

บทที่ 3

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย

3.1 ประวัติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย

อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทยมีประวัติศาสตร์มายาวนาน นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีแหล่งผลิตสำคัญที่สุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร ได้ทำการผลิตน้ำตาลทรายแดง (muscovado) หรือน้ำตาลดิบพื้นเมืองมากเกินความต้องการใช้ในประเทศ จนถึงสมัยอยุธยาจึงได้มีการส่งออกน้ำตาลทรายแดงไปขายยังประเทศญี่ปุ่น และทำการส่งออกอย่างต่อเนื่องในปริมาณที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ น้ำตาลได้กลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 1 ของไทย แต่เจริญเติบโตอยู่ได้ไม่นาน อุตสาหกรรมนี้จึงซบเซาลงไปอันเนื่องมาจากระบบภาษีอากรและราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ

อุตสาหกรรมน้ำตาลได้ฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2480 เมื่อรัฐบาลได้ตั้งโรงงานน้ำตาลขาวเป็นแห่งแรกที่จังหวัดลำปาง และแห่งที่สองที่จังหวัดอุดรธานีในปี พ.ศ. 2485 ซึ่งในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลได้ทำการโอนโรงงานทั้ง 2 แห่งเป็นของบริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกัน และในลำดับต่อมาจึงได้มีการสร้างโรงงานเพิ่มขึ้นอีก 11 โรง ในจังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี ในปี พ.ศ. 2490 บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ได้โอนโรงงานทั้งหมดให้กับกระทรวงอุตสาหกรรม ภายใต้การบริหารของ องค์การน้ำตาลไทย

ปี พ.ศ. 2495 ราคาน้ำตาลตกต่ำ รัฐบาลจึงจัดตั้ง บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัดขึ้นในปี พ.ศ. 2496 เพื่อทำหน้าที่ด้านการจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกแต่เพียงผู้เดียว ส่วนองค์การน้ำตาลไทย ทำหน้าที่ด้านการผลิตร่วมกับเอกชน

ปี พ.ศ. 2502 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment : BOI) ได้ออกบัตรส่งเสริมเอกชนให้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้น ทำให้โรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นเป็น 48 โรง แต่ภาวะราคาน้ำตาลตลาดโลกขณะนั้นกำลังลดต่ำลงเนื่องจากภาวะน้ำตาลสันตลาด ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยซบเซาลง ราคาน้ำตาลในประเทศตกต่ำและไม่มีหลักประกันทางด้านราคา คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงมีมติให้นำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ เว้นแต่เป็นการนำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม

น้ำอัดลมตามความจำเป็น และให้องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ ช่วยเหลือ โรงงานน้ำตาลโดยการรับจำนำและรับฝากน้ำตาล เพื่อช่วยเหลือให้โรงงานมีทุนหมุนเวียนคล่องขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ายังคงมีการนำเข้าน้ำตาลมากเกินไปจนเกินความจำเป็น รัฐบาลจึงทำการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2503 โดยในระยะสั้นให้ขึ้นภาษีศุลกากรน้ำตาลนำเข้าและหาเงินกู้ให้ชาวไร่อ้อยจำนวน 5 ล้านบาท ส่วนระยะยาวให้ปรับปรุงคุณภาพอ้อยและประกาศห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาว โรงงานน้ำตาลทรายแดง โรงงานทำน้ำเชื่อม รวมไปถึงการกำหนดระยะเวลาเปิดหีบอ้อยในแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้อ้อยที่ส่งโรงงานสุกได้ที่และมีความหวานสูง พร้อมทั้งทำการส่งเสริมให้ประชาชนทำการบริโภคน้ำตาลมากขึ้น แต่ปริมาณการผลิตน้ำตาลในปี 2503 ยังคงเพิ่มขึ้น ทั้งที่ยังมีสต็อกน้ำตาลเหลือจากปีก่อนอีก ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับดอลลาร์สหรัฐต่ำลงกว่าต้นทุนการผลิต โรงงานน้ำตาลจึงต้องหยุดกิจการไปเป็นจำนวนมาก

ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ขึ้น โดยมีสาระคือ การจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้นเพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ การระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศ โดยใช้เงินสงเคราะห์เป็นเงินอุดหนุนผู้ส่งออก

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น ได้ก่อให้เกิดการจูงใจให้ทำการขยายการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้น ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงได้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด และราชน้ำตาลในประเทศลดต่ำลงกว่าต้นทุนอีกครั้ง โรงงานน้ำตาลต้องหยุดทำการผลิต ชาวไร่อ้อยประสบความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงเข้าช่วยเหลือโดยการประกันราคาและตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้นเมื่อ 28 เมษายน 2508 โดยรับซื้อน้ำตาลทรายดิบกระสอบละ 228 บาท เป็นจำนวน 10,800 เมตริกตัน ราชน้ำตาลทรายขาวในท้องตลาดจึงได้กระเตื้องขึ้น และได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้น เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

ต่อมาคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้คำนึงถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายให้พอเพียงกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ และเพิ่มปริมาณการผลิตให้เพียงพอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละวันเท่านั้น โดยพยายามรักษาระดับราชน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่ควร เมื่อสามารถตัดทอนต้นทุนการผลิตให้น้อยลงจนพอที่จะดำเนินการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศได้ จึงส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกต่างประเทศต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับไปดำเนินการ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2508

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้น หลังจากที่เกิดภาวะอุตสาหกรรม ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2509 โดยมีหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมกิจการ ไร่อ้อยและน้ำตาลทางด้านวิชาการ และเพื่อให้สามารถดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย ต่อมา จึงได้โอนกิจการศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายให้กับสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยประกอบด้วยงานหลัก 3 ด้าน คือ งานเกษตรอ้อย งาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และงานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล

ในเวลาต่อมา อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของ รัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการ พัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปี ปัญหาจะแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาด ทำให้เกิดปัญหาทั้งผู้ซื้อและผู้ขายที่ไม่สามารถ กำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ใน ขณะเดียวกันการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับ สถานการณ์ดังกล่าว ทางราชการไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทรายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดีได้ เพราะว่างค์กรและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมนี้มีอยู่จำนวนมาก อีกทั้งองค์กรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลขาดการวาง แผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ทำให้ทั้งสองฝ่ายผลักระให้ รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มา กำหนดคาราบับซื้ออ้อย ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และอาฟริกาใต้ มาใช้ ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหาร อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำแนวนโยบายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยให้มีการ กำหนดคาราบับซื้ออ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาล ทรายขาวที่ใช้บริโภคภายในประเทศและน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในอัตรา ร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล และได้มีการประกาศใช้นับ แต่นั้นมา

และเนื่องจากการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย หลังจากทีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการบริหารนั้น ในช่วงแรกที่ยึดหลักการบริหารตามพระราช

บัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิธีการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 และต้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 เพื่อให้การซื้อขายอ้อยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 โครงสร้างตลาดน้ำตาล

โครงสร้างตลาดน้ำตาลในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท คือ โครงสร้างตลาดน้ำตาลภายในประเทศและโครงสร้างตลาดส่งออกน้ำตาล ซึ่งรายละเอียดประกอบด้วย

3.2.1 โครงสร้างตลาดน้ำตาลภายในประเทศ

3.2.1.1 ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ในอดีตการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยที่รัฐบาลเพียงกำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขาวให้เพียงพอที่จะใช้บริโภคภายในประเทศ และกำหนดราคาจำหน่ายขั้นสูงเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น ส่วนราคาที่เกิดขึ้นจริงและปริมาณการจำหน่ายให้เป็นไปตามกลไกของตลาด ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยจากระบบต่อรองมาเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 ในฤดูการผลิต 2525/26 รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนระบบการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศไปเป็นระบบที่มีการควบคุม ซึ่งตามระบบใหม่นี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะทำการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายทุกขั้นตอน รวมถึงการตลาดด้วย เพื่อที่จะนำรายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ มาจ่ายเป็นราคาอ้อยให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยและเป็นผลตอบแทนให้แก่โรงงานน้ำตาล ดังนั้นรัฐบาลจึงมีมาตรการในการควบคุมด้านผลผลิตน้ำตาล (ยกเว้นกากน้ำตาล) และการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตทั้งหมด โดยที่ผลผลิตน้ำตาลนั้นได้มาจากการแบ่งสรรโควตาปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิตออกเป็น 3 ส่วนคือ

ก. น้ำตาลโคเวตา ก. ได้แก่ปริมาณน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดในแต่ละฤดูกาลผลิต

ข. น้ำตาลโคเวตา ข. ได้แก่ปริมาณน้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานแต่ละโรงงานทำการผลิตแล้วส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด เพื่อการส่งออกไปต่างประเทศ ตามแต่ละฤดูกาลผลิต

ค. น้ำตาลโคเวตา ค. ได้แก่ปริมาณน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานแต่ละโรงงานทำการผลิตเพื่อการส่งออกได้ หลังจากที่โรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้ครบตามปริมาณที่จัดสรรในโคเวตา ก.และโคเวตา ข.แล้ว

3.2.1.2 โครงสร้างตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ

โครงสร้างตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศปัจจุบัน ประกอบด้วยองค์กรหลัก 4 องค์กร คือ

ก. บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ทำหน้าที่ในการควบคุมการผลิต การจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทราย ส่วนในทางการตลาดจะทำหน้าที่ในการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยการออกใบอนุญาตการขนย้ายน้ำตาลให้แก่ผู้ซื้อ เพื่อไปรับน้ำตาลจากโรงงานหลังจากที่ตกลงการซื้อขายกันแล้ว

ข. โรงงานน้ำตาลทรายจำนวน 46 โรงงาน ในฐานะผู้ผลิตและผู้จำหน่ายน้ำตาลทราย

ค. ผู้ค้าส่งน้ำตาลรายใหญ่ ในฐานะผู้ซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อนำไปจำหน่ายแก่ผู้ค้าส่งรายย่อย ก่อนจะจำหน่ายต่อแก่ผู้ค้าปลีก ไปสู่ผู้บริโภคในครัวเรือนโดยตรงหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต

ง. โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานน้ำตาล เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

3.2.1.3 วิธีการตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ

วิธีการตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศสามารถอธิบายได้ดังนี้ (รูป 3.1) เริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาจัดสรรปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อจำหน่ายภายในประเทศของแต่ละปีรวมทั้งหมด ต่อจากนั้นทำการจัดสรรปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ก.นี้ให้กับโรงงานน้ำตาลทรายแต่ละโรงงานทำการผลิต จากนั้นมอบหมายให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้ควบคุมการจำหน่าย และมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด เป็นฝ่ายปฏิบัติการควบคุมการจำหน่าย ทำการจำหน่ายน้ำตาลให้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และผู้ค้าส่งรายใหญ่ ต่อจากนั้นผู้ค้าส่งรายใหญ่จะทำการจำหน่ายต่อไปให้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือผู้ค้าส่งระดับรองเพื่อจำหน่ายน้ำตาลต่ออีกทอดให้กับภัตตาคาร ร้านอาหารขนาดใหญ่ ห้างสรรพสินค้า และร้านค้าปลีก เพื่อจำหน่ายให้กับผู้บริโภคในครัวเรือน โดยตรงต่อไป

3.2.2 โครงสร้างตลาดส่งออกน้ำตาลทราย

3.2.2.1 ลักษณะของตลาดน้ำตาลทรายของโลก

การค้าน้ำตาลทรายระหว่างประเทศมักกระทำกันภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

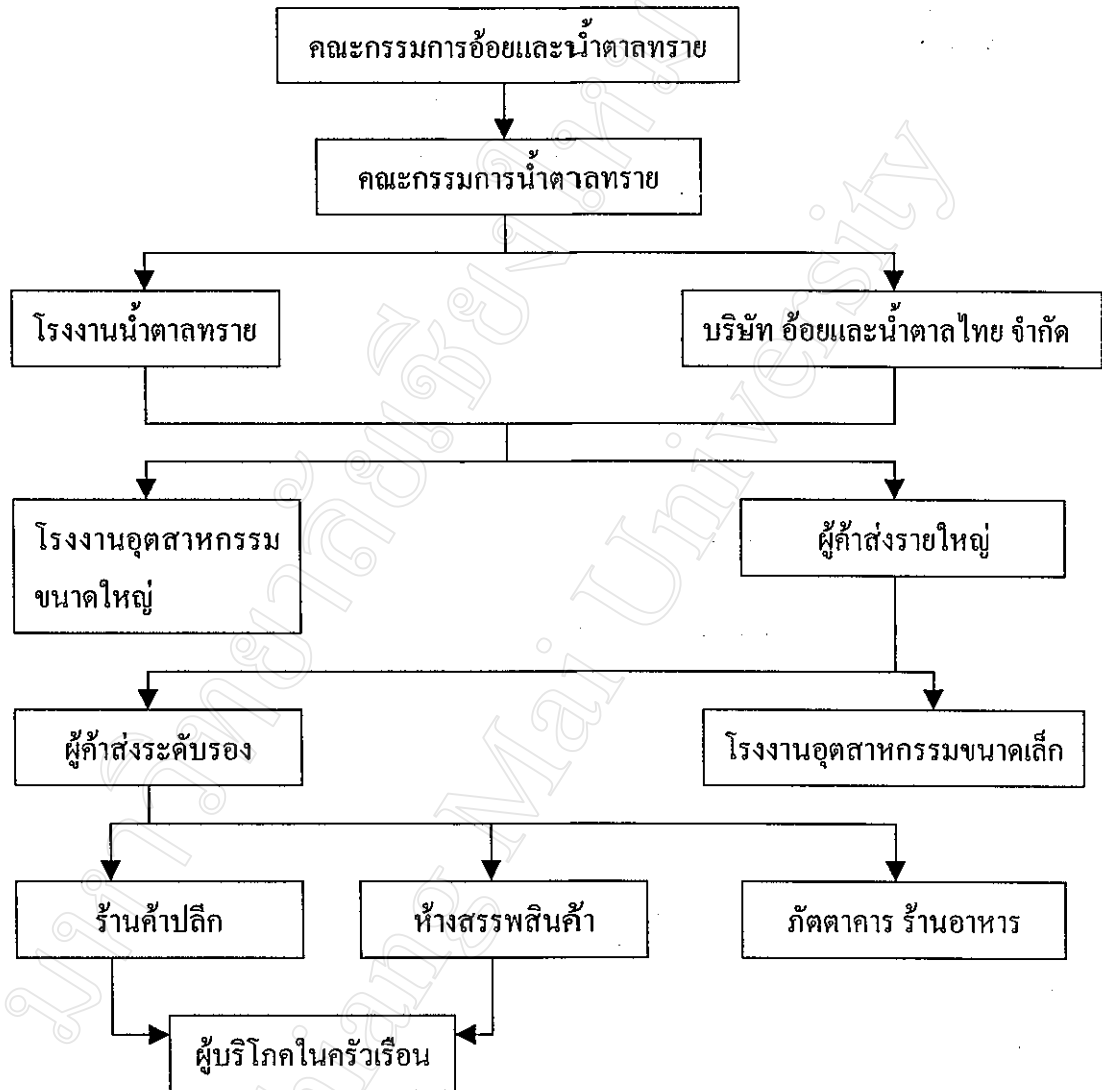
ก. ตลาดภายใต้ข้อตกลงพิเศษ

การซื้อขายน้ำตาลทรายภายใต้ข้อตกลงพิเศษ เป็นการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ (Government to Government) โดยมีการตกลงระหว่างคู่สัญญา อาจมีข้อตกลงพิเศษระหว่างรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า เพื่อเป็นการรับรองว่า น้ำตาลทรายจำนวนหนึ่งภายใต้ข้อตกลงฉบับดังกล่าว จะจำหน่ายในตลาดได้ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ทั้งทางด้านราคา ระยะเวลา การส่งมอบ และอื่นๆ ซึ่งการค้าในลักษณะนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของการค้าน้ำตาลโลก

ข. ตลาดเสรี

ตลาดเสรี เป็นตลาดที่ทำการซื้อขายน้ำตาลกันตามระบบกลไกตลาด แต่ในปัจจุบันการค้าน้ำตาลทรายในตลาดเสรีได้รับอิทธิพลของการปกป้องและการรักษาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลของแต่ละประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ตลาดน้ำตาลทรายโลกมีขนาดเล็ก (thin market) ที่มีประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ ๆ ไม่กี่ประเทศ และการที่ตลาดน้ำตาลของโลกมีขนาดเล็กนี้ ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความผันผวน และราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย

รูป 3.1 วิธีการตลาดภายในประเทศของน้ำตาลทราย



3.2.2.2 ระบบบริหารการจำหน่ายน้ำตาลไปต่างประเทศ

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกประกาศ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2537 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย ตามมาตรา 17(20) มาตรา 18 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติฯ แก้ไขเพิ่มเติมจากประกาศฉบับที่ 1 พ.ศ. 2531 โดยที่สาระสำคัญของประกาศดังกล่าวมีเนื้อหาดังนี้

ก. บริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทราย บริษัทที่คณะกรรมการจะอนุญาตให้เป็นบริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทรายได้ จะต้องมีความสมบัติดังนี้

- 1) มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท

- 2) กลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตให้บริษัทใดเป็นบริษัทผู้ส่งออกจะต้องมีโกดัง หรือไซโลเป็นของตนเองหรือที่เช่าให้บริการอยู่พร้อมแล้ว
 - 3) ใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ในการขนถ่ายน้ำตาลทรายที่ทันสมัย
 - 4) มีกรรมการของบริษัทโรงงานน้ำตาลของกลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตร่วมเป็นกรรมการของบริษัทที่จะได้รับอนุญาตให้เป็นบริษัทผู้ส่งออกอยู่ด้วย
 - 5) มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 2 แสนตันต่อปี
- ทั้งนี้กลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตให้บริษัทใดเป็นบริษัทผู้ส่งออกจะสามารถก่อตั้งบริษัทผู้ส่งออกได้เพียง 1 บริษัทเท่านั้น และเมื่อกรรมการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ให้นำเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

ข. เงื่อนไขการส่งออก

เงื่อนไขที่บริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทรายทุกบริษัทต้องถือปฏิบัติได้แก่

- 1) ให้แจ้งปริมาณ และราคาที่ส่งออกไปในแต่ละครั้งให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทราบ
- 2) การทำสัญญาระยะเวลาเกินกว่า 3 ฤดูกาลผลิต ต้องแจ้งปริมาณที่ทำสัญญาให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทราบภายใน 1 เดือน หลังจากที่ทำสัญญา
- 3) ในกรณีที่เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาลบริโภคนภายในประเทศ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจระงับหรือชะลอการส่งออกไว้จำนวนหนึ่ง ตามความจำเป็นและความเหมาะสม
- 4) ในกรณีที่บริษัทผู้ส่งออกไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจพักการอนุญาตให้เป็นบริษัทผู้ส่งออกได้ระยะหนึ่งแต่ไม่เกิน 30 วัน
- 5) ภายได้เงื่อนไขข้างต้น หากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทผู้ส่งออกกระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลายครั้งและ/หรือกระทำการอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจยกเลิกใบอนุญาตให้บริษัทผู้ส่งออกนั้นทำการส่งออกน้ำตาลทรายอีกต่อไปได้
- 6) ในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติอื่นใด เพื่อให้บริษัทผู้ส่งออกปฏิบัติ
- 7) ต้องรับภาระผูกพันในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

- 8) ต้องรับภาระผูกพันในอันที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

3.2.2.3 ลักษณะวิธีการขายน้ำตาลไปต่างประเทศของไทย

ในปัจจุบันลักษณะวิธีการขายน้ำตาลไปต่างประเทศของไทยมี 3 ลักษณะ ได้แก่

ก. วิธีเจรจาโดยตรงระหว่างเอกชนผู้ขายและผู้ซื้อ (Trade House) การซื้อขายดำเนินการทางโทรศัพท์ โทรพิมพ์ จดหมายหรือการติดต่อระหว่างผู้ขาย โรงงานน้ำตาลกับบริษัทผู้ค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ ทั้งแบบส่งมอบทันที (spot) กับการซื้อขายโดยการส่งมอบในอนาคต (futures) ราคาที่ซื้อขายทั้ง 2 แบบ มีการประกาศให้เป็นที่รู้จักกันโดยเปิดเผยในแต่ละวัน ผ่านหน่วยงานสื่อสารต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้ทราบปริมาณการซื้อขายและราคาในแต่ละวัน ราคาซื้อขายน้ำตาลทรายดิบจะอาศัยราคาตลาดโลกที่ตลาดนิวยอร์ก หมายเลข 11 สำหรับตลาดน้ำตาลทรายขาวจะซื้อขายกันในราคาตลาดโลกที่ตลาดลอนดอน หมายเลข 5 และตลาดปารีส หมายเลข 2 ในทางปฏิบัติประเทศไทยไม่ได้ขายน้ำตาลให้แก่ประเทศผู้บริโภครวมโดยตรง แต่จะขายให้กับบริษัทนายหน้า และบริษัทผู้ค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ ได้แก่ บริษัท เทพแอนด์โลล์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด บริษัท อีโตอินเตอร์เนชันแนล จำกัด บริษัท อี ดี เอฟ มาน จำกัด บริษัท เคอร์รี่ เทรดิง จำกัด และบริษัท กิลล์ แอนด์ ดัฟฟิส จำกัด เป็นต้น ราคาที่ซื้อขายน้ำตาลไทยอยู่ในรูปราคาเอฟโอบี (F.O.B.) อิงราคาตลาดน้ำตาลล่วงหน้านิวยอร์กเป็นส่วนใหญ่ เงื่อนไขสัญญาซื้อขายเป็นเงื่อนไขที่ถือปฏิบัติทั่วไปในวงการค้าน้ำตาลระหว่างประเทศ

ข. วิธีการประมูลโดยเปิดเผย (Public Tender) เป็นวิธีการขายที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ใช้ในการจำหน่ายน้ำตาลทรายโควตา ข. โดยบริษัทผู้ค้าน้ำตาลจะยื่นข้อเสนอซื้อให้พิจารณา โดยการขายวิธีนี้ประเทศผู้ส่งออกมักจะเปิดโอกาสให้น้ำตาลที่ขายส่งมอบไปยังปลายทางใดก็ได้

ค. วิธีการเจรจาในระดับรัฐบาล โดยมีเอกชนเข้าร่วมในฐานะคณะผู้แทนการค้าที่ไปร่วมในการเจรจา โดยมักเป็นการเจรจารวมกับการค้าทั่วไประหว่างประเทศทั้งสอง (ทวิภาคี) ผลของการเจรจาเกิดจากข้อตกลงด้านนโยบายมากกว่าสถานะตลาด วิธีนี้จึงไม่เป็นที่นิยมใช้มากนัก

3.3 โครงสร้างรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย

โครงสร้างรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

3.3.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงงานน้ำตาล หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และชาวไร่อ้อย

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างโรงงานน้ำตาล หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อย ทั้งนี้เนื่องจากอ้อยเป็นสินค้าเกษตรที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสินค้าเกษตรอื่น ๆ คือ

ประการที่ 1 เกษตรกรที่มีความประสงค์จะปลูกอ้อย ไม่สามารถทำได้อย่างอิสระเหมือนพืชอื่น ๆ ก่อนที่จะเริ่มปลูกจะต้องได้รับจัดสรรโควตาส่งอ้อยเข้าโรงงานก่อน หรือต้องแน่ใจก่อนว่าจะมีโรงงานรับซื้ออ้อยของตน ทั้งนี้เนื่องจากตลาดรับซื้ออ้อยมีเพียงตลาดเดียวคือ โรงงานน้ำตาล

ประการที่ 2 อ้อยเป็นพืชผลเกษตรชนิดเดียวที่ผู้ปลูกจะต้องจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ประการที่ 3 อ้อยเมื่อตัดแล้วจะต้องส่งเข้าหีบในโรงงานภายในเวลาไม่เกิน 48 ชั่วโมง ถ้าเกินกว่านี้จะทำให้ความหวานของอ้อยลดลง ซึ่งต่างจากสินค้าเกษตรอื่น ๆ ที่สามารถเก็บไว้ได้เป็นระยะเวลานานกว่ามาก

ประการที่ 4 ในช่วงฤดูการเปิดหีบอ้อยของโรงงานน้ำตาลช่วงประมาณเดือนธันวาคมถึงเมษายน จะต้องมียอ้อยเข้าทำการหีบตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อให้คุ้มค่าต่อการเปิดฤดูการหีบในแต่ละครั้ง ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงงานกับชาวไร่อ้อย และต้องมีระบบควบคุมการตัดและขนส่งอ้อยเข้าโรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อโรงงานน้ำตาลจะทำการผลิตน้ำตาล ให้ได้ตามกำลังการผลิตของตน จึงต้องมีการตกลงทำสัญญาล่วงหน้าที่แน่นอนกับเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่อยู่ในพื้นที่ จะทำการเพาะปลูกอ้อยส่งให้กับโรงงานได้ในปริมาณเท่าไร เพื่อให้ทันตามฤดูเปิดหีบในแต่ละครั้ง ซึ่งโดยส่วนมากการติดต่อกับเกษตรกรก็มักจะเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่เรียกกันว่า "หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย" หรือ "หัวหน้าโควตา" และหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยก็จะเป็นผู้ที่ดูแลและควบคุมชาวไร่อ้อยขนาดเล็กที่รับโควตาต่อไปจากตนอย่างใกล้ชิด โดยอาจจะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อ เงินสด สินเชื่อปัจจัยการผลิต การนำรถแทรกเตอร์ไปไถไร่ให้ การจัดหาคนงานตัดอ้อยให้ หรือการ

จัดการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน เป็นต้น จากนั้นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยจึงหักค่าใช้จ่ายเหล่านี้ออกจากค่าขายอ้อยของชาวไร่อีกทีหนึ่ง

3.3.2 โครงสร้างการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย

ปัจจุบันมีสถาบันชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 อยู่ 19 สมาคม ซึ่งในจำนวนนี้ 7 สมาคมได้รวมกันเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 9 สมาคมได้รวมกันเป็นสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และที่เหลืออีก 3 สมาคมเป็นกลุ่มอิสระดังรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่ 1 สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาคมเพื่อเกษตรกรภาคตะวันออก สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบ - เพชรบุรีสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร สมาคมชาวไร่อ้อยบุรีรัมย์ สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี และสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยน้ำพอง - จังหวัดขอนแก่น

กลุ่มที่ 2 สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย สมาคมชาวไร่อ้อยลูกพระยาพิชัย สมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 5 สิงห์บุรี สมาคมชาวไร่อ้อยเขลาจันทร สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 10 สมาคมชาวไร่อ้อยเริ่มอุดม และสมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดลำปาง

กลุ่มที่ 3 กลุ่มอิสระ ได้แก่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด สมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรชลบุรี และสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.2.3 โครงสร้างการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาล

ลักษณะโครงสร้างในปัจจุบันของ โรงงานน้ำตาลสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย และกลุ่มสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล (รายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค)

3.4 ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยเมื่อเทียบกับผู้ผลิตน้ำตาลอื่น ๆ ในตลาดโลก

เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่อันดับต้น ๆ ของโลกประเทศหนึ่ง การที่ประเทศไทยจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ในภาวะการค่าน้ำตาลเสรีนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้อง

จะต้องทราบถึงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบเพื่อประโยชน์ในการปรับตัวต่อไปในอนาคต ซึ่งเราสามารถพิจารณาได้ดังนี้

3.4.1 ข้อได้เปรียบ

ข้อได้เปรียบที่ทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกได้คือ

3.4.1.1 ประเทศไทยมีลักษณะการรวมกลุ่มโรงงานน้ำตาลและเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่มีความเข้มแข็ง และแต่ละกลุ่มโรงงานยังได้มีการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนเองตลอดเวลา ดังนั้นถ้าหากกระแสการค้าโลกมุ่งเน้นไปทางการค้าเสรีมากขึ้น ไทยน่าจะเป็นผู้หนึ่งที่สามารถยืนหยัดต่อสู้ในตลาดโลกได้

3.4.1.2 ประเทศไทยมีกองทุนสนับสนุนการวิจัยอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยในปัจจุบันได้จัดทำแผนพัฒนาการผลิตอ้อยปี 2545-2549 ที่มีแผนงานและโครงการที่ประกอบด้วยแผนพัฒนาระบบชลประทานในพื้นที่ปลูกอ้อย แผนงานผลิตพันธุ์อ้อย แผนงานส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี แผนงานพัฒนาระบบการบริหารไร้อ้อย และแผนงานติดตามและประเมินผล

3.4.1.3 ความได้เปรียบจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของไทยที่อยู่กึ่งกลางทวีปเอเชียรวมทั้งอยู่ติดทะเลที่สามารถเดินทางไปได้ทั้งซีกตะวันตกและตะวันออกของโลก ทำให้ไทยเป็นตลาดที่อยู่ใกล้ตลาดนำเข้าของตะวันออกไกลที่สำคัญเช่น ประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินเดีย และบังกลาเทศ เป็นต้น

3.4.1.4 ราคาขายน้ำตาลส่งออกของไทยที่อยู่ในรูปแบบ F.O.B. ทำให้คู่ค้ามีส่วนต่างของกำไรสูงกว่าประเทศอื่น ๆ เช่นออสเตรเลียที่มีราคาขายแบบ C.I.F.

3.4.2 ข้อเสียเปรียบ

จุดอ่อนที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย สามารถสรุปได้ดังนี้

3.4.2.1 ประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นทั่วโลก

ถึงแม้ว่าช่วงที่ผ่านมาไทยจะมีการพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์อ้อยมาตลอด แต่ไม่สามารถที่จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการผลิตอ้อยดีขึ้นเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ปริมาณของต่ออ้อยพันธุ์มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร หรือความรู้ของเกษตรกรยังมีไม่มากนัก ทำให้ขาดการปฏิบัติดูแลรักษา การกำจัดวัชพืช หรือการบำรุงรักษาต่ออ้อย ทำให้ระยะเวลาการไว้ต่ออ้อยพันธุ์ได้เพียง 2-3 ปีเท่านั้นทั้งที่บางประเทศสามารถไว้ต่ออ้อยได้ถึง 9-10 ปี

เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลที่ต่อเนื่องมาจากการผลิตอ้อยลดต่ำลงด้วย

จากตารางที่ 3.1 และ 3.2 จะเห็นได้ว่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว ไทยยังคงมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ อยู่มากทั้งที่ประเทศเหล่านั้นไม่ได้เป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกเลย เช่นประเทศจีน หรืออินเดีย เป็นต้น ในปี 2541 ไทยมีผลผลิตเฉลี่ยอยู่ที่ 8,776 กิโลกรัมต่อไร่ ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูงสุดที่ 16,058 กิโลกรัมตามมาด้วยประเทศโคลัมเบีย ประเทศเม็กซิโก ประเทศจีน ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศบราซิลและอินเดีย ซึ่งมีผลผลิตเฉลี่ย 12,862 12,720 11,413 10,993 10,950 และ 10,707 กิโลกรัมต่อไร่ ตามลำดับ ส่วนในปี 2542 และ 2543 ไทยมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ใกล้เคียงกันที่ 9,058 และ 9,052 กิโลกรัมตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าก็ยังคงมีผลผลิตเฉลี่ยที่ต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น มีเพียงประเทศเดียวที่ เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลกแต่มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำกว่าประเทศไทยคือประเทศคิวบา ที่มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในปี 2541 เป็น 5,091 กิโลกรัม ปี 2542 และ 2543 มีผลผลิตเฉลี่ย 5,463 และ 5,236 กิโลกรัมต่อไร่ตามลำดับ

ตาราง 3.1 เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศไทยผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลที่สำคัญของโลก ในช่วงปี 2541-2543

ประเทศ	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (1000 ไร่)			ผลผลิต (1000 ตัน)			ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ (กิโลกรัม)		
	2541	2542	2543	2541	2542	2543	2541	2542	2543
บราซิล	30,900	30,943	30,075	338,348	337,165	324,668	10,950	10,896	10,795
อินเดีย	24,750	25,625	26,250	265,000	295,700	315,100	10,707	11,540	12,004
จีน	7,506	6,513	6,194	85,666	78,108	70,205	11,413	11,993	11,334
ไทย	5,735	5,906	5,421	50,332	53,494	49,070	8,776	9,058	9,052
เม็กซิโก	3,844	4,488	4,122	48,895	45,880	49,275	12,720	10,223	11,954
ปากีสถาน	6,600	7,219	6,311	53,106	55,191	46,333	8,046	7,645	7,342
ออสเตรเลีย	2,556	2,513	2,719	41,044	38,534	38,343	16,058	15,334	14,102
โคลัมเบีย	2,488	2,433	2,500	32,000	36,900	37,000	12,862	15,166	14,800
คิวบา	6,875	6,224	6,875	35,000	34,000	36,000	5,091	5,463	5,236
ฟิลิปปินส์	2,456	2,346	2,341	27,000	23,778	33,732	10,993	10,136	14,409
อื่น ๆ	27,778	27,930	28,278	275,875	277,135	278,367	9,931	9,922	9,844
รวม	121,488	122,140	121,086	1,252,266	1,275,885	1,278,093	10,308	10,446	10,555

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544

จากตารางที่ 3.2 เห็นได้ว่า ประเทศไทยมีผลผลิตน้ำตาลต่อไร่ที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับประเทศออสเตรเลียที่เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ของโลก ในฤดูกาลผลิต 2542/43 ไทยมีผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ยต่อตันอ้อยที่ 1.03 ตัน ส่วนประเทศออสเตรเลีย มีผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ยต่อตันอ้อยที่ 1.37 ตัน ส่วนในฤดูกาลผลิต 2543/44 ไทยมีผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ยต่อตันอ้อยต่ำกว่าเมื่อเทียบกับฤดูกาลผลิต 2542/43 กล่าวคืออยู่ที่ 1.02 ตัน แต่ไทยก็ยังคงมีผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ยต่อไร่ที่ต่ำกว่าประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีผลผลิตน้ำตาลเฉลี่ยที่ 1.31 ตัน

ตาราง 3.2 ผลผลิตน้ำตาลต่อตันของไทยเปรียบเทียบกับประเทศออสเตรเลีย ในฤดูกาลผลิต 2542/43 และ 2543/44

ผลผลิตน้ำตาลต่อตัน อ้อย (ตัน)	ประเทศ	
	ไทย	ออสเตรเลีย
2542/43	1.03	1.37
2543/44	1.02	1.31

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545

การใช้ปริมาณผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพการผลิตอาจจะไม่ใช่ดัชนีที่ถูกต้องมากนัก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ชนิด คือ ประสิทธิภาพในการแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาลและปริมาณน้ำตาลที่อยู่ในอ้อย (ค่าความหวานจากอ้อย) ดังนั้นจึงมีการนำต้นทุนการผลิตน้ำตาล โดยรวมทั้งการผลิตอ้อยและต้นทุนการแปรรูปน้ำตาล มาเป็นดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตแทน โดยในอดีต Landell Mills Commodities (อ้างโดยประยงค์ เนตยารักษ์, 2537) ได้ศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตน้ำตาลในปีการผลิต 2531/32 จำนวน 61 ประเทศ และได้แปลงต้นทุนเป็นค่าดัชนี ซึ่งผลของการเปรียบเทียบต้นทุนระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลียและประเทศอื่น ๆ ปรากฏว่ามีเพียง 6 ประเทศที่ผลิตน้ำตาลทรายดิบได้ถูกกว่าประเทศไทย และไทยยังมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าออสเตรเลียด้วย (ตาราง 3.3) ทั้งที่ในขณะนั้น ประเทศออสเตรียนับเป็นหนึ่งในประเทศที่มีประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบของไทยต่ำกว่าออสเตรเลีย อาจเนื่องมาจากค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยต่ำกว่า และต้นทุนที่แสดงในตารางยังไม่ได้รวมต้นทุนที่ใช้ในการขนส่งน้ำตาลจากโรงงานไปยังท่าเรือ เพราะฉะนั้นถ้ารวมแล้วต้นทุนรวมของไทยอาจสูงกว่าออสเตรเลียมาก เพราะระยะทางไกลกว่าและประสิทธิภาพการขนส่งต่ำกว่า คูได้จากข้อมูลในตารางที่ 3.4 ที่แสดงถึงประสิทธิภาพการขนถ่ายน้ำตาลของไทย ที่ชี้ความสามารถในการขนถ่ายน้ำตาลของท่าต่าง ๆ แบบ

เทกองอยู่ในอัตรา 200-600 ตันต่อชั่วโมง แบบกระสอบอยู่ในอัตรา 50-200 ตันต่อชั่วโมง (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลในไซโลด้วย) เปรียบเทียบกับประสิทธิภาพในการขนถ่ายน้ำตาลของท่าส่งออกน้ำตาลของออสเตรเลีย ที่สามารถขนถ่ายน้ำตาล 50,000 ตันเสร็จภายในระยะเวลาเพียง 1 วัน ท่าเรือเพียง 1 แห่งสามารถขนถ่ายได้ในอัตรา 500 ตันต่อชั่วโมง

ตาราง 3.3 ดัชนีต้นทุนการผลิตอ้อยจากน้ำตาลและลำดับที่ของประเทศไทยและออสเตรเลีย ปีการผลิต 2531/32

รายการ	ออสเตรเลีย	ลำดับที่	ไทย	ลำดับที่	เฉลี่ยของโลก
ต้นทุนการผลิตอ้อย	71	15	60	7	80
ต้นทุนโรงงาน	29	9	36	18	46
ต้นทุนรวม	100	10	96	7	126

ที่มา : Sugar Outlook "National Agricultural and Resources Outlook Conferences 1992"

อ้างโดยประยงค์ เนตยารักษ์, 2537

ตาราง 3.4 ประสิทธิภาพการขนถ่ายน้ำตาลของไทย แยกตามบริษัทที่ขนถ่ายน้ำตาล

ชื่อบริษัท	ประสิทธิภาพการขนถ่าย (เมตริกตันต่อชั่วโมง)	
	เทกอง (Bulk Sugar)	กระสอบ (Bag Sugar)
อ่าวไทยคลังสินค้า	600	200
ไทยซูการ์เทอร์มินัล	500	140
มิตรผลคลังสินค้า (ยูไนต์ซูการ์เทอร์มินัล)	450	120
แหลมทอง	-	100
ไทยรวมทุนคลังสินค้า	200	160
ทรัพย์ทวีไทยคลังสินค้า	-	120
บุญเจริญคลังสินค้า	-	50
ร่วมกิจอ่างทองคลังสินค้า	-	100
ยูไนต์ซูการ์เทอร์มินัล	400	60

ที่มา : สอบถามข้อมูลจากแต่ละบริษัท, 2545

ตาราง 3.5 กำลังการหีบที่ได้รับอนุญาต กำลังการหีบอ้อยเฉลี่ย และความสามารถในการหีบอ้อยสูงสุดของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ปีการผลิต 2542/43 ถึง 2543/44

(หน่วย : ตันอ้อยต่อวัน)

ชื่อโรงงาน	กำลังการหีบที่ได้รับอนุญาต		กำลังการหีบอ้อยเฉลี่ย		ความสามารถในการหีบอ้อยสูงสุด	
	2542/43	2543/44	2542/43	2543/44	2542/43	2543/44
1. เชียงใหม่	1,538	1,538	423	419	596	590
2. แม่วัง	2,936	2,936	1,867	2,628	2,580	3,000
3. อุดรดิตต์	1,736	1,736	2,024	1,812	2,645	2,477
4. ไทยเอกสิทธิ์	18,000	18,000	17,641	16,755	19,187	18,531
5. กำแพงเพชร	8,000	8,000	6,850	6,916	9,770	9,800
6. รวมผลฯ	8,800	8,800	12,000	11,338	14,000	13,304
7. นครเพชร	24,000	24,000	20,000	20,000	24,211	26,094
8. เกษตรไทย	40,000	40,000	24,381	29,129	43,648	43,497
9. พิชญ์โลก	11,994	11,994	8,497	10,042	13,207	15,101
10. ไทยรุ่งเรือง	24,000	24,000	9,890	9,419	15,076	15,226
11. สุพรรณบุรี	4,228	4,228	3,487	3,560	4,726	4,463
12. สิงห์บุรี	9,131	9,131	10,000	8,847	12,000	13,179
13. ที.เอ็น.	18,000	18,000	18,767	14,554	21,716	23,198
14. สระบุรี	22,970	22,970	20,000	14,335	24,000	24,000
15. ปราณบุรี	7,000	7,000	4,705	3,856	6,610	6,600
16. ราชบุรี	12,000	12,000	9,075	7,554	12,883	12,449
17. บ้านโป่ง	9,131	9,131	8,691	8,691	13,500	13,500
18. มิตรผล	21,511	21,511	21,171	26,800	29,971	28,800
19. มิตรเกษตร	11,890	11,890	9,915	8,207	13,714	13,223
20. ไทยกาญจนบุรี	11,764	11,764	9,130	8,542	13,730	14,034
21. กาญจนบุรี	11,990	11,990	10,959	11,000	11,990	11,990
22. นิวกุ้งไทย	8,385	8,385	7,780	8,440	12,137	11,401
23. ท่ามะกา	18,038	18,038	12,037	10,185	18,658	16,714
24. ประจวบฯ	9,131	9,131	8,100	7,896	12,253	12,348
25. ไทยเพิ่มพูน	9,635	9,635	13,315	8,505	13,987	12,702

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545

ตาราง 3.5 กำลังการหีบที่ได้รับอนุญาต กำลังการหีบอ้อยเฉลี่ย และความสามารถในการหีบอ้อยสูงสุดของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ปีการผลิต 2542/43 ถึง 2543/44 (ต่อ)

(หน่วย : ตันอ้อยต่อวัน)

ชื่อ โรงงาน	กำลังการหีบที่ได้รับอนุญาต		กำลังการหีบอ้อยเฉลี่ย		ความสามารถในการหีบอ้อยสูงสุด	
	2542/43	2543/44	2542/43	2543/44	2542/43	2543/44
26. ไทยอุตสาหกรรม	14,447	14,447	8,601	8,159	13,857	12,238
27. วังขนาย	15,453	15,453	10,137	8,372	13,038	12,486
28. รีไฟน์ซิมมิงคอลล	17,731	17,731	14,726	15,466	18,399	17,549
29. ชลบุรี	6,838	6,838	4,375	4,341	5,826	5,964
30. สหการ	4,051	4,051	7,500	6,615	8,200	8,340
31. นิวกว้างสันหลี	6,479	6,479	5,789	5,955	8,383	8,293
32. ตะวันออก	17,978	17,978	17,790	18,456	18,781	19,000
33. ระยอง	2,560	2,560	3,470	2,989	5,000	5,000
34. อุดมน้ำตาลอีสาน	6,000	6,000	1,608	2,436	2,247	2,673
35. มิตรภูเวียง	15,162	15,162	14,579	15,660	20,000	20,000
36. เริ่มอุดม	20,582	20,582	13,916	13,916	18,680	18,680
37. กุมภวาปี	12,000	12,000	11,887	12,379	11,793	15,461
38. ขอนแก่น	20,400	20,400	19,184	20,256	26,126	26,917
39. เกษตรผล	10,211	10,211	12,388	12,000	14,290	13,000
40. บุรีรัมย์	12,000	12,000	12,159	11,500	12,557	12,000
41. สหเรือง	6,000	6,000	6,100	6,285	7,439	7,332
42. มิตรผล (กาฬสินธุ์)	18,000	18,000	11,427	13,512	19,219	19,114
43. รวมเกษตรกร	18,000	18,000	18,545	22,000	24,368	24,000
44. โคราซ	24,000	24,000	17,429	17,248	28,673	25,000
45. อ่างเวียน	36,000	36,000	24,765	25,008	30,598	27,783
46. เอ็น.วาย.ซูการ์	13,690	13,690	20,978	17,000	20,011	18,000
รวมทั้งประเทศ	623,390	623,390	518,058	518,983	69,4280	686,051

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2545

3.4.2.2 ชีตความสามารถในการหีบ อ้อยของโรงงานต่ำกว่าความเป็นจริง

ข้อเสียเปรียบที่ตามมาจากการที่ผลผลิตเฉลี่ยอ้อยต่อไร่และคุณภาพอ้อยต่ำอีกด้านหนึ่งของไทยคือทำให้ชีตความสามารถในการหีบอ้อยของโรงงานต่ำกว่าความเป็นจริงด้วย ยกตัวอย่างเช่นในปีการผลิต 2543/44 กำลังการหีบที่ได้รับอนุญาตของโรงงานรวม 623,390 ตันต่อวัน ในขณะที่ชีตความสามารถในการหีบอ้อยสูงสุดอยู่ที่ 686,051 ตันต่อวัน แต่กำลังการหีบอ้อยเฉลี่ยที่โรงงานสามารถผลิตได้มีเพียงแค่ 518,983 ตันต่อวันเท่านั้น (ตาราง 3.5) ซึ่งจะเห็นว่าไทยไม่สามารถใช้กำลังการผลิตได้เต็มตามที่ควร ถ้าไทยมีการปรับปรุงทางด้านนี้ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของไทยสูงขึ้นได้

3.4.2.3 ประเด็นปัญหาในระดับไร่อ้อย

นอกจากนี้ประเด็นปัญหาในระดับไร่อ้อยก็เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ไทยเสียเปรียบคู่แข่งอื่น (คุณแอนก มหบุญพาชัย, หัวหน้าชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร) กล่าวคือในปัจจุบันทุกภาคของประเทศไทยมีการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อย ถ้าต้องการมีแรงงานตัดอ้อยในช่วงเวลาที่กำหนดต้องมีการจ่ายค่าใช้จ้างล่วงหน้าเป็นเงินก้อนโต และต้องประสบกับปัญหาการเบี่ยงหนี หรือหาแรงงานได้น้อยกว่าที่ต้องการ ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการจัดหาคนงาน ในการสร้างที่พักชั่วคราว และอื่น ๆ ส่งผลให้ต่อไปน่าจะมีการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างตัดอ้อยและขึ้นอ้อย ประกอบกับในช่วงฤดูการผลิต 2 ปีที่ผ่านมา ไทยประสบกับปัญหาหนอนกออ้อยและโรคใบขาวอ้อยระบาด (มดิชน, 2545) และมีภาวะฝนแล้งเกิดขึ้น ทำให้ผลผลิตอ้อยที่คาดว่าจะเข้าสู่โรงงานไม่เป็นที่ตามที่คาดการณ์ไว้

3.5 สถานการณ์ปัจจุบันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย

จากข้อตกลงเกี่ยวกับพันธกรณีของไทยและประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก ข้อหนึ่งคือไทยจะต้องลดการอุดหนุนการผลิตทุกประเภทลงจาก 21,816.41 ล้านบาทในปี 2538 เหลือเพียง 19,028.48 ล้านบาทในปี 2547 กล่าวคือไทยยังสามารถอุดหนุนการผลิตได้แต่ห้ามเกินเพดานที่กำหนดไว้ แต่จากข้อเท็จจริงที่พบคือ

ประการแรก ไทยให้การอุดหนุนการผลิตที่มีค่าน้อยกว่าเกณฑ์เพิ่มเติมจาก 15,773.25 ล้านบาทในปี 2530 เป็น 16,402.1 ล้านบาทในปี 2541 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ซึ่งจะเห็นว่าเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าข้อผูกพันเล็กน้อย แต่ถ้าอัตราเพิ่มยังคงมีอยู่เรื่อย ๆ ในปี 2547 ไทยจะทำการอุดหนุนเกินกว่าพันธกรณีที่ให้ไว้

ประการที่สอง การอุดหนุนส่วนที่ไม่มีผลบิดเบือนต่อการผลิตและการค้าเกษตร รวมท้มนอุดหนุนเพื่อการศึกษาวิจัยและการรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการอุดหนุนในด้านปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย การอุดหนุนการลงทุน ประเทศไทยได้ให้ทุนเพิ่มขึ้นจาก 33,594.33 ล้านบาทในปี 2538 เป็น 42,826.82 ล้านบาทในปี 2541 เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 27.5

ประการที่สาม ผลประโยชน์ที่ประเทศได้รับจากการลดการบิดเบือนการผลิตของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศในสหภาพยุโรปได้เพิ่มขึ้นจาก 12,207 ตันในปี 2538 เป็น 21,197 ตันในปี 2542 คิดเป็นส่วนเพิ่มถึงร้อยละ 74 และราคาน้ำตาลโดยเฉลี่ยที่ไทยได้รับมีมูลค่าที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือราคาส่งออกน้ำตาลทรายดิบจาก 5.80 เซ็นต์ต่อปอนด์ในปี 2542 เป็น 8.35 เซ็นต์ต่อปอนด์ในปี 2543 และราคาส่งออกน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นเช่นกัน จาก 8.83 เซ็นต์ต่อปอนด์ในปี 2542 เป็น 10.15 เซ็นต์ต่อปอนด์ในปี 2543 ซึ่งตรงกับผลรายงานการศึกษาจากหลายหน่วยงาน เช่นการศึกษาของอัครราชรณ งามญาณและวิไลดา เตชะเวช ที่สรุปแล้วอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยยังคงมีอนาคตที่สดใส

ประการที่สี่ ส่วนประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยยังคงเป็นประเทศที่เคยเป็นคู่ค้าสำคัญเดิมที่เคยติดต่อซื้อขายน้ำตาลจากประเทศไทย ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และรัสเซีย เป็นต้น

ในช่วงแรกที่เริ่มใช้ข้อตกลงแกตต์ในปี 2538 หรือปี 1995 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ 3,757,028 เมตริกตัน ในปี 2538 มาเป็น 4,032,240 เมตริกตันในปี 2540 แต่เมื่อมาถึงปี 2541 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลของไทยกลับลดลงเหลือแค่ 2,290,441 เมตริกตัน และกลับมากกระเตื้องขึ้นในปี 2542 และปี 2543 เป็น 3,269,099 และ 4,087,433 เมตริกตัน ตามลำดับ ซึ่งสวนทางกับราคาน้ำตาลส่งออกที่ตกต่ำลงเรื่อย ๆ จาก 7,650.858 บาทต่อเมตริกตันในปี 2538 เป็น 6,300.287 บาทต่อเมตริกตันในปี 2543 ดังข้อมูลที่แสดงในตาราง 3.6

ในช่วงระยะเวลาการใช้ข้อผูกพันตามพันธกรณีของแกตต์ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งครบกำหนดระยะเวลาที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องทำการเปิดตลาดและลดภาษีศุลกากรรวมทั้งทำการลดการอุดหนุนภายใน และลดการอุดหนุนการส่งออกตามที่กำหนดไว้ สามารถแสดงการเปลี่ยนแปลงปริมาณการส่งออกน้ำตาลไทย และประเทศคู่ค้าน้ำตาลที่สำคัญของไทยได้ดังตารางที่ 3.7 และ 3.8

ตาราง 3.6 มูลค่าการส่งออก ปริมาณการส่งออกและราคาส่งออกน้ำตาลเฉลี่ยต่อตันของไทย
ปี 2538-2543

น้ำตาล	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (เมตริกตัน)	ราคาส่งออกเฉลี่ยต่อตัน (บาทต่อเมตริกตัน)
2538	28,752	3,757,028	7,650.858
2539	32,080	4,464,920	7,184.899
2540	31,494	4,032,240	7,840.547
2541	26,609	2,290,441	1,161.741
2542	20,902	3,269,099	6,393.811
2543	25,752	4,087,433	6,300.287

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2544

ตาราง 3.7 ตลาดส่งออกน้ำตาลทรายขาวและมูลค่าการส่งออกของไทย ตั้งแต่ปี 2538 ถึง 2544
(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
อินโดนีเซีย	2,480.8	4,794.9	9,470.3	9,712.5	3,664.8	5,664.7	3,848.8
กัมพูชา	195.7	282.0	504.0	693.1	1,237.1	214.2	1,824.7
มาเลเซีย	na	na	18.0	22.1	116.7	283.4	868.8
จีน	na	na	26.1	34.7	0	57.9	636.5
โซมาเลีย	na	na	na	na	14.8	366.5	602.2
ลาว	na	na	174.6	183.5	181.3	78.7	465.5
เวียดนาม	na	na	119.3	81.7	na	3.6	449.6
สิงคโปร์	na	na	169.5	71.5	259.8	190.4	355.4
เกาหลีใต้	na	na	134.8	194.4	169.9	139.4	337.3
บังกลาเทศ	na	na	204.2	na	189.6	818.6	327.1
รวม	8,028.0	12,122.4	14,032.3	12,240.6	9,541.9	12,380.6	10,493.0

ที่มา : www.moc.go.th, 2545

หมายเหตุ : na หมายถึงไม่มีการส่งออกไปประเทศนั้น

ข้อมูลจากตารางที่ 3.7 พบว่าประเทศคู่ค้าน้ำตาลทรายขาวรายใหญ่ของไทยคือประเทศอินโดนีเซียมาโดยตลอด ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีการทำการค้ากับประเทศในปริมาณที่ค่อนข้างแตกต่างกันไปในแต่ละปี ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการส่งออกน้ำตาลทรายดิบ ที่จะเห็นว่าประเทศคู่ค้ารายใหญ่ของไทยจะเป็นประเทศญี่ปุ่นมาโดยตลอด (ตารางที่ 3.8) ส่วนประเทศอื่น ๆ จะมีการค้ากับไทยในปริมาณที่แตกต่างกันไปในแต่ละปี

พิจารณาข้อมูลในตารางที่ 3.7 พบว่าปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายขาวตั้งแต่ปี 2538-2544 มีการเปลี่ยนแปลงจาก 8,028.0 ล้านบาทในปี 2538 เป็น 12,122.4 ล้านบาทในปี 2539 แล้วเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็น 14,032.3 ล้านบาทในปี 2540 ทั้งนี้เนื่องมาจากการลอยตัวค่าเงินบาท ซึ่งส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในปี 2541 และ 2542 มูลค่าการส่งออกกลับลดลงเป็น 12,240.6 และ 9,541.9 ล้านบาทตามลำดับ ต่อจากนั้นในปี 2543 มูลค่าการส่งออกจึงได้กระเตื้องขึ้นเป็น 12,380.6 ล้านบาท และกลับลดลงไปในช่วงปี 2544 เหลือเพียง 10,493.0 ล้านบาท

ตาราง 3.8 ตลาดส่งออกน้ำตาลทรายดิบและมูลค่าการส่งออก ตั้งแต่ปี 2538 ถึง 2544

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
ญี่ปุ่น	4,027.5	5,034.0	4,937.3	6,172.2	2,725.5	4,568.0	6,384.3
จีน	8,067.9	3,171.9	1,597.4	795.5	35.5	252.0	3,487.0
อินโดนีเซีย	56.7	454.8	982.6	220.2	3,131.2	2,551.7	3,465.7
มาเลเซีย	2,109.9	2,341.7	2,426.1	1,031.9	702.2	1,349.6	2,214.6
เกาหลีใต้	2,549.2	4,176.5	4,536.4	1,597.3	1,170.8	1,732.1	1,692.5
รัสเซีย	304.2	352.5	682.8	811.3	2,520.3	1,424.4	896.5
ศรีลังกา	452.2	423.8	329.9	315.3	359.3	461.7	462.3
แทนซาเนีย	na	na	15.3	121.1	na	42.7	419.6
ไต้หวัน	na	na	0.5	1.5	2.2	437.6	348.4
สหรัฐ	na	na	337.6	356.0	227.2	127.1	244.3
รวม	20,740.6	19,959.0	17,460.9	14,370.6	11,354.0	13,369.6	20,099.2

ที่มา : www.moc.go.th, 2545

หมายเหตุ : na หมายถึง ไม่มีการส่งออกไปประเทศนั้น

ส่วนมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบในช่วง 2538 ถึง 2542 มีแนวโน้มที่ลดลงตลอดเวลา กล่าวคือจาก 20,740.6 ล้านบาทในปี 2538 มาเป็น 19,959.0 ล้านบาทในปี 2539 แล้วลดลงอย่างต่อเนื่องจนเป็น 11,354.0 ล้านบาทในปี 2542 ต่อจากนั้นมาในปี 2543 และ 2544 มูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบจึงค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้น กล่าวคือมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 13,369.6 ล้านบาทในปี 2543 และเป็น 20,099.2 ล้านบาทในปี 2544 (ตาราง 3.8)

ภาพโดยรวมที่เห็นได้ชัดจากการประชุมเวทีโลกในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น จะพบว่าแต่ละประเทศได้มีการร้องเรียนในเรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศของตนเองอยู่ และเหตุการณ์ที่เป็นไป กลับพบว่าแต่ละประเทศมีการบิดพลิ้ว ไม่กระทำตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับแกตต์ โดยอาศัยช่องโหว่ของข้อตกลงมาเป็นการไม่กระทำตาม

ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำการค้าโลก ได้พยายามเรียกร้องให้มีการเปิดการค้าเสรีน้ำตาลของโลกเกิดขึ้นมาโดยตลอด แต่รัฐบาลของแต่ละประเทศก็ได้แต่รับรู้แต่ไม่ปฏิบัติตาม กลับทำการปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนมากกว่าเดิม เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ในอนาคตระยะยาวเชื่อว่าข้อตกลงที่แต่ละประเทศได้ทำไว้กับองค์การการค้าโลกจะไม่ก่อให้เกิดผลดีในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเลย แต่ยังคงทำร้ายต่ออุตสาหกรรมนี้ด้วย

พันธกรณีที่ได้ตกลงกันไว้ยังมีจุดอ่อนอยู่เป็นจำนวนมาก พอที่จะทำให้แต่ละประเทศอาศัยจุดอ่อนเหล่านั้น ในการกระทำนอกข้อตกลงที่ได้ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก ดังนั้น ถ้าหากแต่ละประเทศทั่วโลกต้องการให้มีการค้าเสรีเกิดขึ้นจริง ๆ แต่ละประเทศจะต้องตามสัญญาที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลกอย่างจริงจัง รวมทั้งไม่อาศัยเล่ห์เหลี่ยมกลโกงต่าง ๆ ในการปกป้องอุตสาหกรรมนี้ต่อไป