



ประเทศไทยกับความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ

การค้าน้ำตาลของโลกประสบปัญหาต่าง ๆ นานามาโดยตลอด ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนทั้งประเทศผู้ผลิต ผู้ส่งออก และประเทศผู้นำเข้า ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทำความตกลงเกี่ยวกับการค้าน้ำตาลเสียใหม่ ซึ่งออกมาในรูปของสัญญาหรือความตกลงต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาดโลก และเพื่อมิให้อิทธิพลจากตลาดโลกเข้ามามีส่วนทำความวุ่นวายให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศของตน ความตกลงเกี่ยวกับการค้าน้ำตาลที่ได้ทำขึ้นมานั้นประสบความล้มเหลวและประสบความสำเร็จบ้างตามสมควร ประเทศไทยได้เป็นประเทศส่งน้ำตาลออกที่สำคัญประเทศหนึ่ง ความเกี่ยวพันทางการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศจึงมีอยู่ไม่น้อย ดังนั้น การละเลยไม่สนใจถึงความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศจึงเป็นไปไม่ได้ และในปัจจุบันประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ด้วย แต่ก่อนจะกล่าวถึงการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศของประเทศไทย ควรจะได้ทราบถึงรายละเอียดความเป็นมาขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเสียก่อน

ประวัติความเป็นมาของข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ

(International Sugar Agreement)

ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะแก้ปัญหาน้ำตาลราคาตกต่ำ อันเนื่องมาจากปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้เกินความต้องการของตลาด เพราะประเทศต่าง ๆ มุ่งที่จะผลิตน้ำตาลให้พอเพียงกับความต้องการมากขึ้นไป การมุ่งส่งเสริมการผลิตภายในประเทศโดยมิได้คำนึงถึงสู่ทางการส่งออกและต้นทุนการผลิต ยังผลให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้นในที่สุด ดังนั้น ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลและประเทศผู้นำเข้าเห็นว่าการปล่อยให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำเกินไปอย่างเสรีจะทำให้ราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมาก อันก่อให้เกิดความยุ่งยากวุ่นวายแก่ทุกฝ่าย เช่น

ประเทศผู้ผลิตจะขาดหลักประกันในการจำหน่าย ประเทศผู้นำเข้าก็จะขาดหลักประกันในการจัดหา น้ำตาลมาให้เพียงพอกับความต้องการบริโภค จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันจัดทำความตกลงว่าด้วย น้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๗^๑ ประเทศเหล่านี้ได้แก่ เบลเยียม ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักรฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะยกเลิกการให้เงินช่วยเหลือการผลิต น้ำตาลและส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ หลังจากนั้นได้มีความตกลงว่าด้วย น้ำตาลระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เพื่อใช้ในการควบคุมการค้าน้ำตาล ดังนี้

ก. สัญญารุงบรัสเซลส์ (Brussels Conventions)^๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ประเทศ ในยุโรป ๑๐ ประเทศ คือ ออสเตรีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เว สวีเดน สเปน และสหราชอาณาจักรฯ ได้ประชุมกันที่กรุงบรัสเซลส์เพื่อตกลงกันในการที่จะแก้ปัญหา น้ำตาลขึ้นอีก ในข้อตกลงจะให้มีการยกเลิกเงินช่วยเหลือการผลิตและการส่งออกเสีย เพื่อขจัด ภาวะน้ำตาลล้นตลาด รวมทั้งกำหนดให้มีการตั้งภาษีขาเข้าเพื่อกีดกันการนำน้ำตาลเข้ามาจาก ประเทศที่ยังให้เงินช่วยเหลืออยู่ ความตกลงนี้ไม่สามารถที่จะยกระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกให้ สูงขึ้นหรือลดปริมาณการผลิตน้ำตาลลงได้ สัญญานี้ได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๔๖๑

ข. สัญญาแชดเบอร์น (Chadbourne Agreement)^๓ ในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ ๑ ปรากฏว่าการปลูกหัวผักกาดหวานน้อยลง ทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้น จึงเป็นเครื่องจูงใจให้มีการผลิตน้ำตาลจากอ้อยมากขึ้น และเมื่อการผลิตน้ำตาลจากหัวผักกาดหวานในยุโรปฟื้นตัวขึ้น ภายหลังสงคราม ภาวะน้ำตาลล้นตลาดก็เกิดขึ้นอีก จึงได้มีสัญญาแชดเบอร์นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ เพื่อสร้างเสถียรภาพการค้าน้ำตาลของโลก ประเทศที่เป็นภาคีในสัญญามี ๔ ประเทศ คือ เบลเยียม คิวบา เยอรมนี เซโกสโลวะเกีย ฮังการี อินโดนีเซีย โปแลนด์ เปรู และยูโกสลาเวีย

^๑ ชุมใจ อรรถจินดา, สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Agreement) (พระนคร: โรงพิมพ์กระดาษไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

สัญญานี้มีกำหนด ๕ ปี โดยให้มีการจำกัดปริมาณผลิตและควบคุมการส่งน้ำตาลออกของประเทศสมาชิกทั้งหมด ยกเว้นการส่งน้ำตาลจากคิวบาให้สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อต้องการลดสต็อกน้ำตาลที่มีอยู่มากในขณะนั้นให้ล้นน้อยลง อย่างไรก็ตาม สัญญาฉบับนี้ล้มเหลวลง ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีอำนาจคลุมไปถึงประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งขยายกำลังการผลิตน้ำตาลของตนโดยไม่มีขอบเขต ซึ่งในขณะที่มีการจำกัดปริมาณการผลิตในประเทศสมาชิคนั้น ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกเพิ่มการผลิตมากขึ้น อีกทั้งการผลิตของประเทศนำเข้าก็เพิ่มการผลิตของตนขึ้นด้วย จึงเป็นเหตุให้ปริมาณน้ำตาลล้นตลาดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ค. สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ (International Sugar Agreement of 1937) ประเทศส่งน้ำตาลออกและประเทศนำเข้าได้ร่วมทำสัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นอีก เรียกว่า "สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศ ในปี ๒๔๘๐"^๑ โดยจัดให้มีสภาน้ำตาลระหว่างประเทศหรือคณะมนตรีน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Council) ขึ้น ประเทศที่ลงนามในสัญญาคือ ประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม บราซิล คิวบา เยอรมนี เชโกสโลวะเกีย ไอตี สาธารณรัฐโดมินิกัน อินเดีย เนเธอร์แลนด์ เปรู โปรตุเกส สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักรฯ สหภาพแอฟริกาใต้ และสหรัฐอเมริกา ข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับเฉพาะตลาดเสรีเท่านั้น ตามสัญญาข้อตกลงได้มีการจำกัดการผลิตของประเทศส่งออก โดยกำหนดสต็อกน้ำตาลขึ้นสูงไว้ และควบคุมการส่งออกโดยใช้ระบบโควตา สัญญาได้กำหนดราคาน้ำตาลไว้เท่ากับต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพบวกด้วยกำไรพอสมควร เพื่อป้องกันการผลิตไม่ให้มีต้นทุนการผลิตสูงเกินไป นอกจากนั้นคณะมนตรีน้ำตาลยังได้วางกฎข้อบังคับไว้ด้วยว่า ทุกปีจะต้องมีการกำหนดปริมาณการส่งออกของประเทศสมาชิกโดยคิดเป็นร้อยละของปริมาณน้ำตาลที่ส่งออกได้ทั้งหมด แต่มาตรการดังกล่าวจะใช้ได้ผลเพียงไรไม่สามารถทราบได้ เพราะเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

ง. สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๔๙๖ (International Sugar Agreement of 1953) ^๑ ประกอบด้วยสมาชิกผู้ส่งออก ๑๖ ประเทศ คือ ออสเตรเลีย เบลเยียม ใต้หวัน คิวบา เชโกสโลวะเกีย สาธารณรัฐโดมินิกัน ฝรั่งเศส อิตาลี ฮังการี เนเธอร์แลนด์ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ โปแลนด์ โปรตุเกส สหภาพแอฟริกาใต้ และสหภาพโซเวียต สมาชิกผู้นำเข้า ๗ ประเทศ คือ แคนาดา เยอรมนี กรีซ ญี่ปุ่น เลบานอน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา วัตถุประสงค์ของสัญญานี้ ก็คือ ควบคุมการผลิตและสต็อกคงเหลือต้นปีของประเทศสมาชิกเป็นปี ๆ ไป กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องควบคุมการผลิตให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยให้มีสต็อกคงเหลือต้นปีไม่สูงกว่าร้อยละ ๒๐ ของปริมาณการผลิตในปีนั้น ส่วนสต็อกคงเหลือขั้นต่ำกำหนดไว้ร้อยละ ๑๐ ของโควตาส่งออกมาตรฐานที่ได้รับจากสัญญา ในขณะที่เดียวกัน เพื่อป้องกันประเทศที่มิได้เป็นภาคีแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานร่วมกันของประเทศสมาชิก สัญญา จึงได้กำหนดปริมาณนำเข้าจากประเทศเหล่านี้ ยกเว้นในกรณีที่ตลาดขาดแคลนและระดับราคาสูงขึ้นกว่าพอนด์ละ ๔.๓๕ เซนต์ สำหรับการควบคุมการส่งออกนั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดโลกเป็นสำคัญ สัญญา ได้กำหนดโควตาส่งออกมาตรฐานสำหรับประเทศผู้ส่งออกแต่ละรายไว้เพื่อจะใช้เป็นฐานในการจัดสรรและปรับโควตาในแต่ละปี สัญญาน้ำตาลฉบับนี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ เนื่องจากหมดอายุลง

จ. สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๑ (International Sugar Agreement of 1958) ^๒ สัญญานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๒ มีสมาชิกเพิ่มเติมจากฉบับก่อนอีก ๑๑ ประเทศ แยกเป็นสมาชิกผู้ส่งออก ๘ ประเทศ คือ บราซิล คอสตาริกา เดนมาร์ก อีควาดอร์ กัวเตมาลา เอลซัลวาดอร์ อิตาลี และปารากวัย ประเทศสมาชิกผู้นำเข้ามี ๓ ประเทศ คือ มอริอ็อกโก นิวซีแลนด์ และไนจีเรีย วัตถุประสงค์ของสัญญา คือ การจัดดุลยภาพระหว่างปริมาณน้ำตาลที่จะนำเข้าและส่งออกสู่ตลาดเสรีในระดับราคาที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

ส่งเสริมให้การบริโภคและการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในสัดส่วนใกล้เคียงกัน สนับสนุนการเพิ่มระดับการครองชีพของผู้บริโภค ส่งเสริมอำนาจซื้อในตลาดโลกให้แก่ประเทศผู้ผลิต เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมและสามารถรักษามาตรฐานค่าจ้างแรงงานให้อยู่ในระดับที่เป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาน้ำตาลของโลก ส่วนกลไกในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาตามสัญญาฉบับนี้มีลักษณะเหมือนกันกับสัญญาฯ ปี ๒๔๙๖

ฉ. สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๑ (International Sugar Agreement of 1968) ^๑ คณะกรรมาธิการการค้าและพัฒนาของสหประชาชาติ (UNCTAD) ได้เจรจาเพื่อทำสัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นใหม่ เรียกว่า "ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๑๑" มีอายุ ๕ ปี (๑ มกราคม ๒๕๑๒ - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๖) มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับความตกลงฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสัญญาฉบับนี้ด้วยได้รับโควตาส่งออกมาตรฐานปีละ ๓๖,๐๐๐ ตัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ประเทศไทยผลิตน้ำตาลได้ปริมาณที่จะส่งออกมากกว่าโควตาที่ได้รับเป็นจำนวนมาก สมาคมโรงงานน้ำตาลและสมาคมชาวไร่ อ้อยเกรงว่าถ้าไม่มีการระบายน้ำตาลออกไปขายในตลาดต่างประเทศก็จะเกิดความเดือดร้อนแก่อุตสาหกรรมน้ำตาลไทย จึงได้เรียกร้องให้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของความตกลงฯ เมื่อ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๔

ในปี ๒๕๑๖ ประเทศต่าง ๆ ได้มีการประชุมเพื่อเจรจากับความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศที่จะนำมาใช้บังคับในปี ๒๕๑๗ แทนฉบับเดิมซึ่งจะหมดอายุในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๖ ที่ประชุมได้เสนอจัดสรรโควตาให้แก่ประเทศไทยจำนวน ๓๒๕,๐๐๐ ตัน ต่อปี

ประเทศไทยได้คำนึงว่า ในระยะยาวตลาดน้ำตาลไม่มีความแน่นอน จากเหตุควรรณในอดีตราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่สูงนั้นมักอยู่ในช่วงเวลาสั้น ๆ แต่ช่วงเวลาที่ราคาน้ำตาลตกต่ำนั้นมักมี

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กองเศรษฐกิจและสถิติ, อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยกับความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ (พระนคร: โรงพิมพ์กระดาษไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๓.

เวลายาวนานกว่าจะอำนวยความสะดวกแก่ผู้ผลิต และประกอบกับระยะนั้นประเทศที่เป็นลูกค้าน้ำตาลของไทยส่วนใหญ่ได้เข้าเป็นสมาชิกความตกลงฯ กันเกือบหมด เหลือแต่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชาประชาธิปไตย เท่านั้น ที่ยังมีได้เป็นภาคีความตกลงฯ แต่ตลาดเหล่านี้ใช้น้ำตาลจำนวนไม่มาก หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปและเกิดการใช้ระบบโควต้าขึ้นอีกจะทำให้ไทยไม่สามารถส่งน้ำตาลออก เมื่อเปรียบเทียบผลดีผลเสียและคำนึงถึงความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง คือ ฝ่ายโรงงานน้ำตาล ฝ่ายชาวไร่อ้อย ต่างก็มีความประสงค์ให้สมัครเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ เพื่อจะได้วางแผนการผลิตล่วงหน้าและเตรียมรับสถานการณ์ซึ่งอาจกลับมาอยู่ในภาวะปกติอีกในอนาคต คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๖ เห็นชอบด้วยในการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ

ข. สัญญาน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ (International Sugar Agreement of 1977) ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลและผู้นำเข้ามีความคิดที่จะรักษามลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยให้มีกฎข้อบังคับผูกมัดใน เรื่องการจำหน่ายน้ำตาลที่เกี่ยวกับการจัดสรรระบบโควต้าส่งออก การดำเนินการกำหนดราคาขั้นต่ำและขั้นสูง การสำรองน้ำตาล ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ จึงได้มีการประชุมเพื่อทำสัญญาซึ่งจัดโดยองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Organization) เรียกว่า "ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี ๒๕๒๐" ความตกลงฯ ฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ลงนามที่กรุงนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๒๘ ตุลาคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๑ เป็นต้นไป เป็นระยะเวลา ๕ ปี

โครงสร้างของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ มีโครงสร้างดังนี้ คือ

ก. วัตถุประสงค์ของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ ^๑

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, "งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล," ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๒๓.

๑. เพื่อยกระดับการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อเพิ่มพูนรายได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

๒. เพื่อรักษาเสถียรภาพการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ รวมทั้งหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระดับราคาน้ำตาลเพื่อให้ผู้ผลิตได้รับผลตอบแทนอย่างเหมาะสม

๓. เพื่อจัดหาน้ำตาลให้กับประเทศผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนาอย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม

๔. เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของน้ำตาลภายใต้การขยายตัวทางการค้าน้ำตาลของโลก

๕. เพื่ออำนวยความสะดวกในการร่วมมือประสานงานกันระหว่างนโยบายการตลาดน้ำตาลและการจัดองค์การตลาด

๖. เพื่อจัดให้ประเทศกำลังพัฒนาได้มีส่วนร่วมและเข้าถึงตลาดน้ำตาลของประเทศพัฒนาแล้วอย่างเพียงพอและมากยิ่งขึ้น

๗. เพื่อประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับการใช้สารแทนน้ำตาล เช่น ไซคลาเมท คือ สารสังเคราะห์ มีความหวานเป็น ๓๐ เท่าของซูโครส และผลิตภัณฑ์สังเคราะห์ที่ให้ความหวานอื่น ๆ

๘. เพื่อขยายความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาน้ำตาล

ข. การจัดรูปงานบริหารของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐^๑ อำนาจสูงสุดขององค์การเป็นของคณะมนตรีน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประเทศสมาชิกทั้งหมดของความตกลงฯ ในแต่ละปีโควต้า คณะมนตรีจะ เลือกผู้แทนสองนายจากผู้แทนทั้งหมดขึ้น เป็นประธานและรองประธานของคณะมนตรี โดยเลือกจากผู้แทนของสมาชิกผู้นำเข้า

^๑ อำนวย ปะติเส, ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๑๙๗๗ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตีรณสาร, ๒๕๒๑), หน้า ๘ - ๙.

หนึ่งนาย และจากผู้แทนของสมาชิกผู้ส่งออกอีกหนึ่งนาย โดยหลักการทั่วไปตำแหน่งแต่ละตำแหน่งนี้ให้เปลี่ยนแปลงกันทุก ๆ ปีโควตาระหว่างสมาชิกสองประเภทนี้ คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยสมาชิกผู้ส่งออก ๑๐ นาย และสมาชิกผู้นำเข้า ๑๐ นาย ซึ่งคณะกรรมการบริหารนี้จะเป็นผู้ศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานของความตกลงฯ โดยแบ่งคณะกรรมการบริหารขึ้น ๓ คณะ คือ

๑. คณะกรรมการพันธะการจำหน่าย มีหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามและ เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธะที่มีอยู่ในข้อตกลง อันเป็นคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่สำคัญที่สุด
๒. คณะกรรมการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประเทศสมาชิก
๓. คณะกรรมการบริโภคน้ำตาล ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขจัดอุปสรรค และส่งเสริมระดับการบริโภคน้ำตาลให้เพิ่มพูนขึ้นในอัตราสูง

ค. ขอบเขตในการควบคุมการส่งออก ตามข้อตกลงฉบับนี้ ตลาดน้ำตาลแบ่งแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ ตลาดเสรี (Free Market หรือ World Market) และการค้ำน้ำตาลนอกตลาดเสรี (Trade Outside Free Market) การค้ำน้ำตาลในตลาดเสรีคือการค้ำน้ำตาลของโลก ซึ่งน้ำตาลที่ซื้อขายกันนี้ เป็นปริมาณน้ำตาลที่เหลือมาจากปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้เกินกว่าปริมาณน้ำตาลที่มีข้อตกลงพิเศษ มีตลาดใหญ่อยู่ที่ลอนดอนและนิวยอร์ก ฉะนั้น ราคาน้ำตาลในตลาดนี้จึงเป็นไปตามลักษณะอุปสงค์และอุปทาน ส่วนการค้ำนอกตลาดเสรีเป็นการค้ำตามข้อตกลงพิเศษ ได้แก่ ตลาดน้ำตาลสหรัฐอเมริกา ตลาดน้ำตาลในเครือจักรภพอังกฤษ ตลาดน้ำตาลของคิวบาในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ตลาดน้ำตาลของสหภาพโซเวียต ตลาดน้ำตาลกลุ่มแอฟริกันและมาลากาซี ตลาดน้ำตาลของกลุ่มแอฟริกันตะวันออก ตลาดน้ำตาลร่วมอเมริกากลาง ตลาดร่วมยุโรป เนื่องจากตลาดน้ำตาลตามข้อตกลงพิเศษ เป็นตลาดใหญ่ ตลาดเสรีเป็นตลาดเล็ก มีการซื้อขายน้ำตาลเพียง ๑ ใน ๘ ของจำนวนผลผลิตน้ำตาลของโลก ฉะนั้น เมื่อมีเรื่องทางการเมืองหรือการค้าเกิดขึ้นกับตลาดของประเทศที่ซื้อขายน้ำตาลตามข้อตกลงพิเศษ ตลาดเสรีจึงมักได้รับความกระทบกระเทือนมาก ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ ทำการควบคุมเฉพาะการส่งออกไปยังตลาดเสรีเท่านั้น ตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษได้รับข้อยกเว้นจากความตกลงฯ โดยไม่ต้องหักจากโควตาส่งออกได้ หรือสิทธิ

ในการส่งออก ซึ่งได้แก่^๑

๑. การส่งออกไปยังประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (อี.อี.ซี.) ตามเงื่อนไขขบพัญญูติโลเม่ (Lome Convention) พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวนประมาณ ๑.๓ ล้านตัน

๒. ปริมาณการส่งออกของคิวบาไปยังกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่เป็นสมาชิก COMECON (Communist Economic Countries) อันได้แก่ประเทศบัลแกเรีย เชโกสโลวะเกีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน ฮังการี มอญโกเลีย โปแลนด์ โรมาเนีย และสหภาพโซเวียต สามารถส่งออกได้โดยไม่จำกัดจำนวน และจะไม่นำไปหักออกจากโควตาที่ให้ส่งออกของคิวบา

การส่งออกของประเทศคิวบาไปยังกลุ่มประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก COMECON ๕ ประเทศ ได้แก่ ประเทศอัลแบเนีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี เวียดนาม ยูโกสลาเวีย จำนวนรวมกันทั้งสิ้นไม่เกินปีละ ๖๕๐,๐๐๐ ตัน โดยที่ในปีโควตาสองปีแรกของความตกลงฯ นี้จะไม่นำไปหักออกจากโควตาที่ให้ส่งออกได้ของคิวบา สำหรับปีที่ ๓, ๔ และ ๕ ให้คณะกรรมการกำหนดขึ้นในไตรมาสแรกของปีโควตาที่สาม โดยคำนึงถึงสถิติการส่งออกในระหว่าง ๒ ปีโควตาแรกนั้น จำนวนน้ำตาลที่คิวบาได้ส่งออกไปยังกลุ่มประเทศเหล่านี้เกินปีละ ๖๕๐,๐๐๐ ตัน ใน ๒ ปีโควตาแรก ให้หักจากโควตาของคิวบาในปีที่ ๓, ๔ และ ๕

๓. การส่งออกของสหภาพโซเวียต ให้สหภาพโซเวียตส่งน้ำตาลออกสู่ตลาดเสรีได้ไม่เกินปีละ ๕๐๐,๐๐๐ ตัน ในระยะ ๒ ปีโควตาแรกของความตกลงฯ นี้ ซึ่งจำนวนน้ำตาลนี้ไม่รวมจำนวนน้ำตาลซึ่งสหภาพโซเวียตส่งออกไปยังประเทศสังคมนิยมตามข้อ ๒

๔. การส่งออกของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน ซึ่งประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันสามารถส่งออกสู่ตลาดเสรีได้ไม่เกินปีละ ๗๕,๐๐๐ ตัน ใน ๒ ปีโควตาแรกของความตกลงฯ นี้

๕. การบริจาดน้ำตาลผ่านโครงการความช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติ หรือองค์การชำนาญพิเศษ ซึ่งสมาชิกผู้ส่งออกได้ทำการบริจาด จำนวนน้ำตาลที่บริจาดนี้ไม่ต้องหักออกจาก

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑ - ๒๒, ๒๔ - ๒๖.

โควตาที่ให้ออกของประเทศผู้บริจาค

ง. ระดับราคาและช่วงราคาน้ำตาล ความตกลงฉบับนี้มีเป้าหมายที่จะให้ระดับราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างราคาขั้นต่ำปอนด์ละ ๑๑ เซนต์สหรัฐอเมริกา (เมตริกตันละประมาณ ๒๔๒.๒๙ เหรียญสหรัฐฯ หรือกระสอบละ ๔๙๓.๕๐ บาท) และราคาขั้นสูงปอนด์ละ ๒๑ เซนต์สหรัฐฯ (ประมาณเมตริกตันละ ๔๖๒ เหรียญสหรัฐฯ หรือกระสอบละ ๙๔๒.๒๑ บาท) ^๑

จ. ใช้ระบบโควตาส่งออกพร้อมกับระบบสต็อก

๑. ระบบโควตาส่งออก ความตกลงฯ นี้ได้กำหนดปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน (Basic Export Tonnages หรือ BET) ซึ่งคำนวณจากปริมาณน้ำตาลนำเข้าของตลาดเสรี (Import Requirement From Free Market) เพื่อใช้ควบคุมการส่งออกของสมาชิกผู้ส่งออก ในปีแรกได้กำหนดปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานไว้เป็นจำนวน ๑๕.๙๐๕ ล้านตัน ^๒ โดยจัดสรรให้ประเทศต่าง ๆ ดังแสดงไว้ในตารางที่ ๒๖

ปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานกำหนดให้ใช้สำหรับ ๒ ปีแรกของความตกลงฯ ส่วนปีที่ ๓ จะมีการเจรจาปรับปรุงโควตาใหม่ ถ้าการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จจะปรับปรุงตามสูตรที่กำหนดไว้ในความตกลงฯ ก่อนเริ่มปีโควตาแต่ละปีจะมีการประเมินความต้องการน้ำตาลในตลาดเสรี หลังจากนั้นให้

- ก) จำนวนน้ำตาลที่ส่งออกโดยประเทศผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ
- ข) จำนวนน้ำตาลที่ความตกลงฯ อนุมัติให้ส่งออกได้ในกรณีพิเศษอื่น ๆ
- ค) จำนวนน้ำตาลที่คาดว่าประเทศซึ่งมิได้เป็นสมาชิกจะส่งออก

ปริมาณน้ำตาลที่เหลือจากการหักทั้ง ๓ ข้อ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรียกว่า Global Quota ซึ่งจะนำไปจัดสรรให้ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกตามสัดส่วนของการส่งออกขั้นพื้นฐาน

^๑ พิศาล มโนสิหกุล และ นิจธร ยมนา, น้ำตาล, หน้า ๖๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ ๒๖

ปริมาณน้ำตาลส่งออกชั้นพื้นฐานของประเทศต่าง ๆ ^๑

หน่วย: พันตัน			
ประเทศ	โควตาพื้นฐาน ที่ได้รับจาก ความตกลงฯ	ประเทศ	โควตาพื้นฐาน ที่ได้รับจาก ความตกลงฯ
คิวบา	๒,๕๐๐	เอลซัลวาดอร์	๑๔๕
บราซิล	๒,๓๕๐	จาเมกา	๑๓๐
ออสเตรเลีย	๒,๓๕๐	นิการากัว	๑๒๕
ฟิลิปปินส์	๑,๕๐๐	ฟีจี	๑๒๕
ไทย	๑,๒๐๐	คอสตาริกา	๑๐๕
สาธารณรัฐโดมินิกัน	๑,๑๐๐	สวาซิแลนด์	๑๐๕
แอฟริกาใต้	๘๗๕	โมซัมบิก	๑๐๐
อินเดีย	๘๒๕	โบลีเวีย	๙๐
อาร์เจนตินา	๔๕๐	ปานามา	๙๐
เปรู	๓๕๐	ตรินิแดดและโตเบโก	๘๕
กัวเตมาลา	๓๐๐	เอกวาดอร์	๘๐
โปแลนด์	๓๐๐	ออสเตรีย	๘๐
เชโกสโลวะเกีย	๑๗๕	โคลัมเบีย	๗๕
มอริเชียส	๑๗๕	เม็กซิโก	๗๕
กายอานา	๑๔๕		
รวมโควตาพื้นฐานที่ได้รับจากความตกลงฯ ๑๕,๙๐๕ พันตัน			

^๑ อำนวย ปะติเส, ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๑๙๗๗, หน้า ๗๖ - ๗๗.

จำนวนน้ำตาลในแต่ละประเทศได้รับจัดสรร เรียกว่า "โควต้าที่สามารถส่งออกได้ (Quota In Effect หรือ QIE)" ซึ่งอาจจะมีการปรับขึ้นสูงได้ตามความจำเป็นของตลาด

๒. ระดับราคาที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโควต้าส่งออก^๑ (ดูแผนภูมิที่ ๗)

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๓ เซนต์สหรัฐฯ ลดโควต้าส่งออก
ร้อยละ ๕

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๒ เซนต์สหรัฐฯ ลดโควต้าส่งออก
ร้อยละ ๕

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๑.๕ เซนต์สหรัฐฯ ลดโควต้าส่งออก
ลงร้อยละ ๕

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลสูงกว่าปอนด์ละ ๑๓ เซนต์สหรัฐฯ ให้เพิ่มโควต้าส่ง
ออกร้อยละ ๕

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลสูงกว่าปอนด์ละ ๑๔ เซนต์สหรัฐฯ ให้เพิ่มโควต้าส่ง
ร้อยละ ๕

ในกรณีที่ระดับราคาน้ำตาลสูงกว่าปอนด์ละ ๑๔.๕ เซนต์สหรัฐฯ ให้เพิ่มโควต้าส่ง
ออกร้อยละ ๕

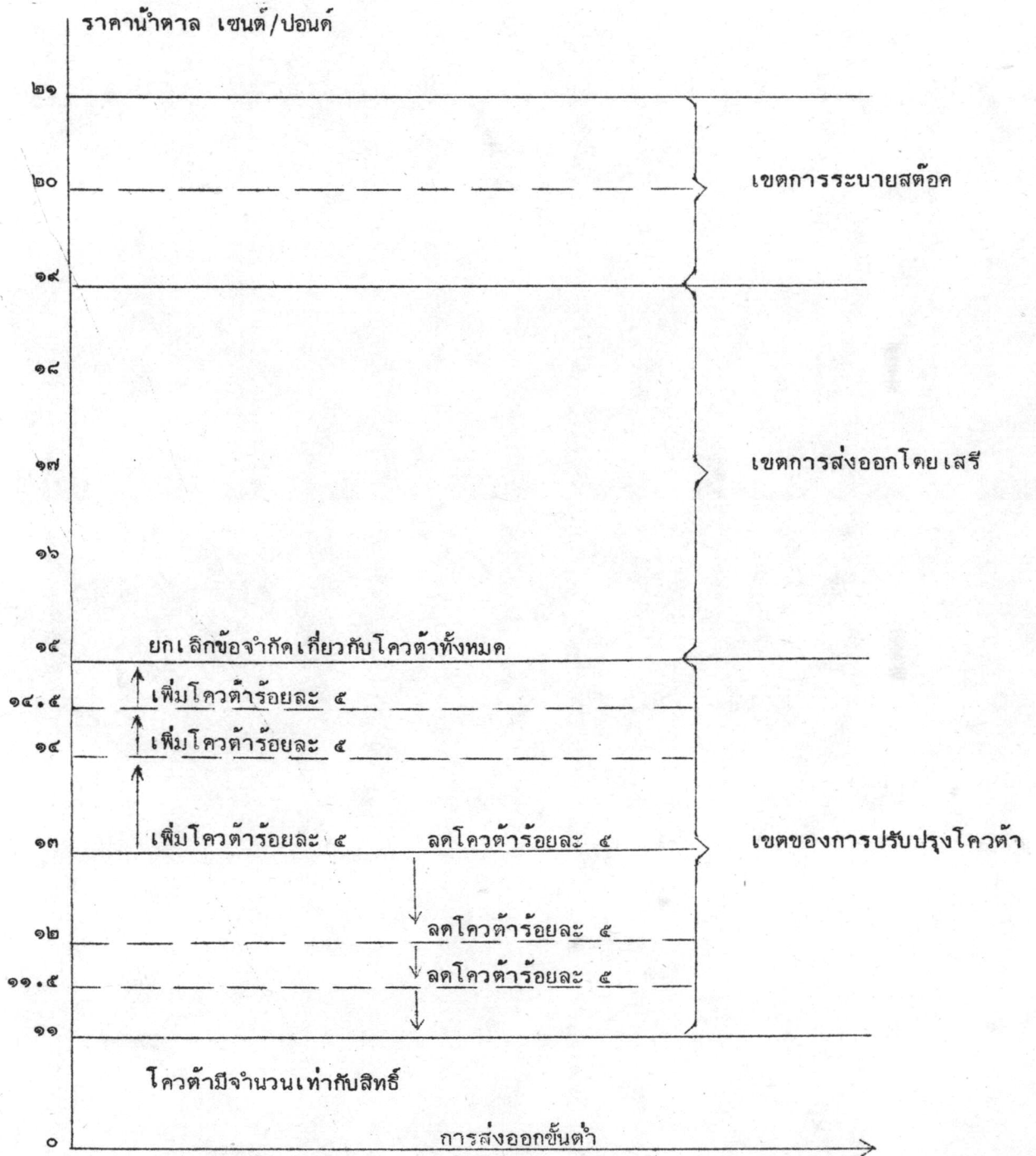
ถ้าราคาน้ำตาลสูงกว่าปอนด์ละ ๑๕ เซนต์สหรัฐฯ ถึง ๑๙ เซนต์สหรัฐฯ ให้ยก
เลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้โควต้าส่งออก ช่วงระหว่างราคานี้ถือเป็นเขตการส่งออกโดยเสรี แต่
ถ้าราคาน้ำตาลสูงกว่าปอนด์ละ ๑๕ เซนต์สหรัฐฯ แล้วลดลงมาเหลือปอนด์ละ ๑๔ เซนต์สหรัฐฯ ก็ให้
นำระบบโควต้ามาใช้บังคับ

๓. ระบบสต็อก (Special Stock) ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกจะต้องเก็บรักษา
สต็อกไว้เมื่อระดับราคาน้ำตาลต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๔ เซนต์สหรัฐฯ รวมกันทั้งสิ้น ๒.๕ ล้านตัน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

แผนภูมิที่ ๗

การปรับโควต้าส่งออกและการระบายสต็อกน้ำตาลออกสู่ตลาด



ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๒๗

การจัดสรรสต็อกน้ำตาลให้แก่ประเทศผู้ส่งออกจำนวน ๒.๕ ล้านตัน^๑

หน่วย : พันตัน

ประเทศ	การส่งออก ขั้นพื้นฐาน	สัดส่วน	จำนวนสต็อกที่ต้องมีไว้ตามระยะเวลา		
			๑ ปี	๒ ปี	๓ ปี
คิวบา	๒,๕๐๐	๑๖.๙๙	๑๖๙.๙๐๐	๓๙๙.๗๙๒	๕๒๔.๗๔๐
บราซิล	๒,๓๕๐	๑๕.๙๗	๑๕๙.๗๐๐	๓๑๙.๕๐๐	๓๙๙.๒๕๐
ออสเตรเลีย	๒,๓๕๐	๑๕.๙๗	๑๕๙.๗๐๐	๓๑๙.๕๐๐	๓๙๙.๒๕๐
ฟิลิปปินส์	๑,๕๐๐	๙.๕๑	๙๕.๑๐๐	๑๙๐.๒๙๐	๒๓๗.๙๕๐
ไทย	๑,๒๐๐	๘.๑๕	๘๑.๕๐๐	๑๖๓.๐๙๖	๒๐๓.๘๗๐
สาธารณรัฐโดมินิกัน	๑,๑๐๐	๗.๔๘	๗๔.๘๐๐	๑๔๙.๕๐๔	๑๘๖.๘๘๐
แอฟริกาใต้	๘๗๕	๕.๙๕	๕๙.๕๐๐	๑๑๙.๙๒๘	๑๔๘.๖๖๐
อื่น ๆ	๕,๑๓๐	๑๙.๙๘	๑๙๙.๘๐๐	๓๗๙.๖๐๐	๔๙๙.๕๐๐
รวม	๑๕,๙๐๕	๑๐๐.๐๐	๑,๐๐๐.๐๐๐	๒,๐๐๐.๐๐๐	๒,๕๐๐.๐๐๐

^๑ พิศาล มโนสิทธิ์กุล และ นิจร ษมนนา, น้ำตาล, หน้า ๖๙.

องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะเป็นผู้จัดสรรจำนวนสต็อกให้กับประเทศสมาชิกผู้ส่งออกตามส่วน
เฉลี่ยของการส่งออกขั้นพื้นฐาน โดยแบ่งเก็บดังนี้ ในปีี่ ๑ จำนวน ๑ ล้านตัน ในปีี่ ๒ จำนวน
๑ ล้านตัน และในปีี่ ๓ จำนวน ๐.๕ ล้านตัน (ดู ตารางที่ ๒๗)

จาก ตารางที่ ๒๗ เป็นการจัดสรรสต็อกน้ำตาลจำนวน ๒.๕ ล้านตัน ในกรณีที
ระดับราคาน้ำตาลต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๙ เซนต์สหรัฐฯ เช่น ประเทศไทยได้รับโควต้าส่งออกขั้นพื้นฐาน
จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ ตัน ในปีี่ ๑ ต้องเก็บรักษาสต็อกไว้จำนวน ๘๑,๕๐๐ ตัน ส่วนปีี่ ๒ ต้อง
เก็บไว้จำนวน ๑๖๓,๐๙๖ ตัน และในปีี่ ๓ ต้องเก็บสต็อกไว้จำนวน ๒๐๓,๘๗๐ ตัน

สต็อกจำนวนที่ต้องเก็บรักษาไว้นี้จะต้องนำออกขายทันทีให้กับประเทศสมาชิกผู้นำ
เข้า ในกรณีที

ก) ราคาน้ำตาลสูงขึ้นกว่าปอนด์ละ ๑๙ เซนต์สหรัฐฯ จะต้องนำออกขายจำนวน
 $\frac{๑}{๓}$ ของสต็อกทั้งหมด

ข) ราคาน้ำตาลสูงขึ้นกว่าปอนด์ละ ๒๐ เซนต์สหรัฐฯ จะต้องนำออกขายจำนวน
 $\frac{๒}{๓}$ ของสต็อกทั้งหมด

ค) ราคาน้ำตาลสูงขึ้นกว่าปอนด์ละ ๒๑ เซนต์สหรัฐฯ จะต้องนำออกขายทั้งหมด
(ดู แผนภูมิที่ ๗)

๔. เงินช่วยเหลือในการเก็บสต็อก การเก็บสต็อกน้ำตาลจะได้รับเงินช่วยเหลือใน
อัตราปอนด์ละ ๑.๕ เซนต์สหรัฐฯ (หรือประมาณตันละ ๖๖๐ บาท ต่อปี) ในรูปของเงินกู้ปลอด
ดอกเบี้ยจากกองทุนช่วยเหลือในการเก็บสต็อก (Stock Financing Fund) เงินกองทุน
ช่วยเหลือการเก็บสต็อกส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมของการค้ำน้ำตาลในตลาดเสรี โดย
เก็บจากประเทศผู้นำเข้าเฉพาะน้ำตาลส่วนที่นำเข้าจากประเทศนอกสมาชิกความตกลงฯ และเก็บ
จากประเทศผู้ส่งออกเฉพาะน้ำตาลส่วนที่ส่งออกไปยังประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกความตกลงฯ อัตรา
การเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับปี ๒๕๒๑ กำหนดไว้ปอนด์ละ ๐.๒๘ เซนต์สหรัฐฯ หรือประมาณตันละ

๖.๑๗ เทรียรัฐฯ (ประมาณต้นละ ๑๒๕.๒๕ บาท) ^๑

๕. สิทธิการส่งออกขั้นต่ำ (Minimum Export Entitlement) ในกรณีที่จะต้องตัดทอน Global Quota ลง จะต้องไม่ทำให้โควตาการส่งออกได้ของแต่ละประเทศต่ำกว่าสิทธิการส่งออกขั้นต่ำ โดยมีหลักการว่า ^๒

ก) โควตาของประเทศผู้ส่งออกรายเล็กจะต้องไม่ลดต่ำกว่า ๗๐,๐๐๐ ตัน

ข) ประเทศที่มีการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายในตลาดเสรีระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๑๙ ทั่วเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ ของผลผลิตเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันจะมีโควตาส่งออกได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๕ ของการส่งออกขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย โดมินิกัน และไทย

ค) สำหรับประเทศอื่น ๆ ถ้าในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดเสรียังต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๑ เซนต์สหรัฐฯ เป็นเวลาติดต่อกันระยะ ๒ ปีแรกของความตกลงฯ นี้ ให้ตัดทอนโควตาการส่งออกได้ของประเทศเหล่านี้เหลือร้อยละ ๔๓.๕ ของการส่งออกขั้นพื้นฐาน

ง. การค่าน้ำตาลกับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกความตกลงฯ ประเทศสมาชิกผู้นำเข้ามีความผูกพันที่จะต้องจำกัดการนำเข้าจากประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ในลักษณะดังต่อไปนี้ ^๓

๑. ในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าปอนด์ละ ๑๑ เซนต์สหรัฐฯ ให้นำเข้าได้ไม่เกินร้อยละ ๔๕ ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๙ โดยให้หักปีที่นำเข้าที่น้อยที่สุดออก ๑ ปี

๒. ในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าปอนด์ละ ๑๑ เซนต์สหรัฐฯ ให้นำเข้าได้ไม่เกินร้อยละ ๗๕ ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๙ โดยหักปีที่นำเข้าที่น้อยที่สุดออก ๑ ปี

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.

ประเทศไทยกับความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ประเทศไทยได้ขยายการผลิตและการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังตลาดโลกอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา แต่การขยายตัวดังกล่าวเป็นไปโดยขาดโครงสร้างที่แน่นอนหา ปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศมักเกิดขึ้นเนื่อง ๆ เมื่อราคาตลาดโลกตกต่ำ การเจรจาจัดตั้งความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ นี้ ประเทศไทยได้ส่งคณะผู้แทนไปร่วมประชุมทุกครั้ง และได้ดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้ประเทศไทยได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุด ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ให้ประโยชน์แก่ประเทศไทยในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การจัดสรรปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน ประเทศไทยได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกมากกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยได้เริ่มเป็นสมาชิกความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ครั้งแรก ซึ่งได้รับโควตาส่งน้ำตาลออกเพียง ๓๖,๐๐๐ ตัน แต่ความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ไทยจะได้รับโควตาส่งออก ๑,๒๐๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งได้รับโควตาส่งออกเพิ่มจากโควตาส่งออกที่ได้รับตามความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ถึง ๑,๑๖๔,๐๐๐ ตัน คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ ๓,๒๓๓.๓ ส่วนประเทศที่เป็นสมาชิกความตกลงฯ ทุกฉบับ คือ ประเทศสาธารณรัฐโดมินิกัน บราซิล และคิวบา ได้รับอัตราโควตาส่งออกตามความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เพิ่มจากความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ร้อยละ ๑,๓๖๖.๗, ๓๗๐ และ ๑๖.๒๘ ตามลำดับ ซึ่งเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าประเทศไทย (ดูตารางที่ ๒๔)

จากตารางที่ ๒๔ เป็นการแสดงให้เห็นถึงปริมาณน้ำตาลที่แต่ละประเทศได้ส่งออกจริงเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙ เทียบกับปริมาณการส่งน้ำตาลออกขั้นพื้นฐานของประเทศต่าง ๆ ตามสิทธิที่ได้รับจากความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ประเทศไทยได้ส่งน้ำตาลออกจริงเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙ เป็นจำนวน ๗๘๒,๔๗๔ เมตริกตัน แต่ความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ให้สิทธิประเทศไทยในการส่งน้ำตาลออกขั้นพื้นฐานจำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ เมตริกตัน ทำให้ไทยได้รับสิทธิส่งน้ำตาลออกเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยได้ส่งออกอีกถึงร้อยละ ๕๑.๕๓ ประเทศไทยได้รับอัตราการส่งออกเพิ่มมากกว่าประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ประเทศผู้ส่งออกเหล่านี้มีปริมาณการส่งน้ำตาลออกจริงเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙ มากกว่าการส่งออกของประเทศไทย

ตารางที่ ๒๔

ปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานของประเทศไทย
เทียบกับประเทศผู้ผลิตรายอื่น ๆ ตามความตกลงฯ ฉบับต่าง ๆ^๑

หน่วย: ล้านเมตริกตัน

ประเทศ	ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ.					อัตราเพิ่มจาก ปี พ.ศ.๒๕๑๑ ร้อยละ
	๒๔๘๐	๒๔๙๖	๒๕๐๑	๒๕๑๑	๒๕๒๐	
ไทย	-	-	-	๐.๐๓๖	๑.๒๐๐	๓,๒๓๓.๓
สาธารณรัฐโดมินิกัน	๐.๔๐๐	๐.๖๐๐	๐.๖๕๕	๐.๐๗๕	๑.๑๐๐	๑,๓๖๖.๗
บราซิล	๐.๐๖๐	๐.๑๗๕	๐.๕๕๐	๐.๕๐๐	๒.๓๕๐	๓๗๐.-
อินเดีย	-	-	-	๐.๒๕๐	๐.๘๒๕	๒๓๐.-
ออสเตรเลีย	-	-	-	๑.๑๐๐	๒.๓๕๐	๑๑๓.๖๔
แอฟริกาใต้	-	-	-	๐.๖๒๕	๐.๘๗๕	๔๐.-
คิวบา	๐.๙๕๐	๒.๒๕๐	๒.๙๑๕	๒.๑๕๐	๒.๕๐๐	๑๖.๒๘
ฟิลิปปินส์	-	๐.๐๒๕	๐.๐๒๕	-	๑.๕๐๐	-

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, "งานนโยบายและเศรษฐกิจ
น้ำตาล," ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐, หน้า ๑๑๗.

ตารางที่ ๒๔

ปริมาณการส่งน้ำตาลออกจริงเฉลี่ยระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๘

เทียบกับปริมาณการส่งน้ำตาลออกขั้นพื้นฐานของประเทศต่าง ๆ ^๑

หน่วย: ตัน

ประเทศ	ปริมาณการส่งน้ำตาล ออกจริงเฉลี่ยระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘	ปริมาณ การส่งน้ำตาล ออกขั้นพื้นฐาน	ผลต่าง	ร้อยละ
ไทย	๗๘๒,๔๗๔	๑,๒๐๐,๐๐๐	๔๑๗,๕๒๖	๕๑.๔๒
สาธารณรัฐโดมินิกัน	๑,๐๐๘,๖๘๗	๑,๑๐๐,๐๐๐	๘๐,๓๐๓	๘.๙๔
บราซิล	๑,๗๐๑,๕๔๘	๒,๓๒๕,๐๐๐	๖๒๓,๔๕๒	๓๖.๖๔
อินเดีย	๘๓๓,๐๑๔	๘๒๕,๐๐๐	-๘,๐๑๖	-๐.๙๖
ออสเตรเลีย	๒,๑๔๑,๕๙๒	๒,๓๒๕,๐๐๐	๑๘๓,๔๐๘	๘.๕๖
แอฟริกาใต้	๘๓๑,๗๓๒	๘๗๕,๐๐๐	๔๓,๒๖๘	๕.๒๐
คิวบา	๕,๖๖๖,๒๐๓	๒,๕๐๐,๐๐๐	-๓,๑๖๖,๒๐๓	-๕๕.๘๐
ฟิลิปปินส์	๑,๓๘๕,๒๘๑	๑,๔๐๐,๐๐๐	๑๔,๗๐๙	๑.๐๖

^๑ เรืองเดียวกัน.

เช่น ประเทศบราซิลส่งน้ำตาลออกจริงโดยเฉลี่ย ๓ ปี เป็นจำนวน ๑,๗๐๑,๔๔๘ เมตริกตัน แต่ได้รับสิทธิส่งออกเพิ่มขึ้นจากที่เคยส่งออกจริงร้อยละ ๓๖.๖๔ ส่วนประเทศอินเดีย ตามความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้รับสิทธิส่งออกลดลงจากปริมาณน้ำตาลที่เคยส่งออกจริงร้อยละ ๕๖

ข. ความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยมีสิทธิที่จะถูกตัดโควตาส่งออกได้สูงสุดเพียงร้อยละ ๑๕ ของปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน คือ ประเทศไทยจะเหลือโควตาส่งออก ๑,๐๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน ในขณะที่ประเทศผู้ส่งออกรายอื่นอาจจะถูกตัดโควตาส่งออกได้ถึงร้อยละ ๑๖.๕ นอกจากนี้ ประเทศไทยจะได้รับสิทธิในการจัดสรรน้ำตาลเพิ่มเติมในกรณีที่ประเทศอื่นส่งน้ำตาลออกไม่ครบตามโควตา

เมื่อมีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ขึ้น ทางเลือกของประเทศไทยจึงมีอยู่เพียง ๒ ประการ คือ การสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศหรือไม่เข้าเป็นสมาชิก สิ่งที่ควรพิจารณาสำหรับเรื่องนี้มีดังนี้ คือ

๑. ความตกลงฯ ฉบับนี้จะมีสมาชิกผู้นำเข้ามากกว่าความตกลงฯ ทุกฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะผู้นำเข้ารายใหญ่ คือ ประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น

๒. ถ้าไทยไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของความตกลงฯ ฉบับนี้ ไทยจะส่งน้ำตาลไปขายให้กับประเทศที่เป็นสมาชิกของความตกลงฯ ได้เพียงร้อยละ ๕๕ ถึงร้อยละ ๗๕ ของปริมาณน้ำตาลที่เคยส่งไปขายให้กับประเทศสมาชิก

๓. ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งน้ำตาลออกรายใหญ่อันดับ ๕ ของโลก ดังนั้น มีโอกาสที่จะเพิ่มอำนาจในการต่อรองเพื่อกำหนดโควตาส่งออกสำหรับปีที่ ๓, ๔ และ ๕ ต่อไปได้

๔. ราคาน้ำตาลที่กำหนดไว้ในความตกลงฯ ฉบับนี้ เมื่อเทียบกับราคาน้ำตาลที่กำหนดไว้ในความตกลงที่แล้วมาในอดีตยังสูงกว่ามาก คือ ความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ ๓.๒๕ เซนต์/ปอนด์ และ ๔.๓๕ เซนต์/ปอนด์ ส่วนความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ ๓.๒๕ เซนต์/ปอนด์ และ ๕.๒๕ เซนต์/ปอนด์ แต่ความตกลงฉบับนี้มีการกำหนดราคาซึ่งผู้ขายต้องขายให้แก่ประเทศเจ้าจำเป็นในราคา ๖.๕๐ เซนต์/ปอนด์ ไม่ว่า

ตารางที่ ๓๐

ราคาน้ำตาลชั้นสูงและราคาน้ำตาลชั้นต่ำ

ที่กำหนดไว้ตามความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ^๑

หน่วย: เซนต์/ปอนด์

ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี พ.ศ.	ราคาน้ำตาลชั้นต่ำ	ราคาน้ำตาลชั้นสูง
๒๔๙๖	๓.๒๕	๕.๓๕
๒๕๐๑	๓.๑๕	๕.๐๐
๒๕๑๑	๓.๒๕	๕.๒๕
๒๕๒๐	๑๑.๐	๒๑.๐๐

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๘.

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะสูงเพียงใดก็ตาม ความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดราคาน้ำตาล อยู่ในช่วงที่สูงกว่าความตกลงฯ ฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ กำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ ๑๑ เซนต์/ปอนด์ และ ๒๑ เซนต์/ปอนด์ (ดู ตารางที่ ๓๐)

ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐกิจและผู้สังเกตการณ์ทางด้าน ธุรกิจการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาล ตลอดจนประชาชนผู้สนใจทั่วไป ในความคิดเห็นเหล่านี้ได้แตก แยกออกเป็น ๒ ฝ่าย มีทั้งฝ่ายที่เห็นชอบด้วยและไม่เห็นด้วย ในการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็น สมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ

สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยเป็นฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วย ในกรณีที่ประเทศไทยจะ เข้าเป็น สมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ โดยให้เหตุผลว่า

๑. ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ จะได้โควต้าส่งออกเพียง ๑.๒ ล้านตัน เท่ากับส่งออกได้เพียงร้อยละ ๖๐ ถึง ๖๕ ของปริมาณที่เคยส่งออก (คิดจากปี พ.ศ. ๒๕๒๐) ซึ่งได้ โควต้าส่งออกน้อยไป และจะทำให้มีสต็อกคงเหลือประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ ตัน โดยคิดจาก ปริมาณการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๑ ดังนี้

อ้อยเข้าหีบ ๒๑.๔๘๗ ล้านตัน ผลิตน้ำตาลได้	๑.๘๗	ล้านตัน
น้ำตาลคงเหลือยกมาจากปี พ.ศ. ๒๕๒๐	๐.๑๔	"
รวม	๒.๐๑	"
<u>หัก</u> ผลิตน้ำตาลทรายขาวบริโภคภายในประเทศ		
รวมสำรอง ร้อยละ ๑๐	๐.๕๕	"
เหลือปริมาณน้ำตาลที่จะส่งออกได้	๑.๔๖	"
<u>หัก</u> ปริมาณส่งออกตามโควต้า ๑.๒ ล้านตัน		
ลด ร้อยละ ๑๕	๑.๐๒	"
คงเหลือน้ำตาลที่ขายไม่ได้	๐.๔๔	"

สต็อกคงเหลือนี้คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้ไทยขาดรายได้ซึ่งมีผลทำให้

เศรษฐกิจล่มจมในที่สุด นอกจากนี้ ยังทำให้น้ำตาลของไทยเหลือมากขึ้นทุกปี ต้องเสียค่าใช้จ่ายทางด้านโกดังเพิ่มขึ้น

๒. ถ้าไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ จะมีปริมาณการส่งออกขึ้นพื้นฐาน ๑.๒ ล้านตัน ลดลงร้อยละ ๑๕ จะเหลือโควตาที่ส่งออกได้ ๑.๐๒ ล้านตัน เท่ากับปริมาณการส่งน้ำตาลออกลดลงร้อยละ ๓๔ - ๔๐ ซึ่งไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาการลดและจำกัดผลผลิตอ้อยและน้ำตาลลง เป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตสูง เกิดการว่างงานและอาชญากรรมขึ้นเป็นผลตามมา

๓. ถ้าไทยไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ ก็สามารถส่งน้ำตาลไปขายให้ตลาดเอเชียที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การฯ คือ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ราคาอาจต่ำกว่าราคาทั่วไปเล็กน้อย การขายน้ำตาลได้ร้อยละ ๑๐๐ ย่อมดีกว่าขายได้เพียงร้อยละ ๖๐ - ๖๕

๔. ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ปี ๒๕๒๐ มีจุดอ่อนหลายประการ เช่น มีบทบังคับไม่ได้เด็ดขาด ยอมให้ประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การฯ และไม่เป็นสมาชิกซึ่ง เคยค้าขายกันอยู่ก่อนค้าขายกันต่อไปได้ในอัตราร้อยละ ๔๔ - ๓๕ ของปริมาณที่เคยซื้อขายกันระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๑๙ โดยเฉลี่ย แต่กรณีที่ซื้อขายกับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก ผู้ซื้อและผู้ขายที่เป็นสมาชิกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่กองทุนช่วยเหลือในการเก็บสต็อกต้นละ ๑๒๔.๒๔ บาท การซื้อขายในตลาดเสรีระหว่างสมาชิกด้วยกันที่กำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำไว้ ๑๑ เซนต์/ปอนด์ นั้น ก็มีใช้ราคาประกัน การซื้อขายในตลาดเสรีระหว่างสมาชิกรุ่นนั้นก็ต้องการแย่งกันซื้อแย่งกันขายตามภาวะตลาดเช่นกัน ข้อเท็จจริงประการสำคัญ คือ หลังจากเจรจาหาความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นผลสำเร็จ ราคาน้ำตาลตลาดโลกก็ยังลดต่ำลงอยู่เรื่อย ๆ

ส่วนทางด้านสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้เห็นชอบด้วยกับการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ โดยให้เหตุผลดังนี้

๑. ถ้าไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ จะได้ปริมาณการส่งออกขึ้นพื้นฐานจำนวน ๑.๒ ล้านตัน ได้เปรียบประเทศอื่นมากดังกล่าวข้างต้น ซึ่งตามหลักเกณฑ์แล้วจะคิดหัวเฉลี่ยจากปริมาณส่งออกในช่วง ๓ ปี ย้อนหลัง คือ ปี ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙ มีใช้ว่าจะทำสถิติการส่ง

ออกของ ปี ๒๕๒๐ ซึ่งส่งออกมากที่สุดเพียงปีเดียวมาคิด สำหรับโควตาการส่งออกขั้นพื้นฐานที่กำหนดขึ้นนั้นจะเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นของตลาด ซึ่งองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะประเมินผลจากข้อมูลทั่วโลกประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ ฉะนั้น การลดโควตาดังกล่าวในกรณีของไทยให้เหลือ ๑.๐๒ ล้านตัน จึงย่อมเป็นตัวเลขที่เชื่อถือได้ คือในปีการผลิต ๒๕๒๐-๒๕๒๑ จากการสำรวจปริมาณอ้อย พบว่าเสียหายเพราะความแห้งแล้งประมาณร้อยละ ๒๕ - ๓๐ จะทำให้ไม่มีน้ำตาลเหลือตกค้างอยู่

๒. ถ้าไทยไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าสำคัญ ๆ ของโลกได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การฯ จะทำให้การขายน้ำตาลของไทยลำบากขึ้น ทั้งไม่มีมาตรการในการดึงราคาให้สูงขึ้นและมั่นคงในอนาคต นอกจากนี้ ตลาดและราคาของน้ำตาลจะตกเป็นของผู้ซื้อแต่ฝ่ายเดียว อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยโดยส่วนรวมจะประสบแต่ความไม่แน่นอนและเดือดร้อนแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ส่วนปริมาณการส่งออกขั้นพื้นฐาน เป็นตัวเลขที่กำหนดให้ใช้เพียงระยะเวลา ๒ ปีแรกของความตกลงฯ เท่านั้น ส่วน ๓ ปีหลังของความตกลงฯ จะมีการเจรจาปรับตัวเลขกันใหม่ เพื่อปรับโควตาส่งออกให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และก่อนที่จะเริ่มปีโควตาแต่ละปี องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะประเมินความต้องการน้ำตาลของตลาดโลกเพื่อจัดสรรปริมาณส่งออกให้ประเทศผู้ส่งออก ฉะนั้น ระบบโควตาและสต็อกที่กำหนดขึ้นจะสามารถสร้างเสถียรภาพแห่งดุลระหว่างอุปทานกับอุปสงค์ให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเครื่องช่วยดึงราคาที่ตกต่ำไม่แน่นอนให้สูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ระบบโควตาและสต็อกตามความตกลงฯ จะเป็นดัชนีนำทางทำให้สามารถมองเห็นภาพในอนาคตของการผลิตและการตลาดได้ดี จึงสะดวกต่อการวางแผน ปรับปรุงเป้าหมายการผลิตและปรับปรุงปัจจัยต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการประเมินผลที่องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

๓. ถ้าไทยไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การฯ โดยหวังที่จะยึดประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นตลาดใหญ่หรือตลาดหลัก จะผิดหวังอย่างยิ่ง เพราะจากสถิติที่ผ่านมา ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการน้ำตาลเพียงไม่เกินปีละ ๗ แสนตัน ซึ่งบางครั้งอาจสูงกว่าเล็กน้อย ซึ่งทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลผลิตภายในประเทศของเขา และขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ จากสถิติและประสบการณ์ที่ผ่านมา

การขายน้ำตาลให้กับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น เรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อน หากจะมีการซื้อขายระยะยาวก็ทำไม่ได้ เพราะทางสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจจะทำสัญญาได้ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี สำหรับราคานั้น สาธารณรัฐประชาชนจีนจะขอซื้อในราคาต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ และยังมีโอกาสซื้อจากประเทศผู้ผลิตประเทศใดก็ได้ นอกจากนี้ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีนโยบายที่จะผลิตน้ำตาลเอง ดังนั้น การที่จะยึดประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นลูกค้ารายใหญ่จึง เป็นไปได้ยาก

๔. ถ้าไทยไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ย่อมตกอยู่ในฐานะเสียผลประโยชน์ตลอดเวลา เพราะถ้าขายให้ประเทศในกลุ่มสมาชิกขององค์การฯ ก็จะถูกกดราคา ส่วนปริมาณน้ำตาลที่ขายได้นั้นจะน้อยกว่าโควตาที่ได้รับจากความตกลงฯ ครั้นจะหันไปขายให้กับประเทศนอกสมาชิกขององค์การฯ ก็ต้องถูกกดราคามากยิ่งขึ้น การซื้อขายจะมีแนวโน้มไปในทางไร้ระเบียบแบบแผน มีการผูกขาดและผูกมัดเพราะตลาดจำกัดคับแคบไม่กว้างเท่ากับตลาดของกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ

ส่วนการกำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้กับกองทุนช่วยเหลือการเก็บสต็อกในกรณีซื้อขายน้ำตาลกับประเทศนอกสมาชิกขององค์การฯ นั้น ก็เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศในกลุ่มสมาชิกขององค์การฯ และป้องกันมิให้ประเทศนอกสมาชิกขององค์การฯ แกร่งแย่งผลประโยชน์ไป นอกจากนี้ การกำหนดระดับราคาน้ำตาลขั้นต่ำและขั้นสูงของความตกลงฯ เพื่อเป็นแนวทางโดยใช้ระบบโควตาและสต็อกเป็นเครื่องตั้งราคาให้สูงขึ้น ในทางกลับกัน หากไทยไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การฯ ตลาดและราคาน้ำตาลจะเป็นของผู้ซื้อแต่ฝ่ายเดียว เพราะอุปสงค์และอุปทานเป็นไปตามธรรมชาติโดยไม่มีกลไกเข้ามาบังคับให้ราคาสูงขึ้น

ผลดีผลเสียของประเทศไทยในการเข้าร่วมความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของโลก ได้ส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายในตลาดเสรี นับเป็นอันดับที่ ๕ จึงมีความสำคัญต่อความตกลงฯ ฉบับนี้เป็นอันมาก เพราะถ้าไทยตัดสินใจไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การฯ จะทำให้ขาดความมั่นคงไปมิใช่น้อย ในขณะที่เดียวกัน ความตกลงฯ ฉบับนี้ จะมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลและกิจการไร้อ้อยของไทยเป็นอันมาก ไม่ว่าไทยจะตัดสินใจ

เข้าเป็นสมาชิกหรือไม่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ กระทรวงอุตสาหกรรมได้รวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านเสนอคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลพิจารณาเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เป็นที่แจ้งชัดว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยกำลังประสบวิกฤตการณ์ซึ่งเริ่มมีเค้ามานานแล้ว วิกฤตการณ์นี้มิใช่เพิ่งจะเกิดเนื่องจากมีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น และแม้ไทยจะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาซึ่งจะกระทบกระเทือนชาวไร่ อ้อย โรงงานน้ำตาล ผู้ส่งออก ตลอดจนรัฐบาล ได้ คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าไทยจำต้องเลือกทางปฏิบัติที่มีผลเสียต่อส่วนรวมน้อยที่สุด

ผลดีของประเทศไทยในการเข้าร่วมความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีดังนี้ คือ

๑. เนื่องจากความต้องการน้ำตาลในตลาดโลกมีอยู่จำกัดและเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยมาก แต่ความสามารถในการผลิตน้ำตาลเพื่อส่งขายให้ตลาดโลกมีอยู่ทั้งหมดเกินกว่าความต้องการเนื่องจากหลายประเทศสามารถปลูกอ้อยหรือหัวผักกาดหวานได้ง่ย ดังนั้น ถ้าปล่อยให้การผลิตและการค้าดำเนินไปโดยไม่มีการควบคุมในระดับโลก ก็จะเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ทำให้ราคาน้ำตาลตกต่ำสลับกับภาวะน้ำตาลขาดตลาด และราคาน้ำตาลก็จะสูงอยู่เป็นประจำ ซึ่งเป็นผลเสียแก่ผู้ผลิต

การขายน้ำตาลในตลาดโลกเป็นไปโดยเสรีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ตลาดน้ำตาลเป็นของผู้ขาย ทำให้มีการเพิ่มผลผลิตน้ำตาลทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยอย่างมาก จนเกิดปัญหาน้ำตาลล้นตลาดโลกและราคาตกต่ำง่ยเรื่อยมา ดังปรากฏว่า ในระยะ ๓ ปี ที่แล้วมา รัฐบาลต้องเข้าโอบอุ้มค้ำจุนอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ให้เงินช่วยเหลือการผลิตน้ำตาลทรายขาว ให้เงินช่วยเหลือในการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปจำหน่ายต่างประเทศ รวมทั้งลดภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบส่งออก และยกกระต่าราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ เป็นต้น ดังนั้น ความจริงอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยกำลังประสบปัญหาเรื่องการหาตลาดที่จะขายน้ำตาลให้ได้ราคาคู่หนุนอยู่แล้ว

ฉะนั้น ในระยะยาวความหวังของประเทศผู้ผลิตน้ำตาลจึงขึ้นอยู่กับการเมืองการค้าระหว่างประเทศที่เข้มแข็ง ซึ่งความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ต้องการจัดให้อุปทานและอุปสงค์ของน้ำตาลในตลาดเสรีสมดุลกัน โดยจะทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในเสถียรภาพซึ่งทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคน้ำตาลพอใจและอยู่ได้ด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย

๒. ประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภคน้ำตาลส่วนใหญ่ได้ยอมรับหลักการ และเป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ดังนั้น การค้ำน้ำตาลส่วนใหญ่ก็อยู่ในวงของประเทศสมาชิกเท่านั้น ฉะนั้น ประเทศที่ไม่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ จะหาตลาดได้ยากยิ่งขึ้น หรืออาจจะถูกบังคับโดยภาวะการณ์จำเป็นต้องขายน้ำตาลในราคาต่ำกว่าที่ควร

ถ้าไทยไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ ไทยจะมีตลาดประมาณ ๗๐๐,๐๐๐-๘๕๐,๐๐๐ เมตริกตัน เท่านั้น^๑ การที่ฝ่ายคัดค้านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ ได้ยืนยันว่าพ่อค้าคนกลางสามารถขายน้ำตาลได้หมดโดยไม่ต้องลดปริมาณอ้อย และจะขายได้ในราคาใกล้เคียงกับตลาดเสรี เมื่อพิจารณาสถิติการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศแล้ว แม้สมมติว่าในสถานการณ์ที่ดีที่สุดก็จะมีตลาดเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนน้ำตาลที่ไทยขายในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ เนื่องจากประเทศเจ้าจำนำที่เคยสั่งซื้อน้ำตาลของไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ และถูกจำกัดการซื้อน้ำตาลจากประเทศที่ไม่เป็นสมาชิก แม้น้ำตาลของไทยที่ขายให้ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ซึ่งเป็นเจ้าจำนำ ก็จะต้องแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ ที่ไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ ด้วย เพราะตามความตกลงฯ ผู้สั่งซื้อมีสิทธิสั่งซื้อตามปริมาณรวมจากกลุ่มประเทศเจ้าจำนำที่ไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การฯ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเรียกราคาน้ำตาลสูงได้ นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ที่สั่งน้ำตาลจากไทยซึ่งไม่ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การฯ ย่อมจะผลักภาระให้ไทยเป็นฝ่ายเสียค่าธรรมเนียมสมทบกองทุนเก็บสต็อกน้ำตาลตามความตกลงฯ ดังนั้น จึงเป็นการยากสำหรับประเทศไทยถ้าไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การฯ แล้วจะขายน้ำตาลไทยได้หมด

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓.

๓. จากประสบการณ์ของความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ในช่วงระยะเวลา ๓ ปีแรก ประเทศสมาชิกความตกลงฯ มีการส่งน้ำตาลขาดโควตาทั่วโลกถึงประมาณปีละ ๘๐๐,๐๐๐ ถึง ๑,๒๐๐,๐๐๐ ตัน จึงอยู่ในวิสัยที่ในปี ๒๕๒๑ และปีต่อ ๆ ไปจะมีการส่งน้ำตาลขาดโควตาเป็นจำนวนมากทั่วโลกเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ประเทศที่มีน้ำตาลเหลือ เช่น ประเทศไทยสามารถส่งน้ำตาลออกได้เพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่งจากปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานที่ความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดไว้ให้

๔. ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การฯ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการเก็บสต็อกน้ำตาลจากกองทุนช่วยเหลือการเก็บสต็อก ในรูปของเงินกู้โดยไม่เสียดอกเบี้ย เป็นการรับภาระไปบ้าง ซึ่งไทยจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าเก็บสต็อกในอัตรากระสอบละประมาณ ๗๐ บาท ต่อปี และถ้าภายในระยะเวลา ๕ ปี ราคาน้ำตาลไม่เกิน ๑๔ เซนต์/ปอนด์ เงินช่วยเหลือค่าเก็บสต็อกนี้ก็จะกลายเป็นเงินให้เปล่าโดยไม่ต้องชำระคืนเงินต้น^๑

๕. การมีองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะทำให้การผลิตน้ำตาลของโลกอยู่ในระบียบวิธี การผลิตกับการจำหน่ายเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ทำให้ไม่เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด

๖. การมีองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะทำให้ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น เนื่องจากความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดราคาน้ำตาลขั้นต่ำไว้

๗. หากประเทศไทยได้เข้าร่วมความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จะทำให้ประเทศไทยสามารถศึกษา ติดตามสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลกและในประเทศต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

๘. การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จะทำให้ประเทศไทยได้แสดงออกถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประเทศผู้ส่งออก หรือราคาน้ำตาลสูงเกินไปทำให้ประเทศผู้บริโภคเดือดร้อน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑.

๙. รัฐบาลสามารถประกันราคาอ้อยให้แก่เกษตรกรได้ เพราะรัฐบาลทราบว่าเมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ราคาน้ำตาลที่จำหน่ายได้จะอยู่ในช่วงราคาระดับใดและมีปริมาณเท่าใด

๑๐. เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมความตกลงฯ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จะทำให้กิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยมีฐานที่มั่นคง การผลิตอ้อย การทำอุตสาหกรรมน้ำตาล การจ้างแรงงาน การส่งออก และการบริโภคน้ำตาลทั้งทางตรงและทางอ้อม จะดำเนินไปด้วยความราบรื่น นั่นคือผลสำเร็จของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย

ผลเสียของประเทศไทยในการเข้าร่วมความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันและภาระต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ก. เรื่องปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน

๑. ประเทศไทยจะต้องไม่ส่งน้ำตาลออกเกินกว่าปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ให้ ถ้าประเทศไทยส่งน้ำตาลออกเกินกว่าปริมาณน้ำตาลที่ได้จัดสรรไว้จะถูกหักออกจากโควตาของปีถัดไป เช่น ประเทศไทยได้รับปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน ๑,๒๐๐,๐๐๐ เมตริกตัน ถูกลดปริมาณส่งออกร้อยละ ๑๕ ฉะนั้น เหลือปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน ๑,๐๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน ประเทศไทยจะต้องไม่ส่งน้ำตาลออกเกินกว่าจำนวน ๑,๐๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน ถ้าประเทศไทยส่งน้ำตาลออกเป็นจำนวน ๑,๑๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน ในปีถัดไปประเทศไทยจะได้รับสิทธิในการส่งน้ำตาลออกเพียง ๙๒๐,๐๐๐ เมตริกตัน เท่านั้น และในกรณีส่งน้ำตาลออกเกินกว่าปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานติดต่อกันเป็นเวลา ๒ ปี จะถูกตัดโควตาของปีต่อไปเป็นจำนวน ๒ เท่าของจำนวนน้ำตาลที่ส่งเกิน

๒. ประเทศไทยจะต้องพยายามส่งน้ำตาลให้ครบตามโควตาที่ได้รับ ถ้าประเทศไทยไม่สามารถส่งน้ำตาลออกให้ครบตามโควตาได้ ต้องแจ้งให้องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศทราบล่วงหน้า เพื่อให้องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศแจกจ่ายโควตาจำนวนน้ำตาลที่ส่งไม่ครบนั้นให้แก่ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ถ้าประเทศไทยส่งน้ำตาลไม่ครบตามโควตาที่ได้รับ ก็จะถูกตัดโควตาในปีถัดไป เท่ากับจำนวนน้ำตาลที่ส่งออกไม่ครบ

ข. เรื่องสต็อกน้ำตาล

๑. สต็อกน้ำตาลขั้นต่ำ ประเทศไทยจะต้องเก็บสต็อกน้ำตาลขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน

๒. สต็อกน้ำตาลขั้นสูงสุด ประเทศไทยจะต้องควบคุมการผลิตน้ำตาล เพื่อมิให้มีสต็อกน้ำตาลในประเทศก่อนการผลิตฤดูใหม่มีจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๒๐ ของปริมาณการผลิตฤดูก่อน หรือสต็อกที่เก็บไว้นอกเหนือจากที่ต้องใช้บริโภคภายในประเทศจะต้องไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐาน คือ ประเทศไทยจะต้องไม่เก็บสต็อกเกินกว่าจำนวน ๒๐๔,๐๐๐ เมตริกตัน

การผลิตน้ำตาลจากอ้อยเป็นการผลิตที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสินค้าเกษตรกรรมทั่วไป คือผลิตในฤดูกาลผลิตแล้วรอการจำหน่ายตลอดปี ตามวิถีทางการค้าปกติจะต้องมีสต็อกคงเหลือสำหรับการดำเนินงานอยู่บ้างพอสมควร สำหรับประเทศไทยสต็อกคงเหลือ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ตัวเฉลี่ย ๗ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ มีจำนวนประมาณ ๑๗๐,๐๐๐ เมตริกตัน^๑ ซึ่งถือว่าเป็นสต็อกที่จำเป็นเพื่อการค้า ไม่น่าจะถือว่าเป็นภาระ

ค. ปัญหาเรื่องโกดังเก็บน้ำตาล ถ้ามีสต็อกน้ำตาลเหลือมาก โกดังเก็บน้ำตาลในประเทศไทยจะมีไม่เพียงพอ แต่ฝ่ายโรงงานและผู้ส่งน้ำตาลออกเคยแจ้งว่าสามารถเก็บน้ำตาลได้ถึง ๑.๓ ล้านตัน อยู่แล้ว และน้ำตาลที่เก็บได้จะไม่เสื่อมคุณภาพถ้าใช้วิธีทดแทนให้น้ำตาลที่เข้ามาเก็บก่อนถูกนำออกไปขายก่อนตามลำดับ

ง. ถ้าราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่า ๓.๒๕ เซนต์/ปอนด์ (กิโลกรัมละ ๑.๔๘ บาท) ประเทศไทยจะต้องขายน้ำตาลให้แก่ประเทศสมาชิกอย่างเพียงพอแก่ความต้องการปกติ ประเทศไทยจะขายน้ำตาลให้แก่ประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกในราคาที่ได้เปรียบต่อประเทศสมาชิกไม่ได้

จ. เมื่อราคาน้ำตาลสูงกว่า ๕.๒๕ เซนต์/ปอนด์ (กิโลกรัมละ ๒.๓๘ บาท) คือ เมื่อเลิกใช้ระบบโควตา ประเทศไทยจะต้องขายน้ำตาลให้แก่ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ก่อนที่จะขาย

^๑ เรื่องเดียวกัน.

ให้แก่ประเทศที่มิได้ เป็นสมาชิกในราคาเดียวกัน

ฉ. ถ้าราคาน้ำตาลสูงเกินกว่า ๗.๖ เซนต์/ปอนด์ (กิโลกรัมละ ๓.๔๙ บาท) ประเทศไทยจะต้องขายน้ำตาลให้แก่ประเทศสมาชิกที่เป็นเจ้าจำหน่ายในราคาไม่เกินราคายังคับ (Supply Commitment Price) คือ ๗.๖ เซนต์/ปอนด์ ตามจำนวนที่คิดเป็นอัตราส่วนของจำนวนที่ผูกพันขั้นต่ำ (Base Commitment) คือจำนวนเฉลี่ยที่ไทยเคยขายน้ำตาลให้กับประเทศสมาชิกเจ้าจำหน่ายในระยะ ๒ ปี ที่แล้วมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาและสถานการณ์น้ำตาลของตลาดโลก

ช. ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศไม่สนับสนุนการให้เงินช่วยเหลือการส่งออกถ้าประเทศไทยใช้ระบบดังกล่าว จะต้องแจ้งให้คณะมนตรีน้ำตาลระหว่างประเทศทราบทุกปี พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบดังกล่าว

ซ. ประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมการผลิตได้ ถ้าการผลิตของไทยในปัจจุบันได้รับโควต้าส่งออกเพียงร้อยละ ๘๕ หรือ ๑.๐๒ ล้านตัน จะทำให้สต็อกน้ำตาลคงเหลือภายในประเทศเป็นอันมาก เงินที่ได้รับจากการช่วยเหลือในรูปของเงินกู้จากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการเก็บรักษาสต็อกน้ำตาล

ดังนั้น ภาวะในระยะยาวขึ้นอยู่กับ การควบคุมการผลิตอ้อย ซึ่งจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องกำหนดมาตรการที่มีผลจริงดังเช่นประเทศผู้ผลิตน้ำตาลขนาดใหญ่ คือ ประเทศออสเตรเลีย และคิวบา ได้ปฏิบัติ หากประเทศไทยไม่ควบคุมการผลิตอ้อย แม้จะไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศก็จะเกิดภาวะเรื่องน้ำตาลเหลือเช่นกัน เพราะตลาดมีจำกัด ถ้าผลผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ก็ย่อมจะมีสต็อกน้ำตาลคงเหลือ เพราะขายไม่ได้ในราคาที่คุ้มทุน ซึ่งจะมีปัญหาทับถมขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน

ทางรัฐบาลไทยมิได้นิ่งนอนใจ ได้มีการส่งผู้แทนของรัฐบาลไปเจรจาต่อรองเรื่องปริมาณน้ำตาลส่งออกขั้นพื้นฐานให้ได้ปริมาณมากที่สุดถึง ๑.๒ ล้านตัน ซึ่งเกินกว่าประเทศผู้ผลิตอื่นในลักษณะเดียวกันจะได้ ทางคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลพิจารณาโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า การที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะมีผล

เสียแก่ส่วนรวมน้อยกว่าไม่เข้า เป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ เนื่องจากพิจารณาว่า ภาวะตลาดน้ำตาลในประเทศไทยค่อนข้างวิกฤต โดยมีผู้ผลิตเป็นปริมาณมากเกินความต้องการ ประมาณร้อยละ ๓๐ เมื่อ ๕ ปีก่อน มีผู้ปลูกอ้อยในเนื้อที่เพียงล้านไร่ แต่ขณะนี้ประเทศไทยมีเนื้อที่ ปลูกอ้อยถึงสามล้านไร่แล้ว ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่หนักมาก ในการแก้ปัญหาของประเทศไทย โดย พิจารณาเข้าร่วมในองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ก็โดยมีความหวังว่าองค์การน้ำตาลระหว่าง ประเทศจะช่วยในเรื่องการพยุงราคาน้ำตาล จัดสรรให้มีการผลิตในจำนวนที่พอกับความต้องการ น้ำตาลในตลาด มีการกำหนดปริมาณน้ำตาลส่งออกขึ้นพื้นฐาน และการเก็บสต็อกน้ำตาล เป็นต้น ซึ่ง การดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสัมพันธ์กัน การกำหนดปริมาณน้ำตาลส่งออกขึ้น พื้นฐานก็มีเพียงชั่วระยะเวลาที่ราคาน้ำตาลตกต่ำลงเท่านั้น หากต่อไปความต้องการน้ำตาลในตลาด สูงขึ้นสัญญาดังกล่าวก็จะไม่บังคับ และจะปล่อยให้การค้าดำเนินไปโดยเสรี อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ จะเป็นผลดีแก่ประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยในการวางแผนการผลิตน้ำตาลและ การปลูกอ้อยให้ได้ส่วนสัมพันธ์กัน นอกจากนี้ ตลาดที่ต้องการน้ำตาลส่วนใหญ่ เป็นสมาชิกของ องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ หากประเทศไทยไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาล ระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังกล่าว ประเทศเหล่านี้ก็คงจะไม่ซื้อน้ำตาลจากประเทศไทย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการให้ประเทศไทยเข้าเป็น สมาชิกชั่วคราวของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ กระทรวงอุตสาหกรรมได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ กระทรวงการต่าง ประเทศได้มอบอำนาจให้ เอกอัครราชทูตไทยประจำสหประชาชาติเป็นผู้ลงนามแทนในความตกลง ว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ สำหรับสัญญา ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นไป

ภาวะของประเทศไทยภายหลังเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ
ปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ภายหลังที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ประเทศไทยมีภาวะที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของความตกลงว่าด้วยน้ำตาล

ระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ภาวะสำคัญที่สุดก็คือ การควบคุมการผลิตอ้อยของปีต่อ ๆ ไปในระยะเวลา ๕ ปี ข้างหน้า มิให้มีปริมาณสูงกว่าในปีปัจจุบัน มิเช่นนั้นประเทศไทยจะต้องประสบปัญหาการผลิตน้ำตาลเกินกว่าปริมาณที่มีสิทธิส่งออกได้ ทำให้ไม่สามารถ เป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศต่อไป และไม่มีตลาดที่จะขายน้ำตาลของประเทศไทยได้หมด การแก้ปัญหาในเรื่องความเดือดร้อนที่เกิดแก่อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยในอนาคต ซึ่งกระทำโดยทางรัฐบาลลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียวย่อมจะทำได้ไม่สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล

วิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้มีเหตุการณ์ยุ่งยากในเรื่องอ้อยและน้ำตาลในอนาคตอันใกล้ก็คือ ชาวไร่อ้อยไม่ควรปลูกอ้อยให้มากเกินไปเกินความต้องการของโลกในปีต่อ ๆ ไปข้างหน้า รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการชี้แจงให้บรรดาชาวไร่อ้อยได้ทราบและเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องจำกัดการผลิตอ้อยเพื่อป้อนโรงงานมิให้มีปริมาณมากเกินไป ชาวไร่อ้อยควรให้ความร่วมมือกับทางราชการอย่างจริงจัง และให้ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้ความร่วมมือด้วยอีกทางหนึ่ง โดยการแนะนำให้ชาวไร่อ้อยปลูกพืชอื่นทดแทน

โครงการลดพื้นที่ปลูกอ้อยนี้ ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้ร่วมมือกับทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำท้องถิ่นเป็นผู้ชักชวน จูงใจให้ชาวไร่อ้อยลดพื้นที่ปลูกอ้อยบางส่วนเสียบ้าง โดยหันไปปลูกพืชไร่อื่น ๆ แทน ซึ่งให้ผลผลิตและราคาพอ ๆ กับอ้อยหรือมากกว่า เช่น ถั่วเขียว ละหุ่ง ฝ้าย สับปะรด เป็นต้น ทั้งนี้ ทางรัฐบาลจะให้ความสนับสนุนด้านสินเชื่อเกษตรโดยผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แก่ชาวไร่อ้อยที่หันมาปลูกพืชไร่อื่นทดแทนการปลูกอ้อย ซึ่งทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะสนับสนุนโครงการนี้ในวงเงินกู้ทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท โดยทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเน้นการให้กู้ยืมในเขตจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยกันมาก เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี ชลบุรี ระยอง กำแพงเพชร เป็นต้น

ตามปกติก่อนฤดูการผลิตน้ำตาลแต่ละปี กระทรวงอุตสาหกรรมจะสำรวจปริมาณอ้อยทั่วประเทศไทย แล้วนำมาคำนวณจลสรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงานผลิตน้ำตาลต่าง ๆ ในแต่ละเขตตาม

กำลังการผลิตของโรงงานแต่ละโรง โดยใช้น้ำและจำนวนลูกหีบของโรงงานนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งเท่ากับจัดสรรให้โรงงานหีบอ้อยทั้งหมด เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ต้องถูกจำกัดปริมาณการส่งออก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องให้โรงงานแต่ละแห่งทราบว่าโรงงานของตนจะมีสิทธิส่งน้ำตาลออกเท่าใด เพื่อให้โรงงานสามารถคำนวณปริมาณการผลิตน้ำตาลและจำนวนอ้อยที่ต้องไปทำสัญญาซื้อขายหรือให้เงินบำรุงไร่แก่ชาวไร่อ้อยเสียแต่เนิ่น ๆ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะควบคุมปริมาณอ้อยที่ชาวไร่อ้อยควรที่จะปลูก กระทรวงอุตสาหกรรมได้ใช้สถิติจำนวนอ้อยที่ส่งเข้าหีบเฉลี่ยย้อนหลัง ๓ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕, ๒๕๑๕ - ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗) เป็นหลักในการกำหนดอัตราส่วนจำนวนอ้อยของแต่ละเขตจากจำนวนอ้อยที่จะต้องใช้ในการผลิตน้ำตาลเพื่อส่งออก เพื่อบริโภคภายในประเทศ เพื่อเก็บเป็นสต็อกพิเศษตามความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อเก็บไว้เพื่อได้รับส่วนแบ่งโควตาที่ประเทศอื่นส่งขาด และเพื่อเก็บสต็อกตามปกติ

ในปีการผลิต ๒๕๒๐/๒๑ ไทยมีพื้นที่เพาะปลูกอ้อย ๓,๕๔๒,๔๘๘ ไร่ ซึ่งถ้าปลูกอ้อยเต็มเนื้อที่นี้ภายใต้ดินฟ้าอากาศปกติ คาดว่าจะได้ผลผลิตอ้อยไม่ต่ำกว่า ๒๗ ล้านตัน แต่เนื่องจากในปีการผลิต ๒๕๒๐/๒๑ เกิดภาวะฝนแล้ง จึงทำให้ได้ผลผลิตอ้อยเพียง ๑๘.๖ ล้านตัน ในปีการผลิต ๒๕๒๑/๒๒ ทางรัฐบาลต้องการลดพื้นที่ปลูกอ้อยลงเหลือ ๓,๐๐๒,๔๗๕ ไร่ เพื่อให้ผลผลิตอ้อยลดลงเหลือ ๒๑ ล้านตัน ก็แสดงว่าพื้นที่ปลูกอ้อยลดลงประมาณ ๕๔๐,๐๐๐ ไร่ หรือคิดเป็นจำนวนอ้อยประมาณ ๕ - ๖ ล้านตัน จากตารางที่ ๓๑ เป็นตัวเลขที่แสดงให้เห็นถึงพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยของแต่ละภาค ซึ่งจะต้องลดพื้นที่การปลูกอ้อยเพื่อให้ได้ผลผลิตอ้อยลดลงตามตัวเลขที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้ผลผลิตอ้อยได้ประมาณ ๒๑ ล้านตัน

นอกจากรัฐบาลมีนโยบายลดพื้นที่การปลูกอ้อยแล้ว ยังได้กำหนดนโยบายห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตน้ำตาลเป็นเวลา ๕ ปี และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลที่ประสงค์จะเปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อสั่งซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์เครื่องใช้ในโรงงานต้องนำไปรับรองการได้รับอนุมัติให้ซื้อเครื่องจักรดังกล่าวจากกระทรวงอุตสาหกรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย เหตุผลก็เพื่อที่จะห้ามมิให้โรงงานน้ำตาลขยายการผลิตไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งนั้น ซึ่งมาตรการเช่นนี้จะสอดคล้องกับนโยบายควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลเป็นอย่างดี

ตารางที่ ๓๑

พื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตอ้อยของประเทศไทย
ตามตัวเลขที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายให้ผลิตในฤดู ๒๕๒๑/๒๒

ภาค		๒๕๒๐/๒๑	๒๕๒๑/๒๒
ภาคเหนือ	พื้นที่ (ไร่)	๔๐๒,๐๗๗	๓๔๓,๑๙๓
	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	๒,๐๔๓,๖๔๘	๒,๑๒๑,๕๐๐
ภาคกลาง	พื้นที่ (ไร่)	๒,๓๖๓,๗๔๐	๑,๙๗๓,๐๒๔
	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	๑๑,๕๖๐,๔๙๕	๑๔,๒๒๖,๕๙๐
ภาคตะวันออก	พื้นที่ (ไร่)	๕๐๑,๐๑๐	๔๖๔,๓๐๙
	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	๓,๘๒๑,๗๘๗	๓,๖๔๗,๕๘๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	พื้นที่ (ไร่)	๒๗๖,๑๖๑	๒๒๒,๐๕๓
	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	๑,๑๘๗,๐๗๘	๑,๐๘๕,๐๐๐
รวม	พื้นที่ (ไร่)	๓,๕๔๒,๙๘๘	๓,๐๐๒,๕๗๙
	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	๑๘,๖๑๓,๐๐๘	๒๑,๐๘๐,๓๒๗

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

รัฐบาลกับการแก้ปัญหาหน้าตาลของประเทศไทย

อุตสาหกรรมทุกประเภทจะก้าวหน้าได้รวดเร็วเพียงใดนั้น นอกเหนือจากการดำเนินงานของอุตสาหกรรมเองแล้ว บทบาทหรือนโยบายของรัฐก็นับว่ามีส่วนสำคัญอยู่ไม่น้อย เพราะนโยบายของรัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ บางครั้งเป็นการส่งเสริม แต่บางครั้งก็เป็นอุปสรรคได้เช่นกัน

อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุด วงการน้ำตาลระหว่างประเทศยอมรับว่าน้ำตาลเป็นสินค้าการเมือง (Political Commodity) ไม่ว่าจะเป็นการเมืองภายในประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศ เพราะปรากฏชัดว่ารัฐบาลของทุกประเทศไม่ยอมปล่อยให้การผลิตและการค่าน้ำตาลของประเทศดำเนินไปโดยเสรีแม้แต่ประเทศเดียว เหตุผลที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงกลไกของเศรษฐกิจน้ำตาลทรายนั้นก็ด้วยมีเป้าหมายที่จะสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่อุตสาหกรรมของประเทศ ส่วนประเทศผู้นำเข้าก็มีเป้าหมายในอันที่จะจัดระเบียบทางการค้าให้บังเกิดความมั่นใจแก่ประชาชนว่าจะสามารถซื้อน้ำตาลได้ราคาพอสมควรตลอดระยะเวลายาวนาน

รัฐบาลของประเทศผู้ผลิตเข้าไป เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. ควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และความต้องการของตลาดส่งออก
๒. จัดระเบียบการค้าภายในประเทศให้บังเกิดเสถียรภาพทางด้านราคาภายในประเทศ
๓. ส่งเสริมการส่งออกเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้ประเทศ
๔. ดำเนินมาตรการช่วยเหลือ เพื่อให้ราคาอ้อยและราคาน้ำตาลอยู่ในระดับที่เหมาะสม

หน้าที่ของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจน้ำตาลทรายนี มีทั้งในด้านการแนะนำ ส่งเสริม การควบคุม รวมทั้งตราระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ ให้อุตสาหกรรมนี้เจริญก้าวหน้าได้โดยราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก เช่น คิวบา ออสเตรเลีย บราซิล ฟิลิปปินส์ และไทย เป็นต้น รัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการควบคุมตั้งแต่งานในระดับภายในประเทศ

ซึ่งได้แก่ การปลูกอ้อย การผลิตน้ำตาล และการค้ำน้ำตาล ภายในประเทศ ไปจนถึงระดับต่าง
ประเทศ

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย นโยบายของรัฐได้มีส่วนเกี่ยวข้องผูกพันมาโดย
ตลอด กล่าวคือ หลังจากมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นในประเทศตามนโยบายของรัฐ ปริมาณการ
ผลิตระยะแรกไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงต้องมีการนำน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาอีกส่วนหนึ่ง
และเพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลในประเทศไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนจากน้ำตาลที่นำเข้ามาซึ่งมีราคาถูก
กว่า รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรคุ้มครองโรงงานในประเทศ โดยเพิ่มภาษีนำเข้าให้
สูงขึ้น ส่วนการนำเข้าระยะแรกเปิดให้มีการนำเข้าโดยเสรี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐบาล
ได้อนุญาตให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ผูกขาดการนำเข้าเพียงบริษัท
เดียว รัฐบาลได้มีนโยบายในการแก้ปัญหาน้ำตาลที่เกิดขึ้นหลายวิธีด้วยกัน คือ ส่งเสริมการผลิต
การให้ความคุ้มครองโรงงานโดยยกเว้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและภาษีเงินได้ มีการจัด
ตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้น โดยเรียกเก็บเงินจากโรงงานน้ำตาล
ตามปริมาณที่ผลิตน้ำตาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในด้านส่งเสริมการทำไร่อ้อย การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรม
น้ำตาล ส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ แต่ปรากฏว่าเงินสงเคราะห์อุตสาหกรรม
น้ำตาลทรายส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก ทำให้มีการขยายการผลิตเพิ่มขึ้น เกิดภาวะ
น้ำตาลล้นตลาด และได้ยกเลิกเงินกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘
ต่อมาในปีการผลิต ๒๕๑๓/๑๔ รัฐบาลได้มีนโยบายผลิตน้ำตาลทรายขาวให้เพียงพอกับการบริโภคภายใน
ประเทศ และมีส่วนสำรองไว้พอสมควร นอกจากนั้นเป็นการผลิตน้ำตาลทรายดิบทั้งหมดเพื่อการ
ส่งออก มีการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีกเมื่อภาวะน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มขาดแคลน ทำให้
ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้น จากนโยบายของรัฐ ทำให้การผลิตขยายตัวออกไปมาก ในที่สุด
สามารถผลิตน้ำตาลได้เกินความต้องการในประเทศ จะเห็นได้ว่า เป้าหมายการผลิตในระยะแรก
เพื่อสนองความต้องการในประเทศและทดแทนการนำเข้า แต่เมื่อผลิตได้เกินความต้องการมากจึง
ต้องมีการระบายออกขายสู่ตลาดต่างประเทศ และกลายเป็นประเทศส่งน้ำตาลออกสำคัญประเทศหนึ่ง
ในเวลาต่อมา ในฤดูการผลิต ๒๕๑๘/๑๙ รัฐบาลได้มีการประกันการซื้ออ้อยราคาขั้นต่ำสุด ๓๐๐
บาท ต่อมาราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง เป็นลำดับ ส่งผลกระทบกระเทือนอุตสาหกรรมน้ำตาลของ

ไทย รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดนโยบายห้ามตั้งและขยายโรงงานเพิ่มขึ้นอีกตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาล กล่าวได้ว่า บทบาทของรัฐหรือนโยบายของรัฐได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตลอด

จากการดำเนินนโยบายของรัฐ สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑. การที่รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งโรงงานน้ำตาลและส่งเสริมการผลิตน้ำตาลในประเทศเป็นสิ่งถูกต้อง เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างขึ้นได้และอาศัยวัตถุดิบที่มีในประเทศ เป็นการส่งเสริมอาชีพ เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรและประเทศชาติ ทำให้ประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจขึ้น แต่มาตรการส่งเสริมการผลิตน้ำตาลของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ เนื่องจากได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่มีการวางแผนแต่อย่างใดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เมื่อส่งเสริมการผลิตก็ส่งเสริมกันไป โดยไม่คำนึงถึงภาวะตลาดทั้งภายในประเทศและนอกประเทศในระยะนั้น

๒. แม้ว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการผลิต โดยมีการจัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อส่งเสริมการเพิ่มคุณภาพและปริมาณอ้อย ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของโรงงาน แต่มาตรการเหล่านี้มิได้กระทำอย่างจริงจัง ปัญหาอ้อยคือคุณภาพและโรงงานมีประสิทธิภาพต่ำก็ยังคงดำเนินต่อมา ทำให้ผู้ผลิตน้ำตาลรวมทั้งเกษตรกรประสบปัญหาเสมอ เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงเพราะต้นทุนการผลิตสูง เช่น ในปีการผลิต ๒๕๐๔/๐๕ รัฐบาลต้องให้เงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยการส่งน้ำตาลออก

๓. นโยบายหรือมาตรการคุ้มครองโรงงานในประเทศไทย ก่อให้เกิดผลเสียต่ออุตสาหกรรมและผู้บริโภคในประเทศ การสร้างโรงงานและคุ้มครองโรงงานในประเทศเป็นสิ่งที่ดี แต่การให้ความคุ้มครองโรงงานโดยไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานกลายเป็นผลเสียต่ออุตสาหกรรมในที่สุด เพราะแม้ว่าต้นทุนการผลิตสูงก็สามารถขายน้ำตาลในประเทศในราคาที่สูงได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกแข่งขันจากการนำเข้า ทำให้โรงงานขยายการผลิตเพิ่มขึ้นโดยไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ผู้บริโภคภายในประเทศจึงต้องรับภาระซื้อน้ำตาลในราคาที่สูง เพราะรัฐบาลได้เพิ่มภาษีขาเข้าน้ำตาลเพื่อให้ระดับราคาน้ำตาลนำเข้าสูงขึ้นเท่า ๆ กับราคาน้ำตาลที่ผลิต

ได้ในประเทศ

๔. นโยบายด้านการจำหน่ายและราคา ทางรัฐบาลได้มีการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีก แต่ราคาซื้อขายกันจริง ๆ สูงกว่าราคาที่ทางการควบคุมไว้ จึงเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวนี้ไร้ประสิทธิภาพ ควรจะปล่อยให้ เป็น เรื่องของอุปสงค์และอุปทานน้ำตาลมากกว่า ขณะเดียวกัน หาก รัฐบาลพยายามจัดความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานในประเทศให้ดีและเหมาะสม ก็จะทำให้ ราคาน้ำตาลในประเทศมีเสถียรภาพดีกว่าทำการควบคุมราคา

๕. นโยบายการช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาล ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่ คือ โรงงานน้ำตาล เช่น ได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อช่วยเหลือในการ ส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศ และรัฐบาลยังได้ลดภาษีการค้าในการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไป จำหน่ายต่างประเทศเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ แต่กรณีชาวไร่อ้อยแม้ว่าจะได้มีการ ตกกลงกับโรงงาน เรื่องราคารับซื้ออ้อย ซึ่งเมื่อโรงงานไม่ยอมรับซื้อในราคาที่รัฐบาลได้ประกันไว้ รัฐบาลก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ช่วยเหลือชาวไร่อ้อย ปล่อยให้ราคาอ้อยถูกกดราคาเสมอมา

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้มีการร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับระบบการผลิต การค้าอ้อยและน้ำตาล ของประเทศไทยที่ยุ่งเหยิงให้เข้ารูปเข้ารอย และอยู่ในความควบคุมของรัฐโดยใกล้ชิด พระราช บัญญัติฉบับนี้มีหลักการให้จัดตั้งสภาน้ำตาลทรายแห่งชาติขึ้น ให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดเขตท้องที่ส่งเสริมหรือ จำกัดการทำไร่อ้อยและการจำหน่ายอ้อยให้แก่โรงงาน ตลอดจนกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยในแต่ละ ท้องที่ก่อนถึงฤดูการปลูกอ้อย กำหนดเงื่อนไขและราคารับซื้ออ้อย

รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายของน้ำตาลทรายแต่ละชนิด ควบคุม ปริมาณสำรองของน้ำตาลในประเทศ กำหนดระเบียบวิธีเกี่ยวกับการขนย้ายน้ำตาล และกำหนด

ปริมาณน้ำตาลทรายเพื่อการสำรองของโรงงานที่ผลิต

รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้ควบคุมดูแลการเปิดและปิดหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายแต่ละชนิดในแต่ละฤดูการผลิต ตลอดจนตรวจสอบคุณภาพของน้ำตาล พิจารณาการตั้งและขยายโรงงาน การส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร โดยทำหน้าที่ เป็นผู้ออกใบอนุญาตการผลิตและการส่งน้ำตาลทรายออกไปต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนชาวไร้อ้อย และผู้แทนโรงงานน้ำตาล

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนน้ำตาลทรายขึ้น เพื่อเก็บรวบรวมเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในการเก็บรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ มิให้เปลี่ยนแปลงขึ้นลงมากเกินไปจนสมควร อันจะมีผลกระทบต่อชาวไร้อ้อย โรงงาน หรือประชาชน ซึ่งกองทุนนี้มีรายได้ส่วนหนึ่งจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายออกไปต่างประเทศ และค่าพรีเมียมน้ำตาลส่งออก นอกจากนี้ มีการจัดตั้งกองทุนศึกษาและวิจัย ทำหน้าที่ เก็บรวบรวมเงินและทรัพย์สินเพื่อใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายในทุก ๆ แง่มุม ตั้งแต่การปลูกอ้อย ผลิตน้ำตาล ตลอดจนถึงการจำหน่ายภายในประเทศและการส่งออกไปต่างประเทศ เงินรายได้ต่าง ๆ ที่กองทุนเก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายนั้น มาจากงบประมาณแผ่นดินและเงินอุดหนุนการศึกษาและวิจัย ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมบังคับให้โรงงานน้ำตาลทุกแห่งต้องจ่ายสมทบทุนตามปริมาณน้ำตาลทรายที่โรงงานผลิตได้ ไม่เกินกิโลกรัมละ ๕๐ สตางค์^๑

ฉะนั้น รัฐบาลที่ดีจะเป็นผู้ให้คำแนะนำ ส่งเสริม และควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดความยุติธรรมแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งสร้างตลาดที่มั่นคงในตลาดโลกด้วย

^๑ สัมภาษณ์ สามชัย ไชยทิพย์อาสน์, ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๑.