กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทรายซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาล" เท่านั้น ไม่มีอำนาจกำหนดปริมาณค่าสูง ทั้งนี้ ตามข้อเท็จจริง

ทางราชการไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาว ไม่ต่ำกว่า ๕๕๐,๐๐๐ ตัน และหากโรงงานน้ำตาลจะไม่ให้ความร่วมมือก็ไม่สามารถบังคับโดยกฎหมายฉบับนี้ แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจนี้ไว้ก็ตาม เช่น กฎหมาย กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด แต่ปรากฏว่าไม่สามารถบังคับได้เช่นกัน เช่นในกรณี เมื่อเกิดปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนอันเนื่องมาจากโรงงานน้ำตาลผลิต น้ำตาลน้อยกว่าที่กำหนด กระทรวงพาณิชย์จึงสั่งให้โรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง โรงงาน น้ำตาลไทย และโรงงานน้ำตาลขอนแก่น นำน้ำตาลทรายดิบไปผลิตเป็นน้ำตาลทราย ขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ กระสอบ ทั้งนี้เพื่อให้โรงงานน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ มีเพียงพอกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต แต่ ในการนำน้ำตาลทรายดิบไปทำเป็นน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ต้องมีค่าใช้จ่ายในการผลิต สูง จึงทำให้ไม่สามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ผลิตขึ้นใหม่ตามราคาควบคุม ได้ จึงได้ให้ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงตามความเหมาะสมของภาวะตลาดซึ่งปรากฏว่าโรงงาน ทั้ง ๓ โรงงาน ไม่เคยผลิตน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ตามคำสั่งของคณะกรรมการกลาง กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงไม่มีคำสั่งยกเลิกประกาศฉบับนั้น (โปรด ดูประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ ๓๓ และ ๓๕)

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ทรายเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๒๓ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ชี้แจงให้ทราบว่าในปีนี้ ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ลดลงมากกว่าที่คาดไว้มาก จึงทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นมาก เนื่องจากราคารับซื้ออ้อยได้เพิ่มจากตันละ ๔๐๐ บาท เป็น ๔๕๐-๕๐๐ บาท ทำให้ โรงงานน้ำตาลใหญ่ ๆ หลายโรงต้องปิดทึบเร็วขึ้นมาก จึงเกรงว่าจะเป็นสาเหตุ ทำให้การผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่ครบจำนวนที่จัดสรร จึงได้สั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าไป ตรวจสอบตอกน้ำตาลในโรงงานผลิตน้ำตาลและสถานที่เก็บ เมื่อทุกโรงงานปิดทึบแล้ว ปรากฏว่าปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่จัดสรรให้ผลิต ๕,๕๐๐,๐๐๐ กระสอบ ซึ่งตาม ตัวเลขแล้วปรากฏว่าผลิตได้ ๕,๐๔๔,๕๕๐ กระสอบ ขาดจากปริมาณที่กำหนดไว้ ๓๐๐,๐๕๐ กระสอบ คิดเป็นร้อยละ ๕.๖๖ ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศเริ่มสูง กว่าราคาที่ราชการกำหนด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า น้ำตาลทรายขาวขาดแคลนเนื่อง

มาจากสาเหตุดังนี้

๑. ปริมาณ อ้อยมีน้อยกว่าที่คาดคะเนไว้มาก

๒. ผู้ใช้น้ำตาลทั้งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและผูบริโภค ตลอดจนพ่อค้าน้ำตาลโกโก้ชื่อน้ำตาลล่วงหน้าไว้จนหมดสิ้น ควบเถรงว่าน้ำตาลจะเกิดขาดแคลนขึ้น และโรงงานโกโก้ชายน้ำตาลออกไปจนหมดสิ้น เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนใช้จ่ายการซื้ออ้อยที่สูงขึ้น

๓. การที่น้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกมีราคาตกต่ำมาตลอด แต่ปรากฏว่าตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๒๒ ราคามีแนวโน้มจะตลอดเวลา จึงได้มีการ ลักลอบขนาน้ำตาลทรายขาวออกไปประเทศใกล้เคียงมากขึ้น และโรงงานโกโก้ชายน้ำตาลทรายดิบมากขึ้น และโรงงานโกโก้ชายน้ำตาลทรายดิบมากขึ้นแล้วผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่ครบปริมาณที่ได้รับจัดสรร จึงเป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศอย่างรุนแรงภายหลังสิ้นสุดฤดูกาลผลิตแล้ว

๔. ราคาน้ำตาลทรายขาวที่ทางราชการกำหนดควบคุมไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงจึงทำให้ผู้ขายไม่เต็มใจที่จะขนาน้ำตาลออกขายในท้องตลาดจึงก่อให้เกิดตลาดมืดขึ้นทั่วไป

เท่าที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเรื่องอ้อยและน้ำตาลโคส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยหรือผูบริโภค ถ้ารัฐบาลกำหนดราคารับซื้ออ้อยในราคาสูงเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อย รัฐบาลต้องปรับราคาควบคุมให้สูงขึ้นผูบริโภคจึงเป็นผู้รับภาระนั้น ถ้าหาก รัฐบาลควบคุมราคาน้ำตาลทรายทางโรงงานจะหันไปกคราการรับซื้ออ้อยซึ่งจะทำให้ชาวไร่อ้อยเดือดร้อน แต่ปรากฏว่าผลผลิตอ้อยน้อยกว่าความต้องการ ทางโรงงานจึงต้อง ยอมซื้ออ้อยในราคาสูงกว่าที่กำหนดด้วยวิธีการนี้ไปให้ผูบริโภคเมื่อรัฐบาลไม่ยอมปรับราคาใหม่น้ำตาลจึงขาดหายไปจากตลาด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายหลักเกี่ยวกับน้ำตาลโคประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ซึ่งส่งผลกระทบดังนี้คือ

๑. เกือบค่าธรรมเนียมหน้าศาลส่งออกไม้ไค้ทั้งที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลก สูงสุดในรอบ ๕ ปี ที่ผ่านมา
๒. โรงงานน้ำตาลไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของทางราชการที่ให้ผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ๕๕๐,๐๐๐ ตัน ให้ครบเสียก่อนจึงจะอนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายคิบบอกนอกไค้
๓. ราคาควบคุมของน้ำตาลทรายขาวชายส่งและชายปลีก ไม่มีผลใช้บังคับไค้เลย
๔. กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถแก้ปัญหาการกักตุนน้ำตาลเพื่อเก็งกำไรในตลาดคาน้ำตาล

จึงเห็นไค้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปีการผลิต ๒๕๒๒/๒๓ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี แต่สำหรับปีการผลิต ๒๕๒๒/๒๓ จะรุนแรงกว่าที่ผ่านมามา เพราะน้ำตาลเกิดขาดแคลนอย่างมาก จนรัฐบาลถึงกับต้องสั่งให้โรงงานน้ำตาลทรายคิบบอกมาขึ้นเป็นน้ำตาลทรายเพื่อบริโภค ซึ่งออกมาในรูปน้ำตาลทรายสีรำ การที่โรงงานไค้ปิดแล้วและสั่งให้ผลิตน้ำตาลทรายนี้ ไค้ก่อให้เกิดต้นทุนอย่างมาก ทั้งในด้านการเดินเครื่องจักร น้ำมันเชื้อเพลิง จึงทำให้น้ำตาลทรายที่ผลิตนั้นมีต้นทุนสูงกว่าราคาควบคุมจึงไม่เป็นเรื่องจูงใจให้มีการผลิตออกขาย ในที่สุดภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายก็ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนในที่สุด รัฐบาลไค้ทำสัญญาแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายขาวกับน้ำตาลทรายคิบบอกจากประเทศอังกฤษมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้านี้.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1

แผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

แผนการผลิตปี 2522 - 23		แผนการผลิตปี 2523 - 24	
1. ราคารับซื้ออ้อยตันละ	410 บาท	1. ราคารับซื้ออ้อยตันละ	650 บาท
2. กำหนดให้ผลิตน้ำตาล		2. กำหนดให้ผลิตน้ำตาล	
ทรายขาว	550,000 ตัน	ทรายขาว	600,000 ตัน
3. ราคาน้ำตาลทรายขาว		3. ราคาน้ำตาลทรายขาว	
- ขายส่งมอบ ณ โรงงาน	-	- ขายส่งมอบ ณ โรงงาน	
- ขายส่งมอบ ณ กรุงเทพฯ		กระสอบละ	1,160 บาท
กระสอบละ	700 บาท	- ขายส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่าย	
- ขายปลีกกิโลกรัมละ	7.50 บาท	ส่งทุกห้องที่หัวราชอาณาจักร	1,150 บาท
ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์		- ขายปลีกกิโลกรัมละ	12 บาท
- ขายส่งมอบ ณ โรงงาน	-	ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์	
- ขายส่งมอบ ณ กรุงเทพฯ		- ขายส่งมอบ ณ โรงงาน	
กระสอบละ	750 บาท	กระสอบละ	1,200 บาท
- ขายปลีกกิโลกรัมละ	8 บาท	- ขายส่งมอบ ณ สถานที่ของผู้จำหน่าย	
4. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว		ผู้จำหน่ายฯ	1,250 บาท
- ให้จำหน่ายน้ำตาลทรายขาวได้โดยเสรี		- ขายปลีกกิโลกรัมละ	13 บาท
		4. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว	
		- ให้โรงงานสามารถนำออกจำหน่ายได้โดย	
		เสรีในอัตรา 25% ของผลผลิตทั้งหมด หรือ	
		ประมาณ 1,500,000 กระสอบ	
		- ให้นำออกจำหน่ายโดยเฉลี่ยในรอบ 12	
		เดือน จำนวน 60% หรือ 3,600,000	
		กระสอบ	
		- ให้สำรองเพื่อการบริโภคในปลายปีหรือเพื่อ	
		เหตุอื่น ๆ อันอาจจะเกิดขึ้น จำนวน 15%	
		หรือ 900,000 กระสอบ	

ฤดูกาลผลิตปี 2522 - 23

5. อัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก

- ราคาขายไม่เกินตันละ 7,000 บาท
ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม
- ราคาขายเกินตันละ 7,000 บาท
เฉพาะส่วนที่เกิน แต่ไม่เกิน 8,000
บาท เก็บร้อยละ 35 ของราคา
- ราคาขายเกินตันละ 8,000 บาท
เฉพาะส่วนที่เกิน แต่ไม่เกิน 9,000
บาท เก็บร้อยละ 70 ของราคา
- ราคาขายเกินเมตริกตันละ 9,000
บาท เฉพาะส่วนที่เกิน เก็บร้อยละ
100 ของราคา

6. ภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายที่ส่งออกในปี 2523

- ปลอดภาษีสำหรับน้ำตาลทรายดิบ และ
น้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกในปี 2523

ฤดูกาลผลิตปี 2523 - 24

5. อัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก

- ราคาขายไม่เกินตันละ 8,500 บาท
ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม
- ราคาขายเกินตันละ 8,500 บาท เฉพาะ
ส่วนที่เกินแต่ไม่เกิน 10,000 บาท เก็บ
ร้อยละ 20 ของราคา
- ราคาขายเกินตันละ 10,000 บาท เฉพาะ
ส่วนที่เกิน แต่ไม่เกิน 11,500 บาท เก็บ
ร้อยละ 50 ของราคา
- ราคาขายเกินเมตริกตันละ 11,500 บาท
ขึ้นไป เก็บร้อยละ 80 ของราคา

6. ภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายที่ส่งออกในปี 2524

- ใยกเว้นภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบ
ที่องค์การคลังสินค้าส่งออกนอกราชอาณาจักร
จำนวน 90,376 เมตริกตัน เฉพาะที่ส่งออก
นอกราชอาณาจักรในปี 2524
- ใยกเว้นภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ผลิต
ไว้ก่อนวันที่ 4 พฤศจิกายน 2523 (ค้างฤดู)
ในจำนวนไม่เกิน 99,103 เมตริกตัน
เฉพาะที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรไม่ช้า
กว่าวันที่ 31 มีนาคม 2524
- ใหลดภาษีการค้าสำหรับการขนาน้ำตาลทราย
ดิบในฤดูกาลผลิตปี 2523 - 24 และจัด
เก็บในอัตราร้อยละ 3.0 ของรายรับ
เฉพาะน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรในปี 2524

กฎการผลิปี 2522 - 23

7. การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินค่าน้ำตาลทรายดิบในกฎการผลิปี 2522 - 23
- จำนวนไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิต แต่ไม่เกินกระสอบละ 450 บาท
8. หลักการในการขายน้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศล่วงหน้า
- ให้น้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศล่วงหน้าโดยเสรี

กฎการผลิปี 2523 - 24

7. การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินค่าน้ำตาลทรายดิบในกฎการผลิปี 2523 - 24
- จำนวนไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนตามเลตเตอร์ออฟเครดิต แต่ไม่เกินกระสอบละ 650 บาท
8. หลักการในการขายน้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศล่วงหน้า
- ให้น้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศล่วงหน้าโดยเสรีว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าราคาน้ำตาลประจำวันในตลาดนิวยอร์ก 2 เซนต์ต่อปอนด์ของวันที่ตกลงซื้อขาย

ที่มา : ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล
สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2

ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวในกรุงเทพมหานคร

(บาท/กก.)

เดือน	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
ม.ก.	3.81	3.87	4.28	4.29	5.09	5.20	5.07	4.58	7.37	10.60
ก.พ.	3.87	4.00	4.25	4.29	5.07	4.97	5.07	4.58	7.38	10.36
มี.ค.	4.07	4.05	4.29	4.32	5.16	4.88	5.18	4.77	7.48	
เม.ย.	4.42	3.97	4.27	4.34	5.28	4.83	5.08	5.22	8.67	
พ.ค.	4.20	3.93	4.27	4.39	5.30	4.87	5.09	5.18	9.36	
มิ.ย.	4.19	4.12	4.23	4.41	5.17	4.82	4.91	5.18	8.71	
ก.ค.	4.23	4.20	4.22	4.52	5.17	4.66	4.99	5.47	14.77	
ส.ค.	4.35	4.28	4.27	4.54	5.20	4.56	5.08	5.53	12.95	
ก.ย.	4.37	4.32	4.52	4.50	5.49	4.55	5.23	5.72	10.73	
ต.ค.	4.53	4.19	4.45	4.46	5.23	4.50	5.22	6.28	10.56	
พ.ย.	4.60	4.16	5.07	4.62	5.26	4.51	4.84	7.35	12.29	
ธ.ค.	3.91	4.21	4.88	4.90	5.27	4.78	4.46	7.26	11.06	
เฉลี่ย	4.21	4.11	4.42	4.47	5.22	4.76	5.02	5.59	10.11	

ที่มา : ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล
สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

ตารางที่ 3

ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวในกรุงเทพมหานคร
(บาท/กก.)

เดือน	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
ม.ค.	4.29	4.38	4.65	4.70	5.59	6.08	6.00	5.38	8.30	12.00
ก.พ.	4.34	4.38	4.63	4.71	5.69	6.00	6.00	5.25	8.50	11.75
มี.ค.	4.50	4.38	4.63	5.09	5.75	6.00	6.00	5.34	8.49	
เม.ย.	4.79	4.38	4.63	5.00	5.86	5.89	6.00	5.71	8.98	
พ.ค.	4.53	4.38	4.63	5.00	6.08	5.88	6.00	5.75	10.04	
มิ.ย.	4.50	4.38	4.63	5.15	6.00	5.88	6.00	5.75	9.94	
ก.ค.	4.50	4.38	4.63	5.25	5.80	5.88	6.00	5.95	17.05	
ส.ค.	4.50	4.38	4.63	5.25	5.75	5.69	6.00	6.-	18.45	
ก.ย.	4.53	4.38	4.88	5.10	5.75	5.50	6.00	6.11	13.18	
ต.ค.	4.67	4.38	4.75	5.00	5.75	5.50	6.00	6.69	10.86	
พ.ย.	4.75	4.46	5.02	5.14	5.75	5.50	6.00	7.37	13.80	
ธ.ค.	4.42	4.38	5.03	5.44	5.83	5.65	5.41	7.50	12.25	
เฉลี่ย	4.53	4.39	4.73	5.07	5.80	5.79	5.95	6.07	11.65	

ที่มา : ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล
สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

ตารางที่ 4
ตาราง เปรียบเทียบราคาขายส่ง และขายปลีกน้ำตาลทรายขาวในประเทศไทย
 กับราคาที่ทางการควบคุมชั้นสูง

ปีปฏิทิน	ราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่ง		ราคาน้ำตาลทรายขาวขายปลีก	
	ราคาควบคุม 1/	ราคาซื้อขายกันจริง 2/	ราคาควบคุม	ราคาซื้อขายกันจริง 2/
2515	4.00	4.21	4.50	4.53
2516	4.00	4.11	4.50	4.39
2517	4.00	4.42	4.50	4.73
2518	5.00	4.47	5.50	5.07
2519	5.00	5.22	5.50	5.80
2520	5.00	4.76	5.50	5.79
2521	5.00	5.02	5.50	5.95
2522	5.50	5.59	6.00	6.07
2523	7.00	10.11	7.50	11.65

1/ ราคาควบคุมกระสอบละ (100 กิโลกรัม) 400, 500 และ 550 บาทตามลำดับ
 หรือราคา กิโลกรัมละ 4.00, 5.50 บาทตามลำดับ

2/ จากการสืบราคาน้ำตาลประจำวันของกรมการค้าภายใน