



โครงสร้างการจำหน่ายน้ำตาลของตลาดภายในประเทศไทย

โครงสร้างทางการตลาดของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ได้รับอิทธิพลมาจากนโยบายการค้าของประเทศต่าง ๆ วัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อตลาดน้ำตาลมีลักษณะแตกต่างไปจากสินค้าอื่นที่มีขายอยู่ในตลาดโลกโดยทั่วไป เช่น ข้าว ปอ ยาง ดีบุก ข้อแตกต่างประการสำคัญ ก็คือ การค้ำน้ำตาลมิได้ดำเนินไปโดยเสรีตามกลไกของตลาด แต่จะถูกควบคุมอยู่ตลอดเวลาทั้งการค้าภายในประเทศและระหว่างประเทศ การที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้าไปควบคุมการค้าภายในประเทศก็ด้วยเหตุผลที่จะสร้างเสถียรภาพให้เกิดแก่ผู้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทั้งในด้านเกษตรกร โรงงานอุตสาหกรรม พ่อค้า รวมตลอดถึงผู้บริโภคด้วย การควบคุมดังกล่าวจะปรากฏออกมาในรูปของกฎหมายซึ่งบังคับเกี่ยวกับการผลิต การค้า และราคา

โครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเท่าที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ^๑

ก. ประเภทซึ่งรัฐเป็นเจ้าของดำเนินการเองโดยตรงทั้งการผลิตและการตลาด มาตรการนี้นิยมใช้กันในประเทศสังคมนิยมซึ่งถือว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญต้องเป็นสมบัติของรัฐ เช่น สหภาพโซเวียต รัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน คิวบา เชโกสโลวะเกีย ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย และออสเตรเลีย เป็นต้น

ข. ประเภทซึ่งรัฐเข้าควบคุมและบริหารงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ เพื่อฝึกกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมทั้งควบคุมการผลิตและการตลาด เช่น ประเทศ

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กองเศรษฐกิจและสถิติ, "งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล," อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๕๓.

ออสเตรเลีย และไต้หวัน เป็นต้น

ค. ประเภทซึ่งรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองภายใต้ความช่วยเหลือคุ้มครองของรัฐ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในทางเศรษฐกิจให้ดำรงอยู่ด้วยความราบรื่น รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อมุ่งให้เกิดเอกภาพในอุตสาหกรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ผู้ค้ำน้ำตาล ฯลฯ โดยประสานสนับสนุน และรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลก็รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และไทย

ประเทศที่มีรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมน้ำตาล รัฐบาลจะต้องคอยสอดส่องดูแลให้ ความคุ้มครองและควบคุมอย่างใกล้ชิด มิฉะนั้น อาจกระทบกระเทือนถึงภาวะเศรษฐกิจของ ประเทศได้ โดยทั่วไปรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะช่วยเหลือคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลภายใน ประเทศด้วยมาตรการ ๒ ประการ คือ

ก. ในกรณีที่ต้องส่งน้ำตาลส่วนที่เหลือเกินความต้องการภายในประเทศไปจำหน่ายในตลาด โลก รัฐบาลต้องยอมให้โรงงานขึ้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ในระดับที่พอสมควร เพื่อจะ ได้ชดเชยกับการขาดทุนในการส่งออก

ข. รัฐบาลกำหนดเงินอุดหนุนสำหรับการส่งออกให้พอเท่าที่ผู้ส่งออกมีกำไรบ้าง

โครงสร้างตลาดน้ำตาลในประเทศไทย

ตลาดน้ำตาลในประเทศไทย เป็นตลาดที่ทำการซื้อขายน้ำตาลทรายขาวเป็นสำคัญ ภาวะ น้ำตาลมีความผันแปรอยู่เกือบตลอดเวลา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ในประเทศ ตลอดจน ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลในตลาดโลกด้วย นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ตลาดอยู่มากเช่นกัน

ในปีหนึ่ง ๆ น้ำตาลที่จะได้รับการจัดสรรสำหรับใช้ภายในประเทศไทยประกอบด้วย ส่วน สำคัญ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นสต็อกคงเหลือต้นปีอันเป็นน้ำตาลที่เหลือค้างมาจากปีก่อน น้ำตาล จำนวนนี้จะกระจัดกระจายอยู่ตามแหล่งต่าง ๆ เช่น ตามโรงงานน้ำตาล พ่อค้าคนกลาง ตามร้านค้า ปลีก ฯลฯ ส่วนที่สองคือปริมาณการผลิตในรอบปีนั้น ๆ น้ำตาลจำนวนดังกล่าวนี้จะต้องจัดสรรไปยังผู้

ใช้ในลักษณะต่าง ๆ กันภายในระยะเวลา ๑ ปี ที่เหลือจะกลายเป็นสต็อกคงเหลือปลายปีกลับไปในปีถัดไป น้ำตาลจะถูกนำออกขายเป็นระยะ ๆ ติดต่อกันไปตลอดปี ซึ่งจะนำออกเสนอขายมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับราคา ความต้องการถือน้ำตาลของกลุ่มพ่อค้าคนกลาง และจะขึ้นอยู่กับฤดูกาลหรือระยะเวลางานเทศกาล รวมทั้งเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ ของพวกพ่อค้าซึ่งมักกักตุนเพื่อเก็งกำไร

ก่อนถึงฤดูกาลผลิตใหม่ โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ มักช่วงชิงตลาดน้ำตาลกัน โดยการขายน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้าให้แก่พ่อค้าน้ำตาล ถ้าในฤดูกาลผลิตใหม่มีทำที่ว่าปริมาณน้ำตาลที่ผลิตจะมีมาก ก็มักจะทำการขายล่วงหน้าในราคาต่ำ ซึ่งนอกจากจะเป็นการดึงราคาน้ำตาลในฤดูกาลผลิตปีให้แล้วให้ต่ำลงมาแล้วยังทำให้เกิดผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยด้วย กล่าวคือ โรงงานน้ำตาลจะใช้ราคาน้ำตาลที่ขายล่วงหน้านี้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองราคารับซื้ออ้อยจากชาวไร่เมื่อใกล้จะถึงกำหนดเปิดฤดูกาลผลิตใหม่

โครงสร้างตลาดน้ำตาลภายในประเทศไทยจะมีความแตกต่างกันในการซื้อขายน้ำตาลตามลักษณะของผู้ซื้อ เช่น ตลาดของผู้บริโภคโดยตรงในครัวเรือน และตลาดของโรงงานอุตสาหกรรม น้ำตาลที่ผลิตได้จะถูกจำหน่ายผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งถึงผู้บริโภค

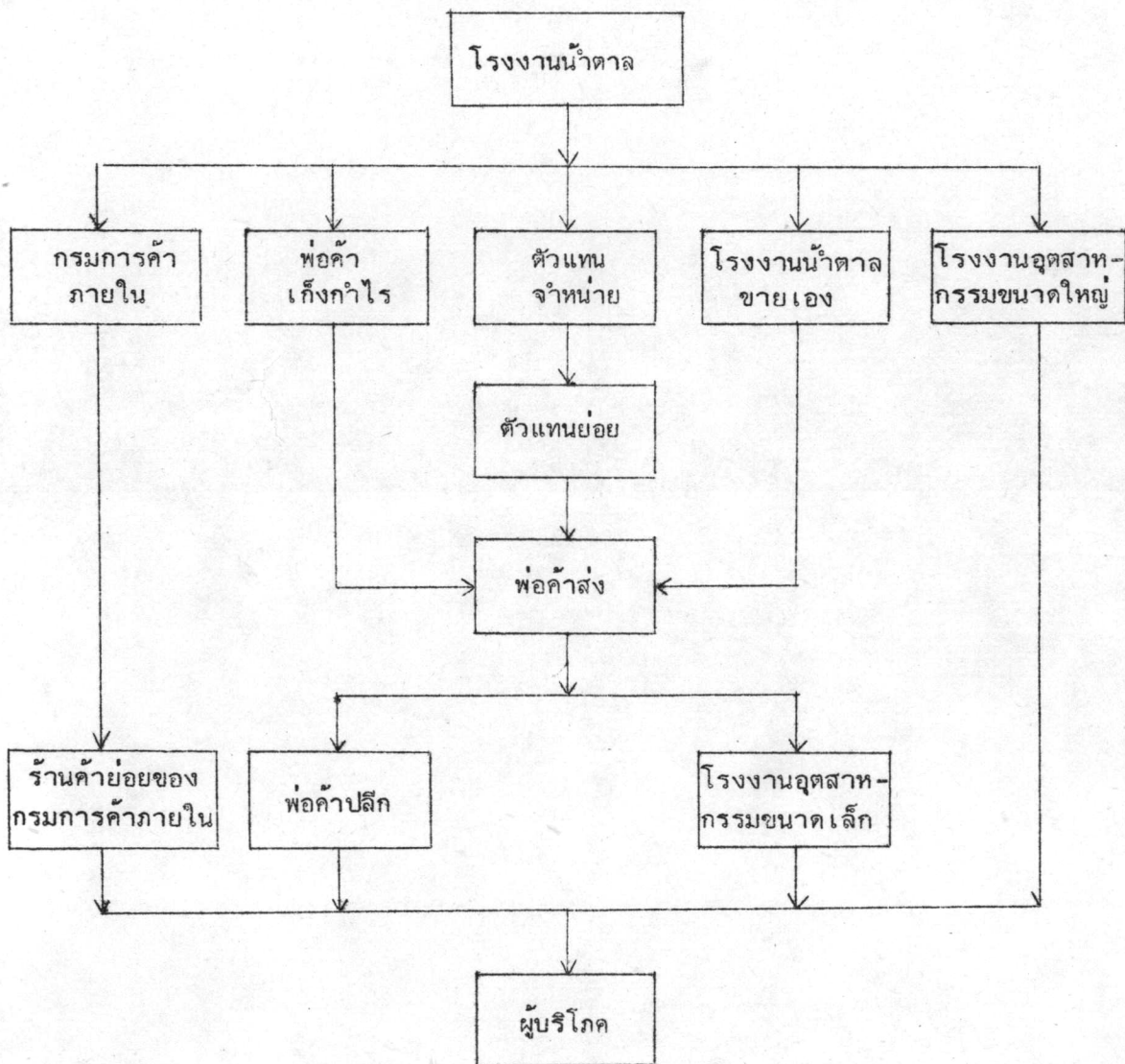
จาก แผนภูมิที่ ๔ ขั้นตอนต่าง ๆ ของการจำหน่ายน้ำตาลมีดังนี้

ก. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวจากโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลจะขายน้ำตาลให้โดยตรงแก่สำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมการค้าภายในเป็นผู้ดำเนินการ พ่อค้าผู้เก็งกำไร ตัวแทนจำหน่าย และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้แก่ โรงงานน้ำอัดลม โรงงานอุตสาหกรรมนมชั้น โรงงานผลไม้กระป๋อง โรงงานลูกกวาดและหมากฝรั่ง โรงงานผลิตขนมปังหวาน โรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น โรงงานเหล่านี้เป็นแหล่งรับซื้อน้ำตาลประมาณร้อยละ ๑๘ - ๒๐ ของปริมาณน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตได้ในประเทศไทย *

* พิศาล มโนสิหกุล และ นิจร ымนา, น้ำตาล, หน้า ๔๗.

แผนภูมิที่ ๔

โครงสร้างตลาดน้ำตาลภายในประเทศไทย



การขายน้ำตาลให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่นั้น โดยมากเป็นการซื้อขายแบบล่วงหน้า ราคาก็ขึ้นอยู่กับสัญญาและข้อตกลงด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย โดยปกติมักจะทำการซื้อขายกันประมาณต้นฤดูการผลิต คือ เดือนธันวาคม ผู้ซื้อต้องชำระเงินล่วงหน้าส่วนหนึ่งทันที แล้วรอรับมอบน้ำตาลในเดือนมกราคมหรือกุมภาพันธ์ การซื้อขายล่วงหน้านี้ทำให้ผู้ซื้อสามารถซื้อได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดมาก เพราะโรงงานต้องการเงินทุนหมุนเวียนในการผลิตและการจำหน่ายเพื่อนำเงินไปซ่อมแซมเครื่องจักร รวมทั้งส่งเสริมการปลูกอ้อยของชาวไร่ ในปีหนึ่ง ๆ โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ใช้น้ำตาลเป็นจำนวนมาก จึงมีอำนาจในการต่อรองสูง ผู้ผลิตไม่สามารถจะใช้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจทำการเอร็ดเอาเปรียบพวกโรงงานเหล่านี้ได้ ดังนั้น ตลาดการค้าน้ำตาลในส่วนที่ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมมักจะมีเสถียรภาพและราคาไม่ไหวตัวมากนัก

ข. การจำหน่ายน้ำตาลของสำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย โดยกรมการค้าภายในเป็นผู้ดำเนินการ จะทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของราคาโดยอาศัยหลักการของ "มูลกัตถ์กันชน"^๑ คือ สำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายมีทุนดำเนินการอยู่ ๒ อย่าง คือ เป็นน้ำตาลส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินไว้สำหรับรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลในตลาด คือ หากระดับราคาต่ำลงก็จะนำเงินที่มีอยู่มาชื้อน้ำตาลออกไปจากตลาดซึ่งตามปกติเป็นระยะต้นปี ครั้นถึงระยะปลายปีราคาแพง สำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายก็จะนำน้ำตาลจำนวนนี้ออกจำหน่ายให้แก่ประชาชน โดยผ่านร้านค้าย่อยของกรมการค้าภายในเพื่อดึงราคาน้ำตาลให้ต่ำลง สำนักงานรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายจะคอยรักษาเสถียรภาพของราคา แต่เนื่องจากมีเงินทุนน้อยจึงยังไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาได้ตามต้องการ

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กองเศรษฐกิจและสถิติ, "งานนโยบายเศรษฐกิจน้ำตาลทราย," อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๖๐.

นอกจากนี้ กรมการค้าภายในได้มีการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลตามประกาศคณะกรรมาธิการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับที่ ๑๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๔ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ห้ามมิให้ผู้ใดขายน้ำตาลเกินกว่าราคาสูงสุดที่กำหนดไว้ดังนี้ คือ ราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งจากโรงงานกำหนดไว้กระสอบละ (๑๐๐ กิโลกรัม) ๕๕๐ บาท และราคาจำหน่ายปลีกห้ามขายเกินกว่ากิโลกรัมละ ๖ บาท ส่วนน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ขายส่งจากโรงงานกำหนดไว้กระสอบละ (๑๐๐ กิโลกรัม) ๖๐๐ บาท และราคาจำหน่ายปลีกห้ามขายเกินกว่ากิโลกรัมละ ๖.๕๐ บาท ดังนั้น โดยหลักการแล้วราคาน้ำตาลจะไม่เคลื่อนไหวสูงขึ้นกว่าราคาที่กำหนดไว้ แต่ในภาวะที่ราคาน้ำตาลทรายขาวขาดแคลนราคาขายปลีกจะสูงกว่าราคาควบคุม เพราะในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถควบคุมราคาได้อย่างเข้มงวด ประกอบกับผู้บริโภคมีความจำเป็นต้องซื้อเพื่อการบริโภค การซื้อขายในตลาดมืดจึงเกิดขึ้นเสมอ ในทางตรงข้าม เมื่อภาวะน้ำตาลล้นตลาดราคาน้ำตาลทรายขาวทั้งที่ขายส่งจากโรงงานและราคาขายปลีกจะต่ำกว่าราคาควบคุม

ค. การจำหน่ายน้ำตาลของพ่อค้าผู้เก็งกำไร ตลาดน้ำตาลทรายขาวในประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าเหล่านี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากพ่อค้าเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ หรือจากสถาบันเงินทุน โดยมากจะเป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่ในวงการน้ำตาลมานาน จึงสามารถกักตุนสินค้าและกำหนดราคาเองได้ตามใจชอบ อนึ่ง การขายน้ำตาลเป็นจำนวนมากจะตกอยู่กับพ่อค้าเหล่านี้ พ่อค้าผู้เก็งกำไรจะซื้อน้ำตาลทรายขาวล่วงหน้าแล้วนำน้ำตาลทรายมาจำหน่ายแก่พ่อค้าส่งอีกต่อหนึ่ง

ง. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของตัวแทนจำหน่าย โรงงานน้ำตาลบางแห่งไม่ได้ทำการขายน้ำตาลเอง แต่จะให้ตัวแทนเป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลแทน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกบางประการ โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บเงิน การขายน้ำตาลของโรงงานให้ตัวแทนจำหน่ายทางโรงงานจะคิดเอากำไรอย่างสูงประมาณร้อยละ ๑๘^๑ ตัวแทนจำหน่ายจะทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลาง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑.

จำหน่ายน้ำตาลให้แก่ผู้ค้าส่ง (ยี่ปี่ว) โดยคิดผลกำไรไม่เกินร้อยละ ๒ - ๓ หรือประมาณกระสอบละ ๒.๕๐ - ๕.๐๐ บาท ในบางกรณีตัวแทนจำหน่ายอาจจะจำหน่ายน้ำตาลทรายให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลมากในฐานะนายหน้า

จ. การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของผู้ค้าส่งมีอยู่ด้วยกันหลายระดับ คือ อาจเป็นผู้ซื้อน้ำตาลโดยตรงจากโรงงาน จากตัวแทนจำหน่าย และจากผู้ค้าผู้เก็งกำไร ผู้ค้าส่งเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากเพราะอยู่ในฐานะตัวกลางที่เชื่อมระหว่างโรงงานกับผู้ค้ารายย่อย (ชาปี่ว) และผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่งขายน้ำตาลให้ผู้ค้าปลีกจะคิดกำไรไม่เกินร้อยละ ๒ หรือประมาณกระสอบละ ๒.๕๐ - ๕.๐๐ บาท นอกจากนี้ ผู้ค้าส่งยังจำหน่ายน้ำตาลให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีปริมาณการใช้น้ำตาลมากเหมือนกัน แต่ไม่มากเท่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งโดยปกติจะซื้อน้ำตาลจากผู้ค้าส่งมากกว่าซื้อจากโรงงานโดยตรง

ฉ. การจำหน่ายน้ำตาลของผู้ค้าปลีกได้แก่ร้านค้าทั่ว ๆ ไป บางครั้งอาจทำหน้าที่ผู้ค้าส่งบ้าง แต่ปริมาณที่จำหน่ายมีไม่มากนัก ผู้ค้าปลีกจัดจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคโดยคิดผลกำไรไม่เกินร้อยละ ๒ ผู้บริโภคได้แก่ ร้านค้าซึ่งประกอบการค้าอาหารและเครื่องดื่ม เช่น ภัตตาคาร โรงแรม ร้านกาแฟ และผู้ประกอบการประจำวันตามครัวเรือน ผู้บริโภคเหล่านี้เป็นผู้ซื้อน้ำตาลปริมาณมากที่สุดประมาณร้อยละ ๗๐ - ๗๕ ของน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตได้ทั้งหมด ซึ่งซื้อจากร้านค้าทั่ว ๆ ไป

ภาวะตลาดน้ำตาลในประเทศไทย

ตลาดน้ำตาลทรายขาวในประเทศไทยมีความผันผวนอยู่เกือบตลอดเวลา เพราะขาดนโยบายที่แน่นอนจากรัฐบาล การแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงเป็นไปในแบบการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ตลาดน้ำตาลในบางขณะจึงมีการแข่งขันการจำหน่ายตัดราคากันเองจนผู้ผลิตผู้จำหน่ายบางรายต้องล้มเลิกกิจการไป แต่บางครั้งผู้จำหน่ายน้ำตาลก็รวมกันกำหนดราคาส่งสร้างความปั่นป่วนในตลาดเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากตลาดน้ำตาลในประเทศไทยเป็นตลาดของผู้แข่งขันจำนวนน้อย ช่วงระยะเวลาที่ตลาดน้ำตาลมีความผันผวนมากได้แก่ระยะเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงที่โรงงานเริ่มทำการผลิตน้ำตาล ทำให้มีน้ำตาลออกมาจำหน่ายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการนำเอาน้ำตาลเก่าที่เหลือออกมาจำหน่ายด้วย ทำให้ราคาน้ำตาลตกต่ำลง ขณะเดียวกันผู้ค้าผู้เก็งกำไรก็ถือโอกาสซื้อน้ำตาล

ใหม่ในราคาต่ำเข้าสต็อกไว้แล้วนำออกขายเมื่อราคาสูงขึ้น หลังจากโรงงานหยุดการผลิตน้ำตาลแล้ว ราคาน้ำตาลจะค่อย ๆ สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานด้วย หากปีใดปริมาณการผลิต น้ำตาลมีน้อยราคาจะมีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ส่วนการกักตุนน้ำตาลเพื่อเก็งกำไรก็ยังคงมีอยู่บ้าง นอกจากนี้การลักลอบส่งน้ำตาลทรายขาวออกตามจังหวัดชายแดนก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดความ ปั่นป่วนของตลาดน้ำตาลในประเทศ ดังนั้น ในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนพฤศจิกายน เป็น ช่วงที่โรงงานไม่ได้ทำการผลิต ราคาน้ำตาลจะมีแนวโน้มสูงขึ้น ภาวะตลาด ความเคลื่อนไหวของ ตลาด และราคาน้ำตาลของประเทศไทย พอสรุปได้ดังนี้

ก. ภาวะการค้าในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากรัฐบาลได้ จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้น คณะกรรมการฯ ได้ออกบัตร ส่งเสริมให้เอกชนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลหลายโรง ทำให้จำนวนโรงงานน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นจาก ๒๑ โรงงาน เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๑ เป็น ๔๔ โรงงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒^๑ สิ่งที่น่าสังเกต คือ การ จัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นใหม่อีกหลายโรงงานภายใต้การส่งเสริมการลงทุนในช่วงเวลานี้ ไม่เหมาะ กับการค้าของตลาดโลก อุตสาหกรรมน้ำตาลเริ่มถึงจุดอิ่มตัวเพราะภาวน้ำตาลมันต์ตลาดได้เริ่ม ขึ้น จำหน่ายไม่ออก ราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศลดต่ำลงเหลือประมาณโดยเฉลี่ยก็โลกรั่มละ ๔.๔๒ บาท^๒ และไม่มีหลักประกันในเรื่องราคาน้ำตาล รัฐบาลจึงต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการ ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ให้องค์การคลังสินค้าของกระทรวงพาณิชย์รับจำนำและรับฝาก

^๑ ชุมใจ อรรถจินดา, "วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย," ใน ปัญหาอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๑๔.

^๒ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, กองเศรษฐกิจและสถิติ, "งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล," อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๓๔.

น้ำตาลเพื่อช่วยเหลือให้โรงงานน้ำตาลมีเงินทุนหมุนเวียนคล่องขึ้น ให้เพิ่มภาษีศุลกากรแก่นมข้นหวาน ที่นำเข้าเพื่อส่งเสริมให้มีโรงงานผลิตนมข้นหวานในประเทศ ห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลทรายขาวอีกต่อไป ห้ามตั้งและขยายโรงงานทำน้ำตาลทรายแดงหรือโรงงานทำน้ำเชื่อม เพราะโรงงานประเภทนี้ขาดประสิทธิภาพ และกำหนดระยะเวลาเปิดหีบอ้อยในแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้อ้อยที่จะป้อนโรงงานมีความแก่ได้ที่และมีความหวานสูง พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคน้ำตาลมากขึ้น แต่ปรากฏว่ามาตรการเหล่านี้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพราะไม่มีการปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด ปริมาณผลผลิตน้ำตาลในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ผลิตได้เพิ่มขึ้น และยังมีสต็อกน้ำตาลเหลือมาจากปีก่อนอีก ทำให้ราคาน้ำตาลลดต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โรงงานน้ำตาลต้องหยุดดำเนินการไปหลายโรงงาน

ข. ภาวะการค้าภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔

เนื่องจากภาวะน้ำตาลล้นตลาดอยู่ในขั้นวิกฤต ราคาน้ำตาลในประเทศโดยเฉลี่ยลดลง เหลือกิโลกรัมละ ๓.๔๘ บาท^๑ รัฐบาลได้หาทางแก้ไขภาวะเช่นนี้ด้วยการตรากฎหมายควบคุมการผลิตและส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ มีหลักการสำคัญคือ การจัดตั้ง "สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย" ขึ้น เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตรา กิโลกรัมละไม่เกิน ๑ บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดไว้คือ^๒

๑. ส่งเสริมการทำไร่อ้อย
๒. การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรม
๓. ส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และ
๔. การบริหารงานตามพระราชบัญญัติฯ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

^๒ สำนักนายกรัฐมนตรี, "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔,"

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือ ต้องการระบายน้ำตาลออกไปนอกประเทศเสียบ้างโดยใช้เงินสงเคราะห์ ดังนั้น เงินสงเคราะห์ส่วนใหญ่ได้ให้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก เงินอุดหนุนนี้กลับเป็นเครื่องจูงใจให้โรงงานเกิดการขยายตัวผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว^๑ เพราะโรงงานต่างก็มั่นใจว่า เมื่อผลิตน้ำตาลได้มากก็สามารถส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ โดยมีรัฐบาลคอยให้เงินอุดหนุนอยู่ตลอดไป จึงเป็นเหตุให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้นอีกเป็นครั้งที่สอง ราคาน้ำตาลทรายเป็นลดลงเหลือกิโลกรัมละ ๒.๕๔ บาท^๒ จนกระทั่งรัฐบาลต้องตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ขึ้น เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ พร้อมทั้งได้เปลี่ยนนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายไปสู่นโยบายใหม่ที่กำหนดเป้าหมายว่า ผลิตให้เพียงพอกับความต้องการของประเทศและตลาดที่มีอยู่ ซึ่งหมายความว่า ความถึงตลาดสหรัฐอเมริกาที่จัดสรรให้ประเทศไทยมีสิทธิส่งน้ำตาลไปขายได้ประมาณ ๑๕,๐๐๐ เมตริกตัน เป็นเวลา ๖ ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๑๑ ภายหลังโรงงานน้ำตาลได้ปรับปรุงต้นทุนการผลิตให้ต่ำลงจนสามารถขายแข่งขันกับต่างประเทศได้ รัฐบาลจึงจะสนับสนุนให้มีการส่งออกต่อไป ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้นไป รวมระยะเวลาที่พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ ใช้บังคับอยู่ทั้งสิ้น ๕ ปี

ค. ภาวะการค้าภายหลังยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔

เมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ ไปแล้ว รัฐบาลได้คำนึงถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีนโยบายจำกัดการผลิตน้ำตาลทรายให้พอสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศ และเพิ่มปริมาณการผลิตให้

^๑ กฤษ สมบัติศิริ, "ปัญหาน้ำตาลของไทย," วารสารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรกฎาคม ๒๕๐๘): ๔.

^๒ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, "งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล," อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๔๐.

เพียงพอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละปีเท่านั้น โดยพยายามรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ใน ระดับที่ควร ทั้งนี้ เมื่อสามารถตัดทอนต้นทุนการผลิตให้น้อยลงจนพอที่จะดำเนินมาตรการส่งไป จำหน่ายต่างประเทศได้ จึงส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกนอกประเทศต่อไป ในฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๐๙ กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับซื้อน้ำตาลทรายขาวไว้ ๒๕,๐๐๐ เมตริกตัน น้ำตาลจำนวน นี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำออกจำหน่ายเป็นระยะ ๆ ช่วยกู้สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ และปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ คือทำให้ราคาน้ำตาลทรายเชียบสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ ๓.๐๕ บาท และ ๓.๔๘ บาท ตามลำดับ^๑

ง. ภาวะน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขึ้นเพราะมีเหตุผล หลายประการ กล่าวโดยสรุปก็คือ เนื่องจากการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในขณะนั้นยังไม่ เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายมีราคาต้นทุนสูง สมควรดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำตาล ทราย โดยมีการวางแผนการจัดให้มีการผลิตอ้อยและการค้ำน้ำตาลทรายสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สาละ สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ งานในด้านวิชาการและงานในด้าน นโยบาย^๒

งานในด้านวิชาการ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีสำนัก- งานอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกลไกสำหรับดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

๑. ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ผู้ทำไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงาน อาทิ เช่น รวบรวม จัดพิมพ์ และเผยแพร่ข้อนิเทศเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทราย นอกจากนี้ ควรร่วมมือกับ

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ สำนักนายกรัฐมนตรี, "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๑๑,"

องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับวิชาการอ้อยและน้ำตาลทราย

๒. ศึกษา วิจัย และทดลอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพ เพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากวัตถุพลอยได้ของอ้อยและน้ำตาลทราย

๓. ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกัน การปราบปรามโรคและศัตรูพืช ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการที่ทันสมัย มีการจัดตั้งและดำเนินงานสถานีทดลอง ห้องปฏิบัติการ สถานีปฏิบัติการ

๔. ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนที่เกี่ยวกับการวิจัย และส่งเสริมในกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

สำหรับงานในด้านนโยบายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. วางแผนการผลิต การค้าอ้อยและน้ำตาล เสนอรัฐมนตรี

๒. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในเรื่อง กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทรายซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาล กำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย กำหนดราคาตามประเภทและชนิดของน้ำตาลทราย กำหนดให้เจ้าของโรงงานแจ้งวันเริ่มและวันหยุดผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิต ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทราย ปริมาณผลพลอยได้ของน้ำตาลและปริมาณน้ำตาลที่จำหน่าย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ราคาน้ำตาลทรายในประเทศเริ่มตกต่ำลงอีกเป็นกิโลกรัมละ ๒.๘๘ บาท เนื่องจากมีการเพิ่มผลผลิตอ้อยและน้ำตาลมากขึ้นจนเกินความต้องการของตลาดในประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการส่งน้ำตาลออกไปต่างประเทศมากขึ้น มีผลให้ราคาน้ำตาลทรายเริ่มสูงขึ้น เป็นกิโลกรัมละ ๓.๕๒ บาท

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ราคาน้ำตาลในประเทศได้สูงขึ้นมาก ทั้งนี้ เนื่องจากในปีนั้นดินฟ้าอากาศไม่อำนวยให้ ผลผลิตอ้อยที่คาดว่าจะได้ลดลงไปมาก ซึ่งเป็นผลให้ผลผลิตน้ำตาลลดลงตามไป

ด้วย ประกอบกับได้ทำสัญญาขายน้ำตาลส่งออกต่างประเทศเป็นจำนวนมากถึง ๔๐๐,๐๐๐ ตัน ตั้งแต่ต้นฤดูการผลิต โดยคาดไม่ถึงว่าจะผลิตน้ำตาลได้น้อยลง รัฐบาลเห็นว่าน้ำตาลเป็นสินค้าจำเป็นอย่างหนึ่งของผู้บริโภค การที่จะปล่อยให้ราคาเป็นไปอย่างเสรีเช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภคเป็นอันมาก ดังนั้น ในวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้ประกาศควบคุมราคาน้ำตาลให้ราคาขายปลีกไม่เกินกิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท ในระยะเดือน ตุลาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ เกิดวิกฤตการณ์น้ำตาลขาดแคลนหาซื้อไม่ได้ตามราคาควบคุม ขายกันในตลาดมีตรากิโลกรัมละ ๕ - ๖ บาท ซึ่งก็ยิ่งหาซื้อได้ยาก แต่หลังจากที่โรงงานน้ำตาลได้เปิดทำการผลิตในกลางเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ตลาดน้ำตาลทรายขาวในประเทศเริ่มเข้าสู่ภาวะปกติ

ปี พ.ศ. ๒๕๑๖, ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ ราคาน้ำตาลในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นเกินกว่าราคาควบคุม เพราะมีการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย เวียดนาม ลาว และกัมพูชา มากขึ้น เนื่องจากราคาน้ำตาลในประเทศเหล่านั้นสูงกว่าราคาในประเทศไทย ต่อมากระทรวงพาณิชย์ในนามของคณะกรรมการกลางป้องกันการการค้ากำไรเกินควร ได้ออกประกาศฉบับที่ ๘๖ พ.ศ. ๒๕๑๗ ห้ามขนย้ายน้ำตาลทรายทุกชนิดจากกรุงเทพฯ ไปสู่ทะเลโดยทางเรือ ให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บต่อกระทรวงพาณิชย์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นระยะปลายฤดู น้ำตาลทรายขาวได้เริ่มหายไปจากท้องตลาด ทางกระทรวงพาณิชย์ได้แก้ปัญหาน้ำตาลขาดแคลนเพื่อให้ประชาชนได้ซื้อหาโดยสะดวกในราคาควบคุม โดยขอความร่วมมือจากฝ่ายโรงงานน้ำตาลจัดตั้ง "ศูนย์กลางการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว" ทำงานประสานกับกรมการค้าภายใน เพื่อนำน้ำตาลที่มีอยู่ในครอบครองมารวมกันจำหน่ายให้แก่พ่อค้าส่ง ๖๐ ราย ประมาณวันละ ๖,๐๐๐ - ๗,๐๐๐ กระสอบ ตามราคาควบคุม เป็นการชะลอการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้ถึงมือผู้บริโภคไปจนถึงฤดูการผลิตใหม่ และป้องกันการลักลอบนำออกไปต่างประเทศด้วย ในปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๗ ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกสูงสุดคือกิโลกรัมละ ๒๘.๑๐ บาท^๑

^๑ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย, "งานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล," อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๔๒.

ทำให้ราคาขายน้ำตาลทรายขาวในท้องตลาดของไทยสูงกว่าราคาควบคุม บางแห่งยังหาซื้อได้ยาก และมีการลักลอบส่งออกไปยังต่างประเทศกันอย่างมากมาย ถึงแม้ว่าทางราชการจะได้ดำเนินมาตรการป้องกันปราบปรามอย่างเข้มงวด แต่ก็ยังมีการรั่วไหลออกไปได้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ตั้ง "ศูนย์ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ" ขึ้นตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาการลักลอบส่งออก และเพื่อจะได้มั่นใจว่ามีน้ำตาลทรายขาวบริโภคในประเทศอย่างเพียงพอในปี พ.ศ. ๒๕๑๘

ศูนย์ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศมีหลักการในการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของโรงงานน้ำตาลทุกโรงงาน โดยขายน้ำตาลผ่านศูนย์ฯ เพียงแห่งเดียว ศูนย์ฯ จะเป็นผู้จัดสรรโควตาการจำหน่ายทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดให้แก่ผู้ค้าส่ง โดยกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวออกจากศูนย์ฯ ไม่เกินกระสอบละ ๔๐๐ บาท เท่ากับราคาน้ำตาลที่ทางราชการควบคุม^๑ แต่ปรากฏว่าการทำงานของศูนย์ฯ มีอุปสรรคหลายประการ เช่น

ก. โรงงานบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการขายน้ำตาลผ่านศูนย์ฯ ซึ่งถ้าหากไม่มีศูนย์ฯ โรงงานสามารถขายได้โดยเสรีในราคากระสอบละ ๔๔๐ - ๔๘๐ บาท หรือสูงกว่านั้น

ข. ศูนย์ฯ ได้เริ่มงานหลังจากที่โรงงานได้ขายน้ำตาลล่วงหน้าไปบางส่วนแล้ว และต้องส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อล่วงหน้าตามระยะเวลาในสัญญา ซึ่งศูนย์ฯ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นความจริงหรือไม่

ค. ผู้ค้าส่งซื้อน้ำตาลไปจากศูนย์ฯ แล้วไปขายเกินราคา ทำให้ผู้ค้าปลีกไม่สามารถชายน้ำตาลได้ในราคาควบคุม เนื่องจากศูนย์ฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอที่จะควบคุมให้ทั่วถึง จึงทำให้น้ำตาลบางส่วนไม่ถึงมือผู้บริโภค

ง. ศูนย์ฯ ไม่มีมาตรการป้องกันการลักลอบขนน้ำตาลออกนอกประเทศ และการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ไม่สามารถจะเป็นหลักประกันได้ว่าสามารถทำให้มีน้ำตาลเหลือสำหรับการบริโภค

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

ตลอดปี ในที่สุดการดำเนินงานของศูนย์ฯ ยุติลงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หลังจากทำงานได้ ๕๐ วัน เท่านั้น ในด้านราคาจำหน่ายยังคงสูงกว่าราคาควบคุม คณะกรรมการกลางการป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ ๙๗) พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ออกประกาศควบคุมราคาจำหน่ายเสียใหม่ให้สูงขึ้น คือราคาน้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ ๕.๕๐ บาท และราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ ๖ บาท

ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐบาลต้องการช่วยเหลือด้านประกันราคาข้าวไร่อ้อยเพื่อพยุงราคาอ้อย ไม่ให้ราคาซื้อขายต่ำกว่าตันละ ๓๐๐ บาท และให้เงินชดเชยการผลิตน้ำตาลทรายขาวแก่โรงงานน้ำตาลกระสอบละ ๙๒ บาท โดยใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลลงจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวกระสอบละ ๙๒ บาท แต่ได้กำหนดราคาควบคุมน้ำตาลทรายในราคาที่สูงขึ้น คือ น้ำตาลทรายขาวห้ามขายเกินกว่ากิโลกรัมละ ๖ บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ห้ามขายเกินกว่าราคากิโลกรัมละ ๖.๕๐ บาท แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกกำลังตกต่ำลงอย่างมาก ภาวะการค้ำน้ำตาลในตลาดโลกก็ซบเซาเช่นกัน เนื่องจากปริมาณการผลิตมีปริมาณมากเกินไป ทำให้ราคาซื้อขายในประเทศทั้งราคาขายส่งและขายปลีกต่ำกว่าระดับราคาควบคุม กล่าวคือ ราคาน้ำตาลทรายขาวขายปลีกโดยเฉลี่ยตลอดปีประมาณกิโลกรัมละ ๕.๗๙ บาท แม้ว่าทางรัฐบาลจะอนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายขาวส่วนเกินความต้องการที่จะบริโภคภายในประเทศ (กำหนดไว้ ๕.๕ แสนตัน) ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ แต่ก็ไม่ทำให้สถานการณ์ทางการค้ำน้ำตาลทรายดีขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐบาลได้มีคณะกรรมการกลางกำหนดราคาลินค้าและป้องกันการผูกขาดเพื่อควบคุมสินค้าควบคุมบางชนิด เช่น น้ำตาล ไม่ให้เกิดการขาดแคลนขึ้นภายในประเทศ

ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ

น้ำตาลเป็นอาหารจำเป็นชนิดหนึ่งของชีวิต รสชาติและคุณค่าในทางอาหารทำให้มนุษย์จะเว้นบริโภคเสียมิได้ ถ้ามนุษย์ขาดน้ำตาลเสียแล้ว พลังงานและความอบอุ่นก็จะไม่เกิดขึ้น ในขณะที่น้ำตาลเข้าไปสู่ร่างกายก็จะถูกย่อยและถูกเผาผลาญด้วยออกซิเจนที่มนุษย์หายใจเข้าไปทางปอดและกระจายไปทั่วร่างกายโดยโลหิตเป็นตัวนำพาไป เมื่อเกิดการเผาผลาญขึ้นก็จะทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และไอน้ำซึ่งมนุษย์ระบายออกทางปากและจมูก ดังนั้น น้ำตาลจึงเป็นอาหารชนิดหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้อาหารประจำอย่างอื่น ๆ ของมนุษย์ มนุษย์จะบริโภคน้ำตาลมากหรือน้อย

ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ คือ

ก. ราคาน้ำตาล ราคาน้ำตาลที่วางขายในตลาดเป็นปัจจัยหนึ่งที่ดึงดูดให้มีการซื้อน้ำตาลเพิ่มขึ้นหากระดับราคาต่ำลง เพราะการลดลงของราคาน้ำตาลทำให้มีผู้ซื้อมากขึ้น และผู้ซื้อซึ่งเคยซื้ออยู่ก่อนแล้วจะซื้อเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกัน ถ้าราคาน้ำตาลสูงขึ้นก็จะมีผู้บริโภคลดลง ซึ่งเป็นไปตามกฎของอุปสงค์ นอกจากนี้ ในประเทศพัฒนาจะหันไปบริโภคของหวานอย่างอื่นแทนน้ำตาลมากขึ้น เช่น น้ำตาลจากข้าวโพดซึ่งผลิตในรูปแบบน้ำเชื่อมที่เรียกว่า Dextrose และ Levulose หรือของหวานอื่น ๆ เช่น Cyclamate, Saccharine และ Aspartame^๑ ในขณะเดียวกันประเทศด้อยพัฒนาจะหันไปใช้น้ำตาลอย่างง่าย ๆ บริโภคมากขึ้น น้ำตาลอย่างง่าย ๆ ในที่นี้หมายถึงน้ำตาลที่ใช้ขบวนการผลิตไม่ยุ่งยากมากนัก เช่น น้ำตาลมะพร้าว น้ำตาลตะไคร้ หรือน้ำตาลอ้อยดิบของไทย เป็นต้น

ข. จำนวนประชากรและระดับรายได้ประชาชาติ ประชากรของประเทศต่าง ๆ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนามักมีอัตราค่อนข้างสูง ทำให้ความต้องการบริโภคน้ำตาลเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากประชากรที่เพิ่มขึ้นมีระดับรายได้ต่ำ การบริโภคจึงไม่ขยายตัวเร็วเท่าที่ควร ครั้นระดับรายได้สูงขึ้นอัตราการบริโภคจึงค่อยสูงขึ้นตามไปด้วย เพราะฉะนั้น การขยายตัวของบริโภคในประเทศที่กำลังพัฒนาและประชากรมีระดับรายได้ต่ำจึงขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มของประชากรและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราเพิ่มขึ้นของประชากรค่อนข้างต่ำ และประชากรมีระดับรายได้สูง หากอัตราการบริโภคน้ำตาลต่อคนซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำ ก็จะทำให้การบริโภคน้ำตาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ถ้การบริโภคต่อคนอยู่ในระดับสูง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา อัตราการเพิ่มขึ้นของการบริโภคมักช้าลง เพราะได้สูงขึ้นถึงจุดอิ่มตัวแล้ว

^๑ อิศรา จิตรธร, สถานการณ์น้ำตาลของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ (ปีการผลิต ๒๕๑๗/๑๘) (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิจัยสินค้าอุตสาหกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๐.

ดังนั้น รายได้ประชาชาติจึงมีส่วนส่งเสริมให้การบริโภคน้ำตาลสูงขึ้นหรือต่ำลง สังคมที่มีระดับรายได้สูงจะพิถีพิถันในเรื่องรสอาหารเป็นพิเศษ เนื่องจากน้ำตาลช่วยให้รสอาหารน่ารับประทานมากขึ้น ส่วนสังคมที่มีระดับรายได้ต่ำจะถือว่าน้ำตาลเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ก็จะหันไปบริโภคสินค้าอื่นซึ่งให้ความอบอุ่นและพลังงานแก่ร่างกายแทน และเมื่อรายได้สูงขึ้น การศึกษาสูงขึ้น การบริโภคอาหารก็มีแนวโน้มที่จะใช้น้ำตาลมากขึ้น

ค. แบบวีธีการบริโภค นิสัยของบุคคลในการบริโภคน้ำตาลไม่ค่อยจะเหมือนกัน บางคนชอบหวานมาก บางคนไม่ชอบหวาน ทั้งนี้ ย่อมแล้วแต่รสนิยมและกำลังซื้อของแต่ละบุคคล

นอกจากนี้ การบริโภคน้ำตาลยังขึ้นอยู่กับปริมาณความต้องการของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ซึ่งประชาชนบริโภคผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้น หากอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นส่วนสำคัญในการผลิตขยายตัวมาก ก็จะมีผลทำให้ปริมาณการใช้น้ำตาลในประเทศสูงขึ้น โดยสรุปการบริโภคน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศประกอบด้วย

ก. การบริโภคทางตรง (Direct Consumption) ได้แก่ การใช้น้ำตาลตามครัวเรือนและร้านค้าต่าง ๆ ซึ่งประกอบการค้าทางอาหารและเครื่องดื่ม เช่น ภัตตาคาร ร้านกาแฟ เป็นต้น การบริโภคน้ำตาลประเภทนี้มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรอยู่ในอัตราต่ำ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นทางด้านราคา (Price Elasticity of Demand) สูง เพราะเมื่อราคาขายปลีกลดต่ำลงจะเป็นการเชิญชวนให้ประชาชนผู้ซึ่งเดิมไม่เคยบริโภคน้ำตาลก็จะเข้ามาซื้อเพิ่มเป็นจำนวนมาก และในขณะเดียวกันผู้บริโภคเดิมก็จะซื้อน้ำตาลไปประกอบอาหารในหลายลักษณะ สำหรับความยืดหยุ่นทางด้านรายได้ (Income Elasticity of Demand) เมื่อระดับรายได้สูงขึ้น แบบและวิธีของการบริโภคก็เปลี่ยนแปลงไป มีแนวโน้มไปสู่การบริโภคชนิดที่ต้องใช้น้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น เช่น รุ้จักทำขนมในรูปแบบต่าง ๆ

ข. การบริโภคทางอ้อม (Indirect Consumption) ได้แก่ การใช้น้ำตาลเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตของอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหารและเครื่องดื่ม เช่น อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมต่าง ๆ อุตสาหกรรมผลไม้กระป๋อง ไอศกรีม อุตสาหกรรมผลิตเครื่องดื่ม

ตลอดจนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑฺยต่าง ๆ การบริโภคน้ำตาลประเภทนี้จะเพิ่มมากขึ้นเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในด้านการคมนาคมขนส่ง การไฟฟ้า ประปา รวมทั้งการพัฒนาชุมชนและชนบท เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้ก้าวหน้าขึ้นจนรายได้ประชาชาติต่อคนสูง ก็จะมีผลทำให้การบริโภคน้ำตาลต่อคนมากขึ้นไปด้วย

• เมื่อรวมความต้องการใช้น้ำตาลทั้ง ๒ ประเภท เข้าด้วยกัน ก็จะได้ปริมาณการบริโภคน้ำตาลของประเทศไทยดังแสดงให้เห็นได้จากตารางที่ ๑๖

จาก ตารางที่ ๑๖ แสดงให้เห็นถึงปริมาณการบริโภคน้ำตาลรวมของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก ๒๓๘,๘๐๔ เมตริกตัน ในปีการผลิต ๒๕๑๐/๑๑ เป็น ๓๖๒,๓๑๖ เมตริกตัน ในปีการผลิต ๒๕๑๕/๑๖ และเพิ่มเป็น ๕๑๘,๕๗๐ เมตริกตัน ในปีการผลิต ๒๕๒๐/๒๑ ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๑๐/๑๑ - ๒๕๒๐/๒๑ ร้อยละ ๘.๖๔ โดยที่การบริโภคน้ำตาลทางอ้อมและการบริโภคน้ำตาลทางตรงมีอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๑๐/๑๑ - ๒๕๒๐/๒๑ ร้อยละ ๖.๖๔ และ ๑๐.๓๘ ตามลำดับ ส่วนปริมาณการบริโภคน้ำตาลต่อคนในแต่ละปีก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกันจาก ๗ กิโลกรัมต่อคน เมื่อปีการผลิต ๒๕๑๐/๑๑ มาเป็น ๑๐.๓ กิโลกรัม ในปีการผลิต ๒๕๑๒/๑๓ แต่ได้ลดลงเหลือ ๘.๑ กิโลกรัม ต่อคน ในปีการผลิต ๒๕๑๔/๑๕ เนื่องจากเกิดการขาดแคลนน้ำตาลในประเทศ ทำให้ราคาสูงขึ้นมาก และปริมาณการบริโภคได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๑.๕ กิโลกรัมต่อคน ในปีการผลิต ๒๕๒๐/๒๑ ปริมาณการบริโภคน้ำตาลในไทยนับวันแต่จะเพิ่มขึ้นไปอีกอย่างรวดเร็วตามการสูงขึ้นของประชากรและระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

การบริโภคน้ำตาลทางอ้อมของไทยคือการใช้น้ำตาลเพื่อเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลหวานและน้ำอัดลมที่ใช้ปริมาณน้ำตาลมากที่สุดถึง ๔๖,๖๘๘ เมตริกตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๐๖ รองลงมาได้แก่อุตสาหกรรมผลิตนมและผลิตภัณฑ์นมซึ่งใช้ประมาณ ๔๑,๔๒๖ เมตริกตัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐.๘๗ ของทั้งหมด ส่วนผลิตภัณฑ์ยาใช้น้ำตาลประมาณร้อยละ ๑.๑๑ ของทั้งหมด (ดู ตารางที่ ๑๗)

การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ความต้องการน้ำตาลเพื่อใช้ในการผลิตสูงตามไปด้วย และหากมีการส่งเสริมการใช้น้ำตาลในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่าง

ตารางที่ ๑๖

การบริโภคน้ำตาลของประเทศไทย

ปีการผลิต	การบริโภคทางอ้อม		การบริโภคทางตรง		รวม		การบริโภคต่อคน	
	ปริมาณ(ตัน)	% การเปลี่ยนแปลง	ปริมาณ(ตัน)	% การเปลี่ยนแปลง	ปริมาณ(ตัน)	% การเปลี่ยนแปลง	ปริมาณ(กก.)	% การเปลี่ยนแปลง
๒๕๑๐/๑๑	๘๙,๙๑๐	๑๔.๑๙	๑๕๓,๘๙๔	๖.๑๔	๒๓๘,๘๐๔	๒.๗๑	๗.๐	๒.๙๔
๒๕๑๑/๑๒	๑๒๓,๖๖๔	๓๗.๕๔	๒๐๐,๗๙๕	๓๐.๔๘	๓๒๔,๔๕๙	๓๕.๘๗	๙.๒	๒๕.๗๑
๒๕๑๒/๑๓	๑๓๒,๓๐๙	๖.๙๙	๒๒๕,๒๕๐	๑๒.๑๘	๓๕๗,๕๕๙	๑๐.๒๐	๑๐.๓	๑๑.๙๖
๒๕๑๓/๑๔	๑๒๑,๕๖๐	-๘.๑๒	๒๒๒,๑๘๐	-๑.๓๖	๓๔๓,๗๔๐	-๓.๘๖	๘.๗	-๑๕.๔๓
๒๕๑๔/๑๕	๑๐๔,๑๐๐	-๑๔.๓๙	๑๖๕,๘๘๑	-๒๕.๓๔	๒๖๙,๙๘๑	-๒๑.๔๖	๘.๑	-๖.๙๐
๒๕๑๕/๑๖	๑๒๐,๗๗๒	๑๖.๐๒	๒๔๑,๕๔๔	๔๕.๖๑	๓๖๒,๓๑๖	๓๘.๒๐	๙.๓	๑๔.๘๑
๒๕๑๖/๑๗	๑๒๗,๔๓๒	๕.๕๑	๒๕๔,๘๖๖	๕.๕๒	๓๘๒,๒๙๘	๕.๕๒	๙.๕	๒.๑๔
๒๕๑๗/๑๘	๑๓๐,๐๐๐	๒.๐๒	๒๗๐,๐๐๐	๕.๙๔	๔๐๐,๐๐๐	๔.๖๓	๙.๗	๒.๑๑
๒๕๑๘/๑๙	๑๔๘,๔๙๐	๒๑.๙๒	๓๑๖,๘๙๑	๑๗.๔๐	๔๖๕,๓๘๑	๑๘.๘๗	๑๑.๒	๑๕.๔๖
๒๕๑๙/๒๐	๑๖๖,๖๖๖	๕.๑๖	๓๓๓,๓๓๓	๕.๑๙	๕๐๐,๐๐๐	๕.๑๖	๑๑.๔	๑.๗๙
๒๕๒๐/๒๑	๑๔๓,๖๔๒	-๑๓.๘๑	๓๗๔,๙๑๘	๑๒.๔๖	๕๑๘,๕๖๐	๓.๗๑	๑๑.๕	๐.๘๘
เฉลี่ย		๖.๖๔		๑๐.๓๘		๘.๖๙		๕.๐๓

ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๑๗

ปริมาณการใช้น้ำตาลในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐

ประเภทของอุตสาหกรรม	ปริมาณการใช้ (ตัน)	คิดเป็นร้อยละ ของทั้งหมด
น้ำหวานและน้ำอัดลม	๔๖,๖๘๘	๔๖.๐๖
นมและผลิตภัณฑ์นม	๔๑,๔๒๖	๔๐.๘๗
ผลิตภัณฑ์ยา	๑,๑๒๒	๑.๑๑
เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์	๑,๐๓๓	๑.๐๒
อื่น ๆ	๑๑,๐๘๘	๑๐.๙๔
รวม	๑๐๑,๓๕๘	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

จริงจังก็จะเป็นการเพิ่มการใช้น้ำตาลให้สูงขึ้นอีก อันเป็นหนทางแก้ปัญหานี้ในเรื่องน้ำตาลล้นตลาดได้ประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำตาลทรายที่ทางการควบคุมกับราคาซื้อขายกันจริงหลังจากรัฐบาลโดยคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควรได้ประกาศควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ปรากฏว่าการควบคุมดังกล่าวไม่บรรลุผลแต่อย่างใด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดราคาขายส่งไว้กระสอบละ ๔๐๐ บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท แต่ราคาซื้อขายส่งกันจริง ๆ โดยเฉลี่ยตลอดปีกระสอบละ ๔๒๑ บาท ส่วนราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๔.๕๓ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๔.๓๙ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาที่ควบคุมไว้ เนื่องจากในปีปริมาณการผลิตน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาน้ำตาลตกต่ำลง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งกระสอบละ ๔๐๒ บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๔.๔๕ บาท ซึ่งทั้งราคาขายส่งและขายปลีกต่ำกว่าราคาควบคุม เนื่องจากปริมาณน้ำตาลมีมาก รวมทั้งราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลง (ดู ตารางที่ ๑๔) ความเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทยจะเคลื่อนไหวขึ้นลง . . . อุปสงค์และอุปทานน้ำตาลในประเทศไทยเป็นสิ่งสำคัญ หากสามารถจัดความสมดุลระหว่างอุปสงค์อุปทานได้ก็จะทำให้ระดับราคามีเสถียรภาพมากขึ้น ส่วนการควบคุมราคาไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างใด ดังจะเห็นได้จากอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากราคาขายส่งที่ควบคุมไว้ไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต และในด้านราคาขายปลีกนั้นก็กำหนดผลตอบแทนแก่ผู้ค้าปลีกในอัตราต่ำไม่คุ้มกับการลงทุนของผู้ค้า

จากตัวเลขของ ตารางที่ ๑๔ ราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งในราคาควบคุมกระสอบละ (๑๐๐ กิโลกรัม) ๔๐๐, ๔๐๐ และ ๔๕๐ บาท ตามลำดับ หรือราคากิโลกรัมละ ๔.๐๐, ๔.๐๐ และ ๔.๕๐ บาท ตามลำดับ ส่วนราคาซื้อขายกันจริงกระสอบละ (๑๐๐ กิโลกรัม) ๔๒๑, ๔๑๑, ๔๔๒, ๔๔๗, ๔๒๒, ๔๗๖ และ ๕๐๒ บาท หรือราคากิโลกรัมละ ๔.๒๑, ๔.๑๑, ๔.๔๒, ๔.๔๗, ๔.๒๒, ๔.๗๖ และ ๕.๐๒ บาท เมื่อนำตัวเลขเหล่านี้มาทำกราฟ จะแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งและขายปลีกในราคาที่ทางการควบคุมกับราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งและขายปลีกที่ได้ซื้อขายกันจริง ดัง แผนภูมิที่ ๕

ตารางที่ ๑๘

เปรียบเทียบ

ราคาขายส่งและราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวในประเทศไทยกับราคาที่มีการควบคุม

ปี	ราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่ง		ราคาน้ำตาลทรายขาวขายปลีก	
	ราคาควบคุม (กระสอบ)	ราคาซื้อขายกันจริง (กระสอบ)	ราคาควบคุม (กก.)	ราคาซื้อขายกันจริง (กก.)
๒๕๑๕	๔๐๐	๔๒๑	๔.๕๐	๔.๕๓
๒๕๑๖	๔๐๐	๔๑๑	๔.๕๐	๔.๓๙
๒๕๑๗	๔๐๐	๔๔๒	๔.๕๐	๔.๗๓
๒๕๑๘	๕๐๐	๔๔๗	๕.๕๐	๕.๐๗
๒๕๑๙	๕๐๐	๕๒๒	๕.๕๐	๕.๘๐
๒๕๒๐	๕๕๐	๕๗๖	๖.๐๐	๕.๗๙
๒๕๒๑	๕๕๐	๕๐๒	๖.๐๐	๕.๙๕

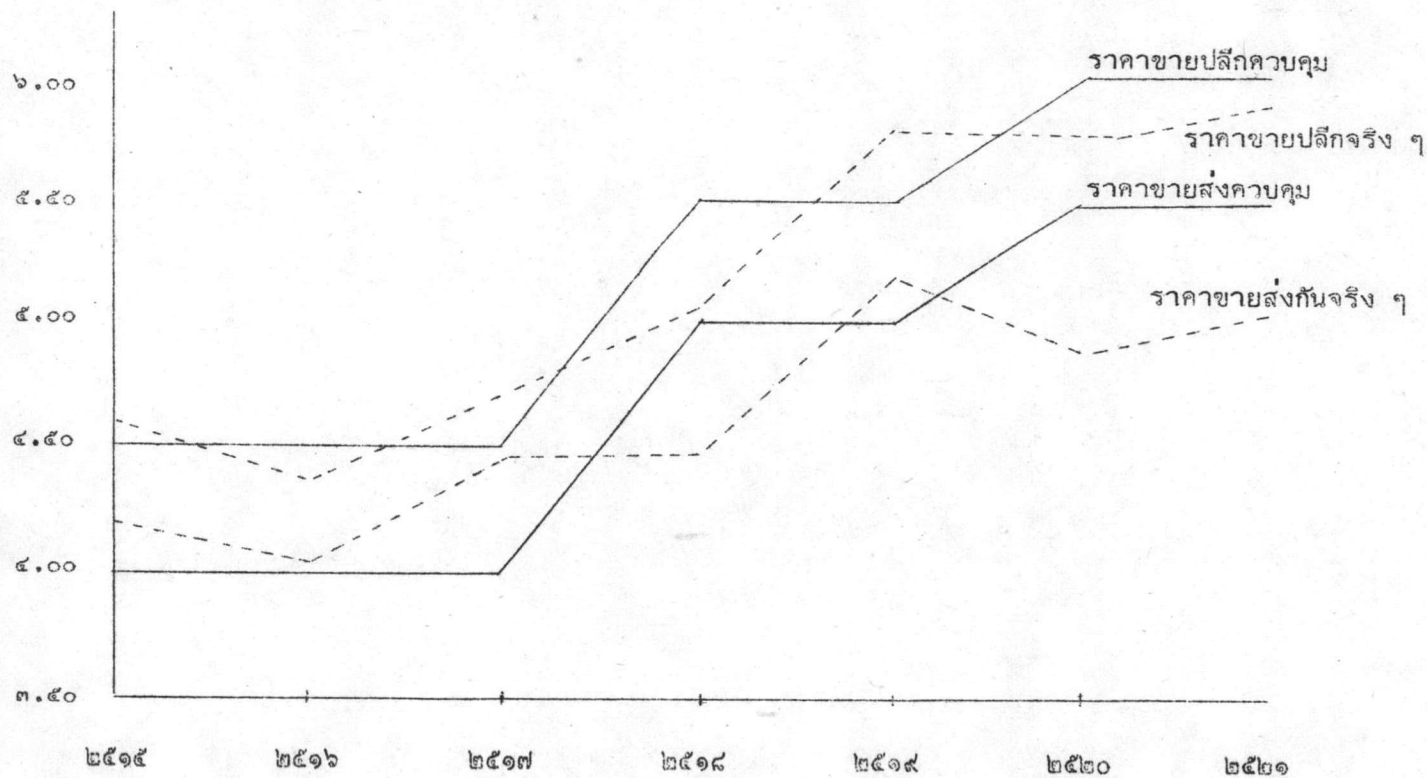
ที่มา: สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

และ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

แผนภูมิที่ ๕

เปรียบเทียบ

ราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทรายขาวในประเทศกับราคาที่ทางการควบคุม



สาเหตุการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ

ราคาน้ำตาลทรายขาวรวมทั้งตลาดในช่วงระยะที่ผ่านมาเคลื่อนไหวตามฤดูกาล โดยปกติระหว่างฤดูการผลิต คือตั้งแต่เดือนธันวาคมเป็นต้นไป ราคาน้ำตาลมีแนวโน้มลดต่ำลง ทั้งนี้ เนื่องจากน้ำตาลรุ่นใหม่ี่ผลิตได้เริ่มทยอยเข้าสู่ท้องตลาดมากขึ้น เมื่อรวมกับน้ำตาลเก่าที่ตกค้างอยู่ จึงทำให้อุปทานของน้ำตาลในช่วงการผลิตมีมาก ราคาน้ำตาลจะไม่เคลื่อนไหวมากนักในช่วงนี้ เมื่อสิ้นฤดูการผลิตของโรงงานในราวเดือนมิถุนายน ราคาน้ำตาลในท้องตลาดจะค่อย ๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นจนถึงปลายฤดูสับต่อกับต้นฤดูการผลิตต่อไป นอกจากนี้ราคาน้ำตาลยังเคลื่อนไหวตามเทศกาลที่สำคัญ ๆ เนื่องจากได้ใช้น้ำตาลในการทำขนมมากขึ้น เช่น สงกรานต์ สารทจีน ตรุษจีน เป็นต้น

การเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายขาวเกิดจากสาเหตุดังนี้

ก. การเปลี่ยนแปลงแบบแผนแห่งการบริโภค (Diversification of Consumption Pattern) ซึ่งย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากและมีสภาพสังคมเป็นแบบใหม่ ย่อมจะมีการบริโภคน้ำตาลทรายขาวมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความต้องการน้ำตาลได้มีอยู่ในความต้องการรูปอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น ในอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม น้ำอัดลม และยารักษาโรค

ข. การเปลี่ยนแปลงของดินฟ้าอากาศ มีส่วนกระทบกระเทือนถึงผลผลิตอ้อย ถ้าปีใดดินฟ้าอากาศอำนวย การปลูกอ้อยก็มีมาก ทำให้ผลผลิตน้ำตาลได้มาก ปริมาณน้ำตาลภายในประเทศมีมากเกินไปเกินความต้องการ ราคาน้ำตาลก็ตกต่ำ ถ้าปีใดผลผลิตอ้อยได้ลดลงหรือดินฟ้าอากาศไม่อำนวยให้ การผลิตน้ำตาลก็จะได้น้อยลง ทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้น

ค. การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากอิทธิพลของพ่อค้านักเก็งกำไร ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลการเงินหนุนหลังอยู่มาก

ง. การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากอิทธิพลของตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง มีการลักลอบนำน้ำตาลออกไปขายนอกประเทศกันเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความขาดแคลนภายในประเทศ ซึ่งการควบคุมน้ำตาลโดยรัฐบาลไม่ได้ผล

ราคาน้ำตาลจะเปลี่ยนแปลงสูงต่ำอยู่ตลอดเวลา ทรายใดที่ยังไม่สามารถควบคุมการผลิต อ้อยและน้ำตาลให้มีเสถียรภาพสอดคล้องกับความต้องการภายในประเทศ ปัญหาเรื่องน้ำตาลก็จะ แปรปรวนเช่นนี้ตลอดไป

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศและทางแก้ไข

โครงสร้างทางการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย เป็นโครงสร้างที่ขาดความสมดุล ผู้บริโภคได้รวมกันเป็นปึกแผ่น จึงไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ จำหน่ายได้ ส่วนผู้จำหน่ายมีอยู่หลายทอดหลายต่อในรูปของพ่อค้าคนกลาง โดยมีโรงงานและพ่อค้า รายใหญ่เป็นผู้กำหนดราคาอยู่เบื้องหลัง ผลก็คือ ราคาน้ำตาลทรายเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอยู่เสมอและ มักจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภค การเคลื่อนไหวขึ้นลงของราคาน้ำตาลทรายขาวภายใน ประเทศกับทั้งได้รับอิทธิพลจากตลาดภายนอกประเทศ ทำให้เกิดภาวะน้ำตาลขาดแคลนและภาวะ น้ำตาลล้นตลาดสลับหมุนเวียนกันไป ซึ่งปัญหาทั้ง ๒ ประการนี้ นำไปสู่การขาดเสถียรภาพของ ราคาและความมั่นคงของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย

ก. ภาวะน้ำตาลขาดแคลน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเมื่อโลกผลิตน้ำตาลได้น้อย ไม่เพียงพอ กับความต้องการของผู้บริโภค ราคาน้ำตาลก็จะสูงขึ้น ดังเช่นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๑๙ ใน สภาพการณ์เช่นนี้ราคาน้ำตาลในประเทศไทยจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามกลไกของตลาด สร้างความ เดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคและผู้ใช้น้ำตาลทั่ว ๆ ไป

รัฐบาลไทยได้แก้ไขภาวะน้ำตาลขาดแคลนด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายภายใน ประเทศโดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควรที่มีอยู่ คือ ให้กำหนดราคาขึ้นสูง และ การค้ำน้ำตาลอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกลางควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ขาว คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการจัดสรรน้ำตาลไปยังผู้บริโภคทั้งที่ผ่านสถาบันการ ค้าของกรมการค้าภายในและเอกชนในท้องถิ่นต่าง ๆ คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนของทาง ราชการและเจ้าของโรงงานน้ำตาล มาตรการที่ใช้ดำเนินงานคือการกำหนดโควตาการจำหน่าย น้ำตาลแต่ละโรงงานเป็นรายเดือนแยกตามจังหวัดและร้านค้าทั่วราชอาณาจักร ถึงแม้รัฐบาลได้ใช้

มาตรการควบคุมราคาและควบคุมการจำหน่ายน้ำตาล แต่ในระยะแรกปรากฏว่าการควบคุมยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะอุปสงค์น้ำตาลของตลาดยังอยู่ในระดับที่สูงกว่า จึงเป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลในท้องตลาดสูงกว่าราคาที่ทางรัฐบาลได้ประกาศควบคุมไว้ ดังนั้น ทางรัฐบาลจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการค้าน้ำตาลเสียใหม่ โดยปล่อยให้ดำเนินไปอย่างเสรี สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยและสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยจึงได้ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดให้มีอุปทานน้ำตาลออกสู่ตลาดเป็นระยะสม่ำเสมอตลอดทั้งปี โดยสมาคมทั้งสองได้พยายามรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลในท้องตลาดให้เป็นไปตามที่ทางรัฐบาลได้ประกาศควบคุมไว้ แต่ปรากฏว่าในปีการผลิตต่อมาจนถึงช่วงปัจจุบันนี้ ราคาน้ำตาลในตลาดภายในประเทศกลับลดต่ำลงจากระดับราคาควบคุมของทางราชการมาก เนื่องจากอุปทานน้ำตาลของตลาดภายในประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นมากและอุปสงค์น้ำตาลของโลกได้ลดต่ำลง เป็นเหตุให้มีการแข่งขันตัดราคาจำหน่ายกัน ผลที่บังเกิดตามขึ้นมาก็คือโรงงานน้ำตาลบางแห่งต้องประสบกับการขาดทุนเป็นการกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมน้ำตาลไม่น้อย

มาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเมื่อเกิดภาวะน้ำตาลขาดแคลน ก่อให้เกิดปัญหาทุกฝ่ายทั้งฝ่ายผู้ผลิตน้ำตาลและผู้บริโภค เนื่องจากน้ำตาลเป็นสินค้าบริโภค ประชาชนต้องใช้อยู่ประจำวัน หากรัฐบาลกำหนดราคาน้ำตาลสูงหรือต่ำเกินไปก็จะบังเกิดความเดือดร้อนขึ้นในระบบเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลจะต้องศึกษาลู่ทางและคอยประสานความเข้าใจระหว่างฝ่ายโรงงานน้ำตาลกับผู้บริโภคในเรื่องราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่สมดุล คือให้โรงงานน้ำตาลพอมีกำไรบ้างและผู้บริโภคมีกำลังทรัพย์พอที่จะซื้อได้ในระดับราคายุติธรรม สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องควบคุมหรือลดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางที่ผูกขาดในอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยขอความร่วมมือจากเจ้าของกิจการให้ค้ากำไรแต่เพียงพอควร แต่ถ้าพ่อค้าคนกลางไม่ยอมให้ความร่วมมือรัฐบาลก็ต้องใช้มาตรการที่เด็ดขาด นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมให้พ่อค้าปลีกและโรงงานอุตสาหกรรมรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือสหพันธ์ เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองเรื่องราคาน้ำตาลกับผู้ผลิตหรือพ่อค้าส่ง

ข. ภาวะน้ำตาลล้นตลาดเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เมื่อโลกได้ผลิตน้ำตาลมีปริมาณมากเกินไปเกินความต้องการ รัฐบาลเล็งเห็นว่าถ้าหากปล่อยให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศตกต่ำจนเกินไป ผู้ผลิตจะขาดทุนและส่งผลเดือดร้อนไปยังชาวไร่อีกทอดหนึ่งด้วย เพราะราคาอ้อยก็จะลดลง ซึ่งสร้าง

ความระส่ำระสายนี้ช่วยให้แกว่งการค้ำและเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลไทยได้แก้ปัญหาในเรื่องน้ำตาลล้มตลาดโดยใช้การปฏิบัติงานของสำนักงานรักษา
ระดับราคาน้ำตาล สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยทางสำนักงานมีเงินทุนหมุนเวียน
สำหรับซื้อและขายน้ำตาลเพื่อพยุงราคาในลักษณะมูลกัตกันชน แต่ผลการดำเนินงานของสำนักงานนี้
ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะทางสำนักงานมีเงินทุนหมุนเวียนน้อยไม่สามารถดำเนินการค้ำ
ให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมได้

สิ่งสำคัญที่รัฐบาลจะต้องกระทำ คือ ดำเนินการให้มีการจัดระเบียบทางการค้ารวมอยู่ ณ
สำนักงานแห่งเดียวกัน เพื่อรัฐบาลจะสามารถควบคุมราคาและปริมาณน้ำตาลได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้
โดยให้รัฐบาลและโรงงานน้ำตาลร่วมกันรับผิดชอบในการจัดสรรน้ำตาลให้เป็นไปตามจำนวนที่เหมาะสม
กับท้องตลาด และดำเนินการมิให้ราคาน้ำตาลสูงหรือต่ำจนเกินไป