

## การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายในประเทศ

วิริยะ คล้ายแดง

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญชนิดหนึ่งของประเทศไทย เกษตรกรผลิตอ้อยได้ปีละประมาณ 60 ล้านตัน อ้อยส่วนใหญ่ ใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ และส่งออกขายในตลาดโลก นับว่าการผลิตอ้อยของเกษตรกรช่วยให้ประเทศได้รับรายได้ในอัตราสูง และช่วยให้คนไทยได้บริโภคน้ำตาลทรายอย่างเพียงพอและมีราคาถูกกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

วันที่ 15 มกราคม 2561 คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศคำสั่งลดยัตว์ราคาน้ำตาลทราย ที่ขายหน้าโรงงาน ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศประเภทราคาขายหน้าโรงงานที่อยู่ในระดับ 20 บาท ต่อกิโลกรัม ปรับตัวลดลงมาทันทีอยู่ที่ระดับ 17 บาทต่อกิโลกรัม ตามราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกขณะนั้น เป็นช่วงตกต่ำพอดี (เจาะธุรกิจน้ำตาลหลังลดยัตว์, 2558, น. 6) ปรากฏการณ์เช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างแน่นอนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

### อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ระบบ 70-30

เนื่องจากอ้อยเป็นพืชอุตสาหกรรม และมีการกำหนดราคาตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ในช่วงก่อนปีการผลิต 2525/26 การกำหนดราคาอ้อยเป็นไปโดยเสรี ตามกลไกของตลาด ราคาซื้อขายอ้อยขึ้นอยู่กับภาวะเจรจาต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในแต่ละปีปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลไม่สามารถตกลงราคากันได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกผันผวนอยู่ตลอดเวลา เกษตรกรชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อนเพราะรายได้ที่ได้รับไม่แน่นอนและเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง ในอาชีพการปลูกอ้อย รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหามาตรฐานที่ที่เกิดขึ้นทุกปี ซึ่งในบางปีต้องชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดีได้ จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะจัดทำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากำหนดราคารับซื้ออ้อย โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้เสนอนโยบายนี้ ต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับการอนุมัติให้นำมาใช้ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ซึ่งทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลดลงมาก ซึ่งระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้ มีการแบ่งน้ำตาลออกเป็น 3 ส่วน คือ น้ำตาลทรายโควตา ก เป็น น้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ น้ำตาลทรายโควตา ข และ ค เป็นน้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการส่งออก รายได้ทั้งหมดจากการขายน้ำตาลทรายทั้ง 3 ส่วน หักด้วยค่าใช้จ่ายที่ยินยอมตกลงกันจะถือเป็นรายได้สุทธิของระบบ ซึ่งจะนำมาแบ่งปันรายได้กันระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยแบ่งให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยในอัตราส่วนร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วน 30 ข้อมูลทั้งหมดยกเว้นส่วนแบ่ง 70/30

เป็นตัวเลขคาดคะเน ทำให้ราคาอ้อยที่ได้ยังไม่แน่นอน จึงเรียกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ต่อเมื่อได้ตัวเลขที่แท้จริง หลังสิ้นสุดฤดูกาลผลิตในรอบปีนั้นแล้วจึงคำนวณราคาใหม่อีกครั้ง ราคาภายหลังนี้เป็นราคาอ้อยที่แท้จริง เรียกว่า ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ซึ่งจะประกาศหลังจากปิดบัญชีในวันที่ 30 กันยายนแล้ว ถ้าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย สูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ชาวไร่ก็ได้ราคาอ้อยเพิ่มอีก แต่ถ้าราคาขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาขั้นต้น ราคาอ้อยก็จะ ถูกหักตามส่วนในปีต่อมา (ธวัช ดินนังวัฒนะ และทิพาวดี ดินนังวัฒนะ, 2543)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การคิดราคาอ้อยภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความมั่นคง และเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพิจารณาได้จาก ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

### ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก

ในอดีตการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นไปอย่างเสรี รัฐบาลเป็นแค่เพียงผู้กำหนด ปริมาณน้ำตาลทรายไว้ให้โรงงานทำการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอเท่านั้น ต่อเมื่อได้นำระบบแบ่งปัน ผลประโยชน์มาใช้ตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2525/26 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 56 กำหนดว่า ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุน จ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน และ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย เพื่อให้การกำกับดูแลการผลิตอ้อยและน้ำตาลมีประสิทธิภาพโดยกำหนดจดทะเบียนปีละ 2 ครั้งคือในเดือน พฤษภาคมและเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็น ระบบที่มีการควบคุม โดยมีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เข้าควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ทุกขั้นตอนรวมถึงการตลาด เพื่อที่จะนำรายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทรายมาจ่ายเป็นราคาอ้อยให้แก่ ชาวไร่อ้อย และนำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานรัฐบาล จึงมีมาตรการในการควบคุม ด้านผลผลิตน้ำตาล และการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตขึ้นได้ทั้งหมด (ธวัช ดินนังวัฒนะ และทิพาวดี ดินนังวัฒนะ, 2543)

การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 33 ของปริมาณผลผลิตน้ำตาลทราย ที่ผลิตได้ เหลือจากนั้นเป็นการส่งออกขายยังต่างประเทศ เมื่อสัดส่วนการส่งออกน้ำตาลทรายมากกว่าการบริโภค ภายในประเทศ ดังนั้น ราคาน้ำตาลทรายและราคาอ้อยส่งเข้าโรงงานจึงได้รับผลกระทบจากราคาน้ำตาลทราย ในระดับโลก เนื่องจากไทยต้องพึ่งพาการส่งออกน้ำตาลทราย ดังนั้นราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก รวมทั้ง อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท จึงเป็นปัจจัยกำหนดรายได้ที่จะนำมาแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งเมื่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ รวมทั้งเงินบาทมีทิศทางแข็งค่าจึงส่งผลต่อรายได้จากการส่งออก น้ำตาลร่วมด้วย และเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องยอมให้พ่อค้าขึ้นราคาน้ำตาลทรายที่ขายในประเทศ เพื่อนำรายได้ จากภาษีมาชดเชยการขาดทุนให้เกษตรกร เป็นผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศต้องแบกภาระกินน้ำตาล แพงกว่าผู้บริโภคในต่างประเทศ (กรรณิการ์ จันบุญมี, 2546, น. 16-17)

## ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (2561) ได้อธิบายถึงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศว่ามีกระทรวงรับผิดชอบทั้งหมด 2 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดราคาน้ำตาลทราย ณ หน้าโรงงาน ส่วนกระทรวงพาณิชย์ โดยคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและบริการ เป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขายปลีก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ราคาขายส่ง ณ หน้าโรงงานสำหรับน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กำหนดไว้ที่ 1,100 และ 1,200 บาทต่อกระสอบ ส่วนราคาขายปลีกกำหนดไว้ที่ 12 และ 13 บาทต่อกิโลกรัม ตามลำดับ และมีการปรับขึ้นราคาเพื่อแก้ไขปัญหาการณ์ในแต่ละช่วงเวลาที่สำคัญ ดังนี้

1. พ.ศ. 2541 ได้มีการปรับเพิ่มราคาขายปลีกเป็น 12.50 และ 13.50 บาทต่อกิโลกรัม
2. พ.ศ. 2543 ได้มีการบวกภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าทุกประเภทร้อยละ 7 เป็นผลให้ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ปรับเป็น 1,177 และ 1,284 บาทต่อกระสอบ ตามลำดับ ส่วนราคาขายปลีกอยู่ที่ 13.25 และ 14.25 บาทต่อกิโลกรัม
3. พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีอนุมัติปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายหน้าโรงงานอีก 3 บาทต่อกิโลกรัม เพื่อแก้ปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากต้นทุนการผลิตอ้อยของไทยสูงขึ้น และราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น เกิดการลักลอบนำน้ำตาลทรายไปขายประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้น้ำตาลทรายหน้าโรงงานอยู่ที่ 14 บาทต่อกิโลกรัม ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อยู่ที่ 15 บาทต่อกิโลกรัม และราคาขายปลีกอยู่ที่ 17.50 บาท และ 18.50 บาทต่อกิโลกรัม ตามลำดับ
4. พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีอนุมัติปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายหน้าโรงงานอีก 5 บาทต่อกิโลกรัม เพื่อแก้ปัญหาราคาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยที่มีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ทำให้น้ำตาลทรายหน้าโรงงานอยู่ที่ 19 บาทต่อกิโลกรัม ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อยู่ที่ 20 บาทต่อกิโลกรัม และราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อยู่ที่ระดับ 21.50 บาทและ 22.50 บาทต่อกิโลกรัม ตามลำดับ
5. พ.ศ. 2555 ถึงวันที่ 15 มกราคม 2561 ราคาน้ำตาลทรายเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ปี 2555 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งกำหนดราคาเพดานสูงสุดสำหรับขายปลีกน้ำตาลทรายไม่เกินกิโลกรัมละ 23.50 บาท

## แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลด้วยการเลิกควบคุมราคาน้ำตาลทรายในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ทำการวิจัย เรื่องการศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ได้มีข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลทรายในประเทศไว้ว่า ควรกำหนดและปรับปรุงกติกาต่าง ๆ ของระบบให้เป็นกติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด สามารถปรับตัวตามตลาดได้ และกติกาที่นำมาใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากระบบตลาดได้ คือความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกซึ่งน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีราคาผันผวนมาก ควรให้รัฐเลิกควบคุมราคา

น้ำตาลทรายแล้วหันมาควบคุมปริมาณแทน เพราะเมื่อรัฐเลิกควบคุมราคาน้ำตาลทรายก็จะมีปัญหาเรื่องน้ำตาลทรายหายไปจากตลาดอีกต่อไป และถ้ารัฐควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลทรายเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศ ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศก็จะไม่สูงกว่าที่ควรจะเป็น (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2555)

### การลอยตัวราคาน้ำตาลทราย

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ (2561, น. 20-21) ลงวันที่ 15 มกราคม 2561 เพื่อยกเลิกการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในราชอาณาจักรและปล่อยให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในราชอาณาจักรเป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก โดยให้นำส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากการสำรวจราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ขายได้จริงในหนึ่งเดือน กับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทยที่เกิดขึ้นในหนึ่งเดือนส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561 โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ 16 มกราคม 2561) เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2551

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายชนิดพิเศษ หรือน้ำตาลทรายชนิดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดให้โรงงานผลิตและจำหน่ายได้

“น้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า น้ำตาลทรายที่ได้จำหน่ายและขนย้ายเพื่อบริโภคภายในราชอาณาจักร

“พรีเมียมน้ำตาลทรายไทย” หมายความว่า มูลค่าที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าราคาตลาดโลกของน้ำตาลทรายไทย

ข้อ 5 ให้สำนักงานดำเนินการสำรวจหาราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ขายได้จริงในหนึ่งเดือนเป็นประจำทุกเดือน

ให้สำนักงานคำนวณส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากการสำรวจราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ขายได้จริงในหนึ่งเดือนตามวรรคหนึ่ง กับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอน

หมายเลข 5 บวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทยที่เกิดขึ้นในหนึ่งเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด กำหนด และประกาศราคาส่วนต่างดังกล่าวภายในวันที่ห้าของทุกเดือน

ข้อ 6 โรงงานที่มีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรในเดือนใดให้นำส่งเงินส่วนต่างที่เกิดขึ้นตามประกาศในข้อ 5 วรรคสอง เข้ากองทุนภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป

ข้อ 7 โรงงานที่จำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในราชอาณาจักรอยู่ในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับให้นำส่งเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2551 เข้ากองทุนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ 8 ในกรณีที่โรงงานไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ 6 หรือข้อ 7 แล้วแต่กรณี ให้คิดดอกเบี้ยจากจำนวนเงินที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีนับถัดจากวันที่ครบกำหนดนำส่งเงินในแต่ละครั้ง และห้ามออกหนังสืออนุญาตข้าย้ายน้ำตาลทรายจนกว่าจะได้นำส่งเงินดังกล่าวเข้ากองทุนแล้วเสร็จ

ข้อ 9 ให้ประธานคณะกรรมการบริหารและประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนรักษาการตามระเบียบนี้

ต่อจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2561 และให้กระทรวงอุตสาหกรรมเร่งดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ พ.ศ. 2559-2564 โดยเร็ว (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561)

### สิ่งที่เปลี่ยนแปลงจากการลอยตัวราคาน้ำตาลทราย

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้ข้อมูลถึงสิ่งที่เปลี่ยนแปลงจากการประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ดังนี้ (ลอยตัวราคาน้ำตาล, 2561)

1. กระทรวงอุตสาหกรรมส่งหนังสือแจ้งมาที่กระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ยกเลิกการกำหนดราคาเพดานขายปลีกสูงสุด ต่อจากนั้น กรมการค้าภายในเป็นผู้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เพื่อพิจารณาต่อไป

2. ตามโครงสร้างใหม่จะใช้วิธีนำราคาหน้าโรงงานมาลบกับราคาตลาดโลก คือ ลอนดอนนัมเบอร์ 5 บวกไทยพรีเมียม และโรงงานส่งส่วนต่างเข้ากองทุน แต่หากหน้าโรงงานต่ำกว่าตลาดโลกก็ไม่จำเป็นต้องส่งเงินเข้ากองทุน ผลจากการลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในประเทศที่จำหน่ายหน้าโรงงาน อาจจะทำให้ราคาขายปลีกลดลง เพราะจะยกเลิกการเก็บเงินส่วนต่าง 5 บาทต่อกิโลกรัม แต่จะบวกเพิ่มค่าไทยพรีเมียม ดังนั้น

ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกจะลดลงมากน้อยหรือเพิ่มมากขึ้นก็ขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลทรายในตลาดลอนดอน นัมเบอร์ 5

3. มีโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลรูปแบบใหม่ คือการยกเลิกระบบโควตาน้ำตาลทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ บริโภคในประเทศ (โควตา ก.) ส่งออกเพื่อทำราคาขาย (โควตา ข.) และส่งออกโดยโรงงาน (โควตา ค.) โดยระบบจัดการรูปแบบใหม่จะมีการกำหนดให้โรงงานจัดสรรน้ำตาลในประเทศให้เพียงพอ ขณะที่การส่งออกจะมีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมหารือเพื่อให้ทุกฝ่ายพอใจ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการส่งออก

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศเป็นไปโดยสอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเป็นที่ยอมรับของสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ โดยสามารถสร้างงานและสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม (สารสัมพันธ์, 2561, น. 6)

### ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบซื้อขายน้ำตาลทราย

ตลอดเวลาที่ผ่านมาการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ ที่สำคัญคือ ราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ซึ่งผลก็คือเกษตรกรประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และบางครั้งรัฐบาลต้องยอมให้พ่อค้าขึ้นราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศ เพื่อนำรายได้จากภาษีมาชดเชยการขาดทุนให้เกษตรกร เป็นผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศต้องแบกรับภาระราคาน้ำตาลที่มากขึ้น แม้ว่าราคาน้ำตาลในประเทศจะถูกกว่าประเทศเพื่อนบ้านก็ตาม เมื่อมีการปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายใหม่ ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกมีแนวโน้มจะลดลง แต่ก็อาจจะประสบปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน รวมถึงปัญหาราคาอ้อยตกต่ำ ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เตรียมมาตรการดูแลผู้ที่เกี่ยวข้องกับการลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในช่วงที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกต่ำลงจนอาจทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน โดยจะมีกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกลไกในการช่วยเหลือเกษตรกร และเพื่อป้องกันน้ำตาลทรายขาดแคลน จะมีการกำหนดให้มีน้ำตาลทรายสำรองเพื่อบริโภคในประเทศ ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วกรมการค้าภายใน จะกำหนดให้น้ำตาลทรายอยู่ในบัญชีสินค้าควบคุมต่อไป เพราะน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ อีกทั้งเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่ราคาผันผวนตามตลาดโลก เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการโดยไม่ให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างต่อผู้บริโภค (ลอยตัวราคาน้ำตาล, 2561)

ในมุมมองของนักวิเคราะห์ตลาดหุ้นเห็นว่า การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายแบบใหม่ย่อมมีคนที่ได้ประโยชน์และคนที่เสียประโยชน์ ซึ่งเกษตรกรหรือชาวไร่อ้อยจะเป็นกลุ่มที่ถูกรบกวนมากที่สุดเพราะ จะไม่ได้รับเงินอุดหนุน 5 บาทต่อกิโลกรัมจากรัฐบาลอีกต่อไป ส่วนโรงงานน้ำตาลเป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบแต่จะน้อยกว่า เนื่องจากราคาขายส่งสุทธิหลังหักเงินอุดหนุนแล้วเดิมอยู่ที่ 15 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ราคาของรูปแบบใหม่ จะอยู่ที่ประมาณ 14 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนคนที่ได้ประโยชน์คือผู้ซื้อหรือผู้ใช้น้ำตาลทรายในประเทศเพราะซื้อราคาน้ำตาลทรายถูกลง สำหรับถ้าผู้ใช้ที่อยู่ในตลาดหุ้นหรือกลุ่มผู้ผลิตเครื่องดื่มต่าง ๆ นั้นจะได้ประโยชน์จากการที่ราคาน้ำตาลทรายในประเทศลดลง ทำให้ต้นทุนลดลงได้ ประมาณร้อยละ 5 - 15 (บล.กรุงศรี, 2561, น. 5.)

## บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา

การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเป็นขบวนการที่มีความสัมพันธ์กัน การผลิตน้ำตาลทรายใช้วัตถุดิบจากอ้อย การที่จะได้น้ำตาลทรายที่มีคุณภาพขึ้นอยู่กับพันธุ์อ้อย วิธีการปลูก และขบวนการแปรรูปเพื่อผลิตน้ำตาลทราย จนกระทั่งได้ผลิตภัณฑ์เป็นน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคในประเทศและส่งออก อุตสาหกรรมน้ำตาลยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมนม ประมาณกันว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสร้างเงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจนับแสนล้านบาท

แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย มีหลักการคือ การกำหนดและปรับปรุงกติกาต่าง ๆ ของระบบให้เป็นกติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนวิธีการควบคุมที่ไม่จำเป็นและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศและหันมาควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับผู้บริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศแทน

รัฐบาลได้ออกคำสั่งปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ โดยลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในประเทศหน้าโรงงาน แล้วอ้างอิงตามราคาน้ำตาลทรายตลาดโลกของลอนดอนหมายเลข 5 บวกไทยพรีเมียมมาเป็นราคาขายหน้าโรงงาน ยกเลิกการเก็บเงินส่วนต่าง 5 บาทต่อกิโลกรัมที่เคยเป็นเงินอุดหนุนเกษตรกร เพื่อให้โครงสร้างราคาน้ำตาลทรายเป็นระบบตามกลไกทางการตลาด สอดรับกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

ผู้ศึกษามีความเห็นที่ว่า

1. การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ เข้าสู่ระบบเป็นที่ยอมรับของสากลมากขึ้น เป็นระบบเสรีใช้กลไกทางการตลาดกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศหน้าโรงงาน
2. ในระยะแรกย่อมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่ถูกยกเลิกเงินอุดหนุนบางส่วน แต่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะเข้าช่วยเหลือทดแทนกัน ยังคงต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล
3. ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกในประเทศจะมีราคาเท่าใด จะขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลทรายในตลาดลอนดอนหมายเลข 5 ซึ่งในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม 2561 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกของลอนดอนหมายเลข 5 มีราคาต่ำ ส่งผลให้ราคาขายปลีกลดลงจากเดิมในราคา กิโลกรัมละ 22-23 บาท ลดลง 2-3 บาทต่อกิโลกรัม แต่ถ้าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกของลอนดอนหมายเลข 5 มีราคาสูงมาก ราคาน้ำตาลทรายขายปลีกในประเทศก็คงสูงกว่าเดิมมากกว่านี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นสอดคล้องในหลักการของกรมการค้าภายในที่กำหนดให้น้ำตาลทรายอยู่ในบัญชีสินค้าควบคุมต่อไป เพราะน้ำตาลทรายจะเป็นสินค้าที่ราคาผันผวนตามตลาดโลก
4. กระทรวงอุตสาหกรรมต้องเร่งดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ พ.ศ. 2559-2564 โดยเร็ว ในขณะที่เกษตรกรก็ต้องปรับตัวและปรับเปลี่ยนการผลิตโดยการลดต้นทุนการผลิต เพราะคาดว่าราคาซื้ออ้อยในฤดูกาลต่อไปอาจจะลดต่ำลง

## บรรณานุกรม

- กรรณิการ์ จันบุญมี, เฉลิมพล ไทยรุ่งเรือง, และ ธนิต โสภโณดร. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2546). อ้อยพีชไร้ที่หวานแต่เจ็บ ตอนที่ 1. กสิกร, 76(1), น. 14-20.
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2561 เรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ” (15 มกราคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 8 ง, น. 20-21.
- เจาะธุรกิจน้ำตาลหลังลอยตัว. (18 มกราคม 2561). ทันหุ้น น. 1, 6.
- ธวัช ดินนังวัฒนะ, และ ทิพาวิดี ดินนังวัฒนะ. (2543). การทำไร้อ้อยยุคใหม่. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก [http://oldweb.ocsb.go.th/udon/All %20text /1.Article/01-Article%20Index.htm](http://oldweb.ocsb.go.th/udon/All%20text/1.Article/01-Article%20Index.htm)
- บล.กรุงศรี. (26 มกราคม 2561). ลอยตัวน้ำตาลทรายในประเทศ ใครได้ ใครเสีย. มิติหุ้น. น. 5.
- ลอยตัวราคาน้ำตาล. (17 มกราคม 2561). โพสต์ทูเดย์. น. A5.
- วิโรจน์ ณ ระนอง, ศิริกัญญา ตันสกุล, และ ธนัมพร ฉันทพรหม. (2555). การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย (บทสรุปผู้บริหาร). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สารส้ม. (17 มกราคม 2561). ลอยตัวราคาน้ำตาลทราย. แนวหน้า. น. 5.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล. (2561). ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ. สืบค้น 5 มีนาคม 2561 <http://www.ocsb.go.th/th/faq/index.php?gpid=18>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (16 มกราคม 2561). มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ. สืบค้น 18 มกราคม 2561 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc>