

บทที่ 3

นโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

การผลิตอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยมีมาช้านาน ด้วยประเทศไทยมีพื้นที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกอ้อยที่เป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นสำหรับการผลิตน้ำตาล จึงได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ จนปัจจุบันสามารถผลิตได้เกินกว่าความต้องการและกลายเป็นสินค้าส่งออกที่ติดอันดับโลก และเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญชนิดหนึ่งของประเทศไทย แต่การพัฒนาการอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ประสบกับปัญหาด้านการผลิต การตลาด และราคา รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องนำนโยบายต่าง ๆ มาใช้ เพื่อเข้ามาผลักดันให้อุตสาหกรรมสามารถผ่านพ้นอุปสรรคดังกล่าวและคงอยู่ต่อไป

3.1 การผลิตอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2480

ประเทศไทยรู้จักการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลจากอ้อยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการผลิตในสมัยสุโขทัย ประมาณปี พ.ศ. 1920 โดยแสดงให้เห็นว่าแหล่งผลิตน้ำตาลที่สำคัญในสมัยนั้นอยู่ที่เมืองสุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร ส่วนชนิดของน้ำตาลที่ผลิตได้ในสมัยนั้นเป็นน้ำตาลทรายแดง (Muscovado) หรือน้ำตาลพื้นเมือง โดยกรรมวิธีที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายแดงบ้างก็ว่าได้รับการเผยแพร่มาจากพ่อค้าแขกเทศ (จากชาวอินเดีย ตูรกี เปอร์เซีย รวมทั้งคาบสมุทราหรับ)¹ บ้างก็ว่าได้รับการเผยแพร่จากชาวจีนที่เข้ามาค้าขายหรือตั้งรกรากในประเทศไทย โดยในสมัยสุโขทัย ผลผลิตน้ำตาลที่ได้เป็นไปเพื่อใช้บริโภคภายในครัวเรือนหรือแลกเปลี่ยนภายในชุมชนเท่านั้น²

การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลในสมัยอยุธยายังคงเป็นกิจกรรมที่ทำกันภายในครอบครัว และได้เปลี่ยนมามุ่งเน้นผลิตเพื่อการค้าขายมากยิ่งขึ้น ทำให้ปรากฏว่ามีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำตาล และมีหลักฐานว่าน้ำตาลทรายแดงเป็นสินค้าออกที่สำคัญชนิดหนึ่งของไทย โดยบรรทุกไปกับเรือสำเภาที่ไปทำการค้ายังประเทศญี่ปุ่นและมะละกา

¹ พรเพ็ญ ยันตระกูล, "เศรษฐกิจเรื่องอ้อยและน้ำตาล : การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์," ใน เส้นทางชีวิตของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (ประวัติน้ำตาลไทย) อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ (กรุงเทพมหานคร : 2543), หน้า 122.

² เกษม สุรสถาน, อ้อย (2515), หน้า 22, อ้างถึงใน สุภัทรา น.วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติศาสตร์การผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล, พระคุณความเทพมณี และพิพัฒน์ พงศ์พิพร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด, 2542), หน้า 215.

นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงนั้นประเทศไทยยังเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลทรายแดงในระดับต้น ๆ ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนกระทั่งช่วงปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การส่งออกน้ำตาลไปขายยังประเทศญี่ปุ่นก็ลดลง เมื่อชาวญี่ปุ่นรู้จักปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลขึ้นใช้เอง รวมทั้งปัญหาการเมืองในประเทศของไทย และการทำสงครามกับประเทศพม่าอีกด้วย³ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย โดยชาวจีนอพยพได้เข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมนี้อย่างมาก

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สินค้าน้ำตาลได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อการค้าของประเทศไทยกับต่างประเทศซึ่งเริ่มเติบโตเฟื่องฟูขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 2 ประเทศไทยได้ทำการค้าทั้งกับประเทศจีนและประเทศในยุโรปและอเมริกาที่เข้ามาয়ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีหลักฐานทางสถิติแสดงว่าไทยส่งออกสินค้าน้ำตาลไปขายยังประเทศจีน ปีนัง มะละกา และสิงคโปร์ ระหว่าง พ.ศ. 2363 – 2373 มีมูลค่าสูงสุด และมากกว่าสินค้าข้าว⁴

ถือได้ว่าชาวจีนมีบทบาทอย่างมากในการวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล นับตั้งแต่ช่วงปลายสมัยอยุธยาจนกระทั่งการพัฒนาเข้าสู่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขาวในยุครัตนโกสินทร์ เนื่องจากแต่แรกเริ่มนั้นเจ้าของไร้อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาล แรงงานที่ใช้ในไร้อ้อยและใช้ผลิตน้ำตาลในโรงงานส่วนใหญ่เป็นชาวจีน รวมทั้งยังเป็นผู้นำกรรมวิธีในการผลิตน้ำตาลทรายขาวมาเผยแพร่อีกด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 3 จนกระทั่งรัชกาลที่ 5 บริเวณเมืองนครชัยศรีซึ่งอยู่บนลุ่มแม่น้ำท่าจีนได้กลายเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ทั้งนี้เพราะนอกจากจะมีความสะดวกในการอพยพเข้ามาของแรงงานจีนตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว ริมแม่น้ำนครชัยศรียังเป็นทีราบลุ่ม ดินมีคุณภาพดี สามารถปลูกอ้อยได้ดี และมีความสะดวกในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานและขนส่งน้ำตาลมายังกรุงเทพ ฯ อีกด้วย นอกจากนี้บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนแล้วยังมีแหล่งผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่สำคัญของประเทศไทยในบริเวณอื่น ๆ อีก ได้แก่ บริเวณลุ่มแม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง

การส่งเสริมการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการค้านั้นมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงดำรงพระยศเป็นพระเจ้าลูกเธอจนกระทั่งพระองค์ได้เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย ทำให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลเพื่อการส่งออก

³ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand : 1937 – 75," . pp. 8 - 9.

⁴ พระพิชญ์ ชันตระกูล, "เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล : การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์." ใน เส้นทางชีวิตของสมพงษ์ ชินธรรมมิตร (ประวัติน้ำตาลไทย) อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ. หน้า 125.

เฟื่องฟูมาก โดยทรงได้พระราชทานเงินให้ลงทุนทำไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายของหลวงที่จังหวัดฉะเชิงเทราเมื่อปี พ.ศ. 2380 ตลอดจนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 รัฐบาลก็ยังทรงให้ความสำคัญต่อกิจการน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐบาลมีผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรจากอุตสาหกรรมนี้เป็นจำนวนมาก โดยได้พระราชทานเงินให้แก่นายทุนจีนกู้เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในกิจการ⁵ และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และ 7 รัฐบาลได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลในแถบจังหวัดชลบุรี เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศและส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศ และจากนโยบายจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น เมื่อมีชาวต่างประเทศลงทุนปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลภายในประเทศก็ไม่ได้รับการพิจารณา แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศมากนัก เนื่องจากเกรงว่าหากประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศแล้วและไม่ส่งน้ำเข้าน้ำตาลจากชวา อาจทำให้สินค้าข้าวซึ่งได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยในช่วงเวลานั้นได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การค้าขายน้ำตาลในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ได้มาถึงจุดสูงสุดในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 – 2394) เมื่อสินค้าน้ำตาลเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้แก่รัฐมากที่สุด การค้าขายน้ำตาลในช่วงนั้นรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการค้าน้ำตาล⁶ โดยได้ห้ามไม่ให้พ่อค้าซื้อขายน้ำตาลจนกว่าพระคลังสินค้าจะอนุญาต

แต่ต่อมาเมื่อประเทศไทยต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ซึ่งประเทศอังกฤษต้องการให้ยกเลิกระบบพระคลังสินค้าและกำหนดอัตราภาษีที่แน่นอน และสนธิสัญญาไทย – อเมริกัน พ.ศ. 2375 รัฐจึงไม่สามารถผูกขาดการค้าในสินค้าหลายชนิดได้อีกต่อไป รวมทั้งสินค้าน้ำตาลด้วย แต่การยกเลิกการผูกขาดในครั้งนั้นกลับเป็นผลดีต่อประเทศไทย เพราะทำให้นักค้าน้ำตาลจากประเทศไทยกลายเป็นสินค้าเสรีที่มีความต้องการจากต่างประเทศมากขึ้น แต่เนื่องจากผลกำไรจากการส่งออกน้ำตาลอยู่ในระดับสูง ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2383 รัฐได้ทำการผูกขาดการค้าบางส่วน โดยการกว้านซื้อน้ำตาลจากเอกชนและประกาศว่าจะขายน้ำตาลให้ผู้ใดไม่ได้จนกว่าเรือของรัฐจะบรรจได้เต็มระวางเสียก่อน และในปี พ.ศ. 2385 รัฐได้นำเอาสินค้าน้ำตาลกลับมาผูกขาดอีกโดยประกาศให้พ่อค้าซื้อขายน้ำตาลโดยผ่านทางรัฐเท่านั้น ส่งผลให้

⁵ สุภัทรา น.วรวณพิณ และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," ใน *สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล, พระครูความเทพมณี และพิพัฒน์ พงศ์พิพร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด, 2542), หน้า 229.*

⁶ เกษม สุขสดาน, อ้อย, หน้า 22, อ้างถึงใน สุภัทรา น. วรวณพิณ และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," ใน *สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล*, หน้า 215.

ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยลดลงอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดราคาน้ำตาลที่รัฐกำหนดให้สูงขึ้นกว่าราคาเดิมถึงร้อยละ 40 แต่เมื่อประเทศอังกฤษดำเนินการทางการทูตแบบเด็ดขาด จนทำให้ประเทศไทยต้องเปิดประเทศและยอมรับระบบการค้าเสรีด้วยสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยให้ยกเลิกระบบผูกขาดการค้าของรัฐโดยสิ้นเชิง และให้เก็บภาษีสินค้าขาออกเพียงอย่างเดียว จึงทำให้การปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลรุ่งเรืองต่อมาได้อีกระยะหนึ่งจนกระทั่งปลายรัชกาลที่ 5⁷ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยซบเซาลง ปริมาณส่งออกน้ำตาลของไทยลดลงและต้องนำเข้าน้ำตาลในที่สุด

สาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยซบเซาในช่วงก่อน พ.ศ. 2480 มีหลายประการ ได้แก่⁸

1) ปัญหาเกี่ยวกับภาษี ในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการผูกขาดภาษีที่เรียกว่า ระบบเจ้าภาษีนายอากร ทำให้อุตสาหกรรมนี้พบกับปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อน ต้องถูกเก็บภาษีทุกขั้นตอนจนกว่าจะผลิตเป็นสินค้าได้ เช่น อากรการใช้ที่ดิน ภาษีต้นอ้อย ภาษีน้ำอ้อย ภาษีเตาตาล ภาษีหม้อตาล ภาษีกระทะ ภาษีฟืน ภาษีปูน ภาษีน้ำตาล เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังไม่สามารถช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลภายในประเทศได้ เพราะถูกจำกัดให้เก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 ทำให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายซึ่งมีราคาถูกกว่าจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาด

2) อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยขาดการพัฒนาวิธีการผลิตอย่างจริงจัง โรงงานส่วนใหญ่ยังคงใช้กรรมวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมโดยใช้แรงงานคนและสัตว์เป็นหลัก น้ำตาลที่ผลิตได้คุณภาพไม่ดีเท่ากับน้ำตาลที่ผลิตจากวิธีแบบสมัยใหม่ ปริมาณผลผลิตที่ได้ไม่มีความแน่นอน เพราะต้องขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นหลัก รวมทั้งขาดการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์อ้อยอีกด้วย

3) ปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุน ทั้งเงินลงทุนสำหรับตั้งโรงงานน้ำตาลที่มีความทันสมัยกว่าเดิม หรือเงินลงทุนสำหรับปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงาน ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก

⁷ พรเพ็ญ อันตระกูล, "เศรษฐกิจเรื่องอ้อยและน้ำตาล : การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์," ใน เส้นทางชีวิตของสมพงษ์ จินตธรรมมิตร (ประวัติน้ำตาลไทย) อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ. หน้า 126.

⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2453 - 2506, (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2530), หน้า 27 - 29, อ้างถึงใน สุภัทรา น.วรรณพิน และทองเพชร สุรัตนกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล, หน้า 234 - 236.

4) สินค้าข้าวได้กลายเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง ทำให้มีความต้องการข้าวในตลาดโลกอย่างมาก รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมการปลูกข้าวเพื่อส่งออก ชาวไร่อ้อยจำนวนมากได้หันไปเป็นชาวนา พื้นที่เขตนครชัยศรีก็ได้กลายเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศแทนพื้นที่ปลูกอ้อย เนื่องจากการปลูกอ้อยได้กำไรน้อยกว่าการปลูกข้าว ปริมาณผลผลิตน้ำตาลจึงลดลง

5) การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งประเทศในภูมิภาคเอเชียและยุโรป นอกจากประเทศในยุโรปจะได้พัฒนาระบบวิธีการผลิตที่ทันสมัยแล้ว ประเทศจากทวีปยุโรปต่าง ๆ ที่มายึดครองประเทศในภูมิภาคเอเชียยังได้มีการลงทุนในกิจการไร่อ้อยและผลิตน้ำตาลในประเทศอาณานิคมของตน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ และชวา รวมทั้งมีประเทศที่ได้พัฒนาความสามารถในการผลิตน้ำตาลขึ้นมา คือ ประเทศจีน อินเดีย ได้หวัน ญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศในยุโรปได้ทำการผลิตน้ำตาลทรายจากหัวบีท ส่งผลให้มีผลผลิตน้ำตาลส่งออกในตลาดโลกมากขึ้น และสินค้าน้ำตาลทรายของไทยเองก็ไม่สามารถแข่งขันกับน้ำตาลจากประเทศอื่นที่มีราคาต่ำกว่าและคุณภาพดีกว่าได้⁹

ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้สินค้าน้ำตาลมีปริมาณไม่เพียงพอกับระดับการบริโภคภายในประเทศ อีกทั้งการนำเข้าน้ำตาลที่มีคุณภาพดีกว่าและราคาถูกเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศซบเซาลง เมื่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายบริเวณนครชัยศรีเสื่อมลง ได้มีกลุ่มชาวจีนย้ายมาประกอบกิจการอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นใหม่บริเวณจังหวัดชลบุรี แต่ด้วยการผลิตที่เป็นแบบดั้งเดิม ไม่มีประสิทธิภาพ จึงไม่สามารถทำการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศได้ และแม้รัฐบาลจะพยายามส่งเสริมและมีความคิดที่จะให้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่ทันสมัยมานาน อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถก่อตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวได้สำเร็จนั้น เป็นเพราะสภาวะการค้าน้ำตาลในตลาดโลกไม่เป็นที่สนใจมากนัก และประเทศไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการอุตสาหกรรม รวมทั้งมีความรู้พื้นฐานด้านไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมีจำกัด ดังนั้น กว่าจะจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายที่ทันสมัยมากขึ้นได้สำเร็จก็จนกระทั่งปี พ.ศ. 2480

⁹ ศุภกิจ นิมมานนรเทพ, "นโยบายอ้อยและน้ำตาล ผลจากการผลักดันของคนกลุ่มใด," (ภาคนิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532), หน้า 11 - 12.

3.2 วิวัฒนาการการผลิตอ้อยและน้ำตาลไทยสมัยใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 จนถึงก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

3.2.1 ยุคเริ่มพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสมัยใหม่ (พ.ศ. 2480 – 2495)

การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสมัยใหม่ของไทยได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อรัฐบาลได้ลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวโดยใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรสมัยใหม่ ในปี พ.ศ. 2480 ที่โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง เนื่องจาก¹⁰

1) ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก และในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีโรงงานที่ทำการผลิตน้ำตาลทรายขาวจากเครื่องจักรที่ทันสมัย จึงทำให้ต้องมีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคเป็นปริมาณมาก

2) รัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินนโยบายชาตินิยม ต้องการอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อให้ประเทศพัฒนาและสามารถพึ่งพาตนเองได้

3) ประเทศไทยมีพื้นที่และภูมิอากาศเหมาะสมต่อการเพาะปลูกอ้อย ซึ่งการส่งเสริมให้มีโรงงานผลิตน้ำตาล ทำให้ต้องมีการเพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นอีกด้วย เป็นการส่งเสริมและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร อันเป็นอีกนโยบายหนึ่งของรัฐบาลในสมัยนั้น

ก่อนหน้าที่จะมีการสร้างโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่ทันสมัยขึ้นในประเทศไทยหลายโครงการ ทั้งโครงการที่ดำเนินการโดยเอกชนเองหรือโครงการที่รัฐให้การสนับสนุน ได้แก่ โครงการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) โครงการของนายมังกร สามเสน โครงการของหม่อมหลวงยวง อิศรเสนา โครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลร่วมทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชนของพระยามโหสวรรค์ รวมทั้งโครงการของนักลงทุนต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริการ่วมมือกับฟิลิปปินส์ เป็นต้น แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2478 คณะรัฐมนตรีในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงเศรษฐกิจดำเนินการจัดตั้งโรงงานทำน้ำตาลได้ โดยได้ยึดโครงการของพระยามโหสวรรค์เป็นแนวทาง ซึ่งเป็นการดำเนินการของรัฐบาล “โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง” จึงได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2480 ที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง โรงงานน้ำตาลแห่งนี้

¹⁰ Wilaiwan Wannitikul, "The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry," , pp. 30 – 31.

นับเป็นโรงงานน้ำตาลทรายขาวแห่งแรกที่ใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ กระทรวงเศรษฐกิจได้ดำเนินการรับซื้อโรงงานจากประเทศเซคโกสโลวะเกีย และว่าจ้างชาวฟิลิปปินส์มาทำงานเพื่อเข้ามาสอนวิธีการผลิตน้ำตาลทรายขาวให้คนไทย ทำให้ระบบการบริหารโรงงานน้ำตาลขณะนั้นจึงได้ถือแบบอย่างมาจากประเทศฟิลิปปินส์

การดำเนินงานของโรงงานในช่วงแรกยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง และประสบปัญหาหลายอย่าง เช่น ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบมีปริมาณไม่เพียงพอต่อกำลังการผลิต และอ้อยมีคุณภาพต่ำ และต้องเผชิญกับการแข่งขันจากน้ำตาลทรายแดงที่ผลิตได้ภายในประเทศ และน้ำตาลทรายขาวที่นำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน เพราะปริมาณน้ำตาลทรายที่โรงงานผลิตได้สามารถตอบสนองกับปริมาณความต้องการบริโภคภายในประเทศได้เพียงร้อยละ 10 ทำให้ยังต้องมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้น เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่และส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงได้นำนโยบายภาษีมาใช้ โดยได้ขึ้นภาษีนำเข้าน้ำตาลและลดภาษีการเพาะปลูกอ้อย ทำให้ปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายลดลง ในทางกลับกันนโยบายภาษีได้ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศกลับถีบตัวสูงขึ้นกว่าราคานำเข้าถึงร้อยละ 60 – 70¹¹

รัฐบาลยังคงต้องการดำเนินนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ดังนั้น คณะกรรมการอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล กรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ เห็นว่าโรงงานน้ำตาลไทยลำปางยังไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพียงพอกับปริมาณความต้องการบริโภคในประเทศได้ จึงก่อตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นใหม่อีกแห่งที่จังหวัดอุดรดิตถ์ หลังจากที่รัฐบาลได้ก่อตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้น 2 แห่งแล้ว ในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลจึงได้ตั้ง “บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด” ให้กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น โดยได้โอนโรงงานน้ำตาลไทยลำปางและอุดรดิตถ์เข้ามาเป็นของบริษัท และบริษัทนี้ยังได้สร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นอีก 11 โรงงานในจังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงในประเทศ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2489 บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ได้เลิกกิจการและโอนโรงงานน้ำตาลทั้งหมดภายใต้การดำเนินงานของบริษัทให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม สังกัดโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ขึ้นมาเรียกว่า “องค์การน้ำตาลไทย” ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2490

รัฐบาลเกรงว่าน้ำตาลทรายจะเกิดการขาดแคลนในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และยังต้องการให้ประชาชนในประเทศได้บริโภคน้ำตาลในราคาถูกลง รัฐบาลจึงได้ใช้นโยบาย

¹¹ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand : 1937 – 75." , p. 27.

จำกัดปริมาณส่งออกน้ำตาลตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2484 ควบคู่กับการใช้กำแพงภาษี¹² แต่นโยบายนี้ ประสบความล้มเหลว เนื่องจากการเกิดสงครามโลก ทำให้น้ำตาลดิบตัวสูงขึ้นทั้งในประเทศ และตลาดโลก และผลจากสงครามยังทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลอีกด้วย ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลจึงต้องประกาศควบคุมราคาขายปลีกและขายส่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลน แต่การ ดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จนัก เนื่องจาก¹³

1) ช่วงเวลาดังกล่าวยังอยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดการขาดแคลน น้ำตาลอย่างมาก เนื่องจากผู้บริโภครวมทั้งพ่อค้าที่ต้องการเก็งกำไรได้กักตุนน้ำตาล เมื่อมีการ ประกาศควบคุมราคา ทำให้น้ำตาลเกือบทั้งหมดหายไปจากตลาดปกติ

2) ปริมาณนำเข้าน้ำตาลลดลงอย่างมาก โดยมีสาเหตุจากการใช้นโยบายภาษี ที่ทำให้ภาษีนำเข้าอยู่ในอัตราสูง และในช่วงระหว่างสงครามโลกเกิดการขาดแคลนน้ำตาลใน ตลาดโลกอีกด้วย

3) การลักลอบขนน้ำตาลไปขายยังต่างประเทศ โดยเฉพาะการลักลอบขน น้ำตาลทรายแดง ทำให้เกิดการขาดแคลนวัตถุดิบสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายขาวที่ใช้น้ำตาลทราย แดงเป็นวัตถุดิบ และส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ภายในประเทศลดลง

จนในที่สุดมาตรการควบคุมราคาได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2488 และปล่อยให้ ราคาน้ำตาลถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ซึ่งปรากฏว่าราคาน้ำตาลได้สูงขึ้นเป็น 13 เท่าของราคา ควบคุม และจากการยกเลิกการควบคุมราคา รวมทั้งการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าน้ำตาล ทำให้ใน ระหว่างปี พ.ศ. 2487 – 2490 มีโรงงานน้ำตาลของเอกชนจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง ทั้งโรงงานที่ ผลิตน้ำตาลทรายขาว และโรงงานที่ผลิตน้ำเชื่อมและน้ำตาลทรายแดงเพื่อเป็นวัตถุดิบป้อนโรงงาน น้ำตาลทรายขาวและเพื่อขายภายในประเทศด้วย

ทว่าการที่มีโรงงานน้ำตาลทรายแดงมากจนเกินไป ได้ทำให้น้ำตาลทรายแดงมี ปริมาณล้นตลาด ในขณะที่น้ำตาลทรายขาวเกิดการขาดแคลน รัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้โดยการ ประกาศปรับราคาน้ำตาลทรายขาวให้สูงขึ้น และพยายามปรับการผลิตน้ำตาลทรายแดงให้เป็น น้ำตาลทรายขาวแทนโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สูงขึ้น แต่ความผันผวนทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2483 – 2489 ทำให้องค์กรการบริหารอุตสาหกรรมนี้เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จนไม่สามารถ

¹² Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand : 1937 – 75." , p. 28.

¹³ Wilaiwan Wannitukul, "The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry." , p. 33.

ดูแลปัญหาของอุตสาหกรรมได้ และการที่รัฐบาลขาดการกำกับดูแลอย่างจริงจังจึงทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายลดลงอย่างมาก

หลังจากนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2490 – 2495 ผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกขยายตัวมากจนผลผลิตเกินกว่าความต้องการที่มีอยู่ ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลง สภาวะดังกล่าวในตลาดโลกได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยที่มีต้นทุนการผลิตที่สูง ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย และพันธุ์อ้อยมีคุณภาพต่ำ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยการใช้มาตรการกำแพงภาษี กระนั้นก็ตาม ยังคงมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจำนวนมาก เพราะแม้จะรวมกับภาษีนำเข้าที่สูงมากแล้วก็ตาม ผู้นำเข้าก็ยังได้กำไร¹⁴ รวมกับผลจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเอง เนื่องจากมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นหลายโรงในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้น้ำตาลมีปริมาณมาก จึงดึงให้ราคาน้ำตาลในประเทศตกต่ำลง ทำให้สถานการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยแย่ลงไปอีก ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงเดือดร้อนไปทั่ว โรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งที่ขาดประสิทธิภาพต้องเผชิญกับการขาดทุนและปิดกิจการไป ชาวไร่อ้อยบางส่วนจึงหันไปปลูกพืชชนิดอื่นแทนโดยเฉพาะมันสำปะหลัง¹⁵

เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รัฐบาลจึงได้เข้าแทรกแซงและพยายามแก้ไขปัญหานี้อย่างเป็นระบบ โดยได้แนวคิดเชิงบริหารมาจากการผสมผสานแนวทางของประเทศไต้หวัน อินโดนีเซีย และสหรัฐอเมริกา นั่นคือ แนวความคิดที่จะให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายแต่เพียงแห่งเดียว จึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง “บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด” ขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2496 ภายใต้การร่วมทุนกันระหว่างชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาล กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยบริษัทนี้ทำหน้าที่รับผิดชอบให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ และทำหน้าที่จัดจำหน่าย การนำเข้า และการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ เป็นผู้ผูกขาดการค้าน้ำตาลของประเทศไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่วนในด้านการผลิตน้ำตาลนั้น ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การน้ำตาลไทยและโรงงานน้ำตาลของเอกชนและรัฐบาล

¹⁴ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย : รายงานผลการวิจัย, หน้า 3.

¹⁵ สุวาททิพย์ พิสิฐบัณฑิตย์, “ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย,” หน้า 9 – 10.

3.2.2 ยุคการผูกขาดการค้าในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (พ.ศ. 2496 – 2503)

“บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด” จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายหลัก 4 ประการ คือ¹⁶

- 1) เพื่อพยุงราคาน้ำตาลภายในประเทศ
- 2) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันจากต่างประเทศ
- 3) เพื่อส่งเสริมการผลิตน้ำตาลในประเทศ
- 4) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาล

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 4 ประการ รัฐบาลจึงมอบอำนาจให้บริษัทนี้ทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลโดยตรง บริษัทจะรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานน้ำตาลในราคาประกัน ซึ่งบริษัทจะหักค่าบริการการขายไว้ นอกจากนี้บริษัทยังได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่นำเข้ามาจากต่างประเทศให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศประมาณร้อยละ 25 การดำเนินการเช่นนี้เป็นการใช้นโยบายแบ่งแยกราคา โดยผลที่ได้จากการใช้นโยบายแบ่งแยกราคาได้ให้ผลเหมือนกับนโยบายกำแพงภาษีนำเข้าที่เคยใช้ ทั้งนี้เพราะทางบริษัทได้กำหนดระดับราคาให้สูงขึ้นพอ ๆ กันกับอัตราภาษีอากรนำเข้าน้ำตาล เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายข้อ 1 และข้อ 2

นอกจากนี้ ผลจากการผูกขาดการค้าน้ำตาลยังช่วยให้รัฐบาลมีเงินทุนเพื่อช่วยเหลือการผลิต การปรับปรุงคุณภาพและผลผลิตน้ำตาลทรายให้ดีขึ้น โดยบริษัทได้ให้เงินกู้แก่โรงงานน้ำตาลที่ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน ทำให้โรงงานน้ำตาลมีกำไรจากการขายน้ำตาลในราคาประกัน และขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น รวมทั้งบริษัทได้นำผลกำไรบางส่วนมาใช้ในการศึกษาปรับปรุงพันธุ์อ้อย ใช้เป็นเงินอุดหนุนเพื่อให้ปุ๋ยมีราคาถูกลง และยังให้เงินกู้ระยะสั้นแก่โรงงานน้ำตาลเพื่อใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอีกด้วย ซึ่งทำให้บริษัทสามารถบรรลุตามเป้าหมายข้อ 3 และข้อ 4

กระทรวงอุตสาหกรรมได้คาดหวังไว้ว่าการจัดตั้ง “บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด” ขึ้นจะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายแดงและชาวไร่อ้อยจะสามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายแดง น้ำเชื่อม และอ้อย เป็นวัตถุดิบให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายขาวได้ในราคายุติธรรม

¹⁶ Wilaiwan Wannitukul, “The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry,” p. 36.

และผู้บริโภคภายในประเทศสามารถซื้อน้ำตาลทรายได้ในราคาที่ไม่แพงนัก เนื่องจากการจัดองค์การที่มีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยกระทรวงอุตสาหกรรมถือหุ้นร้อยละ 34 กระทรวงพาณิชย์ถือหุ้นร้อยละ 20 องค์การน้ำตาลไทยถือหุ้นร้อยละ 1 โรงงานน้ำตาลทรายขาวของเอกชนประมาณ 34 โรงงานถือหุ้นร้อยละ 15 โรงงานน้ำตาลทรายแดงถือหุ้นร้อยละ 15 และชาวไร่อ้อยถือหุ้นร้อยละ 15

แต่ทว่านโยบายของรัฐบาลในการปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยการจัดตั้งบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ทำให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศต้องเป็นผู้รับภาระ เนื่องจากต้องบริโภคน้ำตาลทรายในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็นจากมาตรการแบ่งแยกราคา และการใช้มาตรการนี้ไม่ได้เป็นการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เพราะโรงงานน้ำตาลไม่มีแรงผลักดันให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มากที่สุด เพื่อแข่งขันกับน้ำตาลทรายของต่างประเทศ นอกจากนี้ การปกป้องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเช่นนี้ยังเป็นการช่วยให้ผู้ผลิตที่ขาดประสิทธิภาพยังคงอยู่ได้ในอุตสาหกรรม เพราะในที่สุดแล้วโรงงานน้ำตาลต่างก็ได้รับกำไรจากขายน้ำตาล เนื่องจากบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย ได้เข้ารับซื้อน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมดในราคาประกัน และยังได้รับการปกป้องจากการแข่งขันของสินค้าน้ำตาลทรายที่เข้ามาจากต่างประเทศอีกด้วย

สภาวะของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเริ่มก่อให้เกิดความวุ่นวาย ในปี พ.ศ. 2498 เมื่อโรงงานน้ำตาลหลายแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการจัดจำหน่ายด้วยกัน ระบบการดำเนินงานของบริษัทที่ยึดหลักการหากำไรจากน้ำตาลต่างประเทศไปช่วยน้ำตาลภายในประเทศ โดยให้ผู้บริโภคซื้อน้ำตาลแพงขึ้นนั้นไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป เพราะปริมาณการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นมากนับตั้งแต่ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เริ่มดำเนินงานจนกระทั่งผลผลิตได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 56,294 ตัน ในปี พ.ศ. 2499 เป็น 70,923 ตัน ในปี พ.ศ. 2500 (ดูตารางที่ 3.1) ซึ่งเป็นปริมาณผลผลิตที่บริษัทไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อน้ำตาลได้ในราคาประกันได้ทั้งหมด และได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลที่จะเพิ่มทุนให้กับบริษัท ทำให้ในปี พ.ศ. 2500 บริษัทจำเป็นต้องยกเลิกการรับซื้อน้ำตาลทรายในราคาประกัน และปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด แต่บริษัทยังคงมีอำนาจในการนำเข้าแต่เพียงผู้เดียวอยู่

การใช้นโยบายกำแพงภาษีและการผูกขาดการซื้อขายน้ำตาลของรัฐ ได้ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายที่ขาดประสิทธิภาพในการผลิตเข้ามาดำเนินกิจการและคงอยู่ได้ในอุตสาหกรรม เพราะราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายมีราคาสูงกว่าต้นทุนการผลิตจากการถูกควบคุมผ่านทาง บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ดังนั้น เมื่อผลผลิตมากเกินไปกำลังการ

ตารางที่ 3.1 ปริมาณสต็อกและผลผลิตน้ำตาลทรายขาว ฤดูกาลผลิต 2496/2497 - 2502/2503

หน่วย: ตัน

ฤดูกาลผลิต	สต็อกต้นปี	ผลผลิตน้ำตาลทรายขาว
2496/2497	3,950	35,503
2497/2498	4,084	39,992
2498/2499	4,473	56,294
2499/2500	4,425	70,923
2500/2501	5,384	56,108
2501/2502	3,340	80,000
2502/2503	6,305	118,518

ที่มา: Phitsanes Jessadachatr, p. 211.

แทรกแซงของบริษัทจนจำต้องยกเลิกการรับซื้อน้ำตาลในราคาประกัน และปล่อยให้กลไกตลาดทำงาน จึงได้ทำให้ราคาน้ำตาลทรายลดลงอย่างมาก (ถึงแม้จะมีการควบคุมการนำเข้าอยู่ก็ตาม) และได้ส่งผลให้เกิดสถานการณ์น้ำตาลล้นตลาดขึ้น ในขณะที่ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของประเทศไทยยังคงสูงกว่าประเทศผู้ผลิตรายอื่น ๆ

การปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายเป็นไปตามอำนาจของตลาดและไม่ได้ร่วมกันจัดจำหน่ายได้ทำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศเริ่มตกต่ำลงอีกครั้งหนึ่ง และส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลในปี พ.ศ. 2501 ที่ลดลงจนทำให้เกิดการขาดแคลนอย่างหนัก รัฐบาลจึงได้เพิ่มภาษีนำเข้าเป็นร้อยละ 95 ของราคา C.I.F.¹⁷ เพื่อกระตุ้นให้มีการผลิตเพิ่มขึ้น และในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้น ผลของมาตรการทั้ง 2 นี้ได้ทำให้มีเอกชนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลใหม่เกิดขึ้นมากมาย และโรงงานน้ำตาลเดิมก็ขยายกำลังการผลิตของตน อีกทั้งกระทรวงเกษตรได้ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกอ้อยควบคู่กันไปด้วย ก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนานใหญ่ ในปี พ.ศ. 2502 ผลผลิตน้ำตาลจึงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยจึงสามารถผลิตได้เกินความต้องการบริโภคในประเทศ นับแต่นั้นเป็นต้นมา

จากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ตลาดโลกในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ผลผลิตน้ำตาลมากเกินกว่าความต้องการบริโภคของประเทศ ราคาน้ำตาลจึงตกต่ำลงไปอีก รัฐบาลก็ไม่ได้ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเพื่อลดจำนวนของโรงงานน้ำตาลที่ขาดประสิทธิภาพ แต่แก้ปัญหาโดยการประกาศห้ามนำเข้า (ยกเว้นการนำเข้าเพื่อใช้ในการผลิตเครื่องดื่มจำพวกน้ำอัดลม) ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2502 และให้องค์การคลังสินค้าของกระทรวงพาณิชย์ช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลโดยการรับจำนำและรับฝากน้ำตาล เพื่อช่วยเหลือให้โรงงานมีเงินทุนหมุนเวียนคล่องขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏว่ามีการนำเข้าน้ำตาลมากเกินความจำเป็น ทำให้ยังไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์น้ำตาลล้นตลาดได้

วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2503 รัฐบาลจึงประกาศใช้มาตรการเพิ่มเติม โดยในระยะสั้นได้นำมาตรการกำแพงภาษีมาใช้ คือ ให้มีการขึ้นภาษีศุลกากรแก่ขนานมน้ำนำเข้า และหาเงินให้ชาวไร่อ้อยกู้ยืมอีก 5 ล้านบาท ในระยะยาว ให้มีการปรับปรุงคุณภาพอ้อย และประกาศห้ามจัดตั้งโรงงานใหม่ รวมทั้งได้สั่งห้ามโรงงานน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดง หรือโรงงานทำน้ำเชื่อมที่มีอยู่เดิมขยายโรงงาน กำหนดระยะเวลาเปิดหีบอ้อยในแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้อ้อยที่ป้อน

¹⁷ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand : 1937 - 75.", p. 48.

โรงงานมีอายุได้ที่และมีความหวานสูง ส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคน้ำตาลมากขึ้น¹⁸ แต่ปรากฏว่าผลของการใช้มาตรการเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้ เนื่องจากไม่สามารถจูงใจให้โรงงานน้ำตาลลดปริมาณการผลิตลงได้ ผลผลิตในปี พ.ศ. 2503 มีปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นและยังมีสต็อกเหลือจากปีก่อนอีก จึงทำให้ราคาภายในประเทศจึงลดลงอย่างต่อเนื่อง และจนในที่สุดอยู่ในระดับที่ไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิตของโรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้โรงงานหลายแห่งต้องหยุดดำเนินการ¹⁹

ในภาวะที่ราคาน้ำตาลตกต่ำเช่นนั้น ได้ส่งผลให้ราคาอ้อยและราคาน้ำเชื่อมตกต่ำด้วย ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลประสบกับความเดือดร้อนอย่างมาก พ.ศ. 2504 ภาวน้ำตาลทรายล้นตลาดยังคงดำเนินต่อไป เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รัฐบาลจึงต้องการระบายน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลก แต่สภาพการณ์ของตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าว ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาเพียงครึ่งหนึ่งของต้นทุนการผลิตน้ำตาลภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหาแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปขายยังตลาดโลกได้ โดยรัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อดำเนินนโยบายอุดหนุนการส่งออก และได้ยุบองค์การน้ำตาลไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2504

3.2.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายช่วงพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 (พ.ศ. 2504 – 2510)

การแก้ไขภาวน้ำตาลล้นตลาดภายในประเทศที่กำลังวิกฤติด้วยการระบายผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินโดยใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504” โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย” เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานน้ำตาลในอัตราที่โลกกรัมละไม่เกิน 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดไว้ดังนี้

- 1) เพื่อส่งเสริมการทำไร่อ้อย
- 2) เพื่อใช้ในการวิจัยและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาล

¹⁸ สุภัทรา น.วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กุล, “ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย,” ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล, หน้า 252.

¹⁹ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย : รายงานผลการวิจัย, หน้า 6 - 7.

- 3) เพื่อส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลทรายไปจำหน่ายต่างประเทศ
- 4) เพื่อใช้ในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ.

2504

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การให้คณะกรรมการน้ำตาลทราย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม ควบคุม และคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยการส่งเสริมจะอาศัยเงินกองทุนสงเคราะห์ ส่วนการควบคุมนั้นให้มีอำนาจควบคุมอย่างครบวงจร ตั้งแต่การปลูกอ้อย การผลิตน้ำตาล การกำหนดราคาอ้อย การจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ และการส่งออกน้ำตาลด้วย²⁰

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 คือ การส่งออกน้ำตาลทรายโดยใช้เงินสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เรียกเก็บผู้ผลิตน้ำตาลทรายเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก เงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ประมาณร้อยละ 85 จะถูกใช้เพื่อการอุดหนุนการส่งออก ที่เหลือร้อยละ 10 ใช้เพื่อส่งเสริมการทำไร่อ้อย และร้อยละ 5 ใช้เพื่อการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการบริหารงาน²¹

ตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 โรงงานน้ำตาลจำเป็นต้องจ่ายเงินสงเคราะห์อุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลจึงหาทางลดภาระการจ่ายเงินสงเคราะห์บางส่วน โดยการกดราคารับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อย ซึ่งส่งผลให้ชาวไร่อ้อยได้หันไปทำการเพาะปลูกพืชไร่ชนิดอื่นทดแทน โดยเฉพาะมันสำปะหลัง เมื่อการทำไร่อ้อยลดลง ปริมาณผลผลิตอ้อยจึงลดน้อยลงไปด้วย ผลผลิตน้ำตาลจึงลดลงในปี พ.ศ. 2506 แต่ในปีนั้นราคาน้ำตาลทรายในประเทศและในตลาดโลกกลับเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการผลิตในประเทศคิวบาและยุโรปได้รับความเสียหาย โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยต่างจึงเร่งทำการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดโลก แต่ผลผลิตน้ำตาลในปี พ.ศ. 2507 เพิ่มขึ้นไม่มากนัก เนื่องจากปริมาณอ้อยที่จะทำการเข้าหีบมีจำนวนจำกัด โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ต้องแย่งกันรับซื้ออ้อย จนทำให้ราคารับซื้ออ้อยในปีนั้นสูงขึ้น และส่งผลให้มีการทำไร่อ้อยเพิ่มมากขึ้นด้วยในปีต่อมา (ดูตารางที่ 3.2) จะเห็นได้ว่า ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นได้เป็นสิ่งกระตุ้นให้โรงงานน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อยเร่งขยายการผลิต จึงเป็นผลให้พื้นที่ปลูกอ้อยและปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

²⁰ วิไลดา เตชะเวช, "อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทย." ใน อนุสรณ์งานศพนายสิริชัย อัจฉกาจร (กรุงเทพมหานคร: 2539), หน้า 112.

²¹ Wilaiwan Wannitukul, "The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry.", p. 45.

ตารางที่ 3.2 พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตอ้อย และราคารับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลเจ็ลลี่ ฤดูกาลผลิต 2504/2505 – 2525/2526

ฤดูกาลผลิต	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตอ้อย (ตัน)	ราคาอ้อยเจ็ลลี่ (บาทต่อตัน)
2504/2505	441,344	2,195,853	118.22
2505/2506	344,982	1,694,533	119.80
2506/2507	452,000	2,387,185	153.98
2507/2508	532,000	3,912,788	117.87
2508/2509	523,000	3,044,850	102.87
2509/2510	361,379	2,534,660	161.18
2510/2511	447,777	2,379,430	203.65
2511/2512	646,243	4,399,067	150.67
2512/2513	738,583	5,102,268	136.22
2513/2514	861,806	6,585,861	144.90
2514/2515	872,494	5,925,566	150.45
2515/2516	1,133,439	9,512,794	179.72
2516/2517	1,616,304	12,694,491	199.64
2517/2518	1,935,253	13,413,442	298.66
2518/2519	2,347,450	19,099,066	301.91
2519/2520	3,118,689	26,094,453	289.25
2520/2521	3,541,096	18,941,209	299.73
2521/2522	3,132,834	20,244,328	279.19
2522/2523	2,730,235	12,612,472	426.33
2523/2524	3,093,895	18,651,651	657.41
2524/2525	3,640,293	30,263,796	510.30
2525/2526	4,082,367	23,916,343	381.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

แต่สถานการณ์ในปี พ.ศ. 2508 กลับแตกต่างจากปีที่ผ่านมา ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ปรับตัวลดลง เนื่องมาจากการขยายกำลังการผลิตของประเทศผู้ผลิตน้ำตาลต่าง ๆ ในปีที่แล้ว ทำให้ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีมาก ขณะเดียวกัน ประเทศไทยซึ่งได้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยในปีการผลิตที่ผ่านมาเช่นกัน ทำให้ในปี พ.ศ. 2508 ภายในประเทศมีผลผลิตน้ำตาลทรายส่วนเกินที่จะต้องทำการส่งออกปริมาณมาก ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากตามไปด้วย แต่สถานการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่อยู่ในระดับดีในปีที่แล้ว ทำให้รัฐบาลใช้เงินอุดหนุนสำหรับน้ำตาลทรายที่ส่งออกต่ออีกโลกรัมน้อยลง รัฐบาลจึงได้เรียกเก็บเงินสงเคราะห์ในอัตราที่ต่ำลงด้วย เพื่อลดภาระแก่ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศ เงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บได้ในปีที่ผ่านมามีไม่เพียงพอที่จะระบายน้ำตาลส่วนเกินของปี พ.ศ. 2508 ได้หมด ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องยกเลิกกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนปัญหาผลผลิตน้ำตาลส่วนเกิน รัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้ โดยได้โควตาส่งออกน้ำตาลทรายส่วนหนึ่งไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสัญญานำเข้าน้ำตาลทรายในโควตาจากประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ต่อเนื่องเป็นเวลา 6 ปี แต่ก็ยังคงมีผลผลิตน้ำตาลเหลือตกค้างอยู่ในประเทศอีกเป็นจำนวนมาก จึงได้ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศลดลงจนเหลือเพียง 2.54 บาทต่ออีกโลกรัมนั้น²² ซึ่งเป็นระดับราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของหลายโรงงาน ทำให้โรงงานน้ำตาลหลายโรงต้องหยุดทำการผลิตทั้ง ๆ ที่ยังมีอ้อยตกค้างอยู่ในไร่อีกเป็นจำนวนมาก

เพื่อแก้ไขวิกฤติน้ำตาลล้นตลาด รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด” ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2508 โดยคณะกรรมการได้ประกันราคาซื้อขายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบจากโรงงาน เพื่อไม่ให้โรงงานน้ำตาลปิดตัวลงไปอีก และรับซื้อน้ำตาลจากสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย เพื่อให้โรงงานที่เลิกผลิตไปแล้วเริ่มผลิตใหม่อีกครั้ง และได้ร้องขอให้โรงงานน้ำตาลทำการเปิดหีบอ้อยจนกว่าอ้อยจะหมดจากไร่²³ ผลจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยบรรเทาลงได้บ้าง

²² ปราโมทย์ วานิชานนท์, “บทบาทขององค์กรไตรภาคี ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล : ศึกษากรณี บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด.” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 17.

²³ สุภัทรา น.วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, “ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย,” ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล, หน้า 252 - 253.

ต่อมารัฐบาลจึงได้ตรา “พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2508” ขึ้นมาใช้แทนในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2508 และยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับที่ 2 นี้ และให้ยกเลิกกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมยังคงดำเนินการรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานอีก 25,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2509 และค่อย ๆ ทอยนำออกมาจำหน่ายเป็นระยะ ๆ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2509 - 2510 จนทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ คลี่คลายไป²⁴

ระยะเวลา 7 ปีที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยได้รับการปกป้องอย่างเต็มที่ มีการใช้มาตรการภาษีในการกีดกันการแข่งขันกับน้ำตาลจากต่างประเทศ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เพื่อให้ผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินจากการบริโภคในประเทศสามารถส่งออกได้ โดยได้ทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศกลายเป็นผู้รับภาระจากนโยบายการอุดหนุนการส่งออกของรัฐ จากการใช้เงินกองทุนเพื่อการอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกได้ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลต่างเร่งเพิ่มปริมาณการผลิตมากยิ่งขึ้น โรงงานที่ขาดประสิทธิภาพและเลิกล้มกิจการไปแล้วก็ยังสามารถกลับเข้ามาดำเนินกิจการใหม่ได้ รวมทั้งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยอีกด้วย การใช้เงินอุดหนุนจากกองทุนอุดหนุนการส่งออกเป็นผลให้การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการรักษาเสถียรภาพและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจนมีต้นทุนที่ต่ำเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศโดยไม่ต้องใช้เงินสงเคราะห์ดังกล่าว การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า โดยละเลยการแก้ไขปัญหาระยะยาวควบคู่กันไปด้วย เพราะว่าสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2504 นั้น ผลผลิตน้ำตาลทรายส่วนเกินภายในประเทศยังมีปริมาณส่งออกน้อยและสู้กับต่างประเทศไม่ได้ แต่เมื่อมีการใช้เงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ได้ทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเกิดจากการหวังพึ่งเงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย รัฐบาลเองก็ไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายและพื้นที่ทำไร่อ้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มอบหมายหน้าที่ให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมที่จะกำหนดปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายของแต่ละโรงงานที่จะออกมาสู่ตลาด จนในที่สุดการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้กลายเป็นการเพิ่มปัญหาระยะยาวให้กับรัฐบาล เพราะต่อมาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยก็

²⁴ สุราทิพย์ ทิสิฐบัณฑิตบุรี, “ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย”, หน้า 18.

วนเข้ามาสู่ปัญหาสภาวะน้ำตาลล้นตลาดได้รับความเดือดร้อนไปถ้วนทั่วอุตสาหกรรมอีก ปริมาณน้ำตาลมากเกินกว่าที่กองทุนจะสามารถให้เงินอุดหนุนได้เพียงพอ จึงเป็นเหตุให้ต้องล้มเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 และต้องยกเลิกกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไปในที่สุด

ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2508 การบริหารอุตสาหกรรมได้อยู่ภายใต้กรอบของคณะรัฐมนตรี โดยนโยบายการดำเนินงานของอุตสาหกรรมในระยะยาวของมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508 มีสาระสำคัญ คือ²⁵

1) ยกเลิกการกำหนดราคาประกันขั้นต่ำของอ้อยตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2508/2509 เป็นต้นไป

2) ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศแต่ละปีเท่านั้น และพยายามรักษาระดับราคาน้ำตาลให้เหมาะสม เมื่อสามารถลดต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายให้ต่ำลงจนส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศได้ก็ควรส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกต่อไป โดยวิธีการลดต้นทุนให้กระทำโดยการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการผลิตน้ำตาล เพื่อทำการค้นคว้าและศึกษาการลดต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

3) ให้กระทรวงอุตสาหกรรมตั้ง "คณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลวิชาการ" โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิตของชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล และเสนอวิธีการแก้ไขภาวะน้ำตาลในระยะยาว

คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาว ด้วยนโยบายที่จะจำกัดปริมาณการผลิตน้ำตาลเพียงให้พอสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศและปริมาณโควตาส่งออกของสหรัฐอเมริกาในแต่ละปีเท่านั้น เพื่อเป็นการรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และให้ปรับปรุงประสิทธิภาพขบวนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังขาดเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาล เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตล้าสมัย และอ้อยที่เข้าหีบมีคุณภาพต่ำ รัฐบาลจึงเห็นว่าหากมีการปรับปรุงจนสามารถลดต้นทุนการผลิตในระดับที่สามารถจะส่งไปจำหน่ายต่างประเทศได้จึงค่อยส่งเสริมให้มีการผลิตเพื่อการส่งออก

²⁵ วิไลดา เตชะเวช, "อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทย." ใน อนุสรณ์งานศพนายสุรีย์ อ๊ะภูธร (กรุงเทพมหานคร: 2539), หน้า 114.

ดังนั้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทางวิชาการ” ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2508 และ “ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย” ขึ้น ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2509 โดยได้จัดตั้งสถานีทดลองในหลายจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก เพื่อทำการพัฒนาและวิจัยเกี่ยวกับการเพาะปลูกอ้อย มีการให้บริการและคำแนะนำแก่ชาวไร่อ้อย เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการด้านการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาล และต่อมาได้จัดตั้ง “กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล” ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2510 เพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลในประเทศ โดยจะทำหน้าที่รับซื้อน้ำตาลจากโรงงานเมื่อมีผลผลิตเกินกว่าความต้องการ และนำน้ำตาลที่รับซื้อไว้ออกจำหน่ายเมื่อเกิดการขาดแคลนในประเทศขึ้น ต่อมารัฐบาลจึงได้ตรา “พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511” เพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายระยะยาวของรัฐบาล

3.2.4 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายช่วงพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511 – 2526)

รัฐบาลได้ตรา “พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511” ขึ้น และได้ประกาศใช้ในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2511 แต่เริ่มมีผลบังคับใช้วันที่ 25 ธันวาคมปีเดียวกัน แนวคิดสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ การผลิตน้ำตาลทรายในขณะนั้นยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ ทำให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายมีต้นทุนสูง จึงควรดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยให้มีการวางแผนและจัดให้มีการผลิต การค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้อุตสาหกรรมมีเสถียรภาพ

ภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีอำนาจหน้าที่ในด้านวิชาการ และการส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัย เพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทรายตามหลักวิชาการที่ทันสมัย และมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย” ทำหน้าที่วางแผนในเรื่องการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี เช่น กำหนดวันเริ่มและหยุดผลิตน้ำตาลทรายในแต่ละปี กำหนดปริมาณผลผลิตอ้อย น้ำตาลทราย และผลพลอยได้ กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทรายซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาล กำหนดราคาซื้อขายอ้อยและราคาน้ำตาลทราย เป็นต้น และมีการจัดตั้ง “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และรับโอนกิจการจากศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย

มาดำเนินการต่อ โดยสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน คือ ฝ่ายเกษตร ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล

จากสถานการณ์น้ำตาลทรายราคาตกต่ำในปี พ.ศ. 2509 ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่โรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย โรงงานน้ำตาลต้องปิดตัวหลายแห่ง และราคาอ้อยที่ตกต่ำทำให้ชาวไร้อ้อยได้หันไปปลูกพืชไร่ชนิดอื่นแทน จึงทำให้ในปีต่อมาเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายขึ้น แต่เนื่องจากสภาวะน้ำตาลล้นตลาดในปี พ.ศ. 2508 แล้วรัฐบาลได้เข้าแก้ไขปัญหาโดยการรับซื้อน้ำตาล จึงทำให้มีสต็อกน้ำตาลจำนวนหนึ่งทยอยออกขาย ทำให้สามารถผ่านพ้นปัญหานี้ไป การขาดแคลนน้ำตาลครั้งนี้จึงส่งผลให้ราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และในปี พ.ศ. 2511 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยขยายเพิ่มขึ้นแต่ทว่าประสบกับปัญหาภัยแล้ง จึงทำให้ผลผลิตน้ำตาลที่น่าจะเพิ่มกลับลดลงประมาณ 20,000 ตันจากปีก่อน (ดูตารางที่ 3.2) และเมื่อรวมกับปริมาณน้ำตาลในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาแล้วก็มีปริมาณไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภคในประเทศ ดังนั้น ในเบื้องต้นรัฐบาลจึงได้ขอยกเลิกการส่งออกน้ำตาลในโควตาของประเทศสหรัฐอเมริกาในปีนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศ

ในการแก้ไขปัญหาน้ำตาลขาดแคลนในปีนั้น แทนที่กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจะนำเข้าน้ำตาลเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลไว้ แต่กลับปรับราคาขายส่งน้ำตาลในสต็อกให้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในท้องตลาดสูงขึ้นไปด้วย และตามมาด้วยปัญหาในฤดูกาลผลิตปีถัดมาที่มีผลผลิตน้ำตาลออกมาจำนวนมาก ทำให้ในปี พ.ศ. 2512 ราคาน้ำตาลได้ลดต่ำลงอีกครั้ง แม้ น้ำตาลทรายในตลาดมืออยู่มากแล้ว แต่กองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาลกลับนำน้ำตาลทรายจากสต็อกออกขายอีก 2,000 ตัน ในระดับราคาที่ต่ำกว่าปีก่อนร้อยละ 50 ราคาขายส่งน้ำตาลทรายจึงลดลงแต่ไม่มากนัก เพราะระดับความต้องการบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้น ประกอบกับปริมาณส่งออกน้ำตาลตามโควตาของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ปัญหาน้ำตาลล้นตลาดไม่รุนแรงนัก

นอกจากนั้น รัฐบาลเห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาผลผลิตน้ำตาลส่วนเกินได้อีกในอนาคตด้วยหลายสาเหตุ²⁶ จึงมีความพยายามหาตลาดเพื่อส่งออกน้ำตาลที่ผลิตได้ให้หมดและในราคาที่คุ้มทุน และด้วยแรงผลักดันของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงตัดสินใจเข้าร่วมเป็น "ภาคีองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ" (International Sugar Organization : ISO) เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2512 และสมัครเข้าเป็นภาคี "ความตกลงว่า

²⁶ Wilaiwan Wannitikul, "The Impact of the Government Intervention on the Organizational Structure of the Thai Sugar Industry." , p. 54.

ด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี พ.ศ. 2511" (International Sugar Agreement, 1968) ในปี พ.ศ. 2512 เพื่อให้ได้สิทธิในการส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของภาคน้ำตาลโลก เนื่องจากภาคน้ำตาลโลกมีข้อบังคับไม่ให้ประเทศที่เป็นสมาชิกซื้อน้ำตาลจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

ในปี พ.ศ. 2513 ผลผลิตของน้ำตาลที่ได้เพิ่มขึ้น ทำให้มีปริมาณน้ำตาลส่วนเกินในประเทศ 89,332 ตัน แต่จากการสมัครเป็นสมาชิกของภาคน้ำตาลโลก ทำให้ประเทศไทยได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกพื้นฐาน (Basic Export Tonnage : BET) เพียง 36,000 ตัน และได้รับอนุญาตให้ส่งออกในปี พ.ศ. 2513 เป็นจำนวน 34,636 ตัน ทำให้ในปีนั้นกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลต้องรับซื้อน้ำตาลไว้อีก 7,600 ตัน

แต่ในปี พ.ศ. 2514 ประเทศไทยยังคงผลิตน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นอีก โควตาส่งออกที่ได้รับจากประเทศสหรัฐอเมริกาและโควตาส่งออกตามข้อตกลงของภาคน้ำตาลโลกไม่เพียงพอที่จะระบายน้ำตาลส่วนเกินได้ รัฐบาลได้พยายามเจรจาขอโควตาพิเศษเพิ่มขึ้นก็ไม่สำเร็จ แต่เนื่องด้วยระหว่างนั้นตลาดโลกประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้มีนโยบายสนับสนุนให้โรงงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ มีขนาดไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ และใช้กรรมวิธีการผลิตน้ำตาลที่ล้าสมัย รวมโรงงานเข้าด้วยกัน แล้วทำการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตและประสิทธิภาพให้ทันสมัย ให้ความสนับสนุนแก่โรงงานที่ตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสมย้ายโรงงานไปยังที่ตั้งที่เหมาะสม ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาล เช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย เกาหลีใต้ ศรีลังกา ได้ให้ความสนใจที่จะติดต่อซื้อน้ำตาลทรายในรูปของการทำสัญญาซื้อขายระยะยาว แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งนี้ติดปัญหาเนื่องจากประเทศเหล่านี้ไม่ได้เป็นสมาชิกของภาคน้ำตาลโลก ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถทำข้อตกลงด้วยได้ แต่สถานการณ์น้ำตาลทรายในประเทศขณะนั้น ประเทศไทยมีน้ำตาลส่วนเกินเกือบ 100,000 ตัน จึงตัดสินใจถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของภาคน้ำตาลโลก เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2514 เพื่อส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของภาคน้ำตาลโลก และต่อมาบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งผูกขาดการส่งออกน้ำตาลทรายทั้งหมดของประเทศ ได้ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวกับบริษัทต่างประเทศเป็นระยะเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517 ปีละ 150,000 ตัน

ภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้มีความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยการส่งเสริมทางด้านวิชาการและการวิจัย และพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาว

และน้ำตาลทรายดิบให้แก่โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ตามกำลังการผลิตของแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ และรัฐบาลยังเป็นผู้กำหนดว่าโรงงานแต่ละแห่งจะต้องผลิตน้ำตาลประเภทใดก่อน การกำหนดปริมาณและชนิดของน้ำตาลที่ผลิตรัฐบาลจะพิจารณาโดยต้องการให้ปริมาณสต็อกที่มีอยู่ขายหมดเสียก่อน เพื่อช่วยพยุงราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำ ระดับราคาดังกล่าวนี้ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถทำกำไรแล้วนำไปชดเชยการขาดทุนจากการส่งออกได้ ซึ่งเป็นอีกนโยบายหนึ่งของรัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล และได้เปิดช่องทางให้เกิดการผลักรถการขาดทุนของโรงงานน้ำตาลมาให้กับผู้บริโภคภายในประเทศ²⁷

3.2.4.1 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุครุ่งเรือง (พ.ศ. 2515 – 2519)

ปลายปี พ.ศ. 2514 ต่อเนื่อง พ.ศ. 2515 เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายในตลาดโลก ส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทย เนื่องจากไทยสามารถผลิตน้ำตาลได้เกินกว่าความต้องการภายในประเทศมาก การขาดแคลนน้ำตาลนอกจากจะได้ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น จนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วแล้ว ยังมีผลต่อระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศที่ปรับตัวสูงขึ้นด้วย นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหาในประเทศที่มักเกิดขึ้นเสมอ ๆ เมื่อระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น คือ การขาดแคลนน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ เนื่องจากราคาน้ำตาลตลาดโลกที่ขยับตัวเพิ่มสูงได้ทำให้เกิดมีการส่งออกและลักลอบส่งออกไปขายในต่างประเทศมากขึ้น รัฐบาลจึงต้องแทรกแซงเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยให้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลในสต็อกออกขาย และใช้มาตรการควบคุมราคาและปริมาณน้ำตาลในสต็อกของพ่อค้าขายส่งและขายปลีก แต่การให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายในประเทศที่รัฐบาลประกาศควบคุมอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาซื้อขายของประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก จึงทำให้ยังคงมีการลักลอบขนน้ำตาลข้ามชายแดนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐบาลประสบปัญหาที่ไม่สามารถควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงงานน้ำตาลต่างมุ่งผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อการส่งออก และทันทีที่รัฐบาลประกาศใช้ราคาควบคุม ปริมาณน้ำตาลทรายที่มีอยู่ในตลาดได้หายไปยังตลาดมืดที่มีการซื้อขายในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุม²⁸

จากปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศอย่างหนัก และตลาดโลกมีความต้องการน้ำตาลมากขึ้นในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกคำสั่งห้ามการขยายหรือจัดตั้ง

²⁷ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย : รายงานผลการวิจัย. หน้า 9.

²⁸ สุวาทิพย์ พิสิฐบัณฑิตทรัพย์. "ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล : กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย.", หน้า 25.

โรงงานน้ำตาลแห่งใหม่²⁹ และได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นหลายแห่ง รวมทั้งโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมต่างก็เร่งขยายกำลังผลิต แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเพิ่มขึ้นของระดับราคาน้ำตาลในประเทศได้ ทั้งนี้เพราะผู้ผลิตน้ำตาลต่างมุ่งที่จะผลิตเพื่อจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นหลัก เนื่องจากระดับราคาขายในตลาดโลกที่ยังอยู่ในระดับสูง

เมื่อมีการจำหน่ายไปต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2516 ประเทศไทยได้สมัครกลับเข้าเป็นสมาชิกของภาคีน้ำตาลโลกอีกครั้ง เนื่องจากประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลของไทยส่วนใหญ่พากันสมัครเป็นสมาชิกของภาคีน้ำตาลโลก เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล ประกอบกับระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2516 สถิติการส่งออกน้ำตาลของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก ซึ่งน่าจะเป็นโอกาสดีที่ไทยจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกอีกครั้ง เนื่องจากการจัดสรรโควตาส่งออกให้ประเทศสมาชิกของภาคีน้ำตาลโลก จะพิจารณาจากปริมาณส่งออกของประเทศนั้น ๆ ในปีที่ผ่านมา

สัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายระยะยาวกับต่างประเทศที่บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการส่งออกน้ำตาลของไทยจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2517 บริษัทได้ตกลงทำสัญญาระยะยาวกับผู้ซื้อต่างประเทศคู่สัญญารายเดิมต่อไปอีก 6 ปี แต่เนื่องจากปริมาณน้ำตาลที่มีมากขึ้น และการจำหน่ายน้ำตาลไปยังต่างประเทศก็เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์มากขึ้น โรงงานน้ำตาลหลายแห่งไม่เห็นด้วยกับสัญญาที่บริษัททำไว้ โดยมีความเห็นว่าสัญญาที่ตกลงกันไว้เป็นการเอาเปรียบประเทศไทยในหลายประการ และในขณะที่สถานการณ์ของตลาดโลกยังคงเอื้ออำนวยต่อการส่งออกของไทย ทำให้มีโรงงานน้ำตาลจำนวน 25 แห่งรวมตัวกันขอจัดตั้งบริษัทส่งออกเอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีผู้ส่งออกได้ โดยกำหนดว่าขนาดของบริษัทผู้ส่งออกต้องเป็นตัวแทนของผู้ผลิตหรือกลุ่มผู้ผลิตที่มีกำลังการผลิตน้ำตาลทรายรวมกันแล้วเกินกว่าปีละ 100,000 ตัน จึงได้มีการจัดตั้ง "บริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด" เป็นผู้ส่งออกอีกหนึ่งราย ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และนอกจากนั้นประเทศไทยยังไม่ต่อสัญญาโควตาการส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลานั้นสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกดีมาก ประเทศไทยสามารถส่งออกได้ทั้งหมดไม่ว่าจะผลิตจำนวนเท่าใด

ฤดูกาลผลิตปี 2518/2519 สมาคมโรงงานน้ำตาลและชาวไร่ช้อยไม่สามารถตกลงกันเรื่องราคาซื้อขายได้ คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย

²⁹ ตามแผนบริหารอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายระหว่างปี 2512/2513 - 2516/2517 ได้ประกาศห้ามขยายหรือจัดตั้งโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่ เป็นระยะเวลา 5 ปี

ได้จัดให้มีการประชุมตกลงกันระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร่ ผลการประชุมตกลงให้มีการประกันราคาอ้อยเพิ่มขึ้นเป็นตันละ 300 บาท แต่ก็ทำให้การหีบอ้อยล่าช้าไป ส่งผลต่อผู้บริโภคน้ำตาล คือไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลทรายขาวในราคาควบคุมได้ จะซื้อได้เฉพาะที่ร้านของทางราชการซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่ง แม้รัฐบาลได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวให้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศก็ตาม ในที่สุด คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร กระทรวงพาณิชย์ จึงได้ปรับเพิ่มราคาควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวจากกิโลกรัมละ 4.50 บาท เป็นกิโลกรัมละ 5.50 บาท และราคาน้ำตาลทรายขาวขายส่งจากโรงงานในราคากระสอบละ 500 บาท³⁰ แต่โรงงานน้ำตาลเห็นว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาวอยู่ในราคากระสอบละ 530 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาควบคุม โรงงานไม่สามารถรับซื้ออ้อยในราคาประกันดังกล่าวได้ ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายชดเชยการผลิตน้ำตาลทรายขาวสำหรับบริโภคภายในประเทศกระสอบละ 92 บาท จำนวน 480,000 ตัน โดยนำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลประมาณ 440 ล้านบาท เพื่อให้โรงงานน้ำตาลสามารถรับซื้ออ้อยได้ราคาตันละ 300 บาท

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2519 จากสภาวะการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น และทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยขยายการผลิตไปมาก จนได้กลายเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลก แต่ในทางกลับกันผู้บริโภคภายในประเทศต้องประสบกับความเดือดร้อนจากน้ำตาลทรายที่มีราคาแพงขึ้นตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก และปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล แม้รัฐบาลได้พยายามเข้ามาควบคุมระดับราคาและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายแล้ว แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ราคาน้ำตาลทรายที่ซื้อขายตามท้องตลาดยังคงสูงกว่าราคาที่ทางการประกาศควบคุมเสมอ

3.2.4.2 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตกต่ำก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 (พ.ศ. 2520 - 2526)

ในฤดูการผลิตปี 2519/2520 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ลดต่ำลงอย่างช้า ๆ แต่พื้นที่ปลูกอ้อยของประเทศไทยยังขยายออกไปอีก จาก 2,347,950 ไร่ ในฤดูการผลิตปี 2518/2519 เป็น 3,118,689 ไร่ (ดูตารางที่ 3.2) เนื่องจากรัฐบาลประกันราคาซื้ออ้อยขึ้นต่ำราคาตันละ 300 บาทในฤดูการผลิตที่ผ่านมา จึงคาดว่าจะมีปริมาณผลผลิตน้ำตาลออกมามาก แต่ปัญหายังไม่รุนแรง เนื่องจากระดับราคาในตลาดโลกยังลดลงไม่มาก และประเทศไทยยังมีสัญญาซื้อขายน้ำตาลระยะยาวกับต่างประเทศอยู่ อย่างไรก็ตาม ราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ต่ำลงและต้นทุนการ

³⁰ ปีการผลิต 2517/2518 ได้กำหนดราคาซื้ออ้อยตันละ 300 บาท ซึ่งสูงมากเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ และราคาควบคุมน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายในประเทศราคากระสอบละ 400 บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 4.50 บาท

ผลิตสูงขึ้นจากการปรับราคาน้ำมันและการเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ทำให้สมาคมโรงงานน้ำตาลร้องเรียนว่าอาจจะไม่สามารถดำเนินการผลิตน้ำตาลโดยจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่ในราคาตันละ 300 บาทได้ จึงได้มีข้อเรียกร้องและต่อร้องให้รัฐบาลลดภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายส่งออก และให้เงินช่วยเหลือชดเชยอีกเช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา

รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการกำหนดราคาประกันรับซื้ออ้อยตันละ 300 บาทเป็นนโยบายของรัฐบาลมาหลายสมัยแล้ว จึงเห็นว่าควรที่จะช่วยเหลือให้ชาวไร่อ้อยให้ได้รับราคาที่เคยได้ต่อไป นอกจากนี้ได้ให้ความช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลโดยลดภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายส่งออกจากร้อยละ 7.7 เป็นร้อยละ 1.65 และให้เงินช่วยเหลือการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามข้อผูกพันระยะยาวในอัตรากระสอบละ 20 บาท สำหรับน้ำตาลทรายดิบที่ขายได้ราคาสุทธิกระสอบละ 480 บาทหรือต่ำกว่า โดยใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นเงิน 128 ล้านบาท เมื่อโรงงานน้ำตาลได้ยินยอมตามข้อเสนอของรัฐบาล ตัวแทนโรงงานและตัวแทนชาวไร่อ้อยจึงได้ตกลงที่จะลงนามในสัญญาซื้อขายอ้อยในราคาตันละ 300 บาท และโรงงานได้เปิดดำเนินการผลิตน้ำตาลทันที และในปีนั้นรัฐบาลได้ประกาศปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายขายปลีกและขายส่งน้ำตาลทรายขาว โดยน้ำตาลทรายขาวส่งมอบ ณ โรงงานไม่เกินกระสอบละ 550 บาทและน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ไม่เกินกระสอบละ 600 บาท โดยโรงงานได้ยินยอมจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวจำนวนไม่เกิน 385,000 กระสอบ ราคากระสอบละ 500 บาท ให้แก่กรมการค้าภายในเพื่อนำไปจัดจำหน่ายแก่ข้าราชการและประชาชน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติห้ามไม่ให้มีการตั้งหรือขยายกำลังการผลิต และย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายจากสถานที่ที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม ทั้งนี้เนื่องมาจากภาวการณ์น้ำตาลล้นตลาดที่ได้ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและราคาอ้อยตกต่ำ และปัญหาสถานะสิ่งแวดล้อมของโรงงาน รวมทั้งยังห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตด้วย เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับอนุญาตนำไปอนุญาตไปขายต่อ

ฤดูกาลผลิตปี 2520/2521 ปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดโลกล้นตลาด เป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังอยู่ในระดับต่ำ โรงงานน้ำตาลจึงได้เสนอราคารับซื้ออ้อยในราคาต่ำกว่าตันละ 300 บาท ซึ่งเป็นราคาที่ชาวไร่อ้อยไม่สามารถยอมรับได้ ในฤดูกาลผลิตปีนี้กลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลต่างมีความคิดเห็นแตกแยกกันเองภายในกลุ่มในประเด็นการให้ประเทศไทยกลับเข้าเป็นสมาชิกภาคน้ำตาลโลกหรือไม่ ทำให้มีโรงงานน้ำตาลบางโรงแยกตัวไปจัดตั้งสมาคมใหม่ คือ “สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย” โดย โรงงานน้ำตาลใน “สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย” และ “สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย” มีความคิดเห็นไม่ตรงกันในประเด็นการให้

ประเทศไทยกลับเข้าเป็นสมาชิก "ภาคีน้ำตาลโลก" โดยสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยเห็นว่าการกลับเข้าไปเป็นสมาชิกนั้นจะทำให้ประเทศไทยได้โควตาส่งออกน้ำตาลทรายที่แน่นอน จึงมีข้อเสนอไปยังรัฐบาลว่า หากรัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมภาคีน้ำตาลโลก จะยินดีทำสัญญารับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาท ซึ่งในที่สุดแล้วประเทศไทยก็ได้สมัครกลับเข้าเป็นสมาชิกภาคีน้ำตาลโลกอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยซึ่งเป็นฝ่ายคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการกลับเข้าไปเป็นสมาชิกภาคีน้ำตาลโลก เพราะเห็นว่าหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วจะได้รับโควตาส่งออกเพียง 1.02 ล้านตัน ซึ่งจะทำให้มีน้ำตาลทรายเหลือไม่สามารถส่งออกได้ประมาณ 440,000 ตัน จึงไม่ยินยอมทำสัญญารับซื้ออ้อยในราคาตันละ 300 บาทด้วย แต่เนื่องจากสภาพอากาศแห้งแล้งในฤดูการผลิตนี้ จึงทำให้ผลผลิตอ้อยมีปริมาณลดลง โรงงานน้ำตาลจึงสามารถรับซื้ออ้อยในระดับราคานี้ได้ น้ำตาลทรายดิบที่ผลิตได้จึงพอดีกับโควตาส่งออก³¹

การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีภาวะสำคัญ คือ ต้องควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะ 5 ปีข้างหน้าไม่ให้มีปริมาณสูงกว่าปัจจุบัน มิฉะนั้นประเทศไทยจะประสบปัญหาผลผลิตน้ำตาลทรายเกินกว่าที่มีสิทธิจะทำการส่งออกได้ จะไม่สามารถเป็นภาคีความตกลงนี้ต่อไป และไม่มีตลาดที่จะขายน้ำตาลทรายที่ประเทศไทยผลิตได้หมด

ฤดูกาลผลิตปี 2521/2522 ตามความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีสิทธิส่งออกน้ำตาลเป็นจำนวน 1.02 ล้านตัน ทางราชการซึ่งต้องการที่จะควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาล จึงได้ประชุมร่วมกับโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย ว่าควรมีการกำหนดโควตาเบื้องต้นสำหรับอ้อยและน้ำตาลและจัดสรรให้แก่โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ โดยใช้สถิติเฉลี่ยผลผลิตอ้อยในเขตต่าง ๆ ย้อนหลัง 3 ปี เป็นหลักในการกำหนดปริมาณอ้อยขั้นต้นของแต่ละเขต เพื่อให้โรงงานน้ำตาลสามารถผลิตน้ำตาลได้พอดีกับปริมาณที่จะส่งออก ปริมาณบริโภคและสต็อกภายในประเทศ ปริมาณสต็อกพิเศษตามความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ และปริมาณสต็อกในการส่งออกในกรณีที่ประเทศอื่นสงขาด โดยกำหนดปริมาณอ้อยขั้นต้นทั้งประเทศประมาณ 21 ล้านตัน

แต่ในตอนต้นของฤดูกาลปลูกอ้อย ด้วยสภาพอากาศเอื้ออำนวยอย่างมากจึงคาดว่าจะมีผลผลิตอ้อยถึง 28 - 29 ล้านตัน ซึ่งเกินกว่าปริมาณที่ทางโรงงานได้จัดสรรโควตาแก่ชาวไร่ และทำให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยมีปัญหาในการตกลงราคารับซื้ออ้อยขึ้นอีก เนื่องจากราคา

³¹ ประยงค์ เนตยาภิรักษ์, "ผลกระทบต่อชาวไร้อ้อยจากการเข้าภาคีน้ำตาลโลก," (กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2521).

น้ำตาลในตลาดโลกที่ตกต่ำมาก โรงงานน้ำตาลไม่สามารถซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าตันละ 250 บาท ในขณะที่ชาวไร้อ้อยต้องการขายอ้อยในราคาตันละ 300 บาท จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ชาวไร้อ้อยมีการเดินขบวนประท้วงในจังหวัดต่าง ๆ และมีหนังสือเรียกร้องมายังกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงมหาดไทยให้มีมาตรการช่วยเหลือชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล รัฐบาลจึงได้ยกเลิกการจัดสรรปริมาณอ้อยขั้นต้นที่กระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งให้แก่โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ และได้ดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่โรงงานน้ำตาล โดยยกเลิกภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลส่งออกใน พ.ศ. 2522 และให้เงินช่วยเหลือแก่น้ำตาลทรายส่งออกที่ขายได้ราคาต่ำกว่ากระสอบละ 420 บาท ในราคากระสอบละ 30 บาท ส่วนน้ำตาลทรายที่ขายได้ในราคาตั้งแต่กระสอบละ 420 บาทขึ้นไป ได้ให้เงินช่วยเหลือลดต้นทุนไปแต่ไม่เกินราคากระสอบละ 450 บาท ซึ่งเป็นเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 250 ล้านบาท และเงินจากกองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาลอีก 75 ล้านบาท

การให้ความช่วยเหลือแก่โรงงานน้ำตาลดังกล่าว ทางราชการได้มีเงื่อนไขว่า ให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยจากชาวไร่ในราคาตันละ 280 บาท แต่ปรากฏว่าได้เกิดภาวะฝนแล้งตลอดฤดูการที่บอ้อยเป็นเวลานานถึง 7 เดือน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตอ้อยอย่างมาก ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายจึงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และใกล้เคียงกับประมาณการเบื้องต้นที่ทางราชการได้กำหนดและจัดสรรก่อนฤดูการที่บอ้อยปี 2521/2522

ฤดูกาลผลิตปี 2522/2523 ผลผลิตอ้อยในประเทศไทยได้รับความเสียหายจากปัญหาความแห้งแล้งและแมลงศัตรูพืช ผลผลิตอ้อยที่ได้ในปีนี้จึงได้น้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ในช่วงก่อนหน้าฤดูเปิดที่บอ้อย ตัวแทนชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้แจ้งต่อกระทรวงอุตสาหกรรมว่า ประสบกับปัญหาความแห้งแล้งติดต่อกันมา 3 ปีแล้ว อีกทั้งน้ำมันเชื้อเพลิงขาดแคลน มีราคาสูงขึ้น และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้สูงขึ้น ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนการผลิต สร้างความเดือดร้อนแก่ทั้งฝ่ายชาวไร้อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล โดยเฉพาะการรับซื้ออ้อยและความอยู่รอดของโรงงานน้ำตาล โดยทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมเช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา

ช่วงเวลานั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ค่อย ๆ ปรับตัวสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะนอกเหนือจากประเทศไทยแล้ว ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลหลายประเทศต่างก็ประสบปัญหาภัยแล้งเช่นกัน ปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดน้อยลง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ราคาซื้อขายน้ำตาลขยับตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ในประเทศไทย ความแห้งแล้งทำให้ผลผลิตอ้อยไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอ การเปิดหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลจึงล่าช้าออกไป ช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2522 น้ำตาลทรายขาวจึงได้เริ่มเกิดการขาดตลาดและราคาสูงเกินกว่าราคาควบคุมของทางราชการ เนื่องจากมีการกักตุนเพื่อเก็งกำไร และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบมีปริมาณน้ำตาลในครอบครองมากผิดปกติ เนื่องจากข่าวการพิจารณาราคารับซื้ออ้อยที่คาดว่าจะสูงกว่าปีก่อน และอาจเป็นเหตุให้ทางราชการต้องปรับราคาขายส่งและปลีกให้สูงตามไปด้วย ทำให้คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ต้องออกประกาศให้ผู้ที่ครอบครองน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์รวมกันเกิน 10 กระสอบ ให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ เพื่อแก้ไขปัญหาการกักตุนและการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาว

ช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม ได้ประกาศให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 410 บาท
- 2) ปรับเพิ่มราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวเป็นกระสอบละ 700 บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 7.50 บาท ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เป็นกระสอบละ 750 บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 8 บาท
- 3) ให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับซื้อน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากผู้ผลิตจำนวนไม่เกิน 2 ล้านกระสอบ โดยรับซื้อเป็น 2 งวด ๆ ละ 1 ล้านกระสอบ³²
- 4) ยกเลิกการเก็บภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกในปี พ.ศ. 2523
- 5) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

³² กระทรวงพาณิชย์ได้ขอให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจัดสรรเงินจำนวน 500 ล้านบาทเพื่อนำมาใช้รับซื้อน้ำตาลทราย แต่ปรากฏว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีเงินเพื่อการนี้ ทางกระทรวงพาณิชย์ได้เชิญฝ่ายโรงงานมาหารือในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2523 ซึ่งฝ่ายโรงงานได้เสนอให้กระทรวงพาณิชย์รับซื้อน้ำตาลทรายขาวงวดแรกในราคากระสอบละ 700 บาท ณ โรงงานน้ำตาล แต่กระทรวงพาณิชย์จะรับซื้อในราคากระสอบละ 700 บาท ณ องค์การคลังสินค้า ทำให้การซื้อขายน้ำตาลจำนวนดังกล่าวไม่สำเร็จ

ผลจากการที่ปริมาณผลผลิตอ้อยที่ลดลง ทำให้โรงงานต่างแย่งกันซื้ออ้อยจากชาวไร่ ราคาอ้อยขยับตัวขึ้นไปสูงถึงตันละ 480 - 500 บาทต่อตัน แต่ปริมาณอ้อยก็ยังมีไม่เพียงพอสำหรับป้อนโรงงาน และแม้รัฐบาลจะประกาศปรับราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น แต่ด้วยราคาน้ำตาลทรายนี้คำนวณจากราคาอ้อย 410 บาทต่อตัน จึงทำให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวไม่ครบและผลิตน้ำตาลทรายดิบเกินกว่าปริมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อนำน้ำตาลทรายดิบไปทำการส่งออกขายในตลาดโลกที่มีแนวโน้มราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนี้ ราคาน้ำตาลทรายที่สูงขึ้นจึงได้ทำให้มีการกักตุนและลักลอบขายน้ำตาลทรายในตลาดมืดในราคาสูงกว่าราคาที่ทางราชการกำหนด โดยมีการซื้อขายในราคากิโลกรัมละ 10 - 18 บาท การกักตุนน้ำตาลทรายขาวเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นโรงงานน้ำตาล โรงงานที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ พ่อค้าขายส่งหรือขายปลีก ตลอดจนกระทรวงต่างตามบ้านเรือนประชาชนทั่วไปก็มีการกักตุน และยังมีการลักลอบนำน้ำตาลทรายไปขายในตลาดมืดและตามชายแดนติดประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย จนในที่สุด กระทรวงพาณิชย์ต้องประกาศห้ามการขนถ่ายสินค้าน้ำตาลทรายซึ่งเป็นสินค้าควบคุมในจังหวัดชายทะเล เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2523 และบังคับให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้น แล้วให้องค์การคลังสินค้านำออกจำหน่าย แต่ทำได้ล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการ นอกจากนั้น คุณภาพของน้ำตาลทรายขาวในประเทศก็แยกลง เป็นน้ำตาลทรายขาว "สีร่า" กระจาดกระจ่าง

ในที่สุด รัฐบาลคาดว่าน้ำตาลทรายขาวสต็อกภายในประเทศมีไม่เพียงพอต่อการบริโภค รัฐบาลจึงต้องแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำตาล โดยขอแลกน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากต่างประเทศกับน้ำตาลทรายดิบของฤดูการผลิตหน้า³³ และนำน้ำตาลทรายออกขายในราคากิโลกรัมละ 8 บาท จากราคาดันทุนกิโลกรัมละ 17.90 บาท จึงทำให้น้ำตาลทรายสีร่าซึ่งเป็นผลผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทยไม่มีคนซื้อ และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในประเทศที่ขายกิโลกรัมละ 21 - 22 บาท ต้องลดราคาลงมาขายในระดับเดียวกันกับน้ำตาลจากต่างประเทศ สถานการณ์การขาดแคลนน้ำตาลภายในประเทศจึงคลี่คลายไปได้

สถานการณ์ในฤดูกาลผลิตปี 2523/2524 ผลผลิตอ้อยมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่า 2 - 3 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย อ้อยได้ราคาดี รัฐบาลได้กำหนดให้มีการ

³³ ทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนกับ 2 บริษัท คือ 1) Tate & Lyle International Co., Ltd. แลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายขาวกับน้ำตาลทรายดิบจำนวน 200,000 ตัน อัตราแลกเปลี่ยนน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ต่อน้ำตาลทรายดิบ 1 : 1.152 คิดเป็นมูลค่าน้ำตาลทรายแต่ละชนิด 42,516,180 เหรียญสหรัฐ 2) Kerry Trading Co., Ltd. เพื่อนำเข้าน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จำนวน 30,000 ตัน และส่งมอบน้ำตาลทรายดิบจำนวน 33,480 ตันเป็นการแลกเปลี่ยนในมูลค่าเท่ากันคือ 24,990,000 เหรียญสหรัฐ

ประกันราคาอ้อยในอัตราตันละ 600 บาท และเนื่องจากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ อ้อยที่ต้องเดือดร้อนจากความผันแปรทางธรรมชาติมา 3 ปีติดต่อกัน ประกอบกับราคาน้ำตาล ตลาดโลกยังคงสูงขึ้น รัฐบาลจึงได้นำเงินค่าธรรมเนียมส่งออกมาเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยอีกตันละ 50 บาท ดังนั้น ชาวไร่จะได้รับค่าอ้อยจริงไม่ต่ำกว่าตันละ 650 บาท

แต่เนื่องจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงสูงมาก ดังนั้น โรงงาน น้ำตาลจึงต้องแย่งกันรับซื้ออ้อยเช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ทำให้ราคาอ้อยขยับตัวสูงขึ้น กว่าราคาประกันเป็นตันละ 680 – 700 บาท ทางโรงงานน้ำตาลจึงเรียกร้องกับทางราชการให้ กำหนดราคาขายน้ำตาลทรายในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ยอมปรับราคาเป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน โดยราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้น จากเดิมกิโลกรัมละ 7.50 บาท เป็นกิโลกรัม ละ 12 บาท และเพิ่มราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ จากเดิมกิโลกรัมละ 8 บาทเป็นกิโลกรัมละ 13 บาท และรัฐบาลได้รักษาระดับราคาขายปลีกน้ำตาลภายในประเทศระดับนี้ไปอีกเกือบ 20 ปี ไม่ว่า ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นหรือต่ำลงก็ตาม (ดูตารางที่ 3.3) ผลจากการปรับ ราคาน้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว ทำให้โรงงานน้ำตาลบางโรงฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามตั้ง โรงงานใหม่หรือขยายกำลังการผลิตของโรงงาน

ราคาซื้ออ้อยที่สูงมากในฤดูกาลผลิตปี 2523/2524 ทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยมี ผลตอบแทนสูง ในขณะที่พืชไร่อื่น ๆ เช่น มันสำปะหลัง สับปะรด มีราคาตกต่ำ ซึ่งนอกจากจะจูงใจ ให้ชาวไร่อ้อยเดิมขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยแล้ว เกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่นก็หันมาปลูกอ้อยด้วย อันจะมีผลทำให้เกิดปัญหาปริมาณอ้อยล้นความต้องการได้ในฤดูกาลผลิตหน้า คือ ฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 แม้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกแถลงการณ์เตือนเกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่นว่าไม่ควร เปลี่ยนมาปลูกอ้อย แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ชาวไร่อ้อยที่มีองค์กรเข้มแข็งแล้วและโรงงานน้ำตาลบาง กลุ่ม ได้ร่วมกับรัฐบาลเตรียมหามาตรการแก้ไขปัญหาในช่วงก่อนเริ่มฤดูกาลผลิต 2524/2525³⁴ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อปรับปรุง นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในตลาดโลก ที่ราคา น้ำตาลได้เริ่มลดต่ำลง และยึดนโยบายรักษาเสถียรภาพรายได้ของชาวไร่อ้อยเป็นสำคัญ โดยเน้น ส่งเสริมและเร่งรัดการส่งออกน้ำตาล

³⁴ เป็นปีแรกที่รัฐบาลเตรียมแผนแก้ไขปัญหาอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนเริ่มฤดูกาลผลิตเป็นเวลาถึง 5 เดือน ซึ่งปกติการ วางแผนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายมักจะเริ่มกำหนดในเดือนตุลาคมหรือพฤศจิกายน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ใกล้เปิดทำการ ผลิตน้ำตาลแล้ว

ตารางที่ 3.3 ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 - 2547

หน่วย: บาทต่อกิโลกรัม

พ.ศ.	น้ำตาลทรายขาว	น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์
2523	12	13
2524	12	13
2525	12	13
2526	12	13
2527	12	13
2528	12	13
2529	12	13
2530	12	13
2531	12	13
2532	12	13
2533	12	13
2534	12	13
2535	12	13
2536	12	13
2537	12	13
2538	12	13
2539	12	13
2540	12	13
2541	12.5	13.5
2542	12.5	13.5
2543	13.25	14.25
2544	13.25	14.25
2545	13.25	14.25
2546	13.25	14.25
2547	13.25	14.25

ที่มา: กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

การแก้ปัญหาในระยะสั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2524/2525 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยในราคาไม่ต่ำกว่าตันละ 540 บาท โดยให้โรงงานน้ำตาลรับภาระตันละ 510 บาท แล้วทางราชการชดเชยให้อีกตันละ 30 บาท ให้แก่โรงงานน้ำตาลตามจำนวนอ้อยที่โรงงานหีบจริง โดยจัดสรรเงินชดเชยจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 780 ล้านบาท ซึ่งได้จากการเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการส่งออกน้ำตาล กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศให้อยู่ในระดับเดียวกับฤดูกาลผลิต 2523/2524 และลดอัตราภาษีการค้าสำหรับน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่ส่งออกไปต่างประเทศเหลือร้อยละ 1.65 และปรับปรุงค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลใหม่เพื่อให้เก็บค่าธรรมเนียมมาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาชดเชยราคาอ้อย

และสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยยังได้ผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้ง "สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว" เพื่อจัดระเบียบการค้าน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ โดยให้เป็นตลาดกลางในการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่การค้าน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ และเป็นการสร้างหลักประกันที่สำคัญให้แก่ชาวไร่อ้อยในการกำหนดราคาซื้อขายให้อยู่ในระดับที่สามารถมีรายได้เหมาะสม สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในระยะยาว และโรงงานสามารถหีบอ้อยที่ล้นความต้องการจนหมดได้ นอกจากนี้ ยังควบคุมไม่ให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน หรือไม่ให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายขาวล้นตลาด จนส่งผลร้ายต่อโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย

และคณะรัฐมนตรีได้มีการทบทวนมติห้ามตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาล เมื่อปี พ.ศ. 2520 โดยกำหนดเป็นนโยบายเพิ่มเติมในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ได้อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลในจังหวัดอุดรธานีขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณอ้อยในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากขึ้น และไม่สมดุลกับกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่ พร้อมกันนี้ได้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการโยกย้ายโรงงานน้ำตาลจากภาคที่มีอ้อยไม่เพียงพอไปสู่ภาคที่มีอ้อยมากเกินไป

ส่วนการแก้ปัญหาในระยะยาว เนื่องจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ที่ใช้อยู่ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ขาดความคล่องตัวและไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยยังไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบ รวมทั้งโครงสร้างหลักของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้เกิดความ

เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ได้ คณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติในหลักการให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดการอุตสาหกรรม เพื่อนำไปสู่ระบบแบ่งปันผลประโยชน์

เมื่อเข้าสู่ฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 ประเทศไทยสามารถผลิตอ้อยได้มากกว่าฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาเกือบเท่าตัว เกิดเหตุการณ์ผลผลิตล้นตลาดตามที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจากสภาพภูมิอากาศเอื้ออำนวย และผลตอบแทนที่ชาวไร่อ้อยได้รับสูงกว่าพืชชนิดอื่นในปีที่ผ่านมา ผลผลิตน้ำตาลจึงเพิ่มขึ้นด้วย แต่ขณะนั้นสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลกได้เปลี่ยนแปลงไปจากปีที่แล้ว ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลต่างก็ขยายกำลังการผลิตในช่วงที่ราคาน้ำตาลสูง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงโน้มต่ำลง และอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลของประเทศไทย จนโรงงานน้ำตาลหลายโรงที่ไม่ได้ทำสัญญาขายน้ำตาลล่วงหน้าในขณะที่ราคาตลาดโลกสูง ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ไม่สามารถให้บริการชำระหนี้จากการขายน้ำตาลในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนได้ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลซึ่งจะจ่ายค่าอ้อยงวดวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2525 จึงขอเปลี่ยนเงื่อนไขการจ่ายเช็คล่วงหน้าที่ตกลงไว้คือ 45 วัน และ 60 วัน เป็นจ่ายวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2525 (9 เดือน) โดยโรงงานรับที่จะจ่ายดอกเบี้ยในส่วนที่เกินเวลา ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลอย่างรุนแรง ชาวไร่อ้อยที่ยังตัดอ้อยไม่หมดนัดจะเดินขบวนเข้ากรุงเทพมหานคร แต่ทางสหพันธ์ชาวไร่อ้อยยับยั้งไว้ได้ จึงทำให้ต้องมีการทบทวนราคาอ้อยใหม่ มิฉะนั้น โรงงานน้ำตาลจะไม่สามารถดำเนินการหีบอ้อยต่อไปได้ การตกลงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 2 กลุ่มโดยภายใต้การไกล่เกลี่ยของกระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลได้ประกาศปรับราคาซื้ออ้อยลดลงจากตันละ 540 บาทเป็นตันละ 440 บาท

เกิดความขัดแย้งกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลตลอดทั้งปีการผลิต 2524/2525 ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณผลผลิตอ้อยที่มีมากกว่า 30 ล้านตัน และราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ลดลงตลอดเวลาจนตกต่ำถึงขีดสุด ทำให้โรงงานน้ำตาลไม่สามารถรับซื้ออ้อยในราคาตันละ 510 บาทที่ประกาศก่อนเปิดหีบอ้อยได้ และปริมาณผลผลิตอ้อยที่มีมากเกินจากโควตาส่งอ้อยแก่โรงงาน ชาวไร่อ้อยจึงถูกกดราคาจากพ่อค้ารับซื้ออ้อย และเพื่อให้โรงงานน้ำตาลสามารถดำเนินการหีบอ้อยต่อไปได้ทั้งหมด ทำให้สมาคมโรงงานน้ำตาลทั้ง 2 สมาคมได้มีการปรึกษาหารือเพื่อทบทวนราคาอ้อยใหม่ โดยได้ปรับราคาประกันรับซื้ออ้อยที่ซื้อขายในช่วงแต่ละเดือนของฤดูกาลผลิต ช่วงเปิดหีบราคาอ้อยซื้อขายที่ราคาตันละ 510 บาท และในที่สุดตอนปิดหีบ ลดลงเหลือเพียงตันละ 250 บาท โดยรัฐบาลต้องใช้เงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวนประมาณ 770 ล้านบาทเพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้รับค่าอ้อยไม่ต่ำกว่าตันละ 440 บาท

นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาผลผลิตน้ำตาลส่วนเกิน ประเทศไทยจึงได้ขอโควตาส่งออกเพิ่มเป็นกรณีพิเศษจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลได้ถึง 2.678 ล้านตัน แต่มีสิทธิส่งออกตามโควตาส่งออกพื้นฐานเพียง 1,175,5091 ตัน คณะกรรมการบริหารองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้อนุมัติให้ประเทศไทยเพิ่มโควตาส่งออกน้ำตาลได้อีก 600,000 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2525 ถ้าส่งออกเกินโควตาที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ให้หักออกจากโควตาประจำปี 2526 ปรากฏว่า ประเทศไทยได้ส่งออกน้ำตาลทรายทั้งสิ้นเป็นจำนวน 2,044,815 เมตริกตัน ส่งเกินไป 269,306 เมตริกตัน

สถานการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ทางราชการเห็นว่าค่อนข้างวิกฤติ เนื่องจากผลผลิตน้ำตาลในตลาดโลกยังคงล้นความต้องการบริโภค น้ำตาลทรายคงเหลือในตลาดโลกจากปีก่อนมีจำนวนมาก ประกอบกับการบริโภคน้ำตาลลดลง เนื่องจากมีการใช้น้ำเชื่อมจากข้าวโพดและสารให้ความหวานอย่างอื่นมาทดแทนน้ำตาล ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว ทางราชการได้คาดการณ์ว่าปริมาณผลผลิตอ้อยของประเทศไทยจะมีมากถึง 25 - 26 ล้านตัน และสามารถผลิตเป็นน้ำตาลได้ถึง 2.25 - 2.34 ล้านตัน ขณะที่ปริมาณการบริโภคภายในประเทศมีจำนวนเพียง 450,000 - 500,000 ตัน เท่านั้น ซึ่งจะทำให้มีปริมาณน้ำตาลที่ต้องทำการส่งออกเป็นจำนวนมากถึง 4 ใน 5 ของผลผลิตน้ำตาลทั้งหมด

ในขณะที่ภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ และคาดว่าโรงงานน้ำตาลอาจรับซื้ออ้อยได้ในราคาเพียงตันละ 280 บาท อีกทั้งฐานะทางการเงินคลังของรัฐบาลฝืดเคือง ไม่สามารถจะช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทางการเงินได้อีกเหมือนในปีการผลิต 2524/2525 ฐานะทางการเงินของทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยได้ประสบความฝืดเคืองมาแล้วจากปีการผลิตที่ผ่านมา อันจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแน่นอน นอกจากนี้ปัญหาความยุ่งยากในการเจรจาต่อรองราคาอ้อยที่เกิดขึ้นทุกปี รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซง โกล่เกลี่ย และรับภาระที่จะต้องชดเชยอุตสาหกรรมนี้เสมอ จึงทำให้มีความพยายามแสวงหาระบบการดำเนินงานที่จะลดความยุ่งยากในการกำหนดราคาอ้อยและลดภาระของรัฐบาลรวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้น

การพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผ่านมา นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปีปัญหาจะมีลักษณะแตกต่างกันไป และอุตสาหกรรมนี้ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อน

มากยิ่งขึ้นให้รัฐบาลต้องแก้ไข โดยเฉพาะการกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกตลาดซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ทำให้ผู้ซื้อ (โรงงานน้ำตาลทราย) และผู้ขาย (ชาวไร้อ้อย) ไม่สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ทำให้มีความยากลำบากในการเพาะปลูกอ้อย เพราะว่าในเรื่องของราคาอ้อย ชาวไร้อ้อยต้องต่อรองกับฝ่ายโรงงานในช่วงก่อนเปิดหีบ และทั้งสองฝ่ายต่างพยายามที่จะให้ได้ราคาในระดับที่ตนต้องการ โดยชาวไร้อ้อยต้องการราคาอ้อยที่สูง ขณะเดียวกันโรงงานน้ำตาลก็ต้องการรับซื้ออ้อยในราคาที่ต่ำ ปัจจัยที่มีผลต่อการเจรจาตกลงกำหนดราคาซื้อขายอ้อยระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลในแต่ละปี คือ ปริมาณผลผลิตอ้อยที่คาดว่าจะผลิตได้ในปีนั้น ๆ ราคาขายน้ำตาลในตลาดโลก และราคาขายน้ำตาลภายในประเทศ กล่าวคือ หากปีใด ปริมาณผลผลิตอ้อยมีน้อย แต่ราคาน้ำตาลในประเทศและ/หรือในตลาดโลกสูง ในปีนั้นราคาซื้อขายอ้อยก็จะสูงขึ้นบ้าง แต่โรงงานน้ำตาลก็ได้กำไรมหาศาล ในทางกลับกัน หากปีใดปริมาณอ้อยมีมาก และราคาน้ำตาลในประเทศและ/หรือในตลาดโลกต่ำ ราคาอ้อยจะถูกกดราคาให้ต่ำลงอย่างมากถึงขนาดขาดทุนจากต้นทุนการผลิต และรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานน้ำตาลเสมอ เพื่อพยุงราคาซื้อขายอ้อย จึงทำให้การตกลงในเรื่องราคาอ้อยเป็นไปอย่างยากลำบากและมีปัญหาทุกฤดูการผลิต อันเป็นปัญหาประจำที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือไกล่เกลี่ย เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ³⁵

อีกทั้งที่ผ่านมา การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศยังไม่สามารถควบคุมการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในตลาดโลก องค์กรชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลขาดการวางแผนร่วมกันในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรม ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างผลักรบให้รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา จึงก่อให้เกิดแนวคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing System) มากำหนดราคาซื้อขายอ้อย ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และแอฟริกาใต้ มาปรับใช้เป็นนโยบายในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย

และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายยอมรับว่าการจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศจะเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีเสถียรภาพนั้น จำเป็นต้องมีกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ โดยเก็บเงินเข้ากองทุนเมื่อราคาน้ำตาลตลาดโลกสูง และนำมาใช้เมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ ซึ่งในฤดูการผลิตปี 2525/2526 ราคาน้ำตาลโลกตกต่ำอย่างที่สุด ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของโลกต่างประสบปัญหา และได้นำเงินจาก

³⁵ ศุภกิจ นิมมานนรเทพ, "นโยบายอ้อยและน้ำตาล ผลจากการผลักดันของคนกลุ่มใด.", หน้า 55 - 56.

กองทุนมาช่วยเหลืออุตสาหกรรมของตน แต่ประเทศไทยยังไม่มีกองทุนดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ต้องหาแหล่งเงินทุนเพื่อพยุงสถานภาพของอุตสาหกรรมนี้

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้นำแนวนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้กำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 – 2529/2530 ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนี้

1) ยืนยันนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศเช่นเดียวกับปีที่แล้ว ด้วยการปรับปรุงสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้มีประสิทธิภาพในดำเนินงานสูงขึ้น

2) ให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายดิบปีละ 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นระยะเวลา 5 ปี โดยจัดสรรจำนวนน้ำตาลทรายดังกล่าว ให้แก่โรงงานน้ำตาลตามสัดส่วนผลผลิตน้ำตาลดิบเฉลี่ยในระยะ 3 ฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา มอบให้กระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ที่กระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายไปดำเนินการจัดจำหน่าย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคาน้ำตาลส่งออก เพื่อนำมาใช้ในการคำนวณราคารับซื้ออ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิต ตามหลักเกณฑ์ของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ โดยจะใช้ราคาที่กำหนดได้จากการซื้อขายน้ำตาลดังกล่าวนี้เป็นหลักในการคำนวณรายรับจากการส่งออกน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักร

3) เพื่อให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการซื้อขายน้ำตาลตามข้อ 2) และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยประจำปี ในระยะเวลา 5 ปี ตามหลักเกณฑ์ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ให้จัดตั้งบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อรับมอบน้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 เมตริกตัน เป็นเวลา 5 ปี ตามข้อ 2)

4) อนุมัตินโยบายเกี่ยวกับการกำหนดราคารับซื้ออ้อย ให้เป็นระบบการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล เป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

5) ให้บริษัทร่วมที่จัดตั้งขึ้นแสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินกู้จากต่างประเทศ โดยมีธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ เป็นผู้ดำเนินการจัดหา

6) ให้รัฐบาลสามารถออก Letter of Comfort ที่จะจัดการให้ปฏิบัติตามสัญญาที่บริษัทร่วม ๆ ให้กระทำกับผู้ซื้อต่างประเทศได้

7) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประสานงานซึ่งกันและกัน รวมทั้งให้ใช้อำนาจทางกฎหมายและนโยบายในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นอย่างเต็มที่

ดังนั้น จากมติคณะรัฐมนตรีนี้จึงทำให้ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย คือ เป็นปีแรกที่มีการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วน 70 : 30 มาใช้ในการกำหนดราคารับซื้ออ้อย แทนระบบการซื้ออ้อยโดยใช้การเจรจาต่อรอง ซึ่งมักจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานในแต่ละปีการผลิตที่ผ่านมา และนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องซึ่งกระเทือนต่อฐานะทางการเมืองของรัฐบาล แม้รัฐบาลจะพยายามเข้าไกลเกลี่ย ก็มักจะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกไม่เป็นธรรมเสมอ เมื่อเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์เข้ามาใช้จึงสามารถช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้ รวมทั้งยังทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 2 กลุ่มของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและร่วมมือกับราชการ

เมื่อเริ่มมีแนวคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ ฝ่ายชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างมีความคิดเห็นต่างกันไป บางส่วนให้การสนับสนุน โดยชาวไร้อ้อยที่สนับสนุนเห็นว่าการกำหนดราคาอ้อยโดยการเจรจาต่อรองทำให้ตนเสียเปรียบ และสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย³⁶ ซึ่งในขณะนั้นโรงงานน้ำตาลในกลุ่มนี้มีฐานะทางการเงินไม่ดีนัก ให้การสนับสนุนเพราะต้องการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งมีหลักการในการกู้เงินมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาช่วยในการพยุงฐานะของตน และหากนำระบบนี้มาใช้การร่วมกันระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลจะทำให้มีน้ำหนักการต่อรองกับรัฐบาลมากขึ้น ส่วนฝ่ายชาวไร้อ้อยที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากยังไม่มี ความมั่นใจกับหลักการของการนำระบบนี้มาใช้ และสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยซึ่งไม่เห็นด้วยกับการนำระบบนี้มาใช้ เพราะจะทำให้ต้องมีส่วนเข้าไปช่วยเหลือและรับภาระในการพยุงฐานะทางการเงินของอีกกลุ่มโรงงานหนึ่ง และทำให้ชาวไร้อ้อยมี

³⁶ ขณะนั้นประเทศไทยมีสมาคมโรงงานน้ำตาล 2 สมาคม คือ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย และสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ปัจจุบันสมาคมโรงงานน้ำตาลมี 3 สมาคม โดย สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล ได้แยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาคมใหม่

โอกาสเข้ามามีส่วนรับรู้ในกระบวนการผลิตและการจำหน่ายทุกชั้นตอน³⁷ รัฐบาลได้พยายามประสานงานให้สมาคมโรงงานน้ำตาล และสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรว่ายินดีจะรับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอัตราส่วน 70 : 30 มาใช้เป็นหลักในการกำหนดราคาซื้อขาย และเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จึงได้ออกประกาศกำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไขและราคาในการซื้อขายสำหรับฤดูกาลผลิต 2525/2526 – 2529/2530 โดยการคำนวณราคาอ้อยในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิต ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล โดยผลพลอยได้ทุกชนิดจากการหีบอ้อยให้ตกเป็นของโรงงานน้ำตาลโดยไม่ต้องนำมารวมคำนวณราคาอ้อย

วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 บริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม ได้จดทะเบียนเป็น “บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด”ทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท มีหน้าที่รับมอบน้ำตาลทรายดิบจากโรงงานน้ำตาลจำนวนปีละ 600,000 เมตริกตัน ราคาน้อยร้อยละ 5 เพื่อนำไปจำหน่ายต่างประเทศตามสัญญาระยะเวลาที่ทำกับผู้ซื้อต่างประเทศ ราคาจำหน่ายที่ได้ให้ถือเป็นราคาส่งออกมาตรฐาน และนำมาใช้สำหรับการคำนวณรายรับจากการส่งออกเพื่อนำมาคำนวณเป็นราคาอ้อยตามหลักเกณฑ์และวิธีคำนวณของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ต่อไป

จากสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ตกต่ำในฤดูกาลผลิต 2525/2526 ทำให้รัฐบาลจำต้องให้เงินอุดหนุนแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลอีก แต่เนื่องจากฐานะทางการคลังของรัฐบาลไม่สามารถที่จะช่วยเหลือทางการเงินได้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จึงต้องหาแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม เป็นเงินตราต่างประเทศจำนวน 78 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 1,791,660,000 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน 22.97 บาทต่อ 1 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ) โดยมีบริษัทผู้ส่งออก 2 แห่ง³⁸ เป็นผู้ค้ำประกัน แล้วจัดสรรเงินกู้ดังกล่าวให้แก่โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ นำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่ โดยแยกเป็นส่วนของชาวไร่อ้อยร้อยละ 70 (ราคาตันละ 54.19 บาท) และของโรงงานร้อยละ 30 (ราคาตันละ 23.23 บาท) และราคาอ้อยขั้นต้นที่

³⁷ กาญจน์ ชีระกุล, “ทัศนคติของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อนโยบายการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 138 - 139.

³⁸ ขณะนั้นประเทศไทยมีบริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทรายอีก 2 บริษัท คือ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท ดำผลผลิตน้ำตาล จำกัด

คำนวณได้ในฤดูการผลิตนี้ราคาตันละ 350 บาท และเมื่อสิ้นสุดฤดูการผลิต ราคาอ้อยที่แท้จริงที่รวมส่วนเพิ่มจากเงินทุนและเงินชดเชยที่ได้จากค่าธรรมเนียมการส่งออกเท่ากับ 381 บาทต่อตันอ้อย

การบริหารอุตสาหกรรมโดยการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ได้อาศัยความร่วมมือแบบไตรภาคี คือ ราชการ กลุ่มชาวไร่อ้อย และกลุ่มโรงงานน้ำตาล เข้ามาร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ การบริหารอุตสาหกรรมยังไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างคล่องตัวนัก เนื่องจากการบริหารยังยึดหลักการบริหารตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิธีการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ ยิ่งขาดการจัดองค์กรผู้รับผิดชอบด้านตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศและองค์กรที่รับผิดชอบด้านการส่งออก และยังขาดความเข้าใจและการให้ความร่วมมือของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลบ้าง แต่รัฐบาลและกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีความพยายามผลักดันให้มีการนำระบบนี้มาใช้ โดยได้พยายามทำความเข้าใจและชักจูงกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่เห็นด้วยมาร่วมผลักดัน และได้เตรียมการเสนอร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ต่อสภาผู้แทนราษฎรไปด้วยพร้อมกัน

สถานการณ์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เกิดจากการขาดแคลนน้ำตาลทรายของโลกอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งนอกจากทำให้ประเทศผู้ผลิตต่างก็ขยายกำลังการผลิตของตน รวมทั้งประเทศไทยด้วยแล้ว ยังได้เป็นแรงจูงใจให้ประเทศผู้บริโภคนานาชาติส่งเสริมให้มีการผลิตน้ำตาลในประเทศของตนขึ้นด้วย นอกจากนั้น อุตสาหกรรมสารให้ความหวานอื่น ๆ เช่น น้ำเชื่อมจากข้าวโพด (High Fructose Corn Syrup : HFCS) ก็ขยายตัวมากขึ้น จึงทำให้ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายตลาดโลกของบางประเทศลดลง การบริโภคน้ำตาลของโลกจึงไม่สูงขึ้นตามปริมาณการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตเพิ่มมากขึ้นนั้นเกินกว่าความต้องการในตลาดโลกที่จะรองรับได้ ปริมาณน้ำตาลส่วนเกินนี้จึงสะสมเพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ในตลาดน้ำตาลโลก ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงได้ตกต่ำลงมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ทำให้ประเทศผู้ส่งออกต่างก็ประสบปัญหาเนื่องจากขยายการผลิตน้ำตาลมากในขณะที่ราคาน้ำตาลสูง รวมทั้งประเทศไทยซึ่งได้มีการขยายการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลภายในประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้นไม่มากเท่า จึงมีทำให้ประเทศไทยมีน้ำตาลทรายที่ต้องทำการส่งออกเป็นจำนวนประมาณ 4 ใน 5 ของผลผลิตน้ำตาลทั้งหมดที่ประเทศผลิตได้ ดังนั้น อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยจึงอ่อนไหวตามสภาพการค้าน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้โดยง่าย

ภาวะวิกฤติที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยต้องประสบอย่างรุนแรงอีก คือ ความแห้งแล้งในฤดูการผลิตปี 2522/2523 ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ จนสะท้อนไปถึงเสถียรภาพของรัฐบาล และฤดูการผลิตปี 2523/2524 ราคาอ้อยที่โรงงานน้ำตาลรับซื้อจากชาวไร้อ้อยที่สูงเป็นประวัติการณ์ ถึงตันละ 680 – 700 บาท และราคาอ้อยที่สูงขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อไปยังฤดูการผลิตปี 2524/2525 ชาวไร้อ้อยรายเก่าและรายใหม่ขยายและเพิ่มผลผลิตขึ้นกว่าเดิม จึงเป็นปีที่มีปริมาณผลผลิตอ้อยมากถึง 30 ล้านกว่าตัน ในขณะที่ฤดูการผลิตปี 2523/2524 มีผลผลิตอ้อยทั่วประเทศเพียง 18 ล้านตันเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกก็ลดลงเรื่อย ๆ จึงทำให้กระทบกระเทือนต่อราคาอ้อยรุนแรง ราคาที่โรงงานรับซื้อจากชาวไร้อ้อยลดลงจากปีก่อนอย่างมาก จนเหลือเพียง 250 บาท ต่อตันอ้อยเท่านั้นในปลายฤดูการผลิต

สภาพที่ไม่แน่นอนและแปรปรวนอย่างรุนแรงในฤดูการผลิตปี 2522/2523 – 2524/2525 เป็นผลให้ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพไร้อ้อยและประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตลอดจนก่อให้เกิดผลสะท้อนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทำให้มีการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในอุตสาหกรรม ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร้อ้อย ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล สำหรับฤดูการผลิตปี 2525/2526 – 2529/2530

3.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 (พ.ศ. 2527 – ปัจจุบัน)

เพื่อให้การดำเนินงานตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นรองรับ โดยเหตุผลของการมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527³⁹ คือ

1) เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย และให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาล และประชาชนผู้บริโภค

2) เพื่อให้ชาวไร้อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาล ผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

³⁹ สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย," วารสารน้ำตาล 22 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2529) : 3 – 4.

ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร ระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย

3) เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปโดยมีเสถียรภาพที่มั่นคง โดยจัดตั้ง "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" ขึ้นมาเป็นกลไกที่จะรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ต้องการจัดระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วยการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาใช้เพื่อให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลร่วมมือกับทางราชการในรูปของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวม 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยกำหนดให้ทุกคณะกรรมการมีการแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานเข้าร่วม เพื่อให้ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ในการบริหาร อันจะมีผลต่อการจัดสรรเงินรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และเกิดความเป็นธรรมชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และผู้บริโภค

และได้จัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย" (สอณ.) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชนและภาครัฐราชการ รวมทั้งให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของอุตสาหกรรมนี้ในรูปของ "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" (กอน.) เพื่อให้อุตสาหกรรมนี้ต้องพึ่งพาตนเอง อันจะมีผลทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยการจัดตั้งกองทุนมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- 2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- 4) การกระทำอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

และเนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกค่อนข้างมาก ซึ่งขณะนั้นปริมาณผลผลิตน้ำตาลของโลกที่สูงกว่าความต้องการบริโภคได้ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ และกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้ระบุไว้ให้มีการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย เพื่อเป็นการจัดระเบียบเรื่องอ้อย ทำให้มีข้อมูลพื้นฐานที่ถูกต้องเพื่อใช้สำหรับใช้กำหนดนโยบาย ควบคุม และแก้ไขปัญหาการผลิต การจัดระเบียบการผลิต การส่งเสริม การดูแลรักษา การจัดระเบียบการจำหน่ายอ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทราย กล่าวคือทำให้สามารถกำหนดพื้นที่ปลูก พันธุ์อ้อย การตัดอ้อย การขนส่ง และการรับอ้อยเข้าโรงงาน ให้สัมพันธ์กัน และสามารถกำหนดแผนการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลให้สอดคล้องกับภาวะการจำหน่าย คณะกรรมการอ้อยได้ดำเนินการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย โดยได้เริ่มจดทะเบียนในปีการผลิต 2527/2528 เป็นครั้งแรก และให้มีการจดทะเบียนอีกเป็นระยะ ๆ

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เจ้าของผลประโยชน์โดยตรง คือ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย โดยเข้าไปเป็นกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในชั้นแปรญัตติร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งต้องมีการต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างฝ่ายรัฐบาล กลุ่มชาวไร่อ้อย และกลุ่มโรงงานน้ำตาล จนในที่สุดจึงได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันให้กับนโยบายระบบแบ่งปันผลประโยชน์ได้

3.3.1 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลช่วงลดภาษีการค้าการจำหน่ายภายในประเทศ และภาษีการค้าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก (พ.ศ. 2527 – 2535)

ฤดูกาลผลิต 2526/2527 นับเป็นปีที่ 2 ที่รัฐบาลได้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วนร้อยละ 70 : 30 มาใช้ โดยในช่วงก่อนเปิดฤดูหีบอ้อย ทางราชการได้ประกาศราคาอ้อยขั้นต้นตันละ 421 บาท แต่เนื่องด้วยราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงมาก ขณะที่ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงของประเทศไทยก็สูงกว่าที่คาดไว้ จึงทำให้เกรงกันว่าเมื่อเปิดหีบอ้อยแล้ว โรงงานน้ำตาลจะไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ในราคาที่กำหนด เพราะไม่มีเงินหมุนเวียนรับซื้ออ้อย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือ โดยการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกสำหรับฤดูกาลผลิต 2526/2527 และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกกากน้ำตาล โดยเรียกเก็บในอัตราเมตริกตันละ 350 บาท โดยให้นำเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อนำมาใช้สนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยนำเงินที่คาดว่าจะเก็บได้ประมาณ 175 ล้านบาท มาพยุงราคาอ้อยให้สูงขึ้นอีก ประมาณตันละ 7.50 – 7.60 บาท แต่

สมาคมโรงงานน้ำตาลไม่เห็นด้วยกับมาตรการนี้ ทำให้ต้องยกเลิกมาตรการดังกล่าวไปในที่สุด โดยโรงงานน้ำตาลจะจ่ายเงินพิเศษให้แก่ชาวไร่อ้อยในอัตรา 175 ล้านบาท เฉลี่ยจ่ายตามจำนวนอ้อยที่โรงงานนั้น ๆ ทำการหีบ เพิ่มเติมจากราคาอ้อยที่แท้จริง และกระทรวงการคลังยังได้ให้ความช่วยเหลือต่ออุตสาหกรรมนี้อีก โดยการลดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก (ดูตารางที่ 3.4)

ในฤดูกาลผลิตนี้ ได้มีการขอจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลเพิ่มเติม โดยสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ซึ่งกลุ่มโรงงานไทยรุ่งเรืองเป็นแกนนำ ได้เสนอขอจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลคือ บริษัท ส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด ทั้งนี้เนื่องจากสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยเห็นว่า โรงงานน้ำตาลในสังกัดของตนสามารถดำเนินการส่งออกได้เอง และการที่ให้บริการ อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการส่งออกให้ นั้น ทำให้เกิดความเสียหายหลายประการ และต่อมา บริษัท ส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด ได้เข้าร่วมเป็นคู่ค้าประกันเงินกู้เพื่อการรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายฤดูกาลผลิต 2525/2526

ช่วงต้นปี พ.ศ. 2527 สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้รับเรื่องร้องเรียนจากอุตสาหกรรมอาหารว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารเพื่อการส่งออกประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากต้องซื้อน้ำตาลทรายขาวสำหรับใช้เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตในราคาที่ใช้บริโภคภายในประเทศ ซึ่งสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกมาก ทำให้ไม่สามารถที่จะแข่งขันด้านราคากับสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดต่างประเทศได้ สมาคมอุตสาหกรรมไทยจึงได้นำเรื่องเรื่องนี้เสนอไปยังคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เพื่อพิจารณาช่วยเหลือ และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรขอให้รัฐบาลช่วยเหลือโดยจัดสรรโควตาน้ำตาลภายในประเทศแก่อุตสาหกรรมอาหารที่ใช้ น้ำตาลทรายขาวเป็นวัตถุดิบที่ผลิตเพื่อการส่งออก หรือพิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น โดยท้ายที่สุดได้มีการนำเรื่องนี้เสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมและขยายตลาดน้ำตาลทรายสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก และเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวที่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกสามารถซื้อได้ในราคาที่ต่ำกว่าผู้ซื้อทั่วไป โดยผู้ผลิตต้องซื้อน้ำตาลทราย ณ ระดับราคาโรงงานก่อน แล้วจึงยื่นหนังสือขอรับเงินจ่ายคืนต่อคณะกรรมการน้ำตาลทรายภายหลัง พร้อมกับหลักฐานจากกรมศุลกากรที่แสดงว่าได้มีการส่งออกสินค้าสำเร็จรูปนั้นแล้วในจำนวนเท่ากับเงินส่วนต่างระหว่างราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงาน

ตารางที่ 3.4 อัตราภาษีการค้าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ฤดูกาลผลิต 2519/2520 - 2534/2535

หน่วย: ร้อยละ

ปีการผลิต	อัตราภาษีการค้าตามปกติ		อัตราภาษีที่เรียกเก็บ หลังจากที่รัฐบาล ให้ความอนุเคราะห์		ภาษีเงินได้ หัก ณ ที่จ่าย ของชาวไร่อ้อย
	ภายใน	ส่งออก	ภายใน	ส่งออก	
2519/2520	7.7	7.7	7.7	1.65	-
2520/2521	7.7	7.7	7.7	1.65	-
2521/2522	7.7	7.7	7.7	-	-
2522/2523	7.7	7.7	7.7	-	0.75
2523/2524	7.7	7.7	7.7	3.3	0.75
2524/2525	7.7	7.7	7.7	1.65	0.75
2525/2526	7.7	7.7	7.7	1.65	0.75
2526/2527	9.9	9.9	3.3	1.65	0.75
2527/2528	9.9	9.9	3.3	1.65	0.75
2528/2529	9.9	9.9	-	-	-
2529/2530	9.9	9.9	-	-	-
2530/2531	9.9	9.9	1.65	-	0.75
2531/2532	9.9	9.9	1.65	-	0.75
2532/2533	9.9	9.9	1.65	-	0.75
2533/2534	9.9	9.9	9.9	4.4	0.75
2534/2535	9.9	9.9	9.9	9.9	0.75

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

กับราคาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด โดยเงินจ่ายคืนดังกล่าวนี้เป็นเงินที่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนราคาที่กำหนดให้ได้มีการเปลี่ยนแปลงบ้างขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในช่วงต่าง ๆ⁴⁰ และส่งผลให้ยอดการจำหน่ายน้ำตาลโควตา ก. เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าจะได้รับราคาต่ำกว่าปกติที่ขายให้แก่ผู้ซื้อทั่วไปก็ตาม เนื่องจากหากต้องส่งน้ำตาลส่วนนี้ออกไปจำหน่ายต่างประเทศแล้ว ก็จะขายได้ในราคาต่ำกว่านี้

ฤดูกาลผลิต 2527/2528 สภาวการณ์ในปีนี้ไม่เอื้อต่อการเพาะปลูกอ้อยนัก เนื่องจากราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกที่ตกต่ำติดต่อกันมาหลายปี และยังมีแนวโน้มว่าจะตกต่ำต่อไปอีก ซึ่งได้ส่งผลต่อราคาอ้อยอย่างมาก ฝ่ายโรงงานน้ำตาลเองก็ประสบปัญหาทางการเงิน ทำให้มีการปล่อยสินเชื่อในการบำรุงไร (เงินเกี่ยว) น้อย รัฐบาลจึงต้องดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลืออีก โดยการลดอัตราภาษีการค้ำน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกและการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศในอัตราเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำไว้ 395 บาทต่อตันอ้อย ซึ่งคำนวณจากจำนวนอ้อยที่คาดว่าจะมีประมาณ 22 ล้านตันและราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกเฉลี่ยที่ 6.6216 เซนต์ต่อปอนด์ แต่ปรากฏว่าผลผลิตอ้อยที่ได้มากกว่าที่คาดไว้ในขณะที่ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกก็ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการลักลอบจำหน่าย

⁴⁰ ฤดูกาลผลิต 2527/2528 - 2530/2531 คณะกรรมการน้ำตาลทรายได้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและทรายขาวบริสุทธิ์ให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยใช้ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกเป็นเกณฑ์บวกเพิ่มค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ฤดูกาลผลิต 2531/2532 - 2537/2538 ให้ลดราคาลงร้อยละ 20 ของราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายโควตา ก. โดยพิจารณา กำหนดราคาเป็นปี ๆ ไป ราคาน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่จำหน่ายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกอยู่ในระดับ กระสอบละ 850 บาทและ 900 บาท ตามลำดับ

ฤดูกาลผลิต 2538/2539 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นว่า โดยหลักการตามภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว อุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกดังกล่าวสามารถขอคืนภาษีได้ ดังนั้น การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายควรเป็นราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย โดยน้ำตาลทรายขาวรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ราคากระสอบละ 909.50 บาท น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ราคากระสอบละ 963.00 บาท

ฤดูกาลผลิต 2540/2541 ได้ยกเลิกจำหน่ายน้ำตาลในราคาพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออก และได้กำหนดราคาจำหน่ายเท่ากับราคาจำหน่ายตามปกติให้แก่ผู้ซื้อภายในประเทศ และตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2541/2542 คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยคำนึงถึงสภาวการณ์ที่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกำลังประสบอยู่ในขณะนั้น เสมือนผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นผู้ใช้น้ำตาลในต่างประเทศ โดยการจัดน้ำตาลในส่วนดังกล่าวไว้ในโควตา ค.

น้ำตาลทรายดิบภายในประเทศ⁴¹ โดยนำเอาน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกไปแล้วกลับเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ส่งผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างมาก โดยเฉพาะราคาอ้อย ทำให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 ราคาตันละ 379.89 บาท ชาวไร้อ้อยมีภาระที่จะต้องชำระหนี้ราคาอ้อยขั้นต้นที่สูงกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายแก่โรงงานน้ำตาลในฤดูกาลผลิตต่อไป

ในฤดูกาลผลิตนี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติให้ประเทศไทยสมัครเข้าร่วมกลับไปเป็นภาคี "ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี พ.ศ. 2527" เนื่องจากเห็นว่าความตกลงฉบับนี้ไม่มีข้อผูกมัดการจำหน่ายในเรื่องที่เกี่ยวกับโควตาและราคา และในฐานะภาคีความตกลงจะทำให้มีโอกาสติดตามความเคลื่อนไหวในเรื่องการผลิต การบริโภค และการค่าน้ำตาลของโลก และนับแต่ปีการผลิต 2527/2528 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้เป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศโดยตลอด

ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 สถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกยังอยู่ในสภาวะตกต่ำต่อไป ทำให้ทางราชการได้ประกาศราคาอ้อยขั้นต้นเท่ากับ 323 บาทต่อตันเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าราคาอ้อยในฤดูกาลผลิตที่แล้วมาก อีกทั้งในฤดูกาลผลิตนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญ 3 ประการที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ

1) ปัญหานี้เงินกู้ที่กู้มาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 จำนวน 78 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถึงกำหนดชำระงวดแรกในเดือนกันยายน พ.ศ. 2528 คิดเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยรวมประมาณ 1,350 ล้านบาท หรือประมาณตันละ 53 บาท เป็นของชาวไร้อ้อยร้อยละ 70 (ประมาณ 37 บาทต่อตัน) และเป็นของโรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 (ประมาณ 16 บาทต่อตัน)

2) ปัญหาเงินส่วนต่างของราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 ซึ่งเป็นภาระหนี้สินข้ามปีของชาวไร้อ้อยที่โรงงานน้ำตาลจะต้องหักจากราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 เป็นเงินตันละ 15.11 บาท

3) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนของโรงงานน้ำตาล ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาในการจ่ายค่าอ้อยและค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทรายสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2528/2529

⁴¹ ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดให้น้ำตาลทรายดิบเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นเพื่อการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และห้ามการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาต

ซึ่งปัญหาในข้อ 1) และ 2) จะก่อปัญหากับราคาอ้อยของชาวไร่อ้อยอย่างมาก ในช่วงที่ราคาอ้อยอยู่ในระดับต่ำเช่นนี้ ทำให้ทางราชการต้องเร่งหามาตรการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของอุตสาหกรรม

โดยปัญหาภาระหนี้สินจากเงินกู้เพื่อรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินการกู้เงินเพื่อรับช่วงการชำระหนี้จำนวน 78 ล้านดอลลาร์สหรัฐ พร้อมดอกเบี้ย จากบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อเป็นการยืดเวลาการชำระหนี้ออกไปเป็นวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2529 แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่สู้ดีนัก เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินงวดแรกจึงยังไม่สามารถที่จะหาเงินมาชำระหนี้ได้ รัฐบาลจึงให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจากับกลุ่มธนาคารผู้ให้กู้ ซึ่งได้ยินยอมเลื่อนกำหนดการชำระเงินต้นและดอกเบี้ย งวดแรกเป็นวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2530 และอัตราดอกเบี้ยลดลงเหลือร้อยละ 8 ต่อปี

ส่วนปัญหาเงินส่วนต่างของราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือ โดยการยกเว้นภาษีการค้าจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศและการจำหน่ายน้ำตาลไปต่างประเทศ และภาษีเงินได้ของชาวไร่อ้อยจากการจำหน่ายอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 แล้วเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับฤดูกาลผลิตนี้ เพื่อเงินค่าธรรมเนียมพิเศษที่เก็บได้จากโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยทั้งหมดส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำไปจัดสรรชำระหนี้ของชาวไร่อ้อยที่เกิดขึ้นจากส่วนต่างของราคาอ้อยขั้นต้นและราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 ให้แก่โรงงานต่าง ๆ ตามปริมาณอ้อยที่เข้าหีบปี 2527/2528 ของแต่ละโรงงาน

ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนของโรงงานน้ำตาล ซึ่งเกิดจากสภาวะการค้าน้ำตาลทรายของประเทศและในตลาดโลกที่ตกต่ำในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา จนทำให้กลุ่มโรงงานบางกลุ่มขาดสภาพคล่องทางการเงิน หลายโรงงานไม่มั่นคงพอที่ธนาคารพาณิชย์จะมั่นใจปล่อยสินเชื่อให้ คณะรัฐมนตรีได้มีการทบทวนมติเกี่ยวกับการห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงาน โดยอนุญาตให้ออนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายได้ เพื่อที่จะให้เจ้าของโรงงานน้ำตาลสามารถขายและโอนกิจการโรงงานแก่ผู้ที่มีเงินทุนเพียงพอเข้ามาดำเนินกิจการต่อไป เพราะหากไม่อนุญาตให้มีการโอนใบอนุญาตแล้ว โรงงานน้ำตาลที่ขาดสภาพคล่องก็จะขาดแคลนเงินทุนที่จะนำไปจ่ายเป็นค่าอ้อยและค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลทราย

ซึ่งหากโรงงานไม่สามารถเปิดหีบทำการผลิตน้ำตาลทรายได้ จะเกิดความเดือนร้อนเสียหายแก่อุตสาหกรรมและประเทศได้

ต่อมาเมื่อสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลกกระตือรือร้นบ้าง ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2529 สต็อกน้ำตาลโลกลดลง และราคาค่อยขยับสูงขึ้นมาเป็นลำดับ เนื่องจากผลผลิตน้ำตาลจากประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ ๆ ของโลกลดลง โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย และคิวบา ซึ่งได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติอย่างรุนแรง ประกอบกับการระเบิดของโรงไฟฟ้าพลังงานปรมาณูที่เชอร์โนบีลของประเทศรัสเซีย ได้สร้างความเสียหายให้กับหีบที่เพาะปลูกในบริเวณใกล้เคียง ประเทศรัสเซียหันมาซื้อน้ำตาลในตลาดเสรีเป็นปริมาณมาก ทางราชการจึงประกาศปรับราคาอ้อยขั้นต้นเป็นตันละ 330 บาท ต่อมาคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ให้ความช่วยเหลือชาวไร่ อ้อยเรื่องเงินค่าอ้อยเพิ่ม ตามที่สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยและสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยเสนอว่า ราคาอ้อยที่แท้จริงปลายฤดูการผลิตปี 2528/2529 คาดว่าจะสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นประมาณ ตันละ 50 บาท จึงเห็นสมควรนำเงินร้อยละ 80 ของส่วนต่าง (ประมาณตันละ 40 บาท) จ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยเพื่อใช้เป็นเงินลงทุนในการบำรุงอ้อยในฤดูการผลิตที่จะมาถึง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความอนุเคราะห์โดยผ่านธนาคารพาณิชย์รับช่วงซื้อลดเช็คค่าอ้อยของโรงงานน้ำตาลในอัตราตันละ 25 บาท โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 วงเงินประมาณ 1,000 ล้านบาท

ฤดูกาลผลิตนี้ได้เกิดมีสมาคมโรงงานน้ำตาลอีกแห่ง โดยการร่วมกันระหว่างโรงงานน้ำตาลส่วนหนึ่ง ซึ่งมีบริษัท น้ำตาลวังขนาย จำกัด เป็นแกนนำ ได้จัดตั้ง "สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล" และจัดตั้งบริษัทส่งออกเป็นของตนเอง คือ บริษัท การค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด ในปีต่อมา

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่มีที่ท่าว่าจะสูงขึ้นก็ได้กลับตกต่ำลงไปอีก เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาได้ขายน้ำตาลทรายดิบแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2529 เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศในแถบแคริบเบียน โดยยอมให้มีการนำเข้าน้ำตาลจากกลุ่มประเทศดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเป็นกรณีพิเศษ ทำให้มีน้ำตาลส่วนเกินราคาสูงจำนวนมากซึ่งรัฐบาลต้องรับซื้อ สหรัฐอเมริกาจึงต้องระบายน้ำตาลส่วนเกินในตลาดต่างประเทศในราคาขาดทุน นโยบายนี้ได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลและผู้ผลิตข้าวโพดหวานของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองภายในประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ขายน้ำตาลทรายดิบแก่ประเทศจีนเป็นจำนวน 145,850 ตัน ในราคา 4.75 เซนต์ต่อปอนด์ ทำให้ราคาในตลาดโลกที่มีแนวโน้มจะดีขึ้น กลับตกต่ำลงอย่างกะทันหันและ

ต่อเนื่องไป โดยราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2529 อยู่ที่ 6.30 เซนต์ต่อปอนด์ ในวันที่ 29 สิงหาคม ราคาตกลงเหลือเพียง 4.7 เซนต์ต่อปอนด์ แต่ในเดือนตุลาคม ราคาที่ขยับสูงขึ้นเล็กน้อยเป็น 5.42 เซนต์ต่อปอนด์

ในฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 ได้มีบริษัทเอกชนขอรับการส่งเสริมการลงทุนจาก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อผลิตสารให้ความหวาน แต่เนื่องจากสภาพอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายที่ยังประสบความสำเร็จดี ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเห็นว่าหากมีการผลิตสารให้ความหวานภายในประเทศจะทำให้อุตสาหกรรมเสียหายมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้แจ้งไปยังคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขอให้ระงับการส่งเสริมการลงทุนผลิตสารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทุกชนิดไว้ก่อน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย และได้ขอให้สนับสนุนโครงการที่จะนำอ้อยหรือน้ำตาลทรายไปใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าสำเร็จรูปอื่น ๆ แทน อาทิเช่น ผลิตเป็นแอลกอฮอล์ เป็นต้น

ฤดูกาลผลิต 2529/2530 สภาพดินฟ้าอากาศในปีนี้ไม่เอื้อต่อการปลูกอ้อยนัก อีกทั้งการค้ำน้ำตาลของประเทศไทยก็ยังคงไม่ฟื้นตัว ชาวไร่อ้อยบางรายจึงหันไปปลูกพืชชนิดอื่น เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ข้าวฟ่าง สับปะรด ยางพารา เป็นต้น ทำให้พื้นที่ปลูกอ้อยทั่วประเทศลดลง แต่ปริมาณอ้อยและผลผลิตน้ำตาลทรายก็มากกว่าฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา เนื่องจากเขตปลูกอ้อยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบจากภาวะฝนทิ้งช่วงไม่รุนแรงนัก และโรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนเงินบำรุงไร่ ทำให้ชาวไร่สามารถบำรุงรักษาอ้อยให้มีผลผลิตสูงกว่าเดิม

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ประกาศราคาอ้อยขั้นต้นสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2529/2530 ในราคา 375 บาทต่อตันอ้อย ซึ่งเป็นราคาที่ชาวไร่อ้อยเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อน เพราะต่ำกว่าจุดคุ้มทุน คือ ต้นละ 458 บาท อีกทั้งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังมีปัญหาภาระหนี้เงินกู้เพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมจำนวน 78 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งทั้งโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยต่างต้องชำระหนี้จำนวนนี้ร่วมกัน ได้มีการผ่อนผันการชำระหนี้เรื่อยมาจนถึงกำหนดที่จะต้องชำระงวดแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2530 ในฤดูกาลผลิตนี้

เพื่อพยุงฐานะของชาวไร่อ้อยและเพื่อให้สามารถชำระหนี้เงินกู้พร้อมทั้งดอกเบี้ยที่กู้ยืมเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมซึ่งค้างมาจากปีก่อน รัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมด้วยมาตรการเดิม คือ ได้งดจัดเก็บภาษีการค้าทั้ง 3 ประเภท คือ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ ภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลเพื่อการส่งออก และภาษีเงินได้ของชาวไร่อ้อยจากการจำหน่ายอ้อยสด สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2529/2530 เป็นการชั่วคราว โดยได้ออกประกาศให้เก็บค่าธรรมเนียมจากการขายอ้อยและน้ำตาลทรายแทน และให้นำเงินค่าธรรมเนียม

ดังกล่าว เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกันเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ส่วนหนึ่ง จำนวน 750 ล้านบาทไว้ เพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ที่ได้กู้มาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้จากการงดเก็บภาษีเงินได้ของชาวไร่อ้อย ให้กันไว้เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมและค่าธรรมเนียมส่วนที่เหลือให้นำไปเพิ่มราคาอ้อยในฤดูกาลผลิตนี้

เมื่อบทเฉพาะกาลกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายฤดูกาลผลิต 2525/2526 – 2529/2530 ที่ให้ใช้นโยบายการกำหนดราคารับซื้ออ้อยให้เป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 โกล้ล้นสุดลง ซึ่งตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ได้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้เพื่อจัดระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล มักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในประเด็นของการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาอ้อย ซึ่งชาวไร่อ้อยเห็นว่ายังไม่เป็นธรรม และอีกทั้งยังเกรงว่าฝ่ายโรงงานน้ำตาลอาจเลิกล้มระบบแบ่งปันผลประโยชน์ จึงได้เริ่มมีการเจรจาร่วมระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และทางราชการ เพื่อกำหนดแนวทางในการแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่ สำหรับใช้ในฤดูกาลผลิต 2530/2531 – 2534/2535 แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2532 จึงได้มีประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2532 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ฤดูกาลผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2530/2531 – 2534/2535 ให้ใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไป

ฤดูกาลผลิต 2530/2531 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในปีนี้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งในขณะนั้นยังไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่าจะจัดอยู่ในรูปแบบใด ขณะเดียวกัน ผลผลิตอ้อยของประเทศไทยยังคงเพิ่มขึ้น เพราะฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาราคาอ้อยเริ่มสูงขึ้น และโรงงานน้ำตาลส่งเสริมการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นและมีการจ่ายเงินบำรุงไรดี จึงทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ เมตริกตันละ 405 บาท และได้กำหนดผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ กระสอบละ 168.51 บาท ซึ่งทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมีความเห็นว่า ณ ระดับราคาดังกล่าวทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้รับความเดือดร้อนและขาดทุน ขอให้รัฐบาลให้ช่วยเหลืออีก รัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือโดยการลดอัตราภาษีการค่าน้ำตาลภายในประเทศและยกเว้นภาษีการค่าน้ำตาลเพื่อการส่งออก และจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขายอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อนำเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกันเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ 750 ล้านบาทไว้ส่วนหนึ่ง

เพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ที่ได้กู้มาเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเมื่อ
 ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ส่วนเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้จากการขายน้ำตาลทราย
 ภายในประเทศให้ถือเป็นรายได้ของอุตสาหกรรม และให้กันไว้เพื่อนำไปกำหนดราคาอ้อยในฤดู
 การผลิตปี 2530/2531 และให้นำเงินค่าธรรมเนียมการขายน้ำตาลภายในประเทศและส่งออกที่
 เหลือให้นำไปเพิ่มราคาอ้อยในฤดูกาลผลิตปี 2529/2530 และเพื่อให้จ่ายตามแผนงานในการรักษา
 เสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกช่วงปลายฤดูกาลผลิต 2530/2531 ได้ขยับตัวเพิ่มสูงขึ้น
 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการซื้อน้ำตาลของประเทศในตะวันออกกลาง และมีข่าวว่าผลผลิตน้ำตาลของ
 หลาย ๆ ประเทศลดลง เนื่องจากภาวะแห้งแล้ง และการคาดการณ์ว่าราคาน้ำตาลจะสูงขึ้น ได้ทำ
 ให้นักเก็งกำไรและบริษัทยายหน้าเข้ามาซื้อตัวน้ำตาลเพื่อเก็งกำไร ทั้งที่ผลผลิตน้ำตาลและสต็อก
 น้ำตาลของโลกสูงขึ้น จากการที่ผลผลิตในบางประเทศดีขึ้นกว่าเดิม

ฤดูกาลผลิตปี 2531/2532 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูง
 กว่าปีที่ผ่านมา จากการเข้ามาซื้อน้ำตาลในตลาดโลกของประเทศจีนและรัสเซีย และเกิดความแห้ง
 แล้งในประเทศบราซิลซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่เริ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปลายฤดู
 การผลิตที่ผ่านมา จึงทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยในฤดูกาลผลิตนี้เพิ่มขึ้น
 มากกว่าฤดูกาลผลิตที่แล้วมาก

ชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลไม่พอใจกับราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการ
 ผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด ที่เท่ากับ 405
 บาทต่อตัน และที่ 168.90 บาทต่อกระสอบตามลำดับ เนื่องจากเป็นราคาที่อยู่ในระดับต่ำกว่า
 ต้นทุนการผลิต จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลลดภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ และขอให้
 งดเก็บภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเป็นเวลา 4 ปี ตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี
 2531/2532 – 2534/2535 เพื่อนำเงินที่ได้จากการลดและงดเก็บภาษีดังกล่าวมาเพิ่มเป็นราคา
 อ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น รวมทั้งเพื่อชำระหนี้เงินกู้ 78
 ล้านบาทเหรียญสหรัฐด้วย เช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ๆ มา ซึ่งรัฐบาลก็ยินยอมให้ตามข้อเสนอ ลด
 และงดเก็บภาษีการค้าเป็นเวลา 2 ปี (ฤดูกาลผลิตปี 2531/2532 – 2532/2533) และได้ปรับราคา
 ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นเพิ่มขึ้นเป็นราคาตันละ
 450 บาท และกระสอบละ 188.03 บาท ตามลำดับ ซึ่งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ให้
 นำเงินรายได้จากการลดและงดเก็บภาษีการค้า ไปใช้เพื่อการชำระหนี้เงินกู้และเพื่อรักษา
 เสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ดังนี้

1) ในกฎการผลิตปี 2531/2532 กำหนดวงเงินเพื่อใช้ในการชำระหนี้เงินกู้จำนวน 1,000 ล้านบาท และวงเงินเพื่อการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 100 ล้านบาท

2) ในกฎการผลิตปี 2532/2533 กำหนดวงเงินเพื่อใช้ในการชำระหนี้เงินกู้จำนวน 1,100 ล้านบาท และวงเงินเพื่อการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 100 ล้านบาท

กฎการผลิตนี้ ในที่สุดคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระค่าอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาล หลังจากที่ได้เริ่มมีการเจรจาร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย คือ ชาวไร้อ้อย โรงงานน้ำตาล และรัฐบาล มาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เนื่องจากมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีการแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้งเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งทุกฝ่ายเห็นชอบ จึงได้ออกเป็นประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2532 วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2532 มีผลบังคับเป็นเวลา 5 ปี ตั้งแต่กฎการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2530/2531 – 2534/2535 โดยยังคงใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่อไป เพราะเห็นว่าเป็นโครงสร้างและระบบการบริหารที่ก่อปัญหาให้แก่รัฐน้อยกว่าในระยะก่อนหน้าที่จะนำระบบแบ่งปันมาใช้ และปรับปรุงรายละเอียดให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นและให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมบางประการ ดังนี้

1) เปลี่ยนแปลงจำนวนน้ำตาลทรายดิบ โควตา ข. ที่โรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จากเดิมจำนวน 600,000 เมตริกตัน ใหม่น้อยร้อยละ 5 เป็น 600,000 เมตริกตันถ้วน โดยให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขายน้ำตาลทรายโควตา ข. ให้กับโรงงานน้ำตาลจำนวน 300,000 เมตริกตัน และส่วนที่เหลืออีก 300,000 เมตริกตัน ให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขายไปต่างประเทศ โดยให้ผู้แทนฝ่ายชาวไร้อ้อยเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการส่งขายเอง

2) รายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลภายในและส่งออกต่างประเทศ ให้แบ่งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลโดยร้อยละ 70 เป็นของชาวไร้อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล

3) รายรับจากการขายผลพลอยได้ทั้งหมดให้ตกเป็นของโรงงาน โดยให้โรงงานน้ำตาลเป็นผู้ขายทั้งภายในและส่งออกนอกราชอาณาจักร โดยไม่มีการควบคุม แต่อาจให้มีการตรวจสอบคุณภาพได้เฉพาะกรณี สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในส่วนของผลพลอยได้ให้โรงงานน้ำตาลเป็นผู้รับผิดชอบ

4) ให้โรงงานน้ำตาลเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายให้แก่ชาวไร่อ้อย ต้นละ 10 บาท

5) ค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลให้ป็นดังต่อไปนี้

(1) ค่าโกดังและค่าประกันภัย ให้เป็นภาระของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในสัดส่วน 70 : 30

(2) ค่าขนส่งน้ำตาลส่งออกโควตา ข. และโควตา ค. ให้เป็นภาระของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในสัดส่วน 50 : 50

ฤดูกาลผลิตปี 2532/2533 ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ยังคงสูงต่อเนื่องจากฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา อยู่ในระดับราคา 10 - 13 เซนต์ต่อปอนด์ ทำให้โรงงานน้ำตาลในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีการส่งเสริมให้ขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย แต่เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงทำให้ผลผลิตลดลงกว่าปีที่ผ่านมา ผลผลิตน้ำตาลทรายจึงลดลงตามไปด้วย ราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่คาดว่าจะมีแนวโน้มดีขึ้น ทำให้ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นสูงขึ้นกว่าฤดูกาลผลิตที่แล้ว โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ขอความร่วมมือจากโรงงานให้ทรงรองจ่ายเงินให้ชาวไร่อ้อยเพื่อนำไปบำรุงรักษาอ้อยต่อและอ้อยปลูกใหม่ในอัตราเมตริกตันละ 85 บาท และให้ชาวไร่อ้อยชำระคืนเมื่อโรงงานจ่ายค่าอ้อยขั้นสุดท้าย เพื่อเป็นการช่วยเหลือด้านเงินทุนหมุนเวียนแก่ชาวไร่อ้อย

ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังมีแนวโน้มสูงขึ้น ราคาเฉลี่ยตลอดปีการผลิต 2532/2533 อยู่ในระดับประมาณ 14 เซนต์ต่อปอนด์ ซึ่งส่งผลดีต่อรายรับของอุตสาหกรรม ทำให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีที่แล้ว และเป็นราคาที่สูงที่สุดตั้งแต่เริ่มใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2525/2526 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.5 ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขัณฑ์และขัณฑ์สุดท้าย
ฤดูการผลิต 2525/2526 – 2545/2546

ปีการผลิต	ราคาอ้อยขัณฑ์	ราคาอ้อยขัณฑ์	ผลตอบแทนการ	ผลตอบแทนการผลิต
	(บาทต่อตัน)	สุดท้าย	ผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายขัณฑ์	และจำหน่ายน้ำตาล ทราย ขัณฑ์สุดท้าย
	(บาทต่อตัน)	(บาทต่อตัน)	(บาทต่อกระสอบ)	(บาทต่อกระสอบ)
2525/2526	350	381.00	-	-
2526/2527	421	421.00	-	-
2527/2528	395	379.89	-	-
2528/2529	330	388.00	-	-
2529/2530	375	408.00	-	-
2530/2531	405	462.00	168.51	241.12
2531/2532	450	527.45	188.03	237.87
2532/2533	460	596.55	191.15	287.29
2533/2534	460	442.10	193.40	243.42
2534/2535	399	480.00	167.49	227.98
2535/2536	420	516.30	177.23	246.79
2536/2537	490	533.01	207.55	257.03
2537/2538	520	569.27	236.11	269.70
2538/2539	500	537.61	225.57	287.16
2539/2540	600	560.85	273.47	291.95
2540/2541	600	702.59	273.47	369.40
2541/2542	500	484.59	227.97	224.34
2542/2543	450	478.27	211.66	218.08
2543/2544	600	688.71	305.44	317.27
2544/2545	530	587.16	250.79	244.05

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2533 จัดตั้ง "สถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ" ขึ้น โดยเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความรู้ความสามารถของนักวิจัยและนักวิชาการในด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากมีหลายหน่วยงานของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่ดำเนินงานในด้านวิจัยและกระจัดกระจายกันอยู่โดยมีการดำเนินงานวิจัยที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นผลให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายไม่ได้รับประโยชน์จากผลการวิจัยเท่าที่ควร ซึ่งการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติ จะทำให้ร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางและแผนงานการวิจัยพัฒนา และส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานวิจัยและการถ่ายทอดผลงานวิจัยเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ทั้งที่เป็นเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีต้นทุนที่ต่ำลง ดังที่เป็นปัญหาเมื่อประกาศราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำในหลายฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมักจะประสบกับปัญหาราคาไม่คุ้มทุน

ฤดูกาลผลิตปี 2533/2534 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มลดลง ระดับปริมาณการผลิตของโลกมีมากกว่าปริมาณการบริโภค เป็นผลมาจากการขยายการผลิตของหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย จีน อินเดีย และเม็กซิโก ในช่วงที่ราคาน้ำตาลตลาดโลกที่สูงขึ้น ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกปีนี้จึงลดลงเหลือประมาณ 8 – 9 เซนต์ต่อปอนด์ (ดูตารางที่ 3.6) แต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกของประเทศไทย เนื่องจากชาวไร่อ้อยเห็นว่าผลตอบแทนยังอยู่ในระดับที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และยังคงมีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยในเขตโดยรอบบริเวณโรงงาน โดยเฉพาะในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากมีการย้ายโรงงานจากเขตภาคกลางไปตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และย้ายจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปตั้งในเขตภาคกลาง ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยจึงเพิ่มสูงขึ้นอีก

ในเบื้องต้นคณะกรรมการบริหารได้คำนวณราคาอ้อยขั้นต่ำประจำฤดูกาลผลิตปี 2533/2534 เท่ากับ 440 บาทต่อตัน แต่ปรากฏว่าตัวแทนสถาบันชาวไร่อ้อยไม่เห็นด้วยกับราคาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าราคาอ้อยขั้นต่ำอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่ชาวไร่อ้อยมีค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อยสูงขึ้น อันมีสาเหตุจากสถานการณ์สงครามในตะวันออกเฉียงกลางซึ่งมีผลทำให้น้ำมันสูงขึ้น จึงขอให้คณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ที่ระดับ 460 บาทต่อตัน ซึ่งตัวแทนจากสมาคมโรงงานน้ำตาล ต่างก็ยินดีที่จะให้ความร่วมมือกันจ่ายราคาอ้อยขั้นต่ำที่ระดับนี้

ตารางที่ 3.6 ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดนิวยอร์กเฉลี่ยรายเดือน พ.ศ. 2526 - 2548

ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ราคาเฉลี่ย	
													เซนต์ต่อปอนด์	บาทต่อกระสอบ
2526	5.97	6.40	6.18	6.71	9.26	10.78	10.53	10.52	9.44	9.68	8.51	7.81	8.48	446.79
2527	6.95	6.57	6.44	5.96	5.58	5.48	4.51	4.01	4.04	4.66	4.41	3.51	5.18	268.35
2528	3.59	3.66	3.78	3.37	2.77	2.74	3.24	4.34	5.14	5.01	5.53	5.37	4.05	241.95
2529	4.73	5.55	7.07	8.37	7.61	6.38	5.61	5.50	4.67	5.42	5.93	5.66	6.04	348.95
2530	6.39	7.34	7.51	6.64	6.71	6.40	6.03	5.57	5.78	6.60	7.26	8.25	6.71	378.49
2531	9.64	8.40	8.48	8.49	8.85	10.51	14.01	11.10	10.18	10.31	10.82	11.28	10.17	565.12
2532	9.68	10.49	11.54	12.14	11.93	12.63	14.01	13.96	14.16	14.42	15.02	13.52	12.79	721.90
2533	14.38	14.64	15.39	15.24	14.62	12.99	11.92	10.91	11.00	9.77	10.00	9.72	12.55	705.40
2534	8.88	8.57	9.22	8.55	7.88	9.37	10.26	9.45	9.39	9.10	8.79	9.03	9.04	506.66
2535	8.43	8.06	8.22	9.53	9.62	10.52	10.30	9.78	9.28	8.66	8.54	8.15	9.09	507.06
2536	8.27	8.61	10.75	11.30	11.87	10.35	9.59	9.30	9.52	10.25	10.08	10.48	10.03	557.72
2537	10.29	10.80	11.71	11.06	11.79	12.04	11.73	12.05	12.63	12.75	13.88	14.76	12.12	669.57
2538	14.87	14.43	14.58	13.66	13.49	13.99	13.47	13.70	12.72	11.94	11.96	12.40	13.43	735.99
2539	12.57	12.96	13.04	12.43	11.98	12.55	12.82	12.32	11.93	11.65	11.29	11.36	12.24	681.18

ตารางที่ 3.6 ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดนิวยอร์กเฉลี่ยรายเดือน พ.ศ. 2526 - 2548 (ต่อ)

ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ราคาเฉลี่ย	
													เซนต์ต่อปอนด์	บาทต่อกระสอบ
2540	11.13	11.06	11.17	11.50	11.54	12.02	12.09	12.54	12.65	12.86	13.22	12.89	12.06	828.98
2541	11.71	11.06	10.66	10.27	10.20	9.33	9.70	9.50	8.21	8.24	8.74	8.88	9.71	880.74
2542	8.45	7.05	6.16	5.44	5.83	6.68	6.11	6.39	6.98	6.90	6.54	6.00	6.54	544.20
2543	5.64	5.50	5.54	6.46	7.40	8.72	9.62	11.14	10.35	10.95	10.02	10.23	8.46	747.53
2544	10.65	10.26	9.64	9.27	10.02	9.80	9.48	8.76	8.63	7.26	7.80	8.02	9.13	893.53
2545	7.97	6.82	7.27	7.12	7.33	7.07	8.02	7.86	8.54	8.84	8.86	8.76	7.87	744.66
2546	8.50	9.15	8.51	7.92	7.42	6.85	7.18	7.31	6.70	6.74	6.83	6.95	7.51	685.49
2547	6.42	7.01	8.24	8.21	8.08	8.42	9.17	8.99	9.10	9.84	9.65	10.19	8.61	762.50
2548	10.32	10.51												

ที่มา: F.O. Licht's International Sugar and Sweetener Report

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้ออกประกาศ โดยกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ ราคาเมตริกตันละ 460 บาท ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ กระสอบละ 193.40 บาท แม้ในขณะนั้นราคาน้ำตาลตลาดโลกจะต่ำก็ตาม นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงให้มาตรการช่วยเหลือทางด้านภาษีต่อไป โดยลดภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลเพื่อการส่งออก จากอัตราร้อยละ 9.9 เหลือร้อยละ 4.4 และให้นำเงินจากการลดภาษีไปชำระหนี้เงินกู้ที่ค้างอยู่ประมาณ 1,000 ล้านบาท

ฤดูกาลผลิตปี 2534/2535 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำถึงปานกลาง แต่เนื่องจากอ้อยยังคงเป็นพืชเศรษฐกิจที่ผู้ปลูกมีอำนาจต่อรองสูงกับทางราชการและให้ผลตอบแทนดีกว่าพืชอื่น มีตลาดรับซื้อที่แน่นอน จึงมีเกษตรกรในบางพื้นที่เปลี่ยนจากการทำไร่มันสำปะหลังและข้าวมาปลูกอ้อยแทน ทำให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลทรายยังขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อไป

ราคาอ้อยขั้นต่ำสำหรับฤดูกาลผลิตนี้เท่ากับ 399 บาทต่อตัน ซึ่งต่ำกว่าราคาของฤดูกาลผลิตที่แล้วอย่างมาก รัฐบาลจึงได้ขอความร่วมมือจากโรงงานน้ำตาลให้จ่ายเงินยืมแก่ชาวไร้อ้อยเพิ่มจากราคาที่กำหนดไว้อีกตันละ 29 บาท โดยไม่คิดดอกเบี้ย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านเงินทุนของชาวไร้อ้อย ซึ่งโรงงานจะหักเงินยืมค่าอ้อยส่วนเพิ่มนั้นจากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี 2534/2535 และให้งดส่งเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เนื่องจากราคาอ้อยและราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น ประกอบกับการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี 2534/2535 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต้องนำเงินจำนวนประมาณ 107 ล้านบาท เข้ากองทุนเพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ที่ค้างอยู่ให้หมด ซึ่งนับว่าเป็นภาระของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างมาก จึงให้ดำเนินการส่งเงินเข้ากองทุนตามผลต่างระหว่างรายได้สุทธิและค่าอ้อยในฤดูกาลผลิตปีต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 กำหนดเป็นนโยบายให้มีการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน แต่เนื่องจากนับตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 เป็นต้นมา การจัดสรรรายได้ของอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้น การกำหนดให้มีการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพ แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ และวิธีการคำนวณราคาอ้อยตามคุณภาพที่สอดคล้องกับระบบแบ่งปัน

ผลประโยชน์ จึงทำให้ไม่สามารถทำให้เกิดการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพทั่วประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา

จนกระทั่งฤดูกาลผลิตนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณา ทบทวนนโยบายและโครงสร้างเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ปลูกพืชอื่น ๆ ซึ่งได้มีมติห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นใหม่ ห้ามย้าย และขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากส่งผลให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่การปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และให้มีการเปลี่ยนระบบการซื้อขายอ้อยจากการซื้อขายด้วยน้ำหนักมาเป็นการซื้อขายด้วยคุณภาพความหวาน (Commercial Cane Sugar : C.C.S.) ในฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 โดยกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปรับปรุงและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายระยะ 5 ปี (ฤดูกาลผลิต 2535/2536 – 2539/2540) ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 แผน สรุปได้ดังนี้ คือ

1) การปลูกและผลิตอ้อย ได้กำหนดเป้าหมายไว้ไม่เกิน 55 ล้านตัน รักษาระดับพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในระดับที่คงที่ และเพิ่มผลผลิตอ้อยเฉลี่ยจาก 9.5 เป็น 12.0 ตันต่อไร่ คุณภาพอ้อยเพิ่มจาก 10 เป็น 12 C.C.S.

2) การผลิตน้ำตาลทราย ได้กำหนดเป้าหมายไว้ไม่เกิน 56 ล้านกระสอบ ผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อย จากตันละ 95 กิโลกรัม เป็น 120 กิโลกรัม และกำลังการผลิตเพิ่มจากปีละ 100 วัน เป็น 120 วัน

3) ให้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการซื้อขายอ้อยด้วยน้ำหนักไปเป็นการซื้อขายอ้อยด้วยระบบคุณภาพความหวานตั้งแต่ปีการผลิต 2535/2536 เป็นต้นไป

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2532 เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ที่ใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี (ฤดูกาลผลิต 2530/2531 – 2534/2535) กำลังจะสิ้นสุดลงในฤดูกาลผลิตนี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวหลายครั้ง แต่ผู้แทนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งในส่วนของผู้แทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และราชการ ได้พิจารณาเห็นว่าเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยรวม ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มอยู่ในภาวะที่ตื้นเขิน เพื่อจะได้มีน้ำตาลจำหน่ายไปต่างประเทศได้ จึงได้มีมติ

ให้ถือแนวทางการปฏิบัติการแบ่งปันผลประโยชน์ตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2532 ต่อไปอีก 2 ปี ตั้งแต่ฤดูการผลิต 2535/2536 – 2536/2537 และได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางส่วน คือ เปลี่ยนแปลงจำนวนน้ำตาลทรายดิบ โคเวตา ข. ที่โรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จากเดิมจำนวน 600,000 เมตริกตัน เป็น 800,000 เมตริกตัน ตั้งแต่ฤดูการผลิต 2535/2536 – 2536/2537 โดยให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด จำหน่ายน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ให้กับโรงงานน้ำตาลจำนวน 400,000 เมตริกตัน และส่วนที่เหลือให้ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ขายไปต่างประเทศ โดยการซื้อขายและการชำระราคาอ้อยตามคุณภาพมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ฤดูการผลิตน้ำตาลทรายปี 2535/2536

และได้มีการจัดบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายไปจำหน่ายต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก โดยบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ได้ยื่นคำขอต่อกระทรวงอุตสาหกรรม ขออนุญาตจัดตั้ง เนื่องจากการส่งออกผ่านบริษัทผู้ส่งออกบางครั้งทำให้ประสบปัญหาการล่าช้าทางด้านเอกสาร ประกอบกับบริษัทในเครือได้ประกอบกิจการ Sugar Terminal ซึ่งเป็นระบบขนถ่ายน้ำตาลที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง ตลอดจนมีคลังสินค้าขนาดใหญ่อยู่แล้ว จึงมีความประสงค์จะขอจัดตั้งบริษัทส่งออกของตนเอง คือ บริษัท แปซิฟิก ซูการ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด และต่อมา บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด ได้ยื่นคำขออนุมัติจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายของบริษัทและบริษัทในเครือคือ บริษัท เคเอสแอลเอ็กซ์พอร์ต เทรดิง จำกัด โดยบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายทั้ง 2 แห่งมีภาระผูกพัน คือ ภาระในการส่งน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ข. ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด และภาระผูกพันในการปฏิบัติตามระเบียบ บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตนี้ มีความยุ่งยากเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลได้ยกเลิกระบบภาษีการค้าและนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ซึ่งกำหนดให้การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียภาษี แต่การจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 โดยโรงงานน้ำตาลจะเป็นผู้นำส่งเงินภาษีดังกล่าวแก่กรมสรรพากร และโรงงานน้ำตาลจะสามารถขอรับเงินคืนจากกรมสรรพากรได้ในกรณี que ภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย ทำให้มีเรื่องขัดแย้งกันเรื่องเงินคืนภาษีว่าควรรวมเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมหรือไม่

แม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือ การนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้เพื่อลดภาระของรัฐบาล ลดความ

ขัดแย้งในการซื้อขายอ้อย และสร้างความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาล ชาวไร้อ้อย รวมถึงผู้บริโภคภายในประเทศให้มีน้ำตาลบริโภคอย่างพอเพียงในราคาที่มีเสถียรภาพ แต่ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลก็ยังคงเกิดขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะนำมาคำนวณราคาอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงปัญหาราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตเสมอ ซึ่งทำให้ในที่สุดทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ โดยลดหรืองดเก็บภาษีการค้าและนำเงินที่ได้จากการงดเก็บภาษีมาช่วยเหลืออุตสาหกรรมแทน ซึ่งไม่ต่างจากการให้รัฐบาลนำเงินมาช่วยอุดหนุน

ข้อมูลภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทราย ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2525/2526 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ จนกระทั่งฤดูการผลิต 2533/2534 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่ใช้ระบบภาษีการค้า เมื่อประสบกับปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้ใช้มาตรการทางภาษีเป็นมาตรการหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีการลดภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในประเทศและส่งออกในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละปี โดยตามมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้นำเงินส่วนลดภาษีดังกล่าวมาใช้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ โดยประมาณดังนี้

- 1) ชำระหนี้สินของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย 4,401.30 ล้านบาท
- 2) เพิ่มเป็นค่าอ้อย 6,451.48 ล้านบาท
- 3) เพิ่มเป็นผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 1,797.74 ล้านบาท
- 4) รักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรม 433.22 ล้านบาท

3.3.2 การนำระบบซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานมาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2536 - 2539)

สถานการณ์การผลิตในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยลดลง เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศแห้งแล้งกว่าปีที่ผ่านมา และชาวไร้อ้อยบางส่วนหันไปประกอบอาชีพอื่นหรือปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า

ฤดูการผลิตนี้เป็นปีที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวานมาใช้ทั่วประเทศ เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดราคาอ้อยตามน้ำหนักแต่เพียงอย่างเดียวไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างชาวไร้อ้อยด้วยกันเอง ระหว่างชาวไร้อ้อยกับโรงงานน้ำตาล และระหว่างโรงงานน้ำตาลกับโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้เพราะหากชาวไร้อ้อยที่บำรุง

อ้อยอย่างดี อ้อยมีความหวานสูง เมื่อขายให้กับโรงงานน้ำตาลที่ซื้อโดยคิดตามน้ำหนักก็จะได้ค่าตอบแทนเช่นเดียวกับอ้อยที่มีคุณภาพด้อยกว่า ส่วนในด้านโรงงานน้ำตาล ถ้าโรงงานได้อ้อยที่คุณภาพดี ผลผลิตน้ำตาลก็จะได้มาก โรงงานใดได้อ้อยคุณภาพไม่ดี ผลผลิตน้ำตาลก็จะน้อย และเป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตสูง ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เกิดการพัฒนาทั้งด้านชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล การซื้อขายอ้อยตามคุณภาพ ทำให้อ้อยที่น้ำหนักเท่ากัน จะมีราคาแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับว่าอ้อยนั้น ๆ สามารถนำมาผลิตเป็นน้ำตาลทรายได้มากน้อยเพียงใด เป็นวิธีที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตทั้ง 2 ฝ่าย และเป็นวิธีที่ใช้กันในประเทศผู้ผลิตอ้อยที่สำคัญของโลก ประเทศไทยได้นำวิธีการของประเทศออสเตรเลียมาประยุกต์ใช้ การซื้อขายอ้อยตามคุณภาพกระทำโดยจะนำตัวอย่างน้ำอ้อยที่หีบได้บางส่วนไปตรวจสอบและวัดออกมาเป็นค่า C.C.S. (Commercial Cane Sugar) โดยฤดูกาลผลิต 2535/2536 ได้กำหนดราคาอ้อยขั้นต้น ราคาเมตริกตันละ 420 บาท ณ ระดับความหวานที่ 10 C.C.S. และอัตราการขึ้นลงต่อ 1 หน่วย C.C.S. เท่ากับ 25.2 บาทต่อเมตริกตัน และให้โรงงานน้ำตาลทรงจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ชาวไร่อ้อยเพิ่มจากราคาอ้อยที่ได้กำหนดไว้อีกเมตริกตันละ 10 บาท เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในด้านเงินทุนหมุนเวียนของชาวไร่อ้อย

ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตนี้ ยังคงมีความยุ่งยากเกิดขึ้นจากการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ ตกลงเรื่องภาษีการจำหน่ายภายในประเทศไม่ได้ว่าจะจัดเก็บหรือไม่ ในอัตราเท่าใด และความขัดแย้งเรื่องเงินคืนภาษีของภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศของฤดูกาลผลิต 2534/2535 และ 2535/2536 ตัวแทนชาวไร่อ้อยเห็นว่าโรงงานน้ำตาลได้รับเงินคืนภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายมา 2 ปีการผลิต และยังไม่ได้นำผลต่างของภาษีซื้อและภาษีขายมาคำนวณราคาอ้อย แต่เพราะขณะนั้นยังไม่มีตัวเลขเงินคืนภาษี ฝ่ายชาวไร่อ้อยจึงขอให้นำภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในทั้ง 2 ปีการผลิตทั้งหมดมาเป็นรายได้ของระบบ และเมื่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตัวเลขเงินคืนภาษีแล้วให้นำมาปรับลดในการคำนวณราคาอ้อยฤดูกาลผลิตปีถัดไป ส่วนทางราชการเห็นว่าให้นำสัดส่วนต้นทุนของโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจและส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลมาเป็นตัวเลขพื้นฐานในการคำนวณภาษีคืนของทั้ง 2 ฤดูกาลผลิต เมื่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายทราบตัวเลขจากกรมสรรพากรหรือจากโรงงานน้ำตาลแล้วจึงให้มีการปรับเปลี่ยนเงินคืนภาษีในฤดูกาลผลิตปีถัดไป

ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีการประชุมหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่ได้ข้อตกลงที่แน่นอน จนกระทั่งการประชุมเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2536 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้มีความเห็นว่า เพื่อให้การจ่ายเงินค่าอ้อยขั้นสุดท้ายเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด จึงให้เพิ่มเงินราคาอ้อยขั้นสุดท้ายให้แก่ชาวไร่อ้อยอีกตันละ 17

บาท และ คณะกรรมการจะได้พิจารณาหาข้อยุติเรื่องเงินภาษีที่ดินดังกล่าวต่อไป โดยราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ 10 C.C.S. ต้นละ 516.30 บาท (โดยได้รวมเงินทดรองจ่ายต้นอ้อยละ 17 บาท และเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจำนวน 200 ล้านบาท เข้าด้วยแล้ว) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายที่กระสอบละ 246.79 บาท

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายระยะ 5 ปีต่อไปอีก ตั้งแต่ฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2535/2536 – 2539/2540 ซึ่งคณะกรรมการได้มีประกาศในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2536 เรื่อง กำหนดแผนการปลูกและการผลิตน้ำตาลทราย สรุปได้ดังนี้

1) การปลูกและผลิตอ้อยกำหนดเป้าหมายไว้ไม่เกิน 55 ล้านตัน โดยให้ปรับปรุงผลผลิตอ้อยต่อไร่ให้อยู่ในระดับ 12 ตันต่อไร่ และให้พัฒนาคุณภาพความหวานของอ้อยให้อยู่ในระดับ 12 C.C.S.

2) การผลิตน้ำตาลทรายให้กำหนดไว้ไม่เกิน 56 ล้านกระสอบ โดยให้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการซื้อขายอ้อยด้วยน้ำหนักไปเป็นการซื้อขายอ้อยด้วยระบบคุณภาพความหวาน ตั้งแต่ปีการผลิต 2535/2536 เป็นต้นไป และให้ปรับปรุงผลผลิตน้ำตาลทรายต่อต้นอ้อยให้อยู่ในระดับ 120 กิโลกรัมต่อต้นอ้อย

ช่วงต้นฤดูกาลผลิตปี 2536/2537 การกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นยังไม่สามารถสรุปในราคาเดียวกันได้ระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนโรงงานน้ำตาล เนื่องจากมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในเรื่องหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดราคาอ้อย จนในที่สุดต้องใช้หลักการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกันกับฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 ต่อไปอีก 1 ปี ราคาอ้อยขั้นต้นในอัตราเมตริกตันละ 490 บาท ณ ระดับคุณภาพความหวานที่ 10 C.C.S. และหากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นให้นำเงินส่วนร้อยละ 70 ของชาวไร่อ้อยที่เก็บเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลไว้รักษาเสถียรภาพด้านราคาของฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 มาชดเชยจ่ายคืนให้แก่โรงงานน้ำตาล แต่ปีนี้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับที่ดี เมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิตแล้ว ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีมติเห็นชอบให้นำเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายฤดูกาลผลิตปี 2536/2537 เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคา จำนวน 100 ล้านบาท ซึ่งได้คำนวณในราคาอ้อยขั้นสุดท้ายด้วยแล้ว

ฤดูกาลผลิตปี 2537/2538 มีการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากสภาพอากาศเอื้ออำนวย มีฝนตกชุกสม่ำเสมอตลอดปี ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังอยู่ในเกณฑ์ดี ประกอบกับแรงจูงใจจากราคาอ้อยที่สูงขึ้นในฤดูกาลผลิตที่แล้ว ปริมาณอ้อยเข้าหีบจึงเพิ่มขึ้นจากฤดูกาลผลิต 2536/2537 กว่า 12 ล้านตัน (ดูตารางที่ 3.7) อย่างไรก็ตาม ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลยังคงมีความขัดแย้งกันในประเด็นของภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งรายละเอียดรายรับและค่าใช้จ่ายในการคำนวณราคาอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตนี้

ก่อนเปิดหีบอ้อยฤดูกาลผลิต 2537/2538 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ข้อสรุปในข้อขัดแย้งดังกล่าว ได้ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2537/2538 – 2541/2542 รวมเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยได้มีมติเห็นชอบให้ใช้ตัวเลขภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อนำมาคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตขั้นสุดท้ายปี 2537/2538 ในอัตราร้อยละ 7

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อนุมัติให้ บริษัท น้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด จัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลเป็นของตนเอง ชื่อว่า บริษัท ที.ไอ.เอส.เอส. จำกัด รวมแล้วประเทศไทยมีบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายทั้งสิ้น 7 บริษัท

เนื่องจากประเทศไทยได้สมัครเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 โดยไทยได้ประกาศเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ ซึ่ง 1 ในนั้นคือ สินค้าน้ำตาลทราย โดยประเทศที่ต้องการจะส่งสินค้าออกมาประเทศไทยหรือผู้นำเข้าของประเทศไทยจะนำเข้าสินค้า 23 รายการ จะได้รับสิทธิชำระภาษีแต่ละสินค้าในอัตราภาษีตามประกาศที่ประเทศไทยกำหนดในแต่ละปีตามความผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลกหรือภาคี GATT ค.ศ. 1947 ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศ เรื่อง การได้รับสิทธิชำระภาษีตามพันธกรณีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก สำหรับสินค้าน้ำตาลที่ได้จากอ้อยและหัวบีท และซูโครสที่บริสุทธิ์ในทางเคมีในลักษณะของแข็ง พ.ศ. 2538 โดยกำหนดให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้นำเข้าแต่เพียงผู้เดียว ในปริมาณน้ำตาลที่กระทรวงพาณิชย์จะออกหนังสือรับรองให้

ตารางที่ 3.7 พื้นที่เพาะปลูกอ้อย ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ฤดูกาลผลิต 2526/2527 - 2545/2546

ฤดูกาลผลิต	พื้นที่เพาะปลูก (พันไร่)	ผลผลิตอ้อย (ล้านตัน)	ปริมาณน้ำตาลทราย (พันตัน)
2526/2527	3,551	23.09	2,214
2527/2528	3,804	25.05	2,468
2528/2529	3,860	24.00	2,478
2529/2530	3,464	24.44	2,535
2530/2531	3,750	27.19	2,591
2531/2532	4,129	36.67	3,899
2532/2533	4,290	33.56	3,349
2533/2534	5,283	40.44	3,831
2534/2535	6,059	47.50	4,877
2535/2536	6,043	34.71	3,618
2536/2537	6,031	37.57	3,822
2537/2538	6,019	50.46	5,265
2538/2539	6,525	57.69	6,026
2539/2540	5,889	56.19	5,820
2540/2541	5,751	42.20	4,094
2541/2542	5,890	50.06	5,192
2542/2543	5,615	53.12	5,520
2543/2544	5,806	48.65	4,982
2544/2545	6,040	52.14	6,141
2545/2546	7,170	74.07	7,286

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ฤดูกาลผลิตปี 2538/2539 ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลยังคงเพิ่มขึ้น เนื่องจากสภาพอากาศเอื้ออำนวย และการย้ายโรงงานน้ำตาลทำให้มีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น แต่ชาวไร่อ้อยประสบกับสภาวะการขาดแคลนแรงงานและราคารับซื้ออ้อยต่ำ อย่างไรก็ดี ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายยังคงอยู่ในเกณฑ์ดีแม้จะต่ำกว่าปีที่แล้ว

ในฤดูกาลผลิตนี้สถาบันชาวไร่อ้อยได้เสนอแนวคิดที่สำคัญแก่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิต 2538/2539 เป็นรายเขต แต่ว่าในฤดูกาลผลิตนี้ได้ประกาศใช้บังคับโดยคำนวณเป็นราคารวมทั่วประเทศและมีการเงินค่าอ้อยขั้นต้นไปหมดแล้ว จึงเห็นว่าควรเริ่มดำเนินการในฤดูกาลผลิตปี 2539/2540 เป็นต้นไป เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้ได้รับทราบและเตรียมการสำหรับนโยบายดังกล่าวล่วงหน้า ดังนั้น ในฤดูกาลผลิต 2538/2539 จึงยังคงกำหนดราคาอ้อยเป็นราคาเฉลี่ยทั่วประเทศต่อไปอีกปีหนึ่ง

การนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพมาใช้ เป็นความคิดริเริ่มที่ต้องการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทย และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งโรงงานน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อย ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2539 เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในเกณฑ์ดี จะเห็นได้ว่าทำให้ไม่มีข้อเรียกร้องจากขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลมากนัก

3.3.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายหลังการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขต (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน)

ฤดูกาลผลิตปี 2539/2540 เป็นปีแรกที่ทำให้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขต ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2539/2540 – 2541/2542 การคำนวณราคาอ้อยเป็นรายเขตมีประโยชน์ คือ เพื่อให้ชาวไร่อ้อยแต่ละเขตปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ได้อ้อยที่มีความหวานสูงขึ้น และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยในเขตที่สามารถผลิตอ้อยได้มีระดับความหวานมากกว่าเขตอื่น อีกทั้งเป็นการป้องกันปัญหาส่งอ้อยข้ามเขต ในฤดูกาลผลิต 2539/2540 นับเป็นปีที่ดีสำหรับการส่งออกของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังอยู่ในระดับสูง

แต่การดำเนินการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขตก็ประสบปัญหา เมื่อสมาคมชาวไร้อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นธรรม เพราะตอนที่ประกาศให้กำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขตนั้น ได้มีผลบังคับให้สามารถคำนวณราคาอ้อยย้อนหลังไปในฤดูกาลผลิต 2539/2540 ทั้ง ๆ ที่การผลิตน้ำตาลทรายในฤดูนั้นผ่านมาแล้ว ผลการฟ้องร้องครั้งนี้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2547 โดยฝ่ายสมาคมชาวไร้อ้อยเขต 6 ชนะคดี ทำให้ต้องคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต 2539/2540 – 2541/2542 เป็นราคาเดียวทั่วประเทศ มีทั้งชาวไร้อ้อยที่ได้รับเงินค่าอ้อยเพิ่มจากโรงงานน้ำตาล และชาวไร้อ้อยที่จะต้องจ่ายเงินค่าอ้อยคืนให้กับโรงงานน้ำตาล โดยเฉพาะชาวไร้อ้อยภาคอีสานซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการคำนวณราคาอ้อยแบบรายเขตตามความหวานมากที่สุด รวมไปถึงผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าผลตอบแทนขั้นต้น ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลต้องคืนเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย รวมเป็นมูลค่าประมาณ 1,000 ล้านบาท ซึ่งทำให้ชาวไร้อ้อยที่ต้องจ่ายเงินคืนเดือดร้อนมาก เพราะสภาพคล่องทางการเงินของอุตสาหกรรมใน พ.ศ. 2547 ก็ไม่ดีนัก

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลได้ดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดแผนปรับปรุงและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายระยะ 5 ปี (ฤดูกาลผลิต 2540/2541 – 2544/2545) อย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงผลผลิตเฉลี่ยของอ้อยให้ได้ 12 ตันต่อไร่ และคุณภาพความหวานเป็น 12.4 C.C.S. และปรับปรุงผลผลิตน้ำตาลทรายเป็น 113 กิโลกรัมต่อตันอ้อย

ฤดูกาลผลิตปี 2540/2541 ปริมาณผลผลิตอ้อยที่เข้าหีบในฤดูกาลนี้ลดลงจากปีก่อนมาก เนื่องจากประเทศไทยประสบกับภาวะภัยแล้งจากปรากฏการณ์เอล นีโน ฝนตกน้อยกว่าปกติในปีที่ผ่านมา ทำให้อ้อยลดลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ผลผลิตน้ำตาลจึงลดลงไปด้วย

ปลายปี พ.ศ. 2540 กลุ่มชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการขึ้นราคาน้ำตาลจากเดิมอีกกิโลกรัมละ 3 บาท และถึงขั้นเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลและปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด หลังจากที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้ปล่อยให้ผู้บริโภครายในประเทศเป็นผู้อุดหนุนมาโดยตลอด โดยให้เหตุผลว่าต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากอัตราร้อยละ 7 ไปเป็นอัตราร้อยละ 10 ได้ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีภาระเพิ่มขึ้น และปัญหาภัยแล้งทำให้ผลผลิตลดลง แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้รับผลประโยชน์จากการ

ส่งออกน้ำตาลที่ค่าเงินบาทของไทยอ่อนลงจากวิกฤตเศรษฐกิจ อีกทั้งคาดว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต 2540/2541 จะสูงถึงประมาณ 785 บาทต่อตัน

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องถึงต้นปี พ.ศ. 2541 ระดับราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาภายในประเทศ จนเป็นเหตุให้น้ำตาลทรายหายไปจากตลาด เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายตามมา และมีการลักลอบปรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายตามร้านค้าปลีกและห้างสรรพสินค้ากิโลกรัมละ 16 - 17 บาท ในขณะที่ราคาควบคุมของทางการอยู่คือ กิโลกรัมละ 12 บาทสำหรับน้ำตาลทรายขาว และกิโลกรัมละ 13 บาทสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ จนในที่สุด รัฐบาลไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญห โดยปรับราคาขายปลีกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอีกกิโลกรัมละ 0.50 บาท เป็นน้ำตาลทรายขาวชนิดธรรมดา กิโลกรัมละ 12.50 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ กิโลกรัมละ 13.50 บาท เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งกำไรให้กับผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีก แต่ราคาขายส่งสงบ ณ โรงงานยังคงราคาเดิม ชาวไร่อ้อยจึงไม่พอใจและคาดว่าจะมีการชุมนุมประท้วงกดดันรัฐบาล แต่รัฐบาลก็ไม่ได้เพิ่มราคาน้ำตาลให้อีกเพราะเห็นว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะได้รับผลประโยชน์จากรายได้ในการส่งออกน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงชดเชยกับต้นทุนการผลิตอยู่แล้ว ชาวไร่อ้อยจึงได้เรียกร้องให้นำการประกันราคาอ้อยมาใช้

ดังนั้น เพื่อให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลได้รับประโยชน์จากการที่ราคาน้ำตาลในต่างประเทศอยู่ในระดับสูง ทางราชการจึงให้นำน้ำตาลทรายที่ใช้สำหรับบริโภคภายในประเทศ (โควตา ก.) จำนวน 3 แสนกระสอบ จากจำนวนที่ภาครัฐจัดสรรและสำรองไว้ในปี พ.ศ. 2541 ทั้งสิ้นจำนวน 17.5 ล้านกระสอบ มาทำการส่งออกเพื่อจะได้รับส่วนต่างจากราคาน้ำตาลที่จำหน่ายในต่างประเทศกับราคาที่จำหน่ายในประเทศ และเพื่อไม่ให้เกิดการกักตุนน้ำตาลทราย จึงให้ผู้ที่ครอบครองน้ำตาลทรายที่มากกว่า 10 กระสอบต้องแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลให้หน่วยงานของรัฐทราบ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลในประเทศ

แต่พอเริ่มเข้าไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2541 สถานการณ์ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไป โดยราคาน้ำตาลเริ่มเคลื่อนไหวลดลงเรื่อย เพราะประเทศส่งออกสามารถผลิตน้ำตาลได้สูงกว่าที่เคยผลิตได้ และประเทศในภูมิภาคอาเซียนนำเข้าลดลง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจย่ำแย่ จนชาวไร่อ้อยกังวลว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายจะไม่ถึงตันละ 785 บาทอย่างที่ประมาณไว้ เพราะแม้ค่าเงินบาทจะอ่อนตัวลง แต่อุตสาหกรรมก็ไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่ เนื่องจากได้ขายน้ำตาลทรายไปล่วงหน้าเป็นส่วนใหญ่แล้ว

สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยจึงยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต 2540/2541 ที่คาดว่าจะได้รับไม่เกินตันละ 700 บาท โดยชาวไร่อ้อยมีข้อเรียกร้อง คือ ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องและราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต 2540/2541 และขอให้แก้ไขปัญหาเรื่องภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อการปลูกอ้อยฤดูกาลผลิต 2541/2542

ในช่วง พ.ศ. 2540 – 2541 เป็นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเฉพาะปัญหาสภาพคล่องทางการเงินของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่มีปัญหานี้สินที่เป็นเงินกู้จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น หลังจากการลอยตัวเงินบาท ประกอบกับโรงงานน้ำตาลส่วนหนึ่งใช้เงินกู้จากบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการไป ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ครบถ้วน อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ก็ไม่ให้สินเชื่อเช่นเคย กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เงินสมทบกับเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนแก่ชาวไร่อ้อยสำหรับค่าปลูกและบำรุงอ้อย และไม่รับซื้อเช็คค่าอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้รับจากโรงงานน้ำตาลที่ชาวไร่นำไปขายล่วงหน้า เพราะกลัวว่าจะเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ กลุ่มโรงงานน้ำตาลจึงขอให้รัฐบาลเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้วย รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจัดให้มีการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับโรงงานน้ำตาลที่มีหนี้ค้างชำระกับธนาคารพาณิชย์จำนวน 28 โรง แล้วจึงจัดสรรวงเงินสินเชื่อใหม่ รวมเป็นวงเงินสินเชื่อที่โรงงานน้ำตาลได้รับทั้งหมดจำนวน 36,493.4 ล้านบาท แบ่งเป็น

- 1) สินเชื่อสำหรับจำนำน้ำตาลโควตา ก. จำนวน 13,294.08 ล้านบาท
- 2) สินเชื่อเพื่อการส่งออกน้ำตาลโควตา ข. และโควตา ค. จำนวน 21,610.42 ล้านบาท
- 3) สินเชื่อเพื่อเตรียมเปิดหีบอ้อย จำนวน 1,588.9 ล้านบาท

แต่ปัญหาการขาดสภาพคล่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังไม่บรรเทาและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น สร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อนำไปบำรุงรักษาอ้อยที่ปลูกสำหรับฤดูกาลผลิต 2541/2542 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงได้ขยายขอบเขตพื้นที่และปริมาณเงินเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิตปี 2541/2542 โดยการรับซื้อลดเช็คค่าบำรุงอ้อย (เช็คเกี้ยว) เพิ่มเติมจากโครงการให้สินเชื่อเพื่อการส่งเสริมการปลูกอ้อยแก่ชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางตอนบน และ

ภาคเหนือตอนล่าง สำหรับฤดูกาลผลิต 2541/2542 โดยได้จัดทำข้อตกลง 4 ฝ่ายระหว่าง คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อให้สินเชื่อแก่ชาวไร้อ้อยในฤดูกาลผลิต 2541/2542 เพิ่มอีกจำนวน 2,000 ล้านบาท แต่เนื่องจากโรงงานน้ำตาลปิดหีบไปแล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที จึงได้เปลี่ยนโครงการให้สินเชื่อเพื่อการส่งเสริมการปลูกอ้อยแก่ชาวไร้อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางตอนบน และภาคเหนือตอนล่าง สำหรับฤดูกาลผลิต 2541/2542 จำนวน 1,000 ล้านบาท ที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ โดยขยายพื้นที่เป็นทั่วประเทศ และเพิ่มวงเงินเป็น 3,000 ล้านบาท ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำเงินไปฝากกับธนาคารจำนวน 1,500 ล้านบาท และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์นำมาเพิ่มเติมอีก 1,500 ล้านบาท ธนาคารได้ให้สินเชื่อแก่ชาวไร้อ้อยทั่วประเทศตามปริมาณอ้อยที่แท้จริงของฤดูกาลผลิต 2540/2541 โดยรับซื้อลดเช็คเกี่ยวกับชาวไร้อ้อยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

ในเบื้องต้นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายราคาตันละ 785 บาท ทำให้ผู้แทนกลุ่มโรงงานน้ำตาลประท้วงโดยการลาออกจากการเป็นกรรมการในทุกคณะกรรมการของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากไม่พอใจกับประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และการนำภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาคำนวณในราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ราชการต้องเข้าไกล่เกลี่ย จนมีมติราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี 2540/2541 โดยเฉลี่ยทั้ง 12 เขตทั่วประเทศอยู่ที่ราคาประมาณ 702 บาทต่อตัน

การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ยังคงทำให้เกิดความขัดแย้งในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในการคิดคำนวณรวมกับราคาอ้อย โดยโรงงานน้ำตาลบางโรงได้ยื่นฟ้องต่อศาลว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมารวมคิดคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย เป็นผลทำให้ศาลปกครองได้มีคำสั่งฉุกเฉินให้คุ้มครองชั่วคราวด้วยการระงับการประกาศใช้ประกาศดังกล่าว ผลของคำสั่งศาลทำให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายปี 2540/2541 ที่ประกาศใช้ในช่วงปลายฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาเป็นโมฆะ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ โดยให้โรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยขั้นสุดท้ายที่หักภาษีมูลค่าเพิ่มออกให้แก่ชาวไร้อ้อยก่อน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ชาวไร้อ้อย

ภาวะปัญหาที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลประสบมาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้นักหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการให้มีการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาล แม้ว่าเทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลของไทยจัดว่ามีประสิทธิภาพสูง แต่ประสิทธิภาพ

การปลูกอ้อยยังคงค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตรายใหญ่อย่างบราซิล และออสเตรเลีย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จึงมีโครงการจัดตั้งสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้เป็นหน่วยงานภายใต้มูลนิธิเพื่อสถาบันวิจัยอ้อยและน้ำตาลทราย และรับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานวิจัยและพัฒนาทางด้านอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนเผยแพร่และนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมสร้างศักยภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยให้สามารถแข่งขันได้ในระดับโลก โดยบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ได้มอบเงินจำนวน 200,000 บาท เพื่อใช้เป็นเงินทุนเริ่มแรกในการจัดตั้งมูลนิธิในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 แต่สถาบันวิจัยก็ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจน ไม่สามารถช่วยเหลืออุตสาหกรรมได้อย่างที่ต้องการ เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณสนับสนุน

ฤดูกาลผลิตปี 2541/2542 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงต่ำ เนื่องจากสถานการณ์การผลิตน้ำตาลสูงขึ้นของประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญของโลก เช่น ประเทศบราซิล ที่ลดปริมาณการนำอ้อยไปผลิตเป็นแอลกอฮอล์และนำอ้อยมาผลิตน้ำตาลทดแทน รวมทั้งการลดค่าเงินของบราซิล ได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลในตลาดโลก เนื่องจากประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดอย่างบราซิลได้เร่งส่งออกน้ำตาลเป็นจำนวนมาก อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจของประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ เช่น ประเทศรัสเซีย และจีน ชะลอตัว ทำให้ความต้องการนำเข้าน้ำตาลลดลง และประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายรายอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศทางแถบเอเชียและตะวันออกกลาง ยังคงประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างต่อเนื่อง ทำให้สัดส่วนน้ำตาลของโลกคงเหลือจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้แนวโน้มราคาน้ำตาลในตลาดโลกชะลอตัวในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในขณะที่ปีนี้การผลิตอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยกลับเพิ่มมากกว่าปีก่อน เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย

ปัญหาที่สำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในปีนี้เป็น ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินและปัญหาราคาอ้อยต่ำกว่าต้นทุนการผลิต รัฐบาลจึงต้องหาทางช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ชาวไร้อ้อยในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรชาวไร้อ้อยเพื่อส่งเสริมการปลูกอ้อย สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2541/2542 ที่ได้รับอนุมัติในปี พ.ศ. 2541 เพื่อสนับสนุนเงินกู้ยืมให้แก่ชาวไร้อ้อยในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางตอนบน และภาคเหนือตอนล่างในวงเงิน 1,000 ล้านบาท และต่อมาขยายโครงการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรชาวไร้อ้อยเพื่อส่งเสริมการปลูกอ้อยให้แก่ชาวไร้อ้อยทั่วประเทศในวงเงินเพิ่มเติมอีก 2,000 ล้านบาท

ส่วนปัญหาราคาอ้อยขั้นต้นที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติราคาอ้อยขั้นต้นของฤดูกาลผลิต 2541/2542 ที่ราคาตันละ 470 บาท ซึ่งตัวแทนชาวไร่อ้อยได้ยื่นเรื่องเรียกร้องให้มีการทบทวนมติอีกครั้ง เนื่องจากราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต และขอเงินชดเชยเพิ่มอีก 130 บาทต่อตัน คณะกรรมการได้พิจารณาใหม่และได้กำหนดราคาอ้อยขั้นต้นในอัตราตันอ้อยละ 500 บาท ซึ่งยังเป็นราคาที่ต่ำกว่าจุดคุ้มทุนที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดต้นทุนการผลิตไว้ที่ตันละ 630.68 บาท ทำให้รัฐบาลต้องช่วยเหลือชาวไร่อ้อยเพิ่มเติม โดยให้ชาวไร่กู้ยืมเงินเพิ่มเป็นค่าอ้อยขั้นต้นเพิ่มขึ้นอีกตันละ 100 บาท โดยอนุมัติให้นำเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 1,278 ล้านบาท มาสนับสนุนเพิ่มราคาอ้อยตันละ 21 บาท และเพิ่มผลตอบแทนของโรงงานน้ำตาลตันอ้อยละ 9 บาท และให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มอีกตันอ้อยละ 79 บาท ในวงเงินทั้งสิ้น 3,365.4 ล้านบาท (คิดจากปริมาณอ้อยเข้าหีบ 42.6 ล้านตัน) การชำระเงินต้นและดอกเบี้ยแต่ละงวดให้หักออกจากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของแต่ละฤดูกาลผลิตเพื่อนำส่งให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำไปใช้หนี้ แต่เงินจำนวน 1,278 ล้านบาทยังมีภาระผูกพันตามข้อตกลง 4 ฝ่าย ในโครงการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อส่งเสริมการปลูกอ้อยฤดูกาลผลิต 2541/2542 คณะรัฐมนตรีจึงให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรคืนเงินฝาก 1,500 ล้านบาทแก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่ธนาคารยังคงต้องดำเนินการรับซื้อลดเช็คเงินส่งเสริมการปลูกอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2541/2542 ต่อไป

การให้เงินกู้สนับสนุนทำให้ปรากฏว่า เมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิตมีผลผลิตอ้อยเข้าหีบรวมทั้งสิ้น 50.06 ล้านตัน ซึ่งมากกว่าปริมาณอ้อยที่คาดการณ์ไว้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงต้องให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขยายวงเงินกู้ยืมให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อใช้ในโครงการรับซื้อลดเช็คจากชาวไร่อ้อยเพื่อเพิ่มราคาอ้อย ประจำปีการผลิตปี 2541/2542 ให้สอดคล้องกับปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริง ใช้เงินไปทั้งสิ้น 5,004.6 ล้านบาท โดยกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 3,953.6 ล้านบาท

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้ให้การสนับสนุนนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยให้ผู้ผลิตที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกได้ซื้อน้ำตาลทรายในราคาต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายในประเทศ ตั้งแต่ปีการผลิต 2527/2528 เป็นต้นมา แต่เมื่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายประสบกับปัญหาวิกฤติทั้งด้านราคาและการขาดสภาพคล่องทางการเงิน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ยกเลิกการให้ส่วนลดของราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป ซึ่งกลุ่มผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกและหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาทบทวนมติดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า

อุตสาหกรรมผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นแหล่งรองรับผลผลิตน้ำตาลแหล่งใหญ่ของประเทศ แต่การหักหัวไม่เป็นผล เพราะขณะนั้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกำลังประสบกับภาวะวิกฤติอย่างรุนแรง โดยต้องรับภาระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้ได้รับราคาอ้อยคุ้มกับต้นทุนการผลิต ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ต่ำลง จนอาจทำให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก งวดที่ 2, 3 และ 4 ของฤดูการผลิตปี 2540/2541 ที่ผ่านมา และฤดูการผลิตปี 2541/2542 เท่ากับราคาจำหน่ายตามปกติให้แก่ผู้ซื้อภายในประเทศ และตั้งแต่ฤดูการผลิต 2541/2542 เป็นต้นไป คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกำลังประสบอยู่ในขณะนั้น เสมือนผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเป็นผู้ใช้น้ำตาลในต่างประเทศ โดยการจัดน้ำตาลในส่วนดังกล่าวไว้ในน้ำตาลทรายโควตา ค.

ฤดูการผลิตที่ผ่านมา เงินเพื่อการส่งเสริมการปลูกและบำรุงรักษาอ้อย (เงินเกี่ยว) ทางโรงงานน้ำตาลจะเป็นผู้จัดหาให้ชาวไร่อ้อย โดยส่งจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้าให้ชาวไร่อ้อยไปขายลดกับธนาคารพาณิชย์ ถือได้ว่าระบบเงินเกี่ยวที่ทางโรงงานน้ำตาลจัดหาให้ชาวไร่อ้อย ได้เอื้อประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอย่างมากมาตลอด นับได้ว่า อ้อยเป็นพืชเกษตรที่ได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังและเป็นระบบมากที่สุด แต่จากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่อง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ประสานกับกระทรวงการคลัง เพื่อขอให้ช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อย โดยการจัดสินเชื่อเพื่อเตรียมไว้ช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้มีเงินทุนหมุนเวียนในการส่งเสริมการปลูกอ้อยในฤดูการผลิตปี 2542/2543 อีกเช่นเดียวกับฤดูการผลิตที่แล้ว โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับผิดชอบในการรับซื้อเช็คส่งเสริมการปลูกอ้อย (เช็คเกี่ยว) ที่โรงงานน้ำตาลจ่ายให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยในฤดูการผลิตปี 2542/2543 ในวงเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อให้ชาวไร่อ้อยมีเงินทุนใช้ในการปลูกอ้อยฤดูการผลิตนี้

ฤดูการผลิต 2542/2543 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลง เนื่องจากราคาอ้อยไม่พอใจเกษตรกรจึงหันไปปลูกพืชชนิดอื่น อีกทั้งปัญหาสภาพคล่องทางการเงินและราคาอ้อยในตลาดโลกตกต่ำยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญของอุตสาหกรรม เมื่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูการผลิต 2542/2543 ต่ำกว่าปีที่แล้ว คือ ราคาต่อตันอ้อยละ 450 บาทซึ่งต่ำกว่าระดับต้นทุนการผลิตของชาวไร่อ้อย ทำให้ชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อน คณะรัฐมนตรีจึงต้องให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเงินเพื่อนำไปปล่อยกู้ให้แก่ชาวไร่อ้อยเพื่อเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้นอีกตันละ 100 บาท และให้โรงงานน้ำตาลได้รับเงินค่าตอบแทนการผลิตอีกตันละ 9 บาท

หลังจากได้ให้กู้ยืมมาแล้วครั้งหนึ่งในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา แต่ในปีนี้ฐานะทางการเงินของกองทุน อ้อยและน้ำตาลทรายอ่อนแอ มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันสำหรับกู้เงิน จึงไม่มีสถาบัน การเงินใดสนใจให้กู้ ทำให้ในวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ได้มีผู้แทนชาวไร่อ้อยเดินทางมายื่น หนังสือเพื่อขอให้รัฐบาลหาแหล่งเงินกู้ที่จะนำมาสมทบราคาอ้อยขั้นต้นฤดูกาลผลิต 2542/2543 ต้นละ 100 บาท ให้ทันกำหนดภายในเดือนพฤษภาคม และนำมาซึ่งการประชุมของชาวไร่นับหมื่น คนในวันที่ 16 พฤษภาคม คณะรัฐมนตรีจึงให้กระทรวงการคลังประสานกับธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร พิจารณาจัดสรรเงินจำนวน 5,320 ล้านบาท โดยมีเงื่อนไขให้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการบริหารกองทุน ร่วมกันกำหนดมาตรการ เพิ่มรายได้ให้กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เพียงพอต่อการชำระหนี้กับธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ การเพิ่มราคา จำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกกิโลกรัมละ 0.75 บาท และการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออก จากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ แล้วนำรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คาดว่าจะทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท

มาตรการดังกล่าวทำให้ประชาชนในประเทศจะเป็นผู้ที่ต้องแบกรับภาระจากการ ขึ้นราคาจำหน่ายน้ำตาลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งภาระทางตรงผ่านการบริโภคในครัวเรือน และภาระโดย อ้อมผ่านทางสินค้าต่าง ๆ ที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ ทั้งนี้เนื่องจากภาระต้นทุนที่โรงงานที่ใช้น้ำตาล เป็นปัจจัยในการผลิตต้องแบกรับเพิ่มขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำตาลนั้น ผู้ประกอบการจะรับภาระ เพียงบางส่วนที่สามารถรับได้ ในขณะที่ส่วนที่เหลือผู้ประกอบการจะมีการผลักภาระไปให้ผู้บริโภค ซึ่งจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ สภาพการแข่งขันของสินค้า การมีสินค้า ชนิดอื่น ๆ ทดแทน ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจในช่วงนั้น ๆ เป็นต้น

ในระหว่างที่ประกาศราคาอ้อยขั้นต้นนั้น ธนาคารพาณิชย์ได้ให้สินเชื่อเพื่อการ ส่งออก (Packing Credit) แก่โรงงานน้ำตาลโดยรับจำนำน้ำตาลทรายในอัตรากระสอบละ 600 บาท แต่ช่วงฤดูหีบอ้อย ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้ลดลงอีกโดยตลอด จนเป็นเหตุให้ ธนาคารพาณิชย์ปรับลดราคารับจำนำน้ำตาลทรายส่งออกจากเดิมเป็นกระสอบละ 500 บาท ทำ ให้กระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายส่วนใหญ่อย่างรุนแรง เนื่องจากปัญหาราคาน้ำตาลทรายใน ตลาดโลกตกต่ำมากและนับเป็นระดับราคาที่ต่ำสุดในรอบกว่า 10 ปี โดยราคาน้ำตาลทรายดิบ ส่งออกอยู่ที่ระดับประมาณ 5 – 6 เซนต์ต่อปอนด์ หรือประมาณ 500 – 510 บาทต่อกระสอบ

ประกอบกับโรงงานน้ำตาลเองต่างก็มีปัญหาด้านการเงินกันอยู่แล้ว และรายได้หลักที่นำมาใช้จ่ายระหว่างการหีบอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาลนั้นมาจากการจำหน่ายน้ำตาลกับธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น หากโรงงานน้ำตาลจ่ายเงินค่าอ้อยขั้นต้นตามประกาศ คือ ต้นอ้อยละ 450 บาท จะเหลือเงินสำหรับเป็นค่าตอบแทนการผลิตสำหรับโรงงาน เพียงต้นละ 50 บาทต่อกระสอบ โรงงานน้ำตาลทั้ง 46 โรงทั่วประเทศได้รวมตัวกันที่จะไม่จ่ายค่าอ้อยให้กับชาวไร่เต็มตามจำนวนที่กำหนด จ่ายค่าอ้อยเพียงต้นละ 350 บาทก่อน ส่วนอีก 100 บาทที่เหลือ โรงงานน้ำตาลได้ผลักดันให้เป็นภาระของรัฐบาลและกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้หามาจ่ายให้กับชาวไร่อ้อย ปัญหาดังกล่าวเริ่มยืดเยื้อ จนทำให้เกิดการชุมนุมของชาวไร่อ้อยในเขตภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รัฐบาลต้องออกมายืนยันว่าจะได้รับราคาอ้อยขั้นต้นในราคาต้นละ 450 บาท จึงคลี่คลายไปได้

รัฐบาลจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยให้โรงงานน้ำตาลที่ฐานะทางการเงินไม่มั่นคง จ่ายค่าอ้อยขั้นต้นทันที 350 บาทต่อต้น และจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้าอีก 100 บาทต่อต้น โดยได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยเจรจากับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ยอมรับซื้อเช็คค่าอ้อยล่วงหน้าที่โรงงานจ่ายให้กับชาวไร่อ้อยต้นละ 100 บาทให้ครบตามราคาอ้อยที่กำหนดไว้ และให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 2,000 ล้านบาท นำมาฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยหักบัญชีเมื่อถึงกำหนดเรียกเก็บ โดยมีโรงงานเข้าร่วมโครงการนี้ 31 โรง คิดเป็นจำนวนเงิน 1,868,636,425.01 บาท ซึ่งการชำระเงินกู้คืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ครบกำหนดชำระในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ผลปรากฏว่ามีหลายโรงงานค้างชำระและกว่าจะชำระหนี้เงินกู้คืนได้ก็จนกระทั่งฤดูการผลิต 2544/2545

ฤดูการผลิต 2543/2544 สถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลกเริ่มดีขึ้น เนื่องจากผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดลง เพราะประเทศผู้ผลิตสำคัญ ๆ ต่างเผชิญสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวยและเกิดโรคระบาดในพืช รวมถึงประเทศไทยด้วย ประสบปัญหาหนอนกออ้อยและโรคใบขาวระบาดตั้งแต่ฤดูการผลิต 2541/2542 อีกทั้งราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้รับตกต่ำในฤดูการผลิตที่แล้ว ทำให้เกษตรกรลดพื้นที่ปลูกอ้อยและหันไปปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาอยู่ที่ 9 - 10 เซนต์ต่อปอนด์ ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสำหรับฤดูการผลิต 2542/2543 จึงสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น คือ เฉลี่ยต้นละ 478 บาท และทำให้การคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นของฤดูการผลิตนี้สูงกว่าในฤดูการผลิตที่แล้ว คือ ต้นละ 600 บาท และราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยต้นละ 688 บาท นับว่าเป็นราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ชาวไร่อ้อยได้รับที่สูงสุดในหลายปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงต้องให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลต่อไปเช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่แล้ว โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เงินกู้โดยการเข้ารับซื้อเช็คเกี่ยวอ้อยจากชาวไร้อ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2543/2544 วงเงิน 10,000 ล้านบาท จัดสรรให้แก่โรงงานน้ำตาล 46 เพื่อให้ชาวไร้อ้อยมีเงินทุนสำหรับเพาะปลูกและบำรุงอ้อยฤดูกาลผลิต 2543/2544

การให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่จัดหาเงินทุนเพื่อมารับซื้อเช็คเกี่ยวอ้อยจากชาวไร้อ้อย แทนโรงงานน้ำตาลที่เดิมจะเป็นฝ่ายหาเงินทุนมาให้แก่ชาวไร้ทำการเพาะปลูก ได้กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร้อ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2544/2545 ในวงเงิน 10,000 ล้านบาท แต่เนื่องจากแหล่งเงินที่ธนาคารนำมาช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร้อ้อยมีเงื่อนไขค่อนข้างมากและต้นทุนสูง เป็นผลให้อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารเรียกเก็บจากเกษตรกรชาวไร้อ้อยอยู่ในระดับที่สูง โดยอุตสาหกรรมขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 5,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนระเบียบและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เคยให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่ผ่านธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำมาสมทบกับแหล่งเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ อีกจำนวน 5,000 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้ในการรับซื้อเช็คเกี่ยวจากชาวไร่ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545

ฤดูกาลผลิต 2544/2545 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ลดต่ำกว่าปีที่แล้ว เพราะประเทศผู้ผลิตรายใหญ่อย่างประเทศบราซิลและออสเตรเลียมีผลผลิตเพิ่มขึ้นจึงได้ทำการส่งออกน้ำตาลมากขึ้น อีกทั้งประเทศบราซิลมีค่าเงินที่ลดลงจึงหันมาส่งออกน้ำตาลทราบดิบในลักษณะแบบหุ้มตลาด และการก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้การซื้อขายน้ำตาลหยุดชะงักและชะลอตัวลง ในขณะที่ประเทศไทยเองก็มีปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยต่อการผลิตและผลจากราคาซื้อขายน้อยสูงขึ้นในปีที่ผ่านมา แต่สถานการณ์การค้าน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำเป็นผลให้ราคาอ้อยขึ้นต้นจึงลดลงเป็นต้นละ 530 บาท ซึ่งเป็นระดับราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของประเทศไทยที่เท่ากับต้นอ้อยละ 586 บาท ในขณะที่สมาคมชาวไร้อ้อยไม่ยอมรับระดับราคาดังกล่าวและยืนยันที่จะเรียกร้องราคาอ้อยขึ้นต้นเพิ่มเป็นต้นละ 600 บาท เพื่อให้คุ้มกับต้นทุนการผลิต

ผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทยใน พ.ศ. 2540 รวมทั้งสถานการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำในปีนี้ได้ทำให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน

ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องหลายฤดูการผลิตกลายเป็นปัญหาใหญ่ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลและยังคงไม่สามารถคลี่คลายได้ โดยในฤดูการผลิต 2544/2545 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีปัญหาที่ต้องแก้ไข 3 ประการ คือ ปัญหาราคาอ้อยขั้นต่ำที่ต่ำกว่าราคาต้นทุนการผลิต ปัญหาชำระหนี้เงินกู้เพื่อเพิ่มราคาอ้อยขั้นต่ำฤดูการผลิต 2541/2542 และ 2542/2543 และปัญหาสภาพคล่องของโรงงานน้ำตาล

ราคาอ้อยขั้นต่ำที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกาศออกมาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต นอกจากนี้ชาวไร้อ้อยต้องชำระหนี้เงินกู้ในโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต่ำที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืน 5 ปี ตั้งแต่ฤดูการผลิต 2542/2543 – 2546/2547 ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นเงินประมาณ 2,306 ล้านบาท หรือประมาณตันอ้อยละ 44.22 บาท ซึ่งต้องหักจากราคาอ้อยขั้นต่ำ จะยิ่งทำให้ชาวไร้อ้อยได้รับเงินค่าอ้อยน้อยลงไปอีก รัฐบาลจึงให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำรายได้ของกองทุนไปเพิ่มค่าอ้อยในฤดูการผลิตปี 2544/2545 ในอัตราตันอ้อยละ 20 บาท เพื่อให้ชาวไร้อ้อยได้รับราคาอ้อยขั้นต่ำ 550 บาทต่อตัน นอกจากนี้ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้แจ้งต่อกระทรวงอุตสาหกรรมว่า ธนาคารพาณิชย์ได้กำหนดอัตราการรับจำนำน้ำตาล (Packing Credit) ในอัตรากระสอบละ 570 บาท ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับจ่ายค่าอ้อยขั้นต่ำ เนื่องจากเงินส่วนดังกล่าวต้องนำไปจ่ายเป็นค่าตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายในอัตรากระสอบละ 150 บาท จึงขอให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายหาเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มเติม 2,180 ล้านบาท เพื่อนำมาให้โรงงานกู้ยืมไปเป็นทุนหมุนเวียนจ่ายค่าอ้อยขั้นต่ำให้แก่ชาวไร้อ้อยให้ครบ 530 บาทต่อตัน แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเงินไม่เพียงพอและไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ได้ อีกทั้งการให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเพื่อนำไปให้โรงงานน้ำตาลใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนจ่ายค่าอ้อยขั้นต่ำเป็นการให้โรงงานน้ำตาลก่อนนี้เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งผิดข้อตกลงตามแผนปรับโครงสร้างหนี้โรงงานน้ำตาลที่ได้ระบุว่าต้องไม่ก่อนนี้เพิ่มและมีการจ่ายเงินต่าง ๆ ใช้นี้ตามที่ระบุไว้ ทำให้โรงงานน้ำตาลใช้เหตุผลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการดสงเงินรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลฤดูการผลิต 2543/2544 และเงินรายได้จากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาลในประเทศเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 – มิถุนายน พ.ศ. 2545 เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยอ้างว่าขาดสภาพคล่องทางการเงิน ต้องการนำเงินทั้ง 2 ส่วนมาใช้หมุนเวียนจ่ายค่าอ้อยฤดูการผลิต 2544/2545 ก่อน

ทั้งชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างกดดันรัฐบาลให้เข้ามารับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินของอุตสาหกรรม คือ ชาวไร้อ้อยต้องการได้รับเงินค่าอ้อยขั้นต่ำตันละ 530 บาทพร้อมกับส่วนเพิ่มอีกตันละ 20 บาท ในขณะที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลเห็นว่า เป็นราคาอ้อยที่คำนวณได้สูงเกินไป ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหาแหล่งเงินกู้เพื่อให้โรงงานนำมาจ่ายค่า

อ้อยจำนวน 2,180 ล้านบาท แต่ในขณะที่ยังไม่สามารถหาได้ โรงงานจึงต้องจ่ายค่าอ้อยขั้นต้นเพียงตันละ 530 บาทและงดส่งเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไปก่อน ซึ่งส่งผลให้กองทุนขาดรายได้ที่จะนำไปจ่ายส่วนเพิ่มตันละ 20 บาทให้แก่ชาวไร้อ้อย ในขณะที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดลงอย่างรวดเร็ว ค่าเงินบาทแข็งขึ้น และผลผลิตน้ำตาลของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากที่คาดการณ์ไว้ จึงคาดว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิต 2544/2545 จะเหลือเพียงตันอ้อยละ 500 บาท อันจะเป็นภาระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ฐานะทางการเงินอ่อนแออยู่แล้ว จำต้องจ่ายเงินชดเชยคืนแก่โรงงานน้ำตาลอีกด้วย

เพื่อเป็นการผ่อนเบาปัญหาสภาพคล่องทางการเงินของโรงงานน้ำตาลเป็นการเฉพาะหน้า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงต้องให้โรงงานน้ำตาลกู้ยืมจากกองทุน 156 ล้านบาท เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าอ้อยขั้นต้นงวดแรกก่อน โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 สงคืนหลังจากประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้าย แต่การประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายก็ล่าช้าออกไปจนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย กรณีการปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างโรงงานและชาวไร้อ้อยอัตรา 70 : 30 และต้องทบทวนเมื่อครบ 5 ปี ซึ่งครบวาระปีนี้ และการที่โรงงานน้ำตาลไม่นำเงินส่งเข้ากองทุน ทำให้กองทุนไม่สามารถเข้าช่วยเหลือราคาอ้อยขั้นต้นอีกตันละ 20 บาทแก่ชาวไร้อ้อย จึงต้องกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์วงเงิน 1,200 ล้านบาท เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าอ้อยขั้นต้นเพิ่ม โดยนำเงินรายได้จากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาลในประเทศที่ต่ำที่สุดโรงงานน้ำตาลยินยอมจ่าย เดือนละประมาณ 100 ล้านบาท มาชำระภายใน 1 ปี และกองทุนก็ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ของปีนี้จำนวน 2,325 ล้านบาท แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้ทัน ธนาคารจึงต้องให้กองทุนเลื่อนจ่ายหนี้เป็นวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 แทน กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีภาระหนี้สูงถึง 7,550 ล้านบาท ไม่รวมดอกเบี้ย จากการกู้เงินเพื่อเพิ่มราคาอ้อยขั้นต้นฤดูการผลิต 2541/2542, 2542/2543 และ 2544/2545 ฐานะทางการเงินของกองทุนอ่อนแอมาก ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขและวางแผนเพื่อรับมือกับสถานการณ์น้ำตาลที่มีแนวโน้มตกต่ำต่อไป กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายอาจจะไม่สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้อีกต่อไป ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงให้ความช่วยเหลือโดยพิจารณาปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ชาวไร้อ้อยลง 0.75% หรือจาก 6.75% เหลือ 6% ทั้งเงินกู้เดิมที่นำมาอุดหนุนราคาอ้อยขั้นต้นปี 2541/2542, ปี 2542/2543 และเงินกู้ใหม่อุดหนุนค่าอ้อยปี 2544/2545 ตลอดจนเงินกู้บำรุงพันธุ์อ้อย (เงินเกี้ยว) ของชาวไร่ซึ่งผลจากการลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว ทำให้ชาวไร้อ้อยลดภาระหนี้ลงได้รวมกว่า 100 ล้านบาท

มาตรการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ โดยตามวัตถุประสงค์แล้วเป็นไปเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำไปชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นอันดับแรก ตามแผนการชำระหนี้ที่กองทุนและธนาคารตกลงกันได้ การดำเนินมาตรการนี้ได้ทำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องเป็นผู้รับภาระจ่ายเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเข้าระบบให้กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่เมื่อนำภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนดังกล่าวมาให้กับชาวไร่อ้อยอีก 20 บาทต่อตันอ้อย เท่ากับในปีที่ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องมาแบกรับภาระแทนรัฐบาลในการหาเงินมาเพิ่มค่าอ้อยให้กับชาวไร่อ้อย ซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อีกทั้งหนี้สินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายก็ไม่ลดลงอีกด้วย

การประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูการผลิต 2544/2545 เกิดความวุ่นวาย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยทั่วประเทศราคาตันละ 530 บาท โดยไม่มีตัวแทนโรงงานน้ำตาลเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากไม่พอใจราคาที่กำหนด โดยฝ่ายโรงงานน้ำตาลเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ใช้หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่โปร่งใสเป็นธรรม มีการเปลี่ยนแปลงรายการที่เป็นสาระสำคัญทำให้โรงงานน้ำตาลเสียหาย โดยเปลี่ยนแปลงการคำนวณราคาน้ำตาลทรายขาวและขาวบริสุทธิ์ โคเวตา ค. การนำรายได้จากน้ำตาลมาคิดเป็นรายได้ในการคำนวณด้วย จากเดิมที่ไม่เคยนำมาคำนวณ นอกจากนี้ยังมีการคิดค่าใช้จ่ายในการส่งออกน้ำตาลทรายโคเวตา ค. ต่ำกว่าความเป็นจริง และไม่มีการชดเชยค่าขนส่งน้ำตาลโคเวตา ก. นอกพื้นที่ของเขตภาคอีสานในการคำนวณ ทำให้โรงงานน้ำตาลเกิดความเสียหายคิดเป็นประมาณ 2,400 ล้านบาท และกรรมการฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้ขอลาออกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งหมด กระทั่งต่อการประชุมของคณะกรรมการบริหารเพื่อกำหนดวันเปิดหีบอ้อยสำหรับฤดูการผลิตต่อไปต้องล่าช้าไปด้วย ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิต 2544/2545 กว่าจะตกลงได้ก็ย่างเข้าฤดูการผลิต 2546/2547

เพื่อเป็นการยกระดับรายได้ของเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่มีส่วนในการผลิตอ้อยและน้ำตาล และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้แข่งขันกับตลาดโลกได้ แผนพัฒนาการผลิตอ้อยระยะ 5 ปี จึงยังคงการดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไปอีก โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนพัฒนาการผลิตอ้อยระยะ 5 ปี (ฤดูการผลิตปี 2545/2546 – 2549/2550) กำหนดให้รักษาระดับพื้นที่ปลูกเพาะปลูกอ้อยทั้งประเทศไม่เกิน 6 ล้านไร่ และวางแผนให้เพิ่มผลผลิตต่อไร่จาก 9.5 ตันต่อไร่ เป็น 13 ตันต่อไร่ ความหวานของอ้อยโดยเฉลี่ยจะเพิ่มจาก 11.7 C.C.S. เป็น 13 C.C.S. ซึ่งรัฐบาลให้เงินช่วยเหลือประมาณ 9,900 ล้านบาท เพื่อใช้ใน 6 แผนหลักที่จะดำเนินการในเขตเศรษฐกิจสำหรับอ้อยโรงงาน ประกอบด้วย แผนพัฒนาระบบชลประทานในพื้นที่ปลูกอ้อย, แผนการผลิต

พันธุ์อ้อย, แผนส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี, แผนพัฒนาระบบการบริหารไร่อ้อย, แผนวิจัยและการพัฒนา และแผนงานติดตามประเมินผล

การเพาะปลูกอ้อยสำหรับฤดูกาลผลิต 2545/2546 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังคงต้องทำหน้าที่แทนโรงงานน้ำตาลในการจัดหาเงินกู้ยืมให้แก่ชาวไร่อ้อย ต้องรับซื้อลดเช็คเกี่ยวอ้อยจากชาวไร่อ้อยในวงเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อให้ชาวไร่นำมาใช้เป็นเงินทุนสำหรับการบำรุงและเพาะปลูกอ้อย ซึ่งวงเงินดังกล่าวนี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดให้หมุนเวียนเพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอในสำหรับชาวไร่อ้อยทุกฤดูกาลผลิต

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงต่ำต่อเนื่อง ราคาอ้อยขั้นต่ำฤดูกาลผลิต 2545/2546 คาดการณ์ว่าจะลดเหลือ 490 บาทต่อตัน ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวไร่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์คำนวณไว้ว่าอยู่ในระดับตันละ 584.63 บาท ชาวไร่อ้อยจึงไม่เห็นด้วยกับระดับราคานี้ โดย 12 สถาบันชาวไร่อ้อยในนามสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้ชุมนุมประท้วงกดดันกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยข้อเรียกร้องขอให้มีการกำหนดราคา 540 บาทต่อตันอ้อย เพราะเห็นว่าราคาอ้อยขั้นต่ำที่คำนวณออกมาโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นเป็นราคาที่ไม่ถูกต้อง โดยสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้จัดทำประมาณการรายได้ใหม่ซึ่งสูงกว่าที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายคำนวณได้ ทำให้ราคาอ้อยขั้นต่ำฤดูกาลผลิต 2445/2546 เปลี่ยนเป็น 540 บาทต่อตัน ซึ่งระดับราคานี้จะทำให้ไม่จำเป็นที่จะต้องขึ้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งเป็นวิธีที่ทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต้องการใช้แก้ปัญหา

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าราคาอ้อยขั้นต่ำที่คำนวณได้เหมาะสมแล้วและจะไม่มีการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ แต่ได้ปรับราคาอ้อยขั้นต่ำฤดูกาลผลิต 2545/2546 เป็น 500 บาทต่อตัน โดยรัฐต้องหาเงินมาช่วยเพิ่มราคาอ้อยให้ได้ตันละ 600 บาทหรือใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิต ข้อสรุปของปัญหาจึงลงเอยด้วยการกู้ยืมเงินและเพิ่มหนี้ให้กับระบบอีกครั้ง ทั้งที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลต่างก็รู้ว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมมีฐานะทางการเงินย่ำแย่ หนี้สินล้นพ้นตัว จากการกู้ยืมเพื่อพยุงอุตสาหกรรมตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2540/2541 เป็นต้นมา ไม่อยู่ในฐานะที่จะขอกู้เพิ่มได้อีก

ขณะที่ยังไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้เพื่อเพิ่มราคาอ้อยขั้นต่ำให้ได้ ต้นทุนการผลิตอ้อยก็ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 584.63 บาทต่อตัน (ต้นทุนการผลิตอ้อย 478.49 บาทต่อตันอ้อย และค่าขนส่งอีก 106.14 บาทต่อตัน) เป็น 604 บาทต่อตัน (ต้นทุนการขนส่งอ้อยเพิ่มขึ้นตันละประมาณ 20 บาท) เนื่องจากรัฐบาลเข้มงวดควบคุมขึ้นน้ำหนักบรรทุกของรถให้ไม่เกิน 26 ตัน ได้ทำให้ชาวไร่อ้อยรับผลกระทบตามไปด้วย จำเป็นต้องลดน้ำหนักบรรทุกลงจากที่เคยขนกันตามปกติ 50 - 60

ตันต่อเที่ยว เท่ากับต้องใช้รถบรรทุกขนส่ง 2 - 3 เที่ยวจึงจะได้เท่ากับขนเที่ยวเดียวในอดีต ผู้ประกอบการรถบรรทุกขนอ้อยต้องขอปรับราคาค่าขนส่งอ้อยเข้าโรงงานเพิ่มขึ้น จากตันละ 106 บาท เป็นตันละ 212 บาท ซ้ำยังทำให้การขนส่งน้ำตาลทรายจากโรงงานออกสู่ตลาดจำหน่ายแก่ผู้บริโภคล่าช้าอีกด้วย เพราะขนส่งน้ำตาลทรายแต่ละเที่ยวได้น้อยลง

รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ปัญหาฐานะทางการเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่อ่อนแอสะสมมา หากกู้ยืมเพื่อเพิ่มค่าอ้อยขึ้นต้นสำหรับฤดูกาลผลิตนี้ประมาณ 5,900 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับหนี้เก่าประมาณ 6,500 ล้านบาท กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นหนี้สูงถึงกว่า 1 หมื่นล้านบาท ในขณะที่กองทุนมีเพียงรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลปีละ 1,300 ล้านบาท กับการหักค่าอ้อยขึ้นต้นเท่านั้น (ซึ่งไม่สามารถทำได้ทุกปี โดยเฉพาะปีที่ราคาอ้อยตกต่ำ) การปรับเพิ่มขึ้นของราคาน้ำตาลทรายขายปลีกดูเหมือนเป็นแหล่งรายได้เดียวที่จะสร้างความเชื่อมั่นต่อกองทุนว่ามีฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งพอ เพื่อให้สามารถเป็นหลักประกันแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำหรับการก่อหนี้ก้อนใหม่และแผนการชำระหนี้

ปัญหาที่รุนแรงทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามหาทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหานี้สินของกองทุนอ้อยและน้ำตาล รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย จึงมีแนวคิดที่จะรื้อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ทั้งหมด ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลเห็นว่าหากให้การค้าขายน้ำตาลได้อย่างเสรี จะเอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าการที่รัฐบาลควบคุมทุกขั้นตอนเช่นปัจจุบัน โดยให้รัฐบาลปล่อยให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีระบบการค้าขายอย่างเสรี และรัฐบาลให้ความช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมในเรื่องการเจรจาเปิดตลาดน้ำตาลทราย และการเจรจาเรื่องการค้าเสรีของสหภาพยุโรป เพื่อขยายตลาดภายใต้กรอบการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ที่จะให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลไปขายได้ในประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ในอัตราภาษีที่ต่ำกว่าประเทศนอกเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งจะทำให้สามารถขยายตลาดเพิ่มขึ้นได้ถึง 3 ล้านตันต่อปี แต่ชาวไร้อ้อยไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล ควรจะให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ที่ใช้มาตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2525/2526 ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่จะปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศเป็นไปตามกลไกตลาดหรือผลักรားให้แก่ผู้บริโภคโดยการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ ให้เพิ่มขึ้น กิโลกรัมละ 2 - 3 บาท เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้แก่กองทุนให้สามารถนำไปชำระหนี้เงินต้นและ

ดอกเบ็ญ รวมทั้งเพื่อเป็นหลักประกันให้สามารถกู้ยืมเงินต่อไปได้อีกด้วย เนื่องจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเพียงรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในการจำหน่ายน้ำตาลทรายประมาณ 1,300 ล้านบาทต่อปี กับการหักค่าอ้อยขั้นต้นที่ไม่สามารถทำได้ในปีที่ราคาอ้อยต่ำลงมาก หลังจากได้เคยให้ผู้บริโภคชำระภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งก็เหมือนกับการขึ้นราคาน้ำตาลทรายมาแล้ว เป็นการแก้ปัญหาเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของอุตสาหกรรมเฉพาะหน้าก่อน ในขณะที่ปัญหาต้นทุนและประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายยังคงไม่ได้รับการแก้ไขเช่นเดิม เพราะเงินของกองทุนนำไปใช้ในการช่วยเหลือชาวไร่อ้อย จนไม่สามารถส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้อย่างเต็มที่ เป็นรูปธรรม

รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้นได้ร้องขอให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปล่อยเงินกู้เพื่อเพิ่มราคาอ้อยขั้นต้น ฤดูกาลผลิต 2545/2546 แก่ชาวไร่อ้อยอีกตันละ 80 บาท ให้ได้รับค่าอ้อยขั้นต้นเป็น 580 บาทต่อตัน รวมเป็นวงเงินประมาณ 5,920 ล้านบาท ระยะเวลาชำระคืนภายใน 5 ปี โดยเริ่มชำระในฤดูกาลผลิต 2546/2547 รวมทั้งพักชำระหนี้ชาวไร่อ้อยที่เป็นหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจากการให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมมาจ่ายเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้นและมีกำหนดจ่ายคืนในปีนี้จำนวน 2,294 ล้าน เป็นเวลา 1 ปีด้วย ชำระเพียงดอกเบ็ญ 677 ล้านบาท โดยแผนชำระหนี้คืนที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อเป็นหลักประกันให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถชำระหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะมาจาก 3 ส่วน คือ

1) เงินรายได้จากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งกองทุนได้รับรายได้ดังกล่าวประมาณปีละ 1,300 ล้านบาท

2) เงินรายได้จากส่วนต่างของราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี 2545/2546 ที่สูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นที่ 500 บาทต่อตันอ้อย (ที่ 10 C.C.S.) ให้มีการหักเงินส่วนที่สูงกว่าเข้ากองทุน และตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2546/2547 - 2550/2551 ให้มีการหักเงินค่าอ้อยส่วนที่สูงกว่า 580 บาทต่อตัน โดยใช้ราคาของเขตค่านวนราคาอ้อยที่ต่ำสุดเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเรียกเก็บเพื่อชำระหนี้เงินกู้

3) เงินรายได้จากการปรับเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อบริโภคภายในประเทศอีก 3 บาทต่อกิโลกรัม

โดยกระทรวงอุตสาหกรรม เห็นว่า ในฤดูกาลผลิตปี 2545/2546 ยังไม่มีความจำเป็นในการปรับราคาน้ำตาลทราย แต่ในฤดูกาลผลิตปี 2546/2547 - 2550/2551 มีความจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มเพื่อชำระหนี้ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เหมาะสม สอดคล้องตามสถานการณ์ และแผนการชำระหนี้ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอทั้ง 3 ข้อ จนทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้รับความเสียหาย รัฐบาลจะเป็นผู้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ธนาคาร

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบในระยะยาว กระทรวงอุตสาหกรรมได้วางแผนไว้ ดังนี้

- 1) กำหนดปริมาณอ้อยเป้าหมายตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2546/2547 - 2550/2551 โดยปริมาณอ้อยของแต่ละฤดูกาลผลิตเฉลี่ยอยู่ในระดับ 65 ล้านตัน ในระยะเวลา 5 ปี และกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายเป้าหมายให้สอดคล้องกับปริมาณอ้อยเป้าหมาย
- 2) กำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายออกเป็น 2 กอง คือ ปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายส่วนที่ไม่เกินกว่าปริมาณเป้าหมายที่กำหนดจะได้รับการช่วยเหลือจากระบบ (กอง A) ส่วนกองที่สองที่เกินกว่าปริมาณเป้าหมายจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากระบบ (กอง B) โดยจะได้รับผลตอบแทนตามราคาน้ำตาลส่งออก แต่ไม่เกินกว่าผลตอบแทนที่กองแรก โดยกำหนดราคาอ้อยที่ระบบจะเข้าไปให้การช่วยเหลือไว้ไม่เกินตันอ้อยละ 580 บาท
- 3) สนับสนุนให้นำอ้อยจำนวนหนึ่งจะถูกนำไปผลิตเป็นเอทานอล เพื่อนำไปผสมกับน้ำมันเบนซิน หรือน้ำมันดีเซล
- 4) ห้ามไม่ให้มีการเพิ่มกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล และกำหนดที่ตั้งโรงงานให้เหมาะสมกับพื้นที่เพาะปลูกก่อนที่จะห้ามไม่ให้มีการย้ายและขยายโรงงาน โดยพื้นที่เพาะปลูกอ้อยต้องไม่อยู่ห่างจากโรงงานเกิน 100 กิโลเมตร
- 5) ปรับปรุงระบบแบ่งปันผลประโยชน์ให้ทันสมัยและลดข้อโต้แย้งระหว่างชาวไร่และโรงงานน้ำตาล

ฝ่ายโรงงานน้ำตาลซึ่งสนับสนุนให้มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลใหม่ทั้งระบบ ตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอมาก่อนหน้านี้ โดยที่ไม่มีรัฐบาลเข้าไปแทรกแซง และปล่อยให้อุตสาหกรรมนี้ดูแลกันเอง เห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดอ้อยเป้าหมายในฤดูกาลผลิตปี 2546/2547 - 2550/2551 ไว้ที่ปีละ 65 ล้านตัน ขณะที่ในฤดูกาลผลิต 2545/2546 ผลผลิตอ้อยสูงถึง 74 ล้านตัน และการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายออกเป็น 2 กอง อ้อยและน้ำตาลทรายส่วนที่เกินจากปริมาณที่กำหนดย่อมจะได้ราคาน้อยกว่ากองแรกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในช่วงที่แนวโน้มราคาในตลาดโลกตกต่ำเช่นนี้ ทำให้โรงงานและชาวไร่อ้อยที่ถูกกำหนดให้อยู่ในส่วนที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือเดือดร้อน และหากขาดการบริหารจัดการที่ดีจะเกิดความไม่เท่าเทียมกันในอุตสาหกรรมขึ้น เกรงผลประโยชน์จะตกอยู่แต่กับหัวหน้าโควตา จึงไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมในคณะทำงาน 3 ฝ่าย พิจารณาเรื่องการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทราย 2 กอง ขณะที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทราย เห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยลดภาระของรัฐบาลเพราะวงเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในแต่ละปีจะมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยทางปฏิบัติจะเฉลี่ยอ้อยกอง 2 ให้แก่ชาวไร่ทุกราย

ดังนั้น ฤดูกาลผลิต 2546/2547 ราคาอ้อยขั้นต่ำจึงแบ่งออกเป็น 2 ราคา คือ ราคาอ้อยขั้นต่ำสำหรับกลุ่ม A หรือกลุ่มที่อยู่ในโควตาซึ่งรัฐกำหนดไว้ไม่เกิน 65 ล้านตันต่อปี ราคาจะได้อยู่ที่ 440 บาทต่อตัน และกลุ่ม B ซึ่งอยู่นอกโควตา จะได้ราคาแค่ 330 บาทต่อตัน ถือเป็นราคาที่ตกต่ำมาก จากต้นทุนที่เคยคำนวณกันไว้ ซึ่งนับเป็นราคาอ้อยขั้นต่ำที่ต่ำที่สุดในรอบ 10 ปี ชาวไร่อ้อยจึงได้คัดค้านและให้รัฐบาลหาเงินช่วยเหลืออ้อยในโควตา 65 ล้านตันให้ได้อีกตันละ 140 บาท นอกจากนี้แล้ว การกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายออกเป็น 2 กองยังมีผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลในการขอสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Packing Credit) จากธนาคารพาณิชย์ที่เห็นว่าไม่ควรแบ่งราคาอ้อยออกเป็น 2 กอง แต่ควรใช้ราคาอ้อยกองเดียวในการคำนวณ และเห็นว่าอัตราแลกเปลี่ยนและราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายใช้คำนวณนั้นไม่ตรงกับภาวะปัจจุบัน เมื่อโรงงานน้ำตาลและธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือ ชาวไร่อ้อย เพราะโรงงานไม่มีเงินจ่ายให้ การหีบอ้อยก็หยุดชะงัก สุดท้ายคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ขอให้โรงงานน้ำตาลทรงจ่ายเงินอ้อยขั้นต่ำตันละ 425 บาทไปก่อน โดยไม่แบ่งออกเป็น 2 กอง ส่วนการจัดสรรอ้อยกองแรกกับอ้อยกองสอง จะดำเนินการหลังจากที่โรงงานน้ำตาลทุกโรงได้ปิดหีบอ้อยในปี 2546/2547 ไปแล้ว โรงงานน้ำตาลจึงได้อนุมัติสินเชื่อเพื่อการส่งออกจากธนาคารพาณิชย์ที่ระดับ 550 บาทต่อกระสอบ

ปัญหาราคาอ้อยที่ต่ำและต้องให้ความช่วยเหลือโดยการกู้เงินมาเพิ่มราคาอ้อยให้ได้ราคาตันละ 580 บาท ซึ่งอาจใช้เงินถึง 9,100 ล้านบาท เมื่อรวมกับหนี้สินเดิมของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วจะสูงถึง 2 หมื่นล้านบาท ในขณะที่กองทุนซึ่งไม่สามารถหารายได้พอสำหรับ

การชำระหนี้ได้อยู่แล้ว และการที่ราคาอ้อยต่ำแล้วต้องกู้ยืมทุกฤดูการผลิต อนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจึงดูเหมือนจะมีดมน ทำให้แนวคิดการเปิดเสรีน้ำตาล ยกเลิกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และยกเลิกระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 รวมทั้งการขึ้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยจะให้มีการตั้งคณะกรรมการกำหนดเพดานราคาน้ำตาลขึ้น กลับกลายมาเป็นข้อถกเถียงกันอีกครั้ง

ต่อมาได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและผู้แทนโรงงานน้ำตาล 46 แห่ง และกระทรวงอุตสาหกรรม ในการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาาระบบอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ โดยจะให้โรงงานน้ำตาลเป็นผู้แจ้งขึ้นทะเบียนชาวไร่อ้อยที่แท้จริง เพื่อกำจัดระบบหัวหน้าโควตาที่ไม่ได้ลงมือปลูกอ้อยเองแต่ไปกว้านซื้ออ้อยจากชาวไร่ รัฐบาลจะเริ่มใช้มาตรการจำกัดปริมาณการผลิตอ้อย 65 ล้านตัน ไม่รับผิดชอบผลผลิตอ้อยที่ปลูกในพื้นที่เกิน 100 กิโลเมตรจากโรงงาน และจะมีการเป็นหุ้นส่วนกันทั้งในส่วนของโรงงานน้ำตาล รัฐบาล และเกษตรกร เพื่อดึงกองทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนาเพื่อให้สามารถลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากกว่าในปัจจุบัน รวมทั้งมีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย โดยรัฐบาลประกาศจุดยืนที่จะช่วยเหลือชาวไร่ให้ขายอ้อยได้ราคาตันละ 600 - 625 บาทในฤดูการผลิตต่อไป

ในขณะที่ราคาอ้อยขึ้นต้นต่ำกว่าระดับต้นทุนการผลิต ไม่เป็นที่พอใจของชาวไร่ จึงต้องการให้รัฐบาลจัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อเพิ่มราคาอ้อยเป็น 500 บาทต่อตันอ้อย และต้องหาแหล่งเงินกู้มาเสริมสภาพคล่องแก่โรงงานน้ำตาลอีกด้วย เพราะสินเชื่อเพื่อการส่งออกได้ได้รับมา 550 บาทต่อกระสอบ เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำตาลกระสอบละ 150 บาท จะเหลือจ่ายชาวไร่อ้อย 400 บาทต่อตันเท่านั้น เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวไร่อ้อยในช่วงการตัดและเก็บเกี่ยวอ้อยเข้าส่งโรงงาน จึงให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจัดสรรเงินกู้ยืมให้กับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นเงินกู้ฉุกเฉินเพิ่มสภาพคล่องสำหรับฤดูการผลิตปี 2546/2547 ให้กับชาวไร่อ้อยอีกตันอ้อยละ 53 บาท ในวงเงิน 3,900 ล้านบาท และประกาศราคาอ้อยขึ้นต้นฤดูการผลิต 2546/2547 เป็นราคาเดียวทั่วประเทศในอัตราตันละ 465 บาท และได้พิจารณาผ่อนปรนการชำระหนี้ที่ชาวไร่อ้อยจะต้องชำระให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในฤดูการผลิตนี้ ต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 1 ปี

การผลิตเอทานอลจากอ้อยเพื่อนำมาใช้ผสมน้ำมันเบนซินเป็นแกสโซฮอล์ได้รับการสนับสนุนมากขึ้น เมื่อเกิดวิกฤติราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้มีผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลประสงค์จะลงทุนจัดตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายเอทานอลโดยใช้

น้ำอ้อยและผลพลอยได้เป็นวัตถุดิบแล้วกว่า 30 ราย สำนักงานเอทานอลแห่งชาติมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้จัดตั้งโรงงานเอทานอลใหม่ โดยจะพิจารณาจากโรงงานที่ใช้วัตถุดิบน้ำอ้อยหรือกากน้ำตาลก่อนเป็นอันดับแรก เนื่องจากต้นทุนต่ำกว่าการใช้พืชชนิดอื่นอย่าง มันสำปะหลัง ปาล์ม ข้าวโพด เป็นต้น อีกทั้งการจัดตั้งโรงงานสามารถทำได้รวดเร็วกว่า ซึ่งสามารถต่อยอดจากโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิม และเพื่อแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อีกทั้ง และสนับสนุนให้โรงกลั่นน้ำมันในไทยยกเลิกการใช้สาร MTBE เพื่อเพิ่มค่าออกเทนในน้ำมันเบนซินภายในปี พ.ศ. 2549 แล้วให้หันมาใช้เอทานอลทดแทนเพื่อผสมในน้ำมันเบนซินเพื่อให้โรงงานผลิตเอทานอลมีความมั่นใจในการลงทุน หลายฝ่ายจึงคาดหวังว่าจะช่วยให้ราคาอ้อยขยับตัวเพิ่มสูงขึ้นด้วย

ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มขยับตัวสูงขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. 2547 เพราะหลายประเทศประสบความแห้งแล้ง บางประเทศเดิมคาดว่าจะส่งออกน้ำตาลแต่ต้องกลายเป็นผู้ที่ต้องนำเข้า คือ อินเดีย ขณะที่ประเทศบราซิลผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดของโลกได้หันไปผลิตเอทานอลมากขึ้น เนื่องจากภาวะน้ำมันแพง ทำให้ปริมาณที่ส่งออกน้ำตาลสู่ตลาดโลกลดลง เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ผลผลิตก็ลดต่ำกว่าที่คาดการณ์เพราะภาวะแห้งแล้ง ทำให้ภาพรวมปริมาณน้ำตาลตลาดโลกลดต่ำลงจึงจูงราคาน้ำตาลตลาดโลกให้สูงขึ้น อีกทั้งมีแนวโน้มที่สหภาพยุโรปจะส่งออกลดลงในอนาคต หลังจากองค์การการค้าโลกได้ตัดสินตามคำยื่นฟ้องของประเทศบราซิล ไทย และออสเตรเลีย กรณีสหภาพยุโรปอุดหนุนน้ำตาลทรายจนกลายเป็นผู้ส่งออกอันดับ 2 ของโลก และจะมีผลให้ราคาตลาดโลกกระเตื้องขึ้น อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้ยื่นอุทธรณ์เพื่อยืดระยะเวลาออกไปก่อน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูการผลิตปี 2546/2547 รวมกับเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในวงเงิน 1,490 ล้านบาท เพื่อนำมาเพิ่มค่าอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูการผลิต 2546/2547 ให้กับชาวไร่อ้อยอีกตันละ 23.06 บาท เมื่อรวมกับเงินกู้ฉุกเฉินอีกตันละ 53 บาท ค่าอ้อยขั้นสุดท้ายเฉลี่ยตันละ 580 บาท ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพิ่มขึ้นคิดเป็นวงเงิน 18,423.39 ล้านบาท กองทุนนี้นี้เป็นผลจากการแรงกดดันของชาวไร่อ้อยที่ไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริงของตลาดโลกที่ราคาตกต่ำต่อเนื่องหลายฤดูการผลิต ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาแบบง่าย ๆ ด้วยการกู้เงินมาจ่ายค่าอ้อยเพิ่มเป็นรายปี

ฤดูการผลิต 2547/2548 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกค่อนข้างดีและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูการผลิตนี้จึงสูงถึง 620 บาทต่อตันอ้อย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผล

มาจากนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่ได้แสดงท่าทีกับชาวไร่ร้อยละ 600 บาทต่อตัน เป็นระดับราคาที่ทำให้อุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายไม่จำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตก่อน ๆ

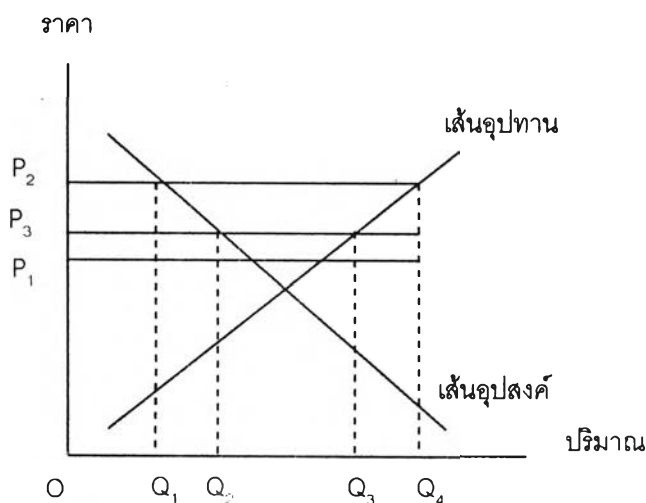
นโยบายแก้ไขปัญหอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายระยะยาวของรัฐบาล โดยมีแผนการควบคุมผลผลิตอ้อยให้ไม่เกิน 65 ล้านตัน โดยการจัดพื้นที่เพาะปลูกอ้อย (Zoning) ให้ อยู่ห่างจากโรงงานน้ำตาลไม่เกิน 100 กิโลเมตร เพื่อลดต้นทุนค่าขนส่ง ทำให้โรงงานน้ำตาลหลาย แห่งได้ย้ายไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น และการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทน น้ำตาลทรายเป็น 2 กอง ซึ่งแผนควบคุมปริมาณผลผลิตอ้อยดังกล่าวทำให้โรงงานน้ำตาลประสบ ปัญหาแย่งกันซื้ออ้อยในฤดูกาลผลิตนี้ โรงงานน้ำตาลต้องยอมจ่ายราคาอ้อยสูงถึงตันละ 700 บาท เนื่องจากในปีนี้ประเทศไทยประสบภาวะภัยแล้งรุนแรง อีกทั้งชาวไร่อ้อยหลายรายได้หันไปปลูกพืช ชนิดอื่นหลังจากที่ราคาอ้อยตกต่ำมาหลายฤดูกาลผลิต รวมทั้งบางรายลดการผลิตลงจาก มาตรการแบ่งอ้อยเป็น 2 กอง ทำให้ปริมาณผลผลิตลดลงเหลือเพียงประมาณ 47 ล้านตัน ซึ่งสวน ทางกับราคาในตลาดโลกที่กำลังกระเตื้องขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อปีถัดไป 2548/2549 ด้วย เนื่องจากภาวะความแห้งแล้งทำให้ชาวไร่อ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่สามารถ เพาะปลูกอ้อยได้ ต้องไปปลูกอ้อยต้นฤดูฝนแทน ซึ่งอ้อยจะมีคุณภาพต่ำกว่าการปลูกในช่วงปลาย ฤดูฝน ทำให้คาดว่าฤดูกาลผลิต 2548/2549 ปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายจะลดลงอีก

เมื่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้เริ่มนำการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทน การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขตนมาใช้ในฤดูกาลผลิต 2539/2540 ซึ่งเป็น ปีที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจพอดี ผลจากวิกฤติการณ์ดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายประสบกับปัญหาสภาพคล่องทางการเงินอย่างมาก และเป็นจุดเริ่มต้นใน การสร้างหนี้สินก้อนโตให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพราะกองทุนต้องเข้าช่วยเหลือสภาพ คล่องแก่โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย เมื่อชาวไร่อ้อยได้รับราคาอ้อยต่ำกว่าต้นทุนการผลิต หรือ โรงงานน้ำตาลไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ตามที่กำหนดไว้ ถึงแม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหโดย วิธีอื่น เช่น การขึ้นราคาน้ำตาลภายในประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องยาก เพราะสินค้า น้ำตาลทรายมักจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล จัดได้ว่าเป็นสินค้าการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งปัญหา หนี้สินของอุตสาหกรรมได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการพัฒนา เนื่องจากเงินเกือบทั้งหมดของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้นำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาทางการเงิน ในขณะที่ปัญหาด้านทุนการผลิตสูงยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งรัฐบาลได้พยายามมีมาตรการแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตที่จะให้ความช่วยเหลือ

3.4 นโยบายราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายพัฒนาจนถึงปัจจุบันได้ นโยบายของรัฐอย่างหนึ่งซึ่งรัฐบาลใช้เป็นกลไกเพื่อช่วยเหลือทั้งชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาโดยตลอด คือ การกำหนดให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกแตกต่างกัน ซึ่งเรียกว่า ระบบ 2 ราคา ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องเผชิญกับปัญหาที่ตลาดน้ำตาลทรายของแต่ละประเทศมีการช่วยเหลือและคุ้มครองสูง อีกทั้งราคาน้ำตาลในตลาดโลกเองก็มีความผันผวนสูง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงมักจะส่งผลกระทบต่อประเทศที่ผลผลิตน้ำตาลส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการส่งออกอย่างไทย จึงได้นำระบบ 2 ราคามาใช้ โดยรัฐบาลจะเข้าไปกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมได้ เป็นการที่รัฐบาลให้การอุดหนุนชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลผ่านทางราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ การที่รัฐบาลใช้นโยบายนี้ก็เท่ากับเข้าแทรกแซงระบบตลาด ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้น เพื่อผลภักการะส่วนหนึ่งในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมจากการส่งออกน้ำตาลได้ในราคาต่ำให้แก่ผู้บริโภค นั่นคือ ให้ผู้ผลิตได้รับราคาและรายได้เพิ่มขึ้น โดยให้ผู้บริโภคเป็นผู้ช่วยจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ผลิต (ดูภาพที่ 3.1)

ภาพที่ 3.1 ผลกระทบจากระบบ 2 ราคา



ระบบ 2 ราคา คือ การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (P_2) สูงกว่าราคาส่งออก (P_1) ทำให้ราคาที่ได้รับจริงคือ P_3 โดย รัฐบาลจะนำรายรับจากส่วนที่ผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศจ่ายแพงกว่าราคาจำหน่ายในตลาดโลก (ส่วนต่างของราคาในประเทศและราคาในตลาดโลก ($P_2 - P_1$)) คูณด้วยปริมาณการบริโภคภายในประเทศ ($0Q_1$) เพื่อมาชดเชยในส่วนที่ภาครัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้กับผู้ผลิตน้ำตาลทราย (ส่วนต่างของราคาใน

ประเทศและราคาในตลาดโลก ($P_2 - P_1$) คูณด้วยปริมาณส่งออก (Q_1, Q_2) นับเป็นการผลกระทบการอุดหนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้แก่ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศ รัฐบาลจึงต้องมีการควบคุมปริมาณการผลิตและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศอย่างใกล้ชิด เพื่อที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินอุดหนุนน้อยที่สุด

รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมการผลิตและจัดจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างใกล้ชิดนับตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2523/2524 ควบคู่กับการใช้ระบบ 2 ราคาที่ใช้มาแต่เดิม โดยการกำหนดราคาควบคุมขั้นสูงสำหรับราคาขายส่งและราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย คือ เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศ แต่สำหรับผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศแล้ว ก็ยังต้องเป็นผู้ให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมอยู่ เพราะสาเหตุหลักของการเข้ามาดูแลของรัฐบาล คือ เป็นหลักประกันให้ผู้ผลิตน้ำตาลได้รับราคาที่เหมาะสม และผลกระทบของรัฐบาลที่ต้องช่วยเหลือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคที่ซื้อน้ำตาลทรายในประเทศ

ความมากมายของภาระที่ผู้บริโภคได้รับขึ้นอยู่กับความแตกต่างของราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศและราคาน้ำตาลในตลาดโลก และปริมาณน้ำตาลที่ทำการส่งออก ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาควบคุมการผลิตและจัดจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างใกล้ชิดเพื่อที่รัฐจะได้ใช้เงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด เพราะถ้าหากผู้ผลิตเพิ่มปริมาณการผลิตมากขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว มูลค่าที่ผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศจะสามารถให้ช่วยเหลืออุตสาหกรรมได้จะไม่เพียงพอ กับมูลค่าที่ผู้ผลิตต้องได้รับการอุดหนุน แล้วส่วนเกินจากการอุดหนุนผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลรายดังกล่าวจะกลายมาเป็นภาระให้รัฐบาลต้องเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมากขึ้นอีก