



บทที่ ๕

โครงสร้างการจำหน่ายน้ำตาลของไทยในตลาดต่างประเทศ

โครงสร้างทางการตลาดของอุตสาหกรรมน้ำตาลทั่วโลกในปัจจุบัน มีได้ดำเนินไปโดยเสรีตามกลไกของตลาด แต่จะถูกควบคุมอยู่ตลอดเวลาทั้งการค้าภายในประเทศและระหว่างประเทศ การควบคุมการค้าน้ำตาลดังกล่าวมีปรากฏทั้งในประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศผู้ส่งออกจตุมุ่งหมายในการควบคุมก็คือ ประสงค์จะรักษาสินค้าประเภทนี้ไว้ใช้บริโภคภายในประเทศอย่างพอเพียง เพราะน้ำตาลเป็นสินค้าซึ่งจำเป็นต่อการครองชีพและเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมหลายประเภท ฉะนั้น หากปล่อยให้ส่งออกโดยไม่มีการควบคุมแล้วน้ำตาลภายในประเทศจะลดน้อยลงและมีราคาสูงขึ้น เป็นที่เดือดร้อนต่อผู้บริโภค สำหรับประเทศผู้นำเข้าการควบคุมมักจะมีคามมุ่งหมายหลายประการแตกต่างกันไปตามแต่กรณีดังนี้ คือ

ก. เพื่อให้มีน้ำตาลมีปริมาณที่เหมาะสมกับความต้องการภายในประเทศ และป้องกันมิให้ราคาสูงหรือต่ำจนเกินควร เช่น การควบคุมทางการค้าของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นประการสำคัญ

ข. เพื่อช่วยเหลือการผลิตน้ำตาลภายในประเทศ ดังเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา

ค. เพื่อสงวนเงินตราต่างประเทศ ในหลายประเทศที่ประสบปัญหาเรื่องดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทุนสำรองมีน้อย จึงมักจะควบคุมการนำเข้าอย่างใกล้ชิด ซึ่งรวมตลอดมาจนถึงสินค้าประเภทน้ำตาลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา

ประเภทของตลาดน้ำตาลต่างประเทศ

การค้าน้ำตาลของโลกแบ่งออกได้เป็น ๒ ตลาด ดังนี้คือ

ก. การค้าน้ำตาลนอกตลาดเสรี (Trade Outside Free Market) เป็นตลาดการค้า

ตามข้อตกลงพิเศษ (Preferential Market) ซึ่งประเทศผู้นำเข้าดำเนินการควบคุมการซื้ออย่างใกล้ชิด ตลาดดังกล่าวมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ^๑

๑. ตลาดที่มีการควบคุมด้วยระบบโควตา (Quota System) หมายถึงการควบคุมการนำเข้าในปริมาณที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งในกรณีของน้ำตาลอาจจะรวมไปถึงโควตานำเข้าที่ได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากรด้วย โควตานำเข้าของประเทศเหล่านี้ประเทศผู้นำเข้าเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง เรียกว่า "โควตาที่กำหนดขึ้นเอง" (Autonomous Quota) ขณะนี้มีใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ตลาดของแต่ละประเทศดังกล่าวมีลักษณะดังนี้

ก) ตลาดน้ำตาลสหรัฐอเมริกา มีลักษณะสำคัญสองประการ คือ การควบคุมทางด้านปริมาณให้เหมาะสมกับความต้องการภายในประเทศ และควบคุมทางด้านราคาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งผู้บริโภค ผู้ผลิต และผู้นำเข้าจากต่างประเทศ การควบคุมทั้งสองด้านมีสาระสำคัญดังนี้

๑) การควบคุมทางด้านปริมาณ สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ผลิตน้ำตาลได้บ้างบางส่วน แต่ไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ดังนั้น กฎหมายน้ำตาลจึงได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอุปทานน้ำตาลให้เหมาะสมกับความต้องการบริโภคภายในประเทศในแต่ละปีไว้เป็นขั้น ๆ ดังนี้คือ ขั้นที่หนึ่ง ปริมาณความต้องการปริมาณน้ำตาลที่จะใช้บริโภคในสหรัฐอเมริกาตลอดปีหน้า ขั้นที่สอง จัดสรรน้ำตาลให้แก่แหล่งผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ ขั้นที่สาม ปรับปริมาณความต้องการน้ำตาลขึ้นลงได้ตามความเหมาะสม ถ้าปริมาณน้ำตาลที่กำหนดไว้ในขั้นที่หนึ่งมีจำนวนมากหรือน้อยจนเกินไป ขั้นที่สี่ การจัดสรรโควตาโดยกำหนดปริมาณน้ำตาลส่วนที่เป็นของผู้ผลิตภายในประเทศเสียก่อนเป็นจำนวนแน่นอน และจะกำหนดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะต้องการส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ ส่วนแหล่งผลิตต่างประเทศนั้นจะจัดสรรโควตาโดยอาศัยหลักความตั้งใจและความสามารถในการส่งมอบที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์พิจารณา

^๑ อำนวย ปะติเส, เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย (กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์รุ่งเรือง-ธรรม, ๒๕๑๗), หน้า ๖๔.

๒) การควบคุมทางด้านราคา วัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบายราคาน้ำตาลของสหรัฐอเมริกา คือ การรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศให้มีการเคลื่อนไหวขึ้นลงในช่วงแคบ ๆ โดยกำหนดราคาเป้าหมาย (Target Price) ราคาเป้าหมายนี้หมายถึงราคาน้ำตาลทรายดิบที่จะรักษาอัตราส่วนระหว่างราคาน้ำตาลกับดัชนีราคาสินค้าอื่น (Parity Price Index) และดัชนีราคาสินค้าขายส่ง (Wholesale Price Index) ให้เป็นไปตามเป้าหมายในแต่ละเดือน รัฐบาลจะใช้ระบบโควตาดังกล่าวแล้วเพื่อควบคุมราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาที่กำหนดไว้ แต่ถ้ารัฐบาลเห็นว่าราคาจะสูงกว่าราคาเป้าหมาย ก็จะประกาศให้เพิ่มโควตา ในกรณีตรงข้าม หากเห็นว่าราคาจะต่ำเกินไป ก็จะประกาศลดโควตาลง ดังนั้น ราคาน้ำตาลทรายในสหรัฐอเมริกาจึงมีเสถียรภาพ

ข) ผลค้าน้ำตาลของเครือจักรภพอังกฤษ ประเทศอังกฤษผลิตน้ำตาลได้เพียงเล็กน้อย คือประมาณครึ่งหนึ่งของความต้องการเท่านั้น นอกนั้นได้มีการนำน้ำตาลเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากทุกปี อังกฤษจึงได้ทำข้อตกลงกับประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ เรียกว่า ข้อตกลงน้ำตาลของเครือจักรภพ ข้อตกลงฯ ได้ใช้ระบบโควตา เพื่อจำกัดปริมาณการส่งออกของประเทศสมาชิกไปยังตลาดพิเศษและตลาดที่กำหนดราคาพิเศษ ตลาดพิเศษหมายถึงตลาดสำหรับส่งน้ำตาลจากประเทศในเครือจักรภพเข้าไปจำหน่ายได้โดยเสียภาษีอากรขาเข้าในอัตราต่ำเป็นพิเศษ อันได้แก่ ตลาดของประเทศแคนาดา และตลาดของประเทศอังกฤษ ส่วนตลาดที่กำหนดราคาพิเศษ หมายถึงตลาดซึ่งรับซื้อน้ำตาลในราคาและปริมาณที่กำหนดไว้ในข้อตกลงฯ ราคาน้ำตาลที่จะซื้อขายกันในประเทศอังกฤษมีการปรับปรุงทุกปีเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตและราคาสินค้าอื่น

๒. ตลาดที่มีการควบคุมด้วยระบบภาษีศุลกากร (Tariff System) การควบคุมด้วยระบบภาษีศุลกากรมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ การเก็บภาษีเพื่อรายได้และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรม แต่ภาษีสำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มพูนรายได้และยกระดับการว่าจ้างทำงานในประเทศนั่นเอง เช่น การก้ำน้ำตาลของกลุ่มตลาดร่วมยุโรปหรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรปประกอบด้วยประเทศเยอรมันตะวันตก อิตาลี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก อังกฤษ ไอร์แลนด์ และเดนมาร์ก ตลาดร่วมยุโรปมีการควบคุมราคาน้ำตาลอยู่ ๒ ราคา คือ ราคาเป้าหมายและราคาประกัน (Intervention

Price) ราคาเป้าหมายหมายความว่าราคาน้ำตาลในระดับสูงพอที่โรงงานสามารถจ่ายราคาหัวผักกาดหวานได้อย่างยุติธรรม ราคาดังกล่าวจะมีการกำหนดในระยะก่อนเริ่มปีการผลิตประมาณ ๓ เดือน โดยกำหนดราคาน้ำตาลที่มีคุณภาพได้มาตรฐานในบริเวณแหล่งผลิตที่เหลือใช้ คิดเป็นราคา เอฟ.โอ.ซี. ของโรงงาน ส่วนราคาประกันหมายความว่าราคาที่รัฐบาลจะเข้าไปปรับซื้อ หรือระดับราคาขั้นต่ำนั่นเอง ราคานี้จะต่ำกว่าราคาเป้าหมาย

นอกจากนี้ ตลาดร่วมยุโรปยังได้มีการควบคุมปริมาณการผลิตภายในกลุ่มโดยกำหนดไว้เป็นโควตาพื้นฐาน ผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดร่วมยุโรปจะได้รับการจัดสรรให้ดำเนินการผลิตตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นโควตาพื้นฐานสำหรับโรงงานแต่ละแห่ง หากผู้ผลิตรายใดดำเนินการผลิตตามปริมาณนี้ จะได้รับการประกันราคา แต่ถ้าผลิตเกินโควตาซึ่งไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของโควตาพื้นฐาน ปริมาณผลิตส่วนเกินโควตาพื้นฐานภายในขอบเขตดังกล่าวจะถูกเรียกเก็บภาษีการผลิตและสามารถขายในราคาประกันได้ ส่วนกรณีที่ผู้ผลิตทำการผลิตเกินโควตาที่ได้รับเกินกว่าร้อยละ ๓๕ ของโควตาแล้ว ปริมาณส่วนเกินนั้นจะขายให้ตลาดภายในประเทศไม่ได้ และจะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในการส่งออกด้วย

๓. ตลาดที่มีการควบคุมด้วยระบบทางการค้า (Trade Agreement System) ของกลุ่มประเทศสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ ได้แก่ การค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ คิวบากับสหภาพโซเวียต คิวบากับสาธารณรัฐประชาชนจีน คิวบากับเชโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ ยูโกสลาเวีย บัลแกเรีย เยอรมนีตะวันออก มองโกเลีย สาธารณรัฐประชาชนไต้หวันประชาชนเกาหลี และเวียดนาม การค้ำน้ำตาลจะดำเนินไปโดยอาศัยข้อตกลงพิเศษภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนของต่อของ (Barter System) ราคาเฉลี่ยลงกันก็สูงกว่าตลาดเสรี

๔. การค้ำน้ำตาลในกลุ่มเล็ก ๆ เช่น ตลาดน้ำตาลในกลุ่มแอฟริกาและมาลากาซี (Africa and Malagasy Sugar Agreement) และตลาดร่วมอเมริกากลาง (Central American Common Market Pool) เป็นต้น

ข. การค้ำน้ำตาลในตลาดโลกหรือตลาดเสรี (World Market or Free Market) ได้แก่ ตลาดน้ำตาลที่มีการซื้อขายนอกเหนือจากตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษ ซึ่งมีปริมาณซื้อขายผลผลิต

น้ำตาลของโลกเพียงประมาณ ๑ ใน ๘ ของปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ของโลก และเนื่องจากเป็นตลาดที่มีขนาดเล็กจึงมักจะได้รับผลกระทบกระเทือนมากเมื่อมีเหตุการณ์ทางการเมือง หรือทางการค้าเกิดขึ้นกับตลาดตามข้อตกลงพิเศษ ราคาน้ำตาลในตลาดเสรีเป็นไปตามลักษณะอุปสงค์และอุปทานของตลาด ซึ่งเป็นผลรวมมาจากอุปสงค์และอุปทานของผู้ซื้อผู้ขายในตลาดนั้นเอง การค่าน้ำตาลในตลาดเสรีมีอยู่ดังนี้ คือ *

๑. ตลาดน้ำตาลทรายดิบนิวยอร์ก (New York Raw Sugar Market) เป็นตลาดที่ดำเนินการซื้อขายล่วงหน้า (Future Market) ที่นิวยอร์กบริเวณที่ทำการซื้อขายกันเรียกว่า "New York Coffee and Sugar Exchange" ในตลาดแห่งนี้ส่วนใหญ่ขายน้ำตาลทรายดิบสองชนิด คือ

ก) น้ำตาลทรายดิบโลก (World Raw Sugar) การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบชนิดนี้ใช้ราคารนิวยอร์กหมายเลข ๑๑ ซึ่งเรียกว่า สัญญาหมายเลข ๑๑ โดยทั่วไปราคาจะเคลื่อนไหวขึ้นลงมากเพราะมีการเก็งกำไรกันมาก ต่อมาสัญญาหมายเลข ๑๑ ได้ยกเลิกไปตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๘ และใช้สัญญาหมายเลข ๑๒ แทนตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๘ การซื้อขายของสัญญานี้ส่งมอบน้ำตาลทรายดิบที่ทำเรือของโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ของสหรัฐอเมริกาแล้วแต่ผู้ซื้อจะกำหนด

ข) น้ำตาลทรายดิบตามโควต้าของสหรัฐอเมริกา (U.S. Quota Raw Sugar) การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบชนิดนี้ใช้ราคาซึ่งเรียกว่า "สัญญาหมายเลข ๑๐" การกำหนดราคาจะอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานของรัฐบาล จึงไม่มีการเก็งกำไรและมักจะมีเสถียรภาพ

๒. ตลาดน้ำตาลทรายดิบลอนดอน (London Raw Sugar Market) เป็นตลาดที่ทำการซื้อขายน้ำตาลทรายดิบที่มีแหล่งกำเนิดจากเครือจักรภพอังกฤษทั้งหมด รวมทั้งน้ำตาลทรายดิบ

* ชุ่มใจ อรรถจินดา, ตลาดน้ำตาลล่วงหน้า (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๑.

จากส่วนต่าง ๆ ของโลกซึ่งได้เปิดดำเนินการซื้อขายมานานแล้ว ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกัน เรียกว่า "ราคาประจำวันในตลาดลอนดอน" (London Daily Price หรือ L.D.P.) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ สมาคมน้ำตาลแห่งลอนดอน (The Sugar Association of London) เป็นผู้กำหนด ในตลาดนี้ มีการซื้อขายกันเป็นจำนวนมาก ใช้ราคา C.I.F. กรุงลอนดอน คือ ราคาสินค้าบวกค่าประกันภัย และค่าระวางบรรทุก

๓. ตลาดน้ำตาลทรายขาวปารีส (Paris White Sugar Terminal) ตลาดน้ำตาลในปารีสส่วนใหญ่เป็นตลาดน้ำตาลทรายขาว ทั้งนี้ เนื่องจากฝรั่งเศสเคยเป็นศูนย์กลางของการค้าน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และเพราะประเทศฝรั่งเศสเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลจากหัวผักกาดหวานรายใหญ่ของยุโรป จึงเป็นตลาดการค้าน้ำตาลทรายขาวของยุโรป ปรากฏว่าตลาดนี้ได้หยุดชะงักไปตั้งแต่ต้นเดือนธันวาคม ๒๕๑๗

๔. ตลาดน้ำตาลทรายขาวลอนดอน (London White Sugar Terminal Market) หลังจากที่ตลาดน้ำตาลทรายขาวปารีสได้หยุดชะงักไป ทำให้พ่อค้าน้ำตาลทรายขาวไม่สามารถทราบการซื้อขายล่วงหน้า และยังไม่มีความเห็นว่าตลาดน้ำตาลทรายขาวปารีสจะเริ่มเปิดขึ้นอีกเมื่อใด บรรดาสมาชิกของ United Terminal Sugar Market Association หรือ UTSMA จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งสัญญาสำหรับซื้อขายน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้าขึ้น เรียกว่า "สัญญา UTSMA หมายเลข ๒" (UTSMA Contract 2A) การซื้อขายสัญญานี้ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๘ คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจาก UTSMA จะกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาว LDP (W) หลังจากที่กำหนดราคาน้ำตาลทรายดิบเสร็จสิ้นแล้ว

การค้าน้ำตาลของไทยในตลาดต่างประเทศ

ตามประวัติการค้าน้ำตาลกับต่างประเทศของไทย เริ่มค้าขายครั้งแรกสมัยกรุงสุโขทัย เป็นราชธานี ในรัชกาลสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีราช เมื่อปี พ.ศ. ๑๙๕๑ และเมื่อปี พ.ศ. ๑๙๕๔ ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอินทราชาธิราช โดยมีการส่งน้ำตาลทรายแดงไปขายยังประเทศญี่ปุ่น แต่สำหรับการส่งน้ำตาลทรายที่ผลิตได้จากโรงงานน้ำตาลสมัยใหม่ในรูปของน้ำตาลผลึก คือ น้ำตาลทรายดิบ

และน้ำตาลทรายขาวเริ่มส่งออกในปี ๒๕๐๓^๑ จากนั้นการขยายตัวทางด้านส่งออกได้เพิ่มขึ้น จนกระทั่งเป็นผู้ส่งน้ำตาลออกมากเป็นอันดับที่ ๕ ของโลก การค่าน้ำตาลของไทยในตลาดต่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

ก. การค่าน้ำตาลในสมัยที่ใช้ระบบให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก ในปี ๒๕๐๓ ประเทศไทยสามารถส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศครั้งแรกเป็นจำนวนมาก คือส่งออกได้จำนวน ๕,๗๒๓ เมตริกตัน มูลค่าประมาณ ๘.๑ ล้านบาท^๒ และในปีนี้ได้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้น รัฐบาลพยายามหาทางแก้ไข แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลของไทยมาก ประเทศผู้ผลิตหลายประเทศพยายามแข่งขันกันขายตัดราคา โดยใช้วิธีชดเชยส่วนที่ขาดทุนด้วยการเพิ่มราคาน้ำตาลทรายสำหรับบริโภคภายในประเทศของตน กับวิธีให้เงินอุดหนุนในการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตน้ำตาลได้มาสมทบเป็นกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เงินส่วนใหญ่จากกองทุนฯ ใช้เป็นเงินอุดหนุนส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศ การส่งออกจึงได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว ปริมาณการส่งน้ำตาลออกโดยได้รับเงินสงเคราะห์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙ มีดัง ตารางที่ ๑๕

^๑ ถนรัตน์ สัตว์รานนท์, สถานการณ์น้ำตาลไทย (โบราณสมัย ถึง พ.ศ. ๒๕๐๗/๒๕๐๘) (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ๒๕๐๙), หน้า ๒.

^๒ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๖๓.

ตารางที่ ๑๔

ปริมาณการส่งน้ำตาลออกและการจ่ายเงินสงเคราะห์^๑

ปี	ปริมาณน้ำตาลส่งออก (เมตริกตัน)	เงินสงเคราะห์ส่งออก (บาท)
๒๕๐๕	๕๑,๘๐๕	๑๑๗,๓๗๗,๗๘๕
๒๕๐๖	๓๔,๙๑๑	๙๘,๕๕๐,๓๗๙
๒๕๐๗	๕๑,๙๘๑	๕๘,๕๘๓,๕๓๒
๒๕๐๘	๘๓,๐๗๔	๑๕๐,๒๖๐,๒๔๙
๒๕๐๙	๓๓,๕๗๘	๕๐,๒๙๓,๗๒๐

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

จาก ตารางที่ ๑๔ ภายในช่วงระยะเวลา ๔ ปี ที่พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล ทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ มีผลบังคับใช้ ทำให้โรงงานในประเทศขยายการผลิตมากขึ้น ปริมาณน้ำตาลส่งออกจึงเพิ่มขึ้นจาก ๔๑,๘๐๔ เมตริกตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็น ๘๓,๐๗๔ เมตริกตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ รัฐบาลได้จ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้ส่งออกเป็นจำนวน ๑๑๗,๓๗๗,๗๘๔ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และได้จ่ายเพิ่มเป็นจำนวน ๑๕๐,๒๖๐,๒๔๙ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ปริมาณน้ำตาลส่งออกได้ลดลงเหลือ ๓๓,๕๗๘ เมตริกตัน และเงินสงเคราะห์แก่ผู้ส่งออกก็ได้ลดลงเช่นกัน เหลือ ๔๐,๒๙๓,๗๒๐ บาท เพราะรัฐบาลได้ยกเลิกกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และไม่มีการจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกอีก ดังนั้น ผู้ส่งออกจึงไม่สามารถส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ ทั้งนี้ เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของไทย

ข. การค้ำน้ำน้ำตาลของประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายน้ำน้ำตาลของสหรัฐอเมริกา (U.S.A. Sugar Act) ในระยะปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ประเทศไทยได้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด รัฐบาลได้หาทางช่วยเหลือโดยเจรจากับฝ่ายสหรัฐอเมริกา ขอโควต้าส่งน้ำตาลทรายดิบไปขายให้แก่สหรัฐอเมริกาไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๖,๐๐๐ ตัน รวมระยะ ๖ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๔ ราคาน้ำตาลที่ไทยขายให้สหรัฐอเมริกาก็ได้ราคาพิเศษสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดขณะนั้น เช่น ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกปี พ.ศ. ๒๕๐๙ กิโลกรัมละ ๐.๘๙ บาท แต่ขายในสหรัฐอเมริกาได้ราคาก็โลกรัมละ ๑.๙๒ บาท (ดู ตารางที่ ๒๐)

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์แล้งทั่วประเทศ ทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายดิบส่งไปจำหน่ายยังสหรัฐอเมริกาตามโควต้าที่ได้รับ รัฐบาลไทยได้เจรจากับสหรัฐอเมริกาขอเว้นการส่งน้ำตาลออกไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ไทยได้เริ่มส่งน้ำตาลออกไปขายยังสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ไทยได้ทำสัญญาฉบับใหม่ในการขายน้ำตาลดิบให้สหรัฐอเมริกา ซึ่งสัญญาฉบับใหม่ได้รับการจัดสรรโควต้าเพิ่มขึ้น สัญญาฉบับนี้ได้สิ้นสุดเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ หลังจากนั้นสหรัฐอเมริกาจึงได้หันมาซื้อน้ำตาลในตลาดเสรีจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ตารางที่ ๒๐

ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลของไทยตามโควตาสหรัฐอเมริกา

ปี	ปริมาณน้ำตาลที่จำหน่าย (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ตัวเฉลี่ย (บาท/เมตริกตัน)
๒๕๐๙	๑๕,๙๔๓	๓๐.๕๖๗	๑,๙๑๗.๒๗
๒๕๑๐	๑๕,๑๓๘	๓๗.๗๒๖	๒,๔๙๒.๑๒
๒๕๑๑	-	-	-
๒๕๑๒	๑๕,๗๙๕	๔๕.๘๖๙	๒,๙๐๔.๐๒
๒๕๑๓	๑๗,๕๔๕	๕๑.๕๔๔	๒,๙๓๗.๘๒
๒๕๑๔	๑๖,๕๗๒	๔๘.๙๘๘	๒,๙๕๖.๐๗
๒๕๑๕	๑๖,๘๐๘	๕๓.๙๓๘	๓,๒๐๙.๐๖
๒๕๑๖	๑๗,๑๘๐	๕๗.๒๑๗	๓,๓๓๐.๔๔
๒๕๑๗	๒๓,๓๙๔	๑๕๒.๗๙๖	๖,๕๓๑.๔๒

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

ค. การค้ำน้ำตาลของไทยในตลาดเสรี โดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ เนื่องจากปริมาณผลผลิตน้ำตาลของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และนับวันจะมากขึ้นทุกปี ส่วนการบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้นบ้างเพียงเล็กน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ตลาดต่างประเทศสำหรับส่งออกมีอยู่จำกัด ทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลและกลุ่มสหกรณ์ชาวไร่อ้อยได้ขอให้รัฐบาลสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้ได้กล่าวไว้ใน บทที่ ๖

การขายน้ำตาลทรายดิบของไทยไปจำหน่ายยังต่างประเทศ มีวิธีการขายอยู่ ๒ วิธี คือ

ก. การขายน้ำตาลทรายดิบแบบทำสัญญาส่งออกระยะยาว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการขายวิธีนี้ โดยมีการทำสัญญาระหว่างผู้ส่งออกน้ำตาลของไทยกับบริษัทค้ำน้ำตาล (Operator) ในตลาดโลก ปัจจุบันบริษัทส่งน้ำตาลออกของไทยมี ๒ บริษัท คือ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัทค้ำผลผลิตน้ำตาล จำกัด ซึ่งทั้ง ๒ บริษัท นี้ มีสัญญาส่งน้ำตาลออกให้บริษัทน้ำตาลในประเทศต่าง ๆ ตามระยะเวลาและปริมาณที่ตกลงไว้แตกต่างกันออกไปดังนี้ คือ ^๑

๑. สัญญาระยะยาว ๖ ปี (พ.ศ. ๒๔๙๖ - ๒๕๒๒) บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เป็นตัวแทนโรงงานน้ำตาลในการทำสัญญาขายน้ำตาลทรายดิบให้บริษัท ค็อกบราเธอร์ส จำกัด (Kuck Brothers Ltd.) แห่งประเทศสิงคโปร์ ปีละประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ ลอนตัน และบริษัทเอ็มโกโลเด็ทซ์ จำกัด (M. Golodetz Ltd.) แห่งนิวยอร์ก ปีละประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ ลอนตัน รวมทั้งหมดปีละ ๓๐๐,๐๐๐ ลอนตัน (ประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน) เป็นระยะเวลา ๖ ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ จนกระทั่งถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๒ หลังจากสัญญาฉบับนี้หมดอายุลง บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ยังไม่ได้มีการทำสัญญาระยะยาวในการขายน้ำตาลทรายดิบให้กับบริษัทใด ดังนั้น การขายน้ำตาลช่วงระยะเวลาจึงเป็นการขายโดยวิธีเปิดประมูลโดยทั่วไป (ดู แผนภูมิที่ ๖)

^๑ สุกิจ มณีธีระพัฒน์กุล, อุตสาหกรรมน้ำตาล, หน้า ๗๐.

๒. สัญญาระยะยาวกับ ๔ บริษัทญี่ปุ่น เป็นระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๒) บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ได้เป็นตัวแทนในการทำสัญญาขายน้ำตาลทรายดิบให้กับบริษัทญี่ปุ่น ๔ บริษัท คือ บริษัทมารูเบนิ จำกัด (Marubeni Corporation) บริษัท ซี.อิโต จำกัด (C. Itoh Co., Ltd.) บริษัทมิตซุย จำกัด (Mitsui & Co., Ltd.) และบริษัทนิชโช-อิฮาวาย จำกัด (Nissho-Iwari Ltd.) ในระยะเวลา ๕ ปี โดยกำหนดปริมาณซื้อขายของปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ลองตัน ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จำนวน ๒๕๐,๐๐๐ ลองตัน และในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๒ ปีละ ๓๐๐,๐๐๐ ลองตัน น้ำตาลที่ซื้อตามสัญญานี้จำนวนหนึ่งจะถูกนำเข้าประเทศญี่ปุ่น อีกจำนวนหนึ่งจะถูกนำออกขายให้กับประเทศต่าง ๆ ในตลาดโลก (ดู แผนภูมิที่ ๖)

การส่งน้ำตาลออกตามสัญญาระยะยาวของบริษัททั้งสองนี้ แม้ว่าจะส่งให้บริษัทผู้ซื้อต่างกัน แต่สัญญาส่งออกของทั้งสองบริษัทผู้ส่งออกนี้มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ปริมาณน้ำตาลที่ซื้อขายตามสัญญา อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราร้อยละ ๕ ตามสิทธิของผู้ซื้อ กำหนดส่งมอบเป็น ๕ งวด ๆ ละประมาณร้อยละ ๒๐ ของปริมาณน้ำตาลที่จะส่งออกในแต่ละปี และเริ่มส่งมอบในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤศจิกายน ส่วนราคาน้ำตาลทรายดิบที่ส่งมอบให้ใช้ราคาน้ำตาลประจำวันในตลาดลอนดอนเฉลี่ยย้อนหลัง ๔๕ วัน แล้วลบด้วย ๒ ปอนด์สเตอร์ลิง (LDP - 2) ต่อลองตัน

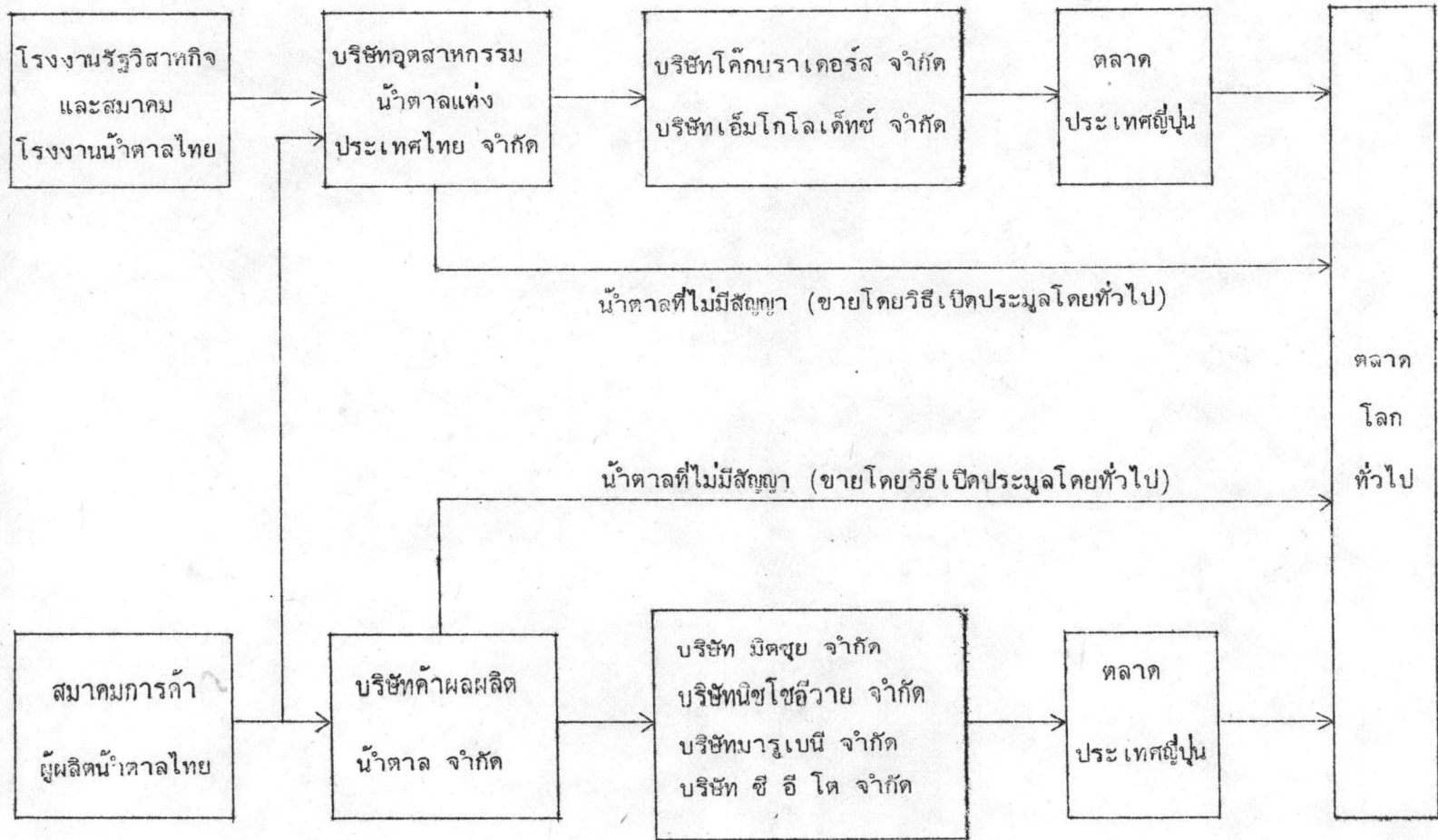
ข. การขายน้ำตาลทรายดิบแบบนอกข้อผูกพันของสัญญาระยะยาว เป็นการขายน้ำตาลทรายดิบส่วนที่เหลือจากการขายน้ำตาลตามสัญญาระยะยาวให้ประเทศต่าง ๆ หรือขายในตลาดโลก โดยการเข้าประมูลขายแข่งขันกับประเทศผู้ส่งน้ำตาลออกรายอื่น ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประกาศว่า "การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบนอกเหนือจากตามสัญญาระยะยาว ต้องดำเนินการโดยวิธีประมูลทั่วไป และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม" ^๑ (ดู แผนภูมิที่ ๖) โดยกำหนดวิธีการดังนี้ คือ

๑. ให้บริษัทผู้ส่งออกของไทยประกาศเปิดประมูลโดยทางหนังสือพิมพ์อย่างน้อยเป็นเวลา ๗ วัน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.

แผนภูมิที่ ๖

ตลาดส่งออกน้ำตาลของประเทศไทยไปยังต่างประเทศ



๒. ให้บริษัทผู้ส่งออกของไทยแจ้งประกาศเปิดประมูลไปยังทูตพาณิชย์ ณ กรุงลอนดอน และกรุงนิวยอร์กโดยทางโทรเลขหรือทางโทรพิมพ์

๓. ให้บริษัทผู้ส่งออกของไทยทำทะเบียนผู้ค้ำน้ำตาลของโลกและแจ้งประกาศเปิดประมูลให้บริษัทค้ำน้ำตาลของโลกตามบัญชีดังกล่าวทราบโดยทางโทรพิมพ์

๔. ในกรณีที่กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเห็นว่า การประมูลขายน้ำตาลทรายดิบอาจไม่เกิดผลดีแก่อุตสาหกรรมน้ำตาล กระทรวงทั้งสองอาจให้ระงับวิธีการขาย โดยการขายเปิดประมูลเสียก็ได้ และให้ขายโดยวิธีกำหนดราคาตายตัว (Fixed Price)

บริษัทที่ดำเนินการส่งน้ำตาลออกจำหน่ายต่างประเทศและค่าใช้จ่ายในการส่งออก

ก. บริษัทที่ดำเนินการส่งน้ำตาลออกจำหน่ายต่างประเทศ ในระยะเวลาที่ผ่านมา บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ทำการส่งออกแต่เพียงบริษัทเดียว ซึ่งได้รับมอบหมายจากโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ให้เป็นตัวแทนการส่งออก บริษัทนี้มีกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมถือหุ้นอยู่ประมาณร้อยละ ๔๖ การดำเนินงานของบริษัทไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศชาติสูญเสียผลประโยชน์ไปเป็นจำนวนมาก และในขณะเดียวกันก็มีปัญหาทางด้านผู้บริหารเปียดังผลประโยชน์ส่วนรวมไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้เจ้าของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยไม่ได้รับผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ จึงได้เรียกร้องขอเข้ามามีส่วนถือหุ้นในบริษัท นอกจากนี้ โรงงานน้ำตาลบางกลุ่มได้แยกตัวมาจัดตั้งสมาคมขึ้นใหม่ ชื่อ สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย

สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้จัดตั้งบริษัทผู้ดำเนินการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศใหม่ ชื่อ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีเงื่อนไขตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ คือ ขนาดของบริษัทผู้ดำเนินการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศจะต้องมีกำลังการผลิตของตนเองหรือรวมกันในกลุ่มของตนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ตัน ต่อปี และบริษัทส่งออกที่ตั้งใหม่ต้องให้สหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยซึ่งขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วมีสิทธิถือหุ้นได้ ๑ ใน ๓ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด พร้อมทั้งมีผู้แทนในคณะกรรมการบริษัทฯ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา ๑ ปี นับ

ตั้งแต่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งบริษัทผู้ส่งออก นอกจากนี้ ให้สหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยมีสิทธิถือหุ้นได้ ในราคามูลค่าหุ้นเท่าเดิม

โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในประเทศไทยได้เป็นสมาชิกของสมาคมโรงงานน้ำตาลทั้ง ๒ แห่ง คือ กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยมีสมาชิกโรงงานน้ำตาล ๒๔ โรงงาน ผลิตน้ำตาลได้รวมกันในปีการผลิต ๒๕๒๐/๒๑ เป็นจำนวน ๑๑,๐๔๖,๕๔๔.๗๘๓ เมตริกตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๘.๓๒ ของผลผลิตทั้งหมด ซึ่งได้ให้ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด เป็นตัวแทนในการส่งออก ส่วนกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยผลิตได้ ๖,๒๔๖,๕๔๐.๖๐๔ เมตริกตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๕๘ ของผลผลิตทั้งหมด กลุ่มรัฐวิสาหกิจและกลุ่มอิสระผลิตได้ ๑,๓๒๒,๗๔๕.๖๒๕ เมตริกตัน และ ๓๒๔,๘๒๗.๗๕๐ เมตริกตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๕๘ และ ๑.๗๒ ของผลผลิตทั้งหมด ตามลำดับ กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย กลุ่มรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มอิสระ ได้ให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นตัวแทนในการส่งออก (ดู ตารางที่ ๒๑)

ในปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทดำเนินงานส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศอยู่ ๒ บริษัท ซึ่งการที่มีบริษัทผู้ส่งออกมากกว่า ๑ แห่ง ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียดังนี้

ผลดีของการที่มีบริษัทผู้ส่งออกมากกว่า ๑ แห่ง คือ ในภาวะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง ทุกบริษัทจะแข่งขันกันหาลูกค้าที่ให้ราคาน้ำตาลทรายนับสูงกว่า ทั้งนี้ เพื่อต้องการรายได้สูงสุดแล้วยังเป็นการแสดงถึงประสิทธิภาพในการตลาดของบริษัทของตนด้วย นอกจากนี้การที่มีบริษัทผู้ส่งออกมากกว่า ๑ แห่ง จะช่วยขจัดปัญหาการผูกขาด (Monopoly) ซึ่งปกติมักจะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่หย่อนประสิทธิภาพ

ผลเสียของการที่มีบริษัทผู้ส่งออกมากกว่า ๑ แห่ง คือ ในภาวะที่ราคาน้ำตาลตกต่ำ บริษัทผู้ส่งออกอาจแข่งขันและขายตัดราคาตัวเอง นอกจากนี้ ทำให้การควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลกระทำได้โดยยาก เพราะปกติมีเพียงบริษัทเดียวก็ยังมีปัญหาในด้านการควบคุมอยู่แล้ว

วิธีแก้ไขที่ดีที่สุด คือ การยุบรวมเป็นบริษัทผู้ส่งออกรายเดียว โดยจัดสรรหุ้นในบริษัทใหม่ให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยถือหุ้นให้มากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาด้านการตลาดในอนาคต

ตารางที่ ๒๑

สมาชิกของสมาคมโรงงานน้ำตาลทั้ง ๒ แห่ง

สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย	สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย
๑. โรงงาน ไทยรุ่งเรือง	๑. โรงงาน รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์
๒. " ไทยเอกลักษณ์	๒. " กำแพงเพชร
๓. " ไทยเพิ่มพูน	๓. " มิตรสยาม
๔. " กาญจนบุรี	๔. " ธนบุรี (๑)
๕. " ศรีราชา	๕. " ธนบุรี (๓)
๖. " กรุงเทพ	๖. " นิวกรุงไทย
๗. " ร่วมกำลาง	๗. " มิตรผล
๘. " สหการน้ำตาลชลบุรี	๘. " มิตรเกษตร
๙. " ไทยร่วมเจริญ	๙. " ท่ามะกา
๑๐. " มหาคุณ	๑๐. " น้ำตาลไทย
๑๑. " ประจวบ	๑๑. " ประจวบอุตสาหกรรม
๑๒. " ไทยอุตสาหกรรม	๑๒. " เพชรบุรี
<u>กลุ่มรัฐวิสาหกิจ</u>	๑๓. " ปรายบุรี
๑๓. โรงงาน ลำปาง	๑๔. " หนองใหญ่
๑๔. " อุดรดิตถ์	๑๕. " ตะวันออก
๑๕. " สุพรรณบุรี	๑๖. " นิวกว้างสันหล้า
๑๖. " ชลบุรี	๑๗. " อ่างเวียน
<u>กลุ่มอิสระ</u>	๑๘. " กุมภวาปี
๑๗. โรงงาน สหเรือง	๑๙. " สหไทยรุ่งเรือง
๑๘. " เริ่มอุดม	๒๐. " ราชนบุรีอุตสาหกรรม
๑๙. " เชียงใหม่	๒๑. " บ้านโป่ง
๒๐. " ระยอง	๒๒. " ขอนแก่น
	๒๓. " นครปฐม
	๒๔. " วานชัย

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

รัฐบาลควรสนับสนุนให้ทุกบริษัททำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวกับต่างประเทศไว้ การขายน้ำตาล โดยทำสัญญาระยะยาวเป็นการรักษาเสถียรภาพการผลิตและการค้ำน้ำตาลในประเทศด้วย เนื่องจาก มีตลาดที่แน่นอน

ข. ค่าใช้จ่ายในการส่งออก ในการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ผู้ส่งออกต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งออกดังนี้ คือ

๑. ค่าภาษีการค้าร้อยละ ๗ ของราคาขาย ต่อมารัฐบาลได้ลดภาษีการค้าสำหรับ น้ำตาลทรายดิบส่งออกในฤดูกาลผลิต ๒๕๑๙/๒๐ เหลือร้อยละ ๑.๖๕ ของราคาขาย และได้ยกเลิก ภาษีการค้าน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกไปต่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. ภาษีเทศบาลร้อยละ ๑๐ ของภาษีการค้า

๓. ค่าใช้จ่ายส่งออก (ได้แก่ค่า Stevedore ค่า Checker พิมพ์เอกสาร จดเวลา การทำงานของกรรมกรฝ่ายเรือ ค่าทำงานล่วงเวลาของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ) ค่าบริการส่งออก (เป็นค่าใช้จ่ายที่โรงงานน้ำตาลจ่ายให้บริษัทผู้เป็นตัวแทนในการส่งออก) และค่า ขนส่ง ค่าใช้จ่ายทั้ง ๓ ประเภท นี้ โรงงานแต่ละแห่งจะเสียแตกต่างกันแล้วแต่ว่าน้ำตาลที่ส่งออกนั้น ส่งผ่านบริษัทใด เช่น

ก) บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด คิดค่าใช้จ่ายส่งออก กระทบละ ๑๐ บาท ค่าบริการส่งออกรกระทบละ ๓ บาท รวมค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียกระทบละ ๑๓ บาท

ข) บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด คิดค่าใช้จ่ายส่งออกรกระทบละ ๔ บาท ค่า บริการส่งออกรกระทบละ ๒ บาท รวมค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียกระทบละ ๑๑ บาท

๔. ค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลออก (ค่าพรีเมียม) บริษัทผู้ส่งออกต้องเสียให้แก่ รัฐบาล เพื่อรัฐบาลจะได้นำเงินจำนวนนี้ไปใช้ประโยชน์ในด้านการส่งเสริม ค้นคว้า ตลอดจนการ พัฒนากิจการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาล รวมทั้งการรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลให้มี

เสถียรภาพ โดยมีอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกในปัจจุบันดังนี้^๑

ก) ราคาขายน้ำตาลไม่เกินเมตริกตันละ ๖,๖๗๐ บาท บริษัทผู้ส่งออกไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

ข) ราคาขายน้ำตาลเกินเมตริกตันละ ๖,๖๗๐ บาท เฉพาะส่วนที่เกิน ๖,๖๗๐ บาท ขึ้นไป รัฐบาลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ ๑๐๐ ของราคาขาย

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ราคาขายน้ำตาลทรายดิบไม่เกินเมตริกตันละ ๖,๖๗๐ บาท ดังนั้น บริษัทผู้ส่งออกจึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก

ระบบการขนส่งน้ำตาลทรายออกต่างประเทศ

ปัจจุบันการขนส่งน้ำตาลทรายออกไปต่างประเทศของผู้ขายในประเทศไทยมีวิธีการจัดส่ง ๒ ระบบ คือ ระบบการขนส่งแบบเก่า อันเป็นแบบวิธีการธรรมดาที่ใช้กันอยู่เป็นส่วนใหญ่ กับระบบการขนส่งแบบเทกอง ซึ่งเป็นระบบแบบใหม่ที่เริ่มนิยมใช้กันเพิ่มขึ้น การขนส่งทั้ง ๒ ระบบ นี้ มีวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติดังนี้

ก. ระบบการขนส่งแบบเก่าหรือแบบบรรจุกระสอบ (Bagged Sugar Transport System) ผู้ผลิตจะบรรจุน้ำตาลทรายใส่กระสอบแล้วใช้กรรมกรแบกขึ้นรถยนต์บรรทุกส่งไปเก็บไว้ตามคลังสินค้าต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาที่กรุงเทพฯ หรือเขตจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อสะสมไว้และรอการขนส่งออกขึ้นเรือเดินสมุทรต่างประเทศซึ่งจะเข้ามาเทียบท่าเรือคลังสินค้านั้น ๆ ตามกำหนด

วิธีการขนส่งน้ำตาลทรายขึ้นเรือเดินสมุทรต่างประเทศนั้น ทางคลังสินค้าจะใช้แรงกรรมกรแบกขนน้ำตาลทรายขึ้นบนรถยนต์บรรทุกโดยใช้เชือกสลิง (Sling) ผูกน้ำตาลทรายเป็นมัด ๆ ละ ๑๕ กระสอบ หรือ ๒๐ กระสอบ แล้วขับรถยนต์นั้นไปเทียบข้างเรือเดินสมุทรต่างประเทศ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔.

ฝ่ายคนงานบนเรือจะใช้เครื่องกว้าน (Winches) คือ เครื่องยกของเรือซึ่งประกอบด้วยไกเกี่ยว เชือกสลิงที่ผูกน้ำตาลทรายขึ้นไปวางเก็บในระวางเรือ ในกรณีส่งมอบน้ำตาลทั้งกระสอบ ก็ต้องใช้ กรรมกรฝ่ายเรือแบกขนไปทิ้งวางในระวางเรือ น้ำตาลทรายที่บรรจุกระสอบส่งนี้เรียกว่า Bagged Cargos Shipment ซึ่งการส่งออกประเภทนี้มีเพียงร้อยละ ๑๕ - ๒๐ ของการส่งออกทั้งหมด ใน กรณีไม่ส่งมอบทั้งกระสอบ คือ ส่งเฉพาะน้ำตาลทราย ก็ต้องใช้กรรมกรฝ่ายเรือผ่าปากกระสอบแล้ว เทน้ำตาลทรายลงไปเป็นระวางเรือ การส่งน้ำตาลทรายลักษณะนี้เรียกว่า Bulk Cargos Shipment ส่วนใหญ่ เป็นการส่งมอบประเภทนี้ การส่งมอบน้ำตาลทรายในลักษณะใดขึ้นอยู่กับ เงื่อนไขข้อตกลงของสัญญาซื้อขายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่ง คือ ระดับ น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีขีดจำกัดอยู่มากในเรื่องความกว้างและความลึกของร่องน้ำ ทำให้เรือไม่อาจ รับของได้ตามจำนวนที่ต้องการ ดังนั้น เรือต้องไปจอดเทียบท่าที่บริเวณเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี ผู้ ขายเป็นต้องใช้กรรมกรขนน้ำตาลลงจากรถยนต์ที่บรรทุกไปส่งเรือฉลอม เรือโป๊ะ หรือเรือเหล็ก เพื่อขน น้ำตาลทรายไปขึ้นเรือเดินสมุทรต่างประเทศอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ การขนส่งแบบเก่ายังขึ้นอยู่กับ สภาวะของดินฟ้าอากาศ คือ หากมีพายุฝนงานทั้งหมดจะหยุดชะงักเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

ข. ระบบการขนส่งแบบใหม่หรือแบบเทกอง (Bulk Sugar Transport System)

เนื่องจากการขนส่งแบบเก่ามีวิธีการปฏิบัติหลายขั้นตอน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับสภาวะดินฟ้าอากาศเป็น อุปสรรค และต้องใช้แรงคนคือกรรมกรเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีปัญหาเรื่องแรงงาน ล้มพันธะระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมากขึ้น โรงงานผลิตน้ำตาล ผู้ขาย และผู้บริการรับฝากเก็บและส่ง ออกสินค้า จึงได้ร่วมกันพัฒนาระบบการขนส่งแบบเทกองอันเป็นระบบการขนส่งแบบใหม่ขึ้น โดยผู้ บริการรับฝากเก็บและส่งออกสร้างโกดังไซโลขึ้นใหม่ ในเขตท่าเรือของคลังสินค้าซึ่งเรียกว่าสถานี ส่งออก (Terminal) ที่กรุงเทพฯ หรือจังหวัดสมุทรปราการ บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โกดังไซโล ของสถานีส่งออกมีวิธีลำเลียงน้ำตาลโดยใช้การส่งด้วยระบบสายพาน ซึ่งช่วยให้ผู้ผลิตน้ำตาลหรือผู้ ขายเป็นต้องใช้กระสอบบรรจุน้ำตาล ส่วนวิธีลำเลียงในขั้นขนออกส่งขึ้นเรือเดินสมุทรนั้น ในโกดัง ไซโลจะมีอุโมงค์ไต้ดิน มีสายพานและเครื่องป้อน (Hopper) บังคับน้ำตาลทรายที่ปล่อยไหลลงได้ อุโมงค์ไม่ล้น ต่อจากนั้นใช้ เครื่องมอเตอร์เดินสายพานพาน้ำตาลทรายไหลเลื่อนไปสู่เครื่องซึ่ง น้ำตาลจะถูกปล่อยลงสายพานหอส่งน้ำสู่ เครื่องพ่นที่เป็นท่อซึ่งสามารถเลื่อนระดับสูงต่ำลงสู่ระวางเรือ

เครื่องพ่นนี้จะพ่นน้ำตาลทรายลงในระวางเรือ พร้อมทั้งสามารถปรับระดับน้ำตาลทรายในระวางเรือไม่ให้เรือเอนหรือเอียงได้ โดยไม่ต้องใช้แรงคนหรือแรงกรรมกรเป็นจำนวนนับร้อย ๆ คนทั้งที่อยู่บนบกหรือบนเรือ เพียงใช้คนงานคุมเครื่องจักรเท่านั้น ตัวอย่าง เช่น^๑ การส่งมอบน้ำตาลทรายจำนวน ๑๖,๐๐๐ เมตริกตัน โดยใช้เรือเดินสมุทรที่มีความยาว ๕ - ๖ ระวาง การขนส่งแบบเก่าต้องใช้กรรมกรระวางละ ๑ สาย ประมาณ ๒๕ คน ซึ่งต้องใช้กรรมกรทั้งหมดประมาณ ๑๕๐ คน คือคนคุมเครื่องกว้าน คนเก็บกระสอบ ๑๐ คน คนผ่ากระสอบ ๑๕ คน นอกนั้นเป็นคนทำหน้าที่เทน้ำตาล ส่วนบนบก คือฝ่ายคลังสินค้า จะต้องใช้กรรมกรในการแบกขนน้ำตาลประมาณ ๑๕๐ - ๒๒๐ คน การขนส่งแบบนี้ หนึ่ง (๑๒ ชั่วโมง) ขนน้ำตาลได้ ๒,๕๐๐ เมตริกตัน ฉะนั้น ต้องใช้เวลาทำงานทั้งหมดประมาณ ๗๗ ชั่วโมง

$$\frac{\text{จำนวนน้ำตาลทรายที่ส่งมอบ} \times \text{เวลาทำงานของกรรมกรใน ๑ วัน}}{\text{จำนวนน้ำตาลทรายที่กรรมกรขนได้ใน ๑ วัน}} = \frac{๑๖,๐๐๐ \times ๑๒}{๒,๕๐๐}$$

แต่ระบบการขนส่งแบบเทกองที่สถานีส่งออกจะใช้คนงานเพียง ๒๗ คน ทำการคุมเครื่องลำเลียงทั้งหมด และพ่นน้ำตาลทรายลงในระวางเรือได้ชั่วโมงละ ๔๐๐ เมตริกตัน แล้วเสร็จในเวลา ๔๐ ชั่วโมง และจะต้องเสียเวลาอีก ๕ ชั่วโมง สำหรับเลื่อนเครื่องพ่นไปมาระหว่างระวางต่าง ๆ รวมเวลาที่ใช้ทำงานประมาณ ๔๕ ชั่วโมง เท่านั้น ซึ่งการขนส่งแบบนี้ช่วยลดเวลาการทำงานได้มากกว่าการขนส่งแบบเก่าถึง ๓๒ ชั่วโมง

ส่วนการขนส่งจากโรงงานมายังโกดังไซโลน้ำตาลทรายของคลังสินค้านั้น ฝ่ายผู้บริการรับฝากสินค้าจะใช้พาหนะในการขนน้ำตาลทรายคือรถยนต์บรรทุกแบบ "เซมิแทรเลอร์" รถยนต์บรรทุกแบบนี้จะสร้างเป็นลักษณะรูปถัง มีฝาบนหลังคาเปิดปิดเป็นช่อง ๆ และท้ายรถมีฝาหรือประตูท้ายเปิดปิดให้น้ำตาลทรายไหลเทออกได้ เพื่อป้องกันความชื้นและไม่ให้น้ำฝนไหลซึมเข้าไปทำให้น้ำตาลทรายเปียก เมื่อรถยนต์ที่บรรทุกน้ำตาลทรายจากโรงงานมาถึงสถานีส่งออก รถยนต์จะวิ่งขึ้นไปบนแท่นยก

^๑ สัมภาษณ์ ชีระ องค์พัฒนาวิศุค, ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายคลังสินค้า บริษัทมิตรผลคลังสินค้า จำกัด, ๓ มกราคม ๒๕๒๒.

รถบรรทุกเอียงเท (Truck Tilter Station) ผู้ควบคุมการรับน้ำตาลทรายจะบังคับเครื่องจักร
ยกรถทั้งคันให้ต้นหัวรถบรรทุกเงยขึ้นเป็นมุมท้าย ๔๕ องศา เมื่อประตูด้ายรถบรรทุกเปิดออกน้ำตาล
ทรายที่อยู่ในตัวถังรถยนต์นั้นก็จะไหลลงสู่ช่องบ่อน้ำตาลเพื่อลำเลียงเข้าไปในโกดังไซโล ซึ่งใช้
เวลาแล้วเสร็จไม่เกิน ๑๐ นาที ต่อคัน รถบรรทุกน้ำตาลทรายแบบนี้มีน้ำหนักสุทธิประมาณ
๒๑ - ๒๓ เมตริกตัน

ในกรณีฝ่ายโรงงานผู้ผลิตน้ำตาลใช้ระบบการขนส่งแบบเทกอง ต้องแก้ไขโกดังเก็บน้ำตาล
ที่โรงงานให้อับลมเพื่อป้องกันความชื้นของอากาศให้สามารถเก็บน้ำตาลทรายได้

ระบบการขนส่งน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกทั้ง ๒ ระบบ ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีทั้งผลดีและ
ผลเสีย ซึ่งจะพิจารณาถึงผู้เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายโรงงานผู้ผลิตหรือผู้ขายน้ำตาล ฝ่าย
เจ้าของเรือ และฝ่ายผู้ซื้อน้ำตาล ดังนี้

ก. ฝ่ายโรงงานผู้ผลิตหรือผู้ขายน้ำตาล ในกรณีใช้ระบบการขนส่งแบบเก๋าหรือแบบบรรจุ
กระสอบ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งต่าง ๆ เช่น

ค่ากระสอบบรรจุน้ำตาล ใบละ	๑๗.-	บาท
ค่าแรงกรรมกรแบกน้ำตาลลงจากรถยนต์เข้าเก็บในโกดัง กระสอบละ	๑.-	"
ค่าแรงกรรมกรแบกน้ำตาลจากโกดังขึ้นรถเพื่อไปเทียบที่เรือ กระสอบละ	๒.๕๕	"
ค่าศุลกากร (นอกกฎหมายแม้จะเสียภาษีถูกต้องแล้ว) กระสอบละ	๐.๑๐	"
ค่าพนักงานตรวจสอบคุณภาพสินค้า (นอกกฎหมาย ไม่ให้กลับแก่ผู้ขาย)		
กระสอบละ	๐.๑๐	"
ค่า เชือกสลิงผูกยกน้ำตาลทรายที่เป็นกระสอบขึ้นเรือ กระสอบละ	๐.๒๐	"
ค่ารถบรรทุกขนส่งน้ำตาลจากโกดังไปส่งข้างเรือ กระสอบละ	๐.๓๕	"
ค่ากรรมกรผ่าปากกระสอบน้ำตาลบนเรือ กระสอบละ	๐.๓๕	"
รวมค่าใช้จ่าย กระสอบละ	๒๑.๖๕	"

นอกจากนี้ต้องเสียค่าฝากน้ำตาลที่คลังสินค้าอีกกระสอบละ ๑ บาท ต่อเดือน โดยปกติน้ำตาล ๑

กระสอบ จะเก็บไว้ในโกดังประมาณ ๓ เดือน เป็นอย่างน้อยจึงส่งออก ซึ่งต้องเสียค่าฝากประมาณ กระสอบละ ๓ บาท ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการขนส่งแบบเก่าที่ผู้ขายน้ำตาลต้องเสียประมาณกระสอบ ละ ๒๔.๖๕ บาท (๒๑.๖๕ + ๓.๐๐ บาท) ในกรณีที่ต้องขนถ่ายน้ำตาลที่เกาะสีชังต้องเสียค่าเรือโป๊ะ หรือเรือฉลอม ซึ่งผู้ขายน้ำตาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มอีกกระสอบละ ๘ บาท

ในกรณีใช้ระบบการขนส่งแบบเทกอง ผู้ผลิตหรือผู้ขายน้ำตาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งต่าง ๆ เช่น ค่าฝากน้ำตาลในโกดัง เมตริกตันละ ๑๐ บาท ต่อเดือน คิดเป็นกระสอบละ ๑ บาท ต่อเดือน แต่การขนส่งโดยวิธีนี้จะคิดค่าฝากน้ำตาลเพียงเดือนเดียว ถึงแม้จะฝากนานเท่าใด ก็ตาม

ค่าฝากน้ำตาล กระสอบละ	๑.๐๐ บาท
ค่าบริการนำน้ำตาลเข้าเก็บในโกดังด้วยเครื่องจักร กระสอบละ	๑.๑๐ "
ค่าบริการนำน้ำตาลออกจากโกดังส่งลงเรือด้วยเครื่องจักร กระสอบละ	๘.๐๐ "
ค่าบุคลากร (นอกกฎหมาย แม้จะเสียภาษีถูกต้องแล้ว) กระสอบละ	๐.๑๐ "
ค่าพนักงานตรวจสอบคุณภาพสินค้า (นอกกฎหมาย ไม่ให้กลับแก่ผู้ขาย)	
ซึ่งในกรณีของการขนส่งระบบนี้จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง เพราะน้ำตาล	
มีคุณภาพดี กระสอบละ	<u>๐.๐๒๕ "</u>
รวมค่าใช้จ่าย กระสอบละ	<u>๑๐.๒๒๕ บาท</u>

ฉะนั้น การใช้ระบบการขนส่งแบบเทกอง ผู้ผลิตหรือผู้ขายน้ำตาลสามารถลดค่าใช้จ่ายต่อกระสอบลงกว่าการขนส่งแบบเก่าได้อย่างน้อยกระสอบละ ๑๑.๔๒๕ บาท

ข. ฝ่ายเจ้าของเรือ ถ้าใช้ระบบการขนส่งแบบเก่าในการบรรทุกน้ำตาลทรายจำนวน ๑๖,๐๐๐ เมตริกตัน ต้องใช้เวลา ๗๗ ชั่วโมง ฝ่ายเรือต้องเสียค่าใช้จ่ายตลอดจนค่าเชื้อเพลิง ไม่น้อย แต่ถ้าใช้ระบบการขนส่งแบบเทกอง จะใช้เวลาขนส่งเพียง ๔๔ ชั่วโมง ทำให้เรือไม่ต้องใช้เวลารอคอยการรับสินค้านาน เจ้าของเรือสามารถลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของเรือได้ รวมทั้งสามารถรับส่งสินค้าได้มากเพิ่มขึ้น

ค. ฝ่ายผู้ซื้อ ถ้าใช้ระบบการขนส่งแบบเทกอง ผู้ซื้อจะได้รับส่วนลดอัตราค่าเช่าเรือจากฝ่ายเรือผู้รับจ้างขนส่งสินค้าจากผู้ขายมาให้ ผู้ซื้อสามารถจำหน่ายน้ำตาลให้ผู้บริโภคได้ทันต่อความต้องการ และช่วยให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคน้ำตาลทรายได้ในราคาที่ถูกลง

ระบบการขนส่งแบบเทกอง ก็มีผลเสียบ้าง คือ ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานขึ้น ซึ่งแต่เดิมใช้กรรมกรรวมทั้งเจ้าหน้าที่มากมาย แต่เมื่อใช้ระบบการขนส่งแบบนี้ที่มีเครื่องทุ่นแรงในการขนส่ง ทำให้ใช้คนงานน้อยลง และผลเสียอีกประการหนึ่ง คือ ระบบการขนส่งแบบเทกองเพียงอำนวยความสะดวกแก่ผู้ซื้อที่กำหนดให้ส่งน้ำตาลแบบเทกองเท่านั้น แต่ถ้าหากผู้ซื้อกำหนดให้ส่งสินค้าแบบบรรจุกระสอบก็ยังคงต้องใช้ระบบการขนส่งแบบเก่า หรือมีฉะนั้น ถ้าจะให้สะดวกก็จะต้องลงทุนสร้างโกดังชนิดบรรจุน้ำตาลทั้งกระสอบ (Bagging Godown) ที่สถานีส่งออกไว้ด้วย เพื่อสามารถขนส่งสินค้าได้ทั้ง ๒ ระบบ

อย่างไรก็ตาม ระบบการขนส่งแบบเทกองมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน การผลิตน้ำตาลเพื่อส่งออก อีกทั้งการมีระดับราคาที่เหมาะสมเพื่อแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตอื่นในตลาดโลกทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ก็คือ การช่วยลดต้นทุนในการส่งออกด้วยการสร้างบริการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดให้มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกสำหรับขนถ่ายสินค้าออกที่มีแนวโน้มเพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากท่าเรือในประเทศไทยที่มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการขนถ่ายสินค้าเข้าออกที่รับเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ได้มีเพียงแห่งเดียว คือ ท่าเรือกรุงเทพฯ ความไม่พอเพียงในงานบริการรับขนถ่ายสินค้าเข้าออกจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการแข่งขันของประเทศเพื่อนบ้านได้หลายทาง

การส่งออกและแนวโน้มการส่งน้ำตาลออกของประเทศไทย

การส่งน้ำตาลออกของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการส่งน้ำตาลทรายดิบ ส่วนน้ำตาลทรายขาวจะส่งออกเป็นบางปีเมื่อทางรัฐบาลอนุมัติ สำหรับแนวโน้มการส่งออกของไทยขึ้นอยู่กับภาวะตลาดโลกเป็นสำคัญ หากปริมาณผลผลิตน้ำตาลของโลกเพิ่มสูงขึ้นกว่าระดับความต้องการใช้น้ำตาล

ของโลกอย่างมาก ปริมาณการส่งออกและระดับราคาน้ำตาลจะลดต่ำลง แนวโน้มการส่งน้ำตาลออกของไทยได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก ๑๔,๑๒๖ เมตริกตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เพิ่มเป็น ๑,๖๓๗,๔๘๗ เมตริกตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้นมา ปริมาณการส่งออกตกต่ำลงเพียง ๓ ปี เท่านั้น คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ปริมาณการผลิตอ้อยลดลงอันเนื่องจากภาวะฝนแล้ง ทำให้การผลิตน้ำตาลลดลงอย่างมากจนไม่สามารถส่งออกได้ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ปริมาณการส่งออกก็ลดลง และ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปริมาณการส่งออกก็ลดลงเช่นเดียวกัน เพราะประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องส่งออกตามปริมาณที่ได้จัดสรร ประกอบกับภาวะฝนแล้งทำให้ผลผลิตอ้อยลดลง มูลค่าส่งน้ำตาลออกได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด และทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลได้มีบทบาทในเศรษฐกิจไทยมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ประเทศไทยส่งน้ำตาลออกคิดเป็นมูลค่าได้เพียง ๑๐๗.๓ ล้านบาท เป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอันดับที่ ๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ การส่งน้ำตาลออกทำรายได้ให้ประเทศเป็นอันดับ ๓ รองจากข้าวและข้าวโพด ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็เช่นเดียวกัน คือยังสามารถทำรายได้ให้ประเทศเป็นอันดับ ๓ รองจากข้าวและมันสำปะหลัง โดยส่งออกคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๗,๓๔๕ ล้านบาท^๑ (ดู ตารางที่ ๒๒)

ในด้านการส่งกากน้ำตาลออกของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ จากปริมาณการส่งออก ๖๑,๗๔๔ เมตริกตัน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เพิ่มเป็น ๙๕๓,๑๗๖ เมตริกตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ยกเว้นปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๒๑ สองปีเท่านั้น ที่ปริมาณส่งกากน้ำตาลออกตกต่ำลง เนื่องจากการผลิตน้ำตาลในประเทศลดลงนั่นเอง แม้ว่าแนวโน้มการใช้กากน้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้น แต่การส่งออกกากน้ำตาลจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไปอีก เนื่องจากความต้องการกากน้ำตาลในตลาดต่างประเทศมีความต้องการอยู่ในระดับสูง ปีหนึ่ง ๆ การส่งออกกากน้ำตาลทำรายได้ให้ประเทศไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ส่งออกคิดเป็นมูลค่าถึง ๗๔๔.๑๘ ล้านบาท (ดู ตารางที่ ๒๓)

ตลาดส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของไทยได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย เกาหลีใต้ และ

^๑ พิศาล มโนสิทธิ์กุล และ นิจร ฆมนนา, น้ำตาล, หน้า ๗๖.

ตารางที่ ๒๒

การส่งน้ำตาลออกของไทย

ปริมาณ : เมตริกตัน

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	ปริมาณ	% การเปลี่ยนแปลง	มูลค่า	% การเปลี่ยนแปลง	ราคาเฉลี่ย บาท/เมตริกตัน	% การเปลี่ยนแปลง
๒๕๑๐	๑๕,๑๒๖	-๗๒.๔๓	๓๗.๐	-๕๔.๖๖	๒,๔๕๖.๑๒	+๖๔.๕๕
๒๕๑๑	-	-๑๐๐.๐๐	-	-๑๐๐.๐๐	-	-๑๐๐.๐๐
๒๕๑๒	๑๕,๗๙๕	-	๕๖.๙	-	๒,๙๖๙.๒๙	-
๒๕๑๓	๕๒,๒๙๔	+๒๓๑.๐๘	๑๐๗.๓	+๑๒๘.๗๘	๒,๐๕๑.๘๖	-๓๐.๙๐
๒๕๑๔	๑๔๕,๐๑๐	+๑๗๗.๓๐	๓๓๐.๗	+๒๐๘.๒๐	๒,๒๘๐.๕๓	+๑๑.๑๔
๒๕๑๕	๔๒๖,๘๐๘	+๑๙๓.๒๗	๑,๒๕๒.๐	+๒๗๘.๕๙	๒,๙๓๓.๔๐	+๒๘.๖๓
๒๕๑๖	๒๕๘,๒๙๔	-๓๙.๕๘	๑,๐๘๖.๒	-๑๓.๒๔	๔,๒๐๕.๒๙	+๔๓.๓๖
๒๕๑๗	๕๒๐,๒๘๑	+๖๒.๗๐	๓,๕๓๓.๕	+๒๒๕.๓๑	๘,๔๐๘.๒๗	+๔๙.๙๙
๒๕๑๘	๕๘๘,๙๘๘	+๑๓.๒๐	๕,๒๓๔.๐	+๔๘.๑๓	๘,๙๕๗.๑๙	+๖.๔๑
๒๕๑๙	๑,๐๘๑,๖๒๗	+๘๕.๙๐	๖,๕๑๔.๘	+๒๒.๕๖	๕,๙๓๐.๗๐	-๓๓.๗๑
๒๕๒๐	๑,๖๓๗,๕๘๗	+๕๑.๔๐	๗,๓๙๕.๒	+๑๕.๒๘	๔,๕๑๕.๙๔	-๒๓.๘๕
๒๕๒๑	๑,๐๐๒,๖๔๑	-๓๘.๗๗	๓,๘๔๔.๐	-๔๘.๐๒	๓,๘๓๓.๙๐	-๑๕.๑๐

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๒๓

การส่งกากน้ำตาลออกของไทย

ปริมาณ: เมตริกตัน

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	ปริมาณการส่งออก	มูลค่า	ราคาเฉลี่ยส่งออก บาท/เมตริกตัน
๒๕๑๐	๖๑,๗๔๙	๓๘	๖๑๕.๓๙
๒๕๑๑	๒๔,๖๐๐	๑๖	๖๕๐.๔๑
๒๕๑๒	๘๒,๔๑๓	๓๒	๓๘๘.๒๙
๒๕๑๓	๑๑๑,๕๒๘	๕๕	๕๐๓.๔๙
๒๕๑๔	๒๓๙,๕๕๖	๘๖	๓๕๙.๐๑
๒๕๑๕	๒๒๗,๑๙๑	๙๑	๕๐๐.๕๕
๒๕๑๖	๔๐๖,๐๕๗	๓๑๒	๗๖๘.๓๗
๒๕๑๗	๕๙๒,๕๙๓	๕๐๐	๑,๐๑๕.๒๔
๒๕๑๘	๕๐๐,๐๒๗	๕๗๘	๙๕๕.๙๕
๒๕๑๙	๗๒๒,๐๖๓	๕๙๗	๖๘๔.๐๑
๒๕๒๐	๙๕๓,๑๗๖	๗๔๕	๗๘๑.๗๙
๒๕๒๑	๗๕๒,๐๓๐	๕๐๗	๖๘๒.๘๕

ที่มา: กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

ในปัจจุบันประเทศเหล่านี้ก็ยังเป็นตลาดที่สำคัญอยู่เช่นเดิม ยกเว้นสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่ได้ซื้อน้ำตาลจากไทยเลย ก่อนหน้านี้นี้ประเทศไทยได้โควต้าส่งน้ำตาลให้สหรัฐอเมริกา จำนวนหนึ่งตามกฎหมายน้ำตาลของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปัจจุบันได้สิ้นสุดลง และได้เริ่มส่งน้ำตาลให้ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ไทยส่งน้ำตาลออกไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ ส่งออกคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๑๘ ของการส่งออกน้ำตาลทั้งหมด รองลงมาได้แก่ประเทศ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๒๓ และ ๑๐.๕๕ ตามลำดับ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ไทยส่งน้ำตาลออกให้ญี่ปุ่นมากเป็นอันดับหนึ่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๘๔ ของการส่งออกน้ำตาลทั้งหมด รองลงมาได้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน และมาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๖๕ และ ๑๐.๑๗ ตามลำดับ น้ำตาลที่ประเทศไทยส่งออกให้ต่างประเทศจะเป็นน้ำตาลทรายดิบเกือบทั้งหมด ยกเว้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่มีการส่งน้ำตาลทรายขาวออกบ้างให้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และเกาหลีเหนือ เป็นจำนวน ๔,๕๐๐ ตัน ๖๔๔ ตัน และ ๑,๔๕๕ เมตริกตัน ตามลำดับ (ดู ตารางที่ ๒๔)

ส่วนตลาดส่งออกกากน้ำตาลที่สำคัญของไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักรฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ไทยได้ส่งกากน้ำตาลไปยังตลาดประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และเนเธอร์แลนด์ คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๕๔, ๒๕.๔๑ และ ๑๓.๘๐ ของปริมาณกากน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมด ตามลำดับ ประเทศผู้ซื้อกากน้ำตาลที่สำคัญของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังคงได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ๔๔๕,๘๕๑ เมตริกตัน หรือประมาณร้อยละ ๖๐.๐๔ ของกากน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ เกาหลีใต้ ๑๘๓,๕๑๐ เมตริกตัน ไต้หวัน ๗๐,๒๐๕ เมตริกตัน ฮังกง ๓๗,๑๒๔ เมตริกตัน และสหราชอาณาจักรฯ ๕,๓๐๐ เมตริกตัน คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๗๓, ๙.๔๖, ๕.๐๐ และ ๐.๗๒ ของกากน้ำตาลที่ส่งออกทั้งหมดตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า ไต้หวันซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำตาลส่งออกที่สำคัญรายหนึ่งของโลกได้หันมาซื้อกากน้ำตาลจากไทยเป็นจำนวนมากในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เนื่องจากไต้หวันกำลังให้ความสนใจต่ออุตสาหกรรมผลิตแอลกอฮอล์จากกากน้ำตาล และมีโครงการขนาดใหญ่ ต้องการกากน้ำตาลไปป้อนโรงงานมาก สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ไต้หวันซื้อกากน้ำตาลจากไทย เพราะค่าระวางเรือถูกกว่าที่จะสั่งซื้อจากประเทศอื่น และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบว่า ขณะนี้ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลส่วนใหญ่ต่างต้องการสงวนกากน้ำตาลไว้เพื่อใช้ภายในประเทศ ไม่มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกเช่นแต่ก่อน ส่วนตลาดยุโรป ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อิตาลี และสหราชอาณาจักรฯ สั่งซื้อกาก

ตารางที่ ๒๔

การส่งน้ำตาลของไทยออกไปยังประเทศต่าง ๆ

ปริมาณ: เมตริกตัน
มูลค่า: ล้านบาท

ประเทศ	ปี พ.ศ. ๒๕๒๐			ปี พ.ศ. ๒๕๒๑		
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณการส่งออก คิดเป็น ร้อยละของทั้งหมด	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณการส่งออก คิดเป็น ร้อยละของทั้งหมด
สาธารณรัฐประชาชนจีน	๖๗๔,๓๓๔	๓,๒๖๑.๙๑	๔๑.๑๘	๒๔๗,๑๐๒	๙๔๗.๓๖	๒๔.๖๕
ญี่ปุ่น	๖๒๖,๑๐๗	๒,๗๒๒.๘๑	๓๘.๒๓	๓๘๙,๙๖๕	๑,๔๙๕.๐๙	๓๘.๘๙
มาเลเซีย	๑๗๒,๗๗๑	๖๘๗.๑๕	๑๐.๕๕	๑๐๑,๙๔๗	๓๙๐.๘๕	๑๐.๑๗
อิหร่าน	๙๗,๘๒๖	๕๐๙.๘๓	๕.๙๗	๘๕,๘๐๐	๓๒๘.๙๕	๘.๕๖
อิรัก	๒๖,๔๐๐	๑๐๖.๙๖	๑.๖๑	-	-	-
สหรัฐอเมริกา	-	-	-	๖๔,๓๔๔	๒๔๖.๖๙	๖.๔๒
ศรีลังกา	๑๙,๕๐๐	๗๒.๑๕	๑.๑๙	-	-	-
อินโดนีเซีย	๙,๕๐๐	๓๖.๖๐	๐.๕๘	๕,๒๕๐	๒๐.๑๓	๐.๕๑
เกาหลีใต้	๘,๔๕๐	๓๖.๕๓	๐.๕๒	๗๑,๖๔๗	๒๗๔.๖๙	๗.๑๕
เกาหลีเหนือ	๑,๙๙๕	๗.๘๘	๐.๑๓	-	-	-
สิงคโปร์	๖๙๙	๓.๕๒	๐.๐๔	๒๓,๙๘๖	๙๑.๙๖	๒.๓๙
สวีเดน	-	-	-	๑๒,๖๐๐	๔๘.๓๑	๑.๒๖
รวม	๑,๖๓๗,๕๘๗	๗,๓๙๕.๒๔	๑๐๐.๐๐	๑,๐๐๒,๖๔๑	๓,๘๔๔.๐๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม และ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ๒๕

การส่งภาคน้ำตาลของไทยออกไปยังประเทศต่าง ๆ

ปริมาณ: เมตริกตัน

มูลค่า : ล้านบาท

ประเทศ	ปี พ.ศ. ๒๕๒๐			ปี พ.ศ. ๒๕๒๑		
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณการส่งออก คิดเป็น ร้อยละของทั้งหมด	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณการส่งออก คิดเป็น ร้อยละของทั้งหมด
ญี่ปุ่น	๔๔๓,๖๓๔	๓๔๓.๑๑	๔๖.๕๔	๔๔๕,๘๘๑	๒๘๘.๒๕	๖๐.๐๘
เกาหลีใต้	๒๔๒,๒๒๐	๑๘๘.๐๑	๒๕.๕๑	๑๘๓,๕๑๐	๑๑๘.๓๖	๒๔.๗๓
เนเธอร์แลนด์	๑๓๑,๕๗๐	๑๐๔.๓๖	๑๓.๘๐	-	-	-
สหราชอาณาจักร	๗๘,๐๐๐	๕๘.๑๖	๘.๒๘	๕,๓๐๐	๒.๗๐	๐.๗๒
ไต้หวัน	๑๕,๘๐๐	๑๓.๘๔	๑.๖๖	๗๐,๒๐๔	๕๖.๐๑	๘.๔๖
สหรัฐอเมริกา	๑๔,๐๐๐	๑๐.๕๕	๑.๔๗	-	-	-
อิตาลี	๑๒,๑๐๐	๑๐.๖๐	๑.๒๗	-	-	-
ฮ่องกง	๘,๒๕๒	๘.๔๐	๐.๘๗	๓๗,๑๒๔	๓๐.๓๘	๕.๐๐
สิงคโปร์	๕,๖๐๐	๕.๑๔	๐.๕๘	-	-	-
รวม	๘๕๓,๑๗๖	๗๔๕.๑๗	๑๐๐.๐๐	๗๕๒,๐๓๐	๕๐๖.๗๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา: กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

น้ำตาลจากประเทศไทยน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะต้นทุนการนำเข้าจากไทยสูงกว่าประเทศอื่น ค่า
 ระบายเรือสูงมาก ทั้งยังต้องขนส่งด้วย เรือบรรทุกขนาดใหญ่ ไม่เหมาะสมกับการนำเข้าจากไทย
 การติดต่อสั่งซื้อมีปริมาณครั้งละ ๒,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ ตัน เท่านั้น (ดู ตารางที่ ๒๕)

ขณะนี้ระดับราคากากน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ราคากากน้ำตาลในตลาด
 นิวออสตีลประจำวันวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ตันละ ๗๔ เหรียญสหรัฐอเมริกา^๑ ฉะนั้น โรงงาน
 ส่วนใหญ่พอจะแสวงหากำไรจากการขายกากน้ำตาลเพื่อไปชดเชยการขาดทุน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในการ
 คำน้ำตาล เนื่องจากภาวะการณ์ด้านราคาตกต่ำในปี ๒๕๒๒ ได้พอควร

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดน้ำตาลต่างประเทศของไทยและทางแก้ไข

น้ำตาลเป็นสินค้าหลักประเภทหนึ่งของประเทศ มูลค่าการส่งออกสูงถึงปีละ ๖ - ๗ พัน
 ล้านบาท นโยบายการค้ำน้ำตาลจึงเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยมาก การส่ง
 ออกเป็นอุปสงค์ที่สำคัญส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย หากมีการส่งออกมากขึ้น การผลิตก็จะ
 ขยายตัว ขนาดการผลิตของโรงงานต่าง ๆ ก็จะได้รับปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งจะ เป็นช่องทางให้ตัด
 ทอนต้นทุนการผลิตลง และนำไปสู่การขยายตัวของการส่งออกในอนาคตสืบไป อุตสาหกรรมน้ำตาล
 มักประสบความยุ่งยากอยู่เสมอ เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่าง
 รวดเร็ว ประกอบกับประเทศผู้นำเข้ามักจะกำหนดระเบียบวิธีนำเข้าไว้มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในภาวะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญมีการควบคุมการนำเข้าด้วยระบบ
 โควต้า หรือระบบข้อตกลงพิเศษ เป็นการเปิดโอกาสที่ประเทศซึ่งกำลังพัฒนาจะเข้าไปยึดครองใน
 ตลาดนั้น ๆ ได้ แต่อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยมีโครงสร้างของตลาดต่างประเทศที่ขาดความมั่นคง
 จึงทำให้การส่งออกประสบกับความไม่แน่นอนตลอดเวลา ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุสำคัญหลายประการ
 ได้แก่

^๑ พุทธิพร ปรีพัฒน์มานนท์, "สถานการณ์กากน้ำตาลไทยในปัจจุบัน," ข่าวพาณิชย์
 (๑๘ เมษายน ๒๕๒๒) : ๗.

ก. การขาดนโยบายที่แน่นอน การส่งน้ำตาลออกของไทยได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากความไม่แน่นอนในด้านนโยบายของรัฐบาล นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง บางยุคบางสมัยมุ่งที่จะให้เป็นสินค้าออกของประเทศ แต่บางยุคกลับมุ่งที่จะผลิตให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งนโยบายประการหลังนี้ได้รับการปฏิบัติเป็นเวลายาวนานกว่า ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายน้ำตาลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดต่างประเทศ ประกอบกับการแข่งขันจากตลาดภายนอกประเทศ เป็นไปอย่างรุนแรงและต้นทุนการผลิตน้ำตาลของไทยยังอยู่ในระดับสูง ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงมุ่งแต่จะตอบสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศเป็นสำคัญ

นอกจากขาดความแน่นอนในด้านนโยบายการผลิตแล้ว ประเทศไทยยังขาดความแน่นอนในนโยบายการค้าต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งปัญหาการค้าระหว่างประเทศมักจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ การซื้อขายน้ำตาลของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะรวมกันอยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่วนที่เหลือเป็นการค้าในตลาดโลกจริง ๆ มีประมาณ ๑๒ - ๑๔ ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ ๑๔ - ๒๐ ของผลผลิตทั้งหมดเท่านั้น ฉะนั้น การส่งเสริมน้ำตาลส่งออกจึงจำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับนโยบายการเมือง

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การส่งออกสู่ประเทศที่มีการปกครองแตกต่างกันยังเป็นไปอย่างยากลำบาก เช่น ประเทศไทยจะขายน้ำตาลให้ประเทศลาว กัมพูชา เวียดนาม ซึ่งในอดีตสินค้าไทยส่วนใหญ่จะระบายไปสู่ประเทศเหล่านี้ แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของไทยและประเทศเพื่อนบ้านเปลี่ยนแปลงไป ตลาดน้ำตาลของไทยจึงแคบลง ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าว ไม่เพียงแต่โรงงานน้ำตาลเท่านั้นที่เดือดร้อน แต่จะส่งผลกระทบต่อถึงชาวไร่ด้วย

ดังนั้น ทางรัฐบาลจะต้องมีเป้าหมายในการส่งออกที่แน่นอนและชัดเจน รวมทั้ง เร่งแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก ตลอดจนปรับปรุงกลไกของรัฐที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างจริงจัง

ข. การขาดแคลนข้อมูลและการวิจัยเกี่ยวกับการเข้าถึงตลาดต่างประเทศ แม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยจะได้วางรากฐานมาเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี แล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีความก้าวหน้าใดที่คอยศึกษาและติดตามความเคลื่อนไหวในตลาดต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีการวิจัยตลาดต่างประเทศอย่างใกล้ชิดและจริงจังอีกด้วย ซึ่งปัจจัยในการพัฒนาการส่งออกของประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตน้ำตาลอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น

ประเทศบราซิล อัฟริกาใต้ ออสเตรเลีย หรือแม้แต่ฟิลิปปินส์ซึ่งกำลังจะเป็นคู่แข่งที่น่าหนักใจของ ไทย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังขาดปัจจัยในการสนับสนุนงานส่งเสริมสินค้าออก ขาดการเร่งรัด ปรับปรุงทางด้านส่งออก และขาดความกระตือรือร้นในการเจาะเข้าไปในตลาดใหญ่ ๆ หรือเปิด ตลาดแห่งใหม่ที่น้ำตาของประเทศไทยสามารถจะส่งไปขายแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ ตลอดจน ขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในการจัดการดำเนินงานด้านตลาด ซึ่งได้รู้แจ้งถึงภาวะ น้ำตาลของประเทศไทยและของโลก สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บริษัทดำเนินการค่าน้ำตาล ระหว่างประเทศมิได้ใช้บุคคลผู้มีคุณวุฒิตงกับวิชาชีพนี้โดยตรง เจ้าของหรือหุ้นส่วนมักจะลงมือดำเนินการเอง โดยที่การทำตลาดต่างประเทศเป็นงานใหญ่ระดับโลก ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความชำนาญของบุคคลหลายแขนงงาน หลาย ๆ ด้านวิชาชีพประกอบกันขึ้น มีทุนดำเนินงานมากพอ ได้รับความเชื่อถือจากตลาดนอกประเทศ และได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล หาก สามารถสร้างปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้ได้พร้อมมูล การบรรลุต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จก็ย่อมบังเกิด ขึ้นได้

ความจริงจากปัญหาข้อนี้ ทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสที่จะได้ส่วนแบ่งของตลาดใน เอเชียไปอย่างน่าเสียดาย จะเห็นได้ว่า ในทวีปเอเชียมีความต้องการน้ำตาลเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ แต่ ประเทศไทยก็ไม่ได้รับส่วนแบ่งของตลาดที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้เท่าที่ควร ทั้งนี้ เหตุผลส่วนใหญ่ก็มาจาก ขาดการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับลู่ทางในการเข้าถึงตลาดนั้นเอง

ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออก แต่มาตรการทางการเงิน จะช่วยได้ก็ เป็นมาตรการเพิ่มเติมเท่านั้น สิ่งที่จะต้องยึดเป็นมาตรการหลักในการส่งเสริมการ ส่งออก คือ การเสาะหาข้อมูลทางด้านตลาดต่างประเทศเพื่อนำมาบ่อนให้แก่ผู้ส่งออกและผู้ผลิต นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้ความสนับสนุนในการจัดตั้งบริษัทการค้าระหว่างประเทศอย่างจริงจัง ซึ่ง เมื่อ เปิดดำเนินงานแล้วจะเป็นศูนย์รวมข้อมูลสำหรับสินค้าที่ได้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ไว้ทั้งด้าน การผลิตและการตลาดอย่างละเอียดในที่รวมแห่งเดียวกัน ไม่ให้ข้อมูลกระจัดกระจายคนละแห่ง ตัว เลขไม่ชัดเจนสับสนกันเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ปัจจุบัน บริษัทประเภทนี้จะเป็นเครื่องสะท้อนออกให้ เห็นนโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลได้อย่างดีทางหนึ่ง ซึ่งมีผลสะท้อนไปถึงทำให้นายทุน

ต่างประเทศสามารถวินิจฉัยนโยบายของรัฐบาลในเรื่อง เศรษฐกิจและการค้าได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น

ค. ขาดการประสานงานระหว่างการผลิตกับการตลาด โดยทั่วไปนั้นการผลิตและการตลาดจะต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกัน หากการผลิตและการส่งออกไม่สามารถประสานกันได้อย่างดีแล้ว การส่งออกย่อมมีอุปสรรค ในบางปีหากผลิตน้ำตาลได้น้อย ก็จำเป็นต้องตัดทอนการส่งออกทำให้สูญเสียตลาดไป และเมื่อสูญเสียไปแล้ว โอกาสที่จะเรียกกลับคืนมานั้นเป็นไปได้ยาก ในบางปีหากมุ่งส่งน้ำตาลออกมากเกินไปก็จะประสบกับการขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศขึ้นได้

การประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในขณะนี้ยังไม่ดีเท่าที่ควร กล่าวคือ กระทรวงเกษตรมุ่งในการส่งเสริมการปลูกอ้อย กระทรวงอุตสาหกรรมมุ่งส่งเสริมด้านผลิตน้ำตาล และกระทรวงพาณิชย์มุ่งส่งเสริมด้านตลาดภายในประเทศ กล่าวโดยทั่วไป หน่วยงานทั้ง ๓ นี้ จำเป็นที่จะต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากการผลิตและการค้าจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันไป เช่น การปลูกอ้อยจำเป็นต้องมีการจำกัดปริมาณให้เพียงพอสำหรับผลิตน้ำตาล เท่ากับความต้องบริโภคภายในประเทศ การส่งออก และเหลือสำรองไว้ในภาวะฉุกเฉินเท่านั้น ไม่ใช่ปล่อยให้มีการปลูกมากเกินไปจนเกินความต้องการ ทำให้เกิดปัญหาอยู่เสมอ

ดังนั้น หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ควรได้ร่วมปรึกษาเพื่อวางแผนในการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้ ทางฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานควรให้ความร่วมมือกับทางราชการในการให้ข้อมูลทางด้าน การเพาะปลูก ตลอดจนการผลิตน้ำตาลอย่างแท้จริงและด้วยความเต็มใจ

ง. การค้าน้ำตาลต่างประเทศของไทยอยู่ในลักษณะที่ไม่ได้นำผลประโยชน์เข้าประเทศอย่างเต็มที่ ดังนี้

๑. ฝ่ายขายของไทยมักจะติดต่อขายน้ำตาลให้กับบริษัทค้าน้ำตาลต่างชาติซึ่งเป็นนายหน้าซื้อขายน้ำตาลในตลาดโลก เช่น บริษัทมิตซุย จำกัด (ประเทศญี่ปุ่น) บริษัทค็อก ฟิฟตี จำกัด (ประเทศสิงคโปร์) บริษัท เอ็ม.โกโลเด็ทซ์ จำกัด บริษัทคอร์กิล จำกัด (สหรัฐอเมริกา) ฯลฯ ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะนำน้ำตาลที่ซื้อจากประเทศไทยไปค้ากำไรอีกต่อหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ไทยขายน้ำตาลให้ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเป็นการซื้อขายผ่านบริษัทค้าน้ำตาลต่างชาติ

ทั้งสิ้น ทำให้ไทยสูญเสียโอกาสที่จะได้รับกำไรอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดาย ดังนั้น รัฐบาลควรเป็นตัวแทนของฝ่ายขายไทยในการเจรจาขายน้ำตาลให้กับประเทศที่มีสิทธิการ เมืองต่างกันโดยตรง ซึ่งจะเป็นการง่ายและสะดวกกว่าที่จะให้บริษัทผู้ขายในประเทศไทยดำเนินการเอง

๒. รัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้ส่งออกทำสัญญาซื้อขายระยะยาวกับผู้ซื้อในต่างประเทศให้เพิ่มขึ้นอีก สำหรับประเทศคู่สัญญานั้น ก็ควรจะได้พิจารณาประเทศที่มีความต้องการน้ำตาลปริมาณสูงระหว่างปีละ ๒๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ ตัน ในระยะเวลา ๔ - ๖ ปีข้างหน้า ข้อผูกพันควรจะระบุเกี่ยวกับเมืองปลายทางให้แน่นอน เพื่อจะได้ไม่เปิดโอกาสให้คู่สัญญาทำตัว เป็นนายหน้าขายน้ำตาลต่อไปยังประเทศอื่น ๆ ได้อีก ประเทศคู่สัญญาที่รัฐบาลควรพิจารณาสำหรับกรณีนี้ น่าจะได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มอริอ็อกโก และประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง เช่น อิหร่าน อียิปต์ อิรัก ซีเรีย ฯลฯ ผลจากการนี้จะช่วยให้อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทยมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถวางโครงการระยะยาว เกี่ยวกับการผลิตและการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวกับต่างประเทศปีละไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของปริมาณน้ำตาลที่มีไว้เพื่อส่งออก

๓. ในการส่งน้ำตาลออกตามข้อผูกพันของประเทศไทย การคำนวณราคาโดยยึดถือราคาน้ำตาลโลกเป็นเกณฑ์ ในบางขณะที่ราคาน้ำตาลโลกตกต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ผู้ขายตกอยู่ในภาวะขาดทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น ในสัญญาซื้อขายน้ำตาลบางฉบับถ้าสามารถกำหนดราคาน้ำตาลตายตัว ไว้ในระดับที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตเล็กน้อยไว้บ้าง ก็จะเป็นการช่วยชดเชยส่วนที่จะต้องเสียประโยชน์

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทยไม่มีรากฐานมั่นคงพอที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวของการส่งออกได้อย่างสม่ำเสมอในอัตราที่มั่นคงและตลอดระยะอันยาวนานได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ให้หมดสิ้นไปก่อนเพื่อจะได้วางรากฐานของโครงสร้างการตลาดต่างประเทศให้แน่นอน อันจะนำไปสู่การขยายตัวของอุปสงค์จากต่างประเทศและความเจริญก้าวหน้าของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยต่อไป แต่ทั้งนี้ จะกระทำโดยทางรัฐบาลลำพังเพียงฝ่ายเดียวย่อมจะไม่สำเร็จผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์ จำต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานผู้ผลิตน้ำตาลทรายด้วย