

Changes in the Sugar Industry of Thailand, 1965-1981 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524

Pachara Inwongsakorn*

Puengthip Kiattisahakul

เพชร อินทร์วงศกร

พวงทิพย์ เกียรติสัทกุล

Faculty of Arts, Silpakorn University, Thailand

Corresponding author*

e-mail: inwongsakorn.p@gmail.com

Received 08-04-2024

Revised 11-07-2024

Accepted 14-07-2024

DOI: 10.69598/artssu.2024.3246.

Keywords: sugar, sugar industry, export

คำสำคัญ: น้ำตาลทราย,
อุตสาหกรรมน้ำตาล, การส่งออก

Abstract

Objectives: This study was conducted to analyze the changes in the Thai sugar industry between 1965 and 1981. It explains the various factors that influenced the industry's shift from its initial focus on production for domestic consumption to primarily producing for global market exports.

Methods: This study employs a descriptive analytical approach, using historical research methods to gather primary documents related to the Thai sugar industry. These documents are retrieved from five sources: the National Archives of Thailand (NAT), the Office of the Cane and Sugar Board (OCSB), the Ministry of Industry (MOI), the Department of Internal Trade (DIT), and the Ministry of Commerce (MOC). Books, theses, and related articles explaining the factors contributing to changes in the Thai sugar industry were also used.

Results: The study reveals that between 1965 and 1981, the Thai government aimed to promote the sugar industry through policies that encouraged quality production practices and private sector participation in sugar exports. It also identified suitable export markets. Additionally, from 1968 to 1981, Thailand was part of the agreement on sugar, established during the UN sugar conference 1968, and the global market's growing demand for sugar further shifted the industry's focus from domestic consumption to exports. This shift was reflected in the annual expansion of production for export, leading Thailand to become the world's seventh-largest producer and exporter of sugar by 1976.

Application of this study: This study provides information and explanations of government policies and the economic conditions of the sugar market, both domestically and globally, which directly affected changes in the sugar industry. These factors can also serve as guidelines for studying and analyzing changes in other industries in Thailand.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: บทความนี้มุ่งศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524 โดยอธิบายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมที่มีจุดมุ่งหมายในการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกไปยังตลาดโลกเป็นสำคัญ

วิธีการศึกษา: งานศึกษาชิ้นนี้เสนอวิธีการศึกษาที่มุ่งเน้นการพรรณนาเชิงวิเคราะห์โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยการนำเอกสารหลักฐานชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สืบค้นได้จากแหล่งข้อมูล 5 แห่ง ได้แก่ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน และกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งหนังสือ วิทยานิพนธ์และบทความที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์และอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

ผลการศึกษา: จากการศึกษาพบว่าในระหว่าง พ.ศ. 2508-2524 รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออก โดยรัฐบาลมุ่งเน้นส่งเสริมคุณภาพการผลิตอย่างเป็นรูปธรรมและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกน้ำตาลทรายมากขึ้น อีกทั้งยังได้จัดหาตลาดการส่งออกที่เหมาะสม นอกจากนั้นในระหว่าง พ.ศ. 2511-2524 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลทราย ตลอดจนตลาดโลกที่มีความต้องการซื้อน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก โดยสะท้อนให้เห็นจากการขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้นในแต่ละปี จนทำให้ประเทศไทยไทยกลายเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับที่ 7 ของโลกใน พ.ศ. 2519

การประยุกต์ใช้: งานศึกษาชิ้นนี้ได้ให้ข้อมูลและคำอธิบายในด้านนโยบายของรัฐและสภาวะทางเศรษฐกิจของตลาดน้ำตาลทรายทั้งในประเทศและตลาดโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยสามารถนำปัจจัยข้างต้นมาเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ของไทยได้อีกด้วย

บทนำ

น้ำตาล ถือได้ว่าเป็นผลิตภัณฑ์ของไทยที่มีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานและเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่คู่ครัวเรือนของชาวไทยมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย น้ำตาลที่ผลิตได้ในประเทศไทยมีหลากหลายประเภท เช่น น้ำตาลมะพร้าว น้ำตาลโตนด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ต้องอาศัยพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่และมีการผลิตในระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อจำหน่ายภายในประเทศตลอดจนส่งออกไปยังต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจไทยที่สร้างรายได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ในงานศึกษาชิ้นนี้ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยเป็นสำคัญ และงานศึกษานี้ครอบคลุมไปถึงผลิตภัณฑ์น้ำตาลทรายที่ผลิตได้จากอุตสาหกรรมดังกล่าว ได้แก่ น้ำตาลทรายดิบ (Raw Sugar) ซึ่งเป็นน้ำตาลที่มีความบริสุทธิ์ต่ำ มีลักษณะจับตัวเป็นก้อนและมีความชื้นสูง น้ำตาลทรายสีหรือน้ำตาลทรายแดง (Brown Sugar) ซึ่งเป็นน้ำตาลทรายเกล็ดร่วนสีน้ำตาลอ่อน มีกากน้ำตาลความชื้นเล็กน้อย น้ำตาลทรายขาว (Plantation White Sugar) ที่มีลักษณะเป็นน้ำตาลทรายเกล็ดร่วนสีขาวมีความชื้นต่ำ และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (Refined Sugar) ที่มีลักษณะเป็นเกล็ดใสขาวสะอาด ปราศจากกาน้ำตาลและความชื้น (Dechasuwan, 1974 : 39-40)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่างานศึกษาเรื่องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ครอบคลุมในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2520 โดยส่วนมากมักมุ่งเน้นการอธิบายถึงจุดเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยมีปัจจัยสำคัญมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศที่พัฒนาไปสู่การส่งออกเป็นสำคัญ เช่นงานศึกษาของ Jessadachatr (1977) ในวิทยานิพนธ์เรื่อง A History of Sugar Policies in Thailand 2480-2518 ที่ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยโดยพิจารณาถึงพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ที่ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2518 (Jessadachatr, 1977 : 42) นอกจากนี้งานศึกษาของ Muksong (2005) จากวิทยานิพนธ์เรื่อง น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504-2539 ที่อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การส่งออกในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2520 โดยอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยมีปัจจัยจากนโยบายของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวม ผู้ศึกษาเล็งเห็นว่างานศึกษาดังที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น นักวิชาการโดยส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในที่เกิดจากนโยบายของรัฐคือพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ที่เป็นปัจจัยสำคัญอันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2520 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ไม่เพียงแต่ นโยบายของรัฐใน พ.ศ. 2504 ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพียงเท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยสำคัญต่าง ๆ อีกหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงเวลาอีกด้วย โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2508-2524 ที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตเพื่อส่งออกเป็นสำคัญก่อนที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะเข้าสู่ภาวะซบเซาใน พ.ศ. 2525 ดังนั้นการศึกษารื่อง “การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524” ผู้ศึกษาจึงนำองค์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาศึกษาต่ออย่างละเอียดและมุ่งเน้นอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้ลุ่มลึกยิ่งขึ้น รวมทั้งอธิบายถึงลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2508-2524 เป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524” เสนอวิธีการศึกษาที่มุ่งเน้นการพรรณนาเชิงวิเคราะห์โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยการนำเอกสารหลักฐานชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สืบค้นได้จากแหล่งข้อมูล 5 แห่ง ได้แก่ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติประเทศไทย (National Archives of Thailand; NAT) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (Office of The Cane and Sugar Board; OCSB) กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry; MOI) กรมการค้าภายใน (Department of Internal Trade; DIT) และกระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce; MOC) รวมทั้งหนังสือ วิทยานิพนธ์และบทความที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์และอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างรอบด้าน

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524” ผู้ศึกษาจะอธิบายให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน 2 ระยะ ได้แก่ 1. การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508-2510 และ 2. การขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2511-2524

1. การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508-2510

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2508 เป็นอุตสาหกรรมที่มีจุดมุ่งหมายในการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอเป็นหลัก ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากนโยบายของรัฐในระหว่าง พ.ศ. 2504-2507 โดยรัฐบาลได้นำอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในอุตสาหกรรมแห่งชาติที่ต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504-2509 ที่มุ่งเน้นในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นหลักและเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ (Office of the National Economic and Social Development Council, 1966 : 8-9) อีกทั้งรัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือส่งเสริมในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อเพิ่มคุณภาพในการผลิตให้สูงขึ้นและยังเป็นการลดต้นทุนในการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้ถูกลง (Muksong, 2005 : 38-39) โดยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504-2507 เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตขึ้นอย่างรวดเร็วจนนำไปสู่ปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศ อีกทั้งผลผลิตน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังคงมีต้นทุนการผลิตทั้งต้นทุนการเพาะปลูกอ้อยและต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายที่สูงกว่าราคาจำหน่ายในตลาดโลกแต่ยังมีคุณภาพที่ด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลกในขณะนั้น เช่น บราซิล คิวบา และออสเตรเลีย เป็นต้น สืบเนื่องจากต้นทุนการผลิตที่สูง อีกทั้งยังไม่สามารถระบายน้ำตาลทรายที่คงเหลือภายในประเทศไปยังตลาดโลกได้ จึงส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนขนาดใหญ่แบกรับภาระค่าใช้จ่ายไม่ไหวจนต้องปิดกิจการลงไปหลายแห่ง เช่น โรงงานลักกี้อินเตอร์ไพรซ์ โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมหนองใหญ่ และโรงงานน้ำตาลหนองใหญ่ เป็นต้น (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1961-1969 : 16-18) รัฐบาลจึงต้องเร่งเข้ามาช่วยเหลือเพื่อพยุงกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เหลือโดยเร็ว โดยรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนทั้งสิ้น 125 ล้านบาท เพื่อเร่งผลัดต้นน้ำตาลทรายที่คงค้างภายในประเทศส่งออกไปยังตลาดโลก (Patise, 1973 : 175)

ต่อมา พ.ศ. 2508 รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขสถานการณ์น้ำตาลทรายล้นตลาดควบคู่ไปกับการพัฒนาในด้านการผลิตเพื่อเพิ่มคุณภาพและลดต้นทุนในการผลิตเป็นหลัก อีกทั้งยังมีเป้าหมายให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นอันดับแรกและมุ่งส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้คุณภาพที่ดีมากพอจนสามารถแข่งขันการค้าในตลาดโลกได้ จากแนวทางของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นจึงส่งผลให้เกิดการพัฒนา

คุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออกในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2508-2510 โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เนื่องจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดของรัฐบาลภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 นั้นไม่ประสบความสำเร็จ ซ้ำร้ายปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศกลับยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ต่อมารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงมีมติให้ตรา “พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และยุติการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2509 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในทางวิชาการเป็นหลักและมีจุดมุ่งหมายในการลดต้นทุนการเพาะปลูกอ้อยและต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายอันเป็นปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ที่ให้ความสำคัญในด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศก่อนเป็นสำคัญ เมื่อสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้จึงจะส่งเสริมให้เอกชนส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เมื่อได้มีการปรับปรุงคุณภาพน้ำตาลทรายและสามารถลดต้นทุนการผลิตได้แล้ว หากสามารถผลิตได้ปริมาณเกินกว่าความต้องการบริโภคภายในรัฐบาลก็จะสามารถแสวงหาตลาดเพื่อรองรับปริมาณน้ำตาลทรายของไทยได้โดยไม่ยากนัก (NAT. MNS. G/P7/1966/MOI1.3/4, 1966 : 64)

ปัจจัยประการที่สอง การจัดหาตลาดส่งออกน้ำตาลทรายของรัฐบาลด้วยการเข้าร่วมการส่งออกน้ำตาลทรายดิบภายใต้โควตาสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ทั่วโลกต้องเผชิญกับสงครามเย็น ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ และในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินการจัดหาตลาดส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อระบายน้ำตาลทรายที่มีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการบริโภคภายใน ประกอบกับในช่วงเวลานั้นรัฐบาลสหรัฐฯ ได้เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่อยู่ฝ่ายเสรีนิยมสามารถขอโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ ได้เป็นกรณีพิเศษ รัฐบาลไทยในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลสหรัฐฯ โดยขอโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบให้แก่ประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งไทยได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบจากสหรัฐฯ ในระยะแรกถึงร้อยละ 0.33 (Patise, 1973 : 72-73) หรือประมาณปีละ 15,000 เมตริกตัน (NAT.MOI. 0201.2.6/15, 1969 : 1-2)

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และภายหลังจากการเข้าร่วมโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ กลับพบว่าสถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2507-2510 กลับประสบกับภาวะน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลน ดังรายละเอียดใน Table 1

Table 1 Statistics on sugarcane cultivation in Thailand during 1964-1967

Production year	Sugarcane cultivation area (rai)	Yield (ton)	Quantity of sugar cane per rai (ton)
1964-1965	532,000	3,912,800	7.35
1965 -1966	523,500	3,044,800	5.81
1966-1967	361,379	2,359,600	7.01

(Source: "Thai Sugarcane and Sugar Production Between the Production years 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai)

ข้อมูลสถิติการเพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิต 2507-2508 จนถึงปีการผลิต 2509-2510 ดัง Table 1 สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยในช่วงระยะ 4 ปีดังกล่าว ได้มีจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างช่วงปีการผลิต 2508-2509

จนถึงช่วงปีการผลิต 2509-2510 ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเป็นอย่างมาก โดยสถานการณ์ภัยแล้งอย่างรุนแรงดังกล่าวนอกจากสะท้อนให้เห็นจากหลักฐานบันทึกการประชุมของคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย พ.ศ. 2510 ยังได้ระบุว่า "...เหตุสุดวิสัยเกี่ยวกับภัยแล้งอย่างรุนแรงเป็นที่ทราบอยู่กันทั่วไป เป็นเหตุทำให้ความเสียหายแก่พืชไร่หลายอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อยซึ่งจะนำมาผลิตเป็นน้ำตาลก็เสียหายด้วยดังกล่าวแล้ว..." (NAT.MOI. 0201.2.5.1/1, 1967: 1-2) โดยในปีการผลิตปี 2507-2508 พบว่ามีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 532,000 ไร่ และมีปริมาณการผลิตอ้อยในปีดังกล่าวเกือบ 4 ล้านเมตริกตัน แต่ต่อมาในปีการผลิต 2509-2510 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงเหลือเพียง 361,379 ไร่ และมีปริมาณการผลิตอ้อยในปีการผลิตดังกล่าวได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.36 ล้านเมตริกตัน (Patise, 1973 : 177-178) ดังนั้นเมื่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อยรวมทั้งปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจึงส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2508-2509 ราคาอ้อยที่จำหน่ายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายมีราคาเฉลี่ยที่ตันละ 95.69 บาท ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509-2510 ราคาอ้อยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉลี่ยตันละ 141.49 บาท (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1961-1969 : 22-24) สืบเนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยในแต่ละปีการผลิตที่ลดลง ประกอบกับราคาอ้อยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทรายสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ในปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน อีกทั้งผู้ประกอบการยังต้องแบกรับต้นทุนในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องยุติการผลิตและปิดกิจการลงดังจะแสดงให้เห็นใน Table 2

Table 2 Sugar factories and sugar production volumes during 1964-1967

Unit: ton.

No.	Sugar factories	1964-1965	1965-1966	1966-1967
1	Chiang Mai	1,596.200	846.500	394.700
2	Lamphun	226.300	-	-
3	Thai Lampang	6,850.700	6,7,30.700	3,572.700
4	Uttaradit	6,089.300	6,885.200	4,219.600
5	Pramuan SitthiPhon	977.000	736.200	254.700
6	Pramuan SitthiPhon 1	750.400	70.200	-
7	Sathaphon	530.100	235.000	52.000
8	Ban MaKlua	5,466.000	4,161.300	3,442.600
9	Prasoetchai	250.200	1,275.300	-
10	Prasoetphong	1,945.700	2,630.600	1,546.900
11	Thai Rungrueang	35,588.500	36,590.100	38,612.300
12	Suphanburi	18,423.405	16,894.725	17,377.028
13	Thonburi 1	20,812.600	20,647.500	19,769.100
14	Thonburi 3	18,154.800	13,132.300	15,973.000
15	Mitr Phol	16,976.000	16,162.200	12,781.100
16	Ruam Kam Lap	19,260.200	15,665.800	17,028.700
17	Krungthai	5,124.400	1,654.000	-
18	Phetchaburi	9,533.900	7,574.200	5,562.700
19	Pranburi	14,322.600	11,822.100	10,092.500
20	O-Charoen	8,836.800	3,984.200	932.600
21	Thonburi 2	8,974.600	5,932.500	5,367.200
22	Ratna Utsahakam	3,166.700	-	-
23	Ang Wian	19,217.700	12,597.300	11,537.600

Table 2 Sugar factories and sugar production volumes during 1964-1967 (cont.)

Unit: ton.

No.	Sugar factories	1964-1965	1965-1966	1966-1967
24	Si Racha	12,857.300	8,543.700	7,328.600
25	Chonburi	19,188.800	15,626.100	14,336.800
26	Saha Kan Namtan Chonburi	15,948.200	12,840.200	11,236.700
27	Tawan Ok	6,475.000	8,902.200	5,500.000
28	Utsahakam Nongyai	729.400	4,338.200	5,400.000
39	Thai Bang Phra	319.700	-	-
30	Thai Ruam Charoen	14,426.500	8,864.300	6,982.200
31	Thai Phanawan	2,775.600	1,378.200	951.600
32	Bankhai	-	158.300	-
33	Khorat	1,319.900	1,147.500	759.700
34	Thai Charoen	1,129.000	329.500	343.700
35	Chi Ba To	9,899.900	12,500.400	7,962.000
36	Roem Udom	5,427.400	5,162.900	2,159.000
37	Udomchok	1,143.000	752.000	-
38	Nopphakao	554.100	50.800	-
39	Saha Rueang	595.500	263.400	149.800
40	Rueangchai	455.600	161.900	-
41	Khuang Charoen	269.500	-	-
42	Thai PhunPhon Buriram	1,843.800	774.900	342.180
43	Saha Thai Rungrueng	1,143.700	1,105.800	402.800
	Total	319,976.005	269,168.225	232,412.108

(Source: "Statistics comparing the amount of sugar produced by various factories during the 8-year crushing season of 1961-1969." (1961-1969). NAT.MOI. 0201.2.5.1/2. National Archives of Thailand. (In Thai))

ข้อมูลจาก Table 2 สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2507-2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509-2510 ได้เข้าสู่ภาวะชะลอตัว โดยในช่วงปีการผลิต 2507-2508 พบว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศที่ดำเนินการผลิตเป็นจำนวนทั้งสิ้น 43 โรงงาน และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้รวมเป็นจำนวน 319,976 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2508-2509 ปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศมีจำนวนที่ลดลง โดยมีโรงงานที่ปิดกิจการลงไปในช่วงปีการผลิตดังกล่าวมากถึง 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลลำพูน โรงงานน้ำตาลรัตนอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยบางพระ และโรงงานน้ำตาลควงเจริญ แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงปีการผลิต 2508-2509 กลับมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่เพิ่มขึ้นมาหนึ่งแห่งคือโรงงานน้ำตาลบ้านค่าย จังหวัดระยอง จึงทำให้ในปีการผลิตดังกล่าวมีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตเป็นจำนวนทั้งสิ้น 39 แห่ง แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากปริมาณรวมของผลผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีดังกล่าวที่สามารถผลิตได้เพียง 269,168 เมตริกตัน ซึ่งเป็นผลผลิตที่ลดลงกว่าช่วงปีก่อนหน้าถึง 50,808 เมตริกตัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการลดลงของผลผลิตน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509-2510 โรงงานน้ำตาลทรายที่ดำเนินการผลิตก็มีจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยจำแนกเป็นโรงงานที่ปิดกิจการลง 6 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล 1 โรงงานน้ำตาลประเสริฐชัย โรงงานน้ำตาลบ้านค่าย โรงงานน้ำตาลอุดมโชค โรงงานน้ำตาลนพแก้ว และโรงงานน้ำตาลเรืองชัย อีกทั้งยังมีโรงงานที่ยุติการผลิตชั่วคราว 1 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลกรุงไทย จึงทำให้ในช่วงปีการผลิต 2509-2510 มีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตเหลือเพียง 32 แห่ง โดยสามารถผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตดังกล่าวลดลงอย่างมากเหลือเพียง 232,412 เมตริกตัน เท่านั้น (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1961-1969 : 16-18)

การลดลงอย่างต่อเนื่องของจำนวนของโรงงานน้ำตาลทรายรวมทั้งปริมาณผลผลิตของน้ำตาลทรายที่ในช่วงปีการผลิต 2507-2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509-2510 ซึ่งมีสาเหตุหลักที่เกิดจากภัยแล้งจึงส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงแล้ว ภายหลังจากการวิเคราะห์สถานการณ์โดยละเอียดพบว่ายังมีสาเหตุที่สำคัญอีกหนึ่งประการที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการชะลอตัวจนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลน อันเป็นผลกระทบจากการที่รัฐบาลยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายซึ่งทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดรายได้สนับสนุนในด้านการผลิตน้ำตาลทรายจากกองทุนดังกล่าวจนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนในการผลิตเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งแบกรับต้นทุนการผลิตไม่ไหวจนต้องปิดกิจการในปีการผลิตดังกล่าวเป็นจำนวนมากถึง 10 แห่ง ดังรายชื่อของโรงงานที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ยังมีโรงงานที่ยุติการผลิตชั่วคราว 1 แห่ง เพื่อลดรายจ่ายและประคับประคองกิจการของตนเอง จากนั้นจึงได้กลับมาดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายในปีการผลิตถัดไป (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1961-1969 : 16-18) จากสาเหตุสำคัญดังกล่าวข้างต้นจึงได้นำไปสู่ภาวะน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลน ภายใต้อาณัติของกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือเดิมราคาน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายเฉพาะพื้นที่ในเขตพระนคร-ธนบุรี ใน พ.ศ. 2509 ราคาน้ำตาลทรายขาวมีราคาขายส่งเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.05 บาท และมีราคาขายปลีกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.37 บาท แต่ในช่วงที่เกิดภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนภายในประเทศใน พ.ศ. 2510 ราคาน้ำตาลทรายขาวกลับมีราคาขายส่งเพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ยเป็นกิโลกรัมละ 3.48 บาท และมีราคาขายปลีกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเป็นกิโลกรัมละ 3.70 บาท (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1962-1969 : 20-21) จากภาวะน้ำตาลทรายที่ขาดแคลนอีกทั้งยังมีราคาจำหน่ายที่สูง รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการควบคุมราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศไม่ให้มีราคาที่สูงจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนโดยการนำน้ำตาลทรายขาวที่ทำการสำรองไว้ในคลังสินค้าออกมาจำหน่ายสู่ตลาดภายในประเทศเพื่อคลี่คลายปัญหาเป็นจำนวน 25,000 เมตริกตัน อีกทั้งกระทรวงอุตสาหกรรมยังได้เตรียมการติดต่อประสานงานไปยังประเทศไต้หวันและอินเดียผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศเพื่อสั่งซื้อน้ำตาลทรายเข้ามาบรรเทาปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนอีกด้วย (NAT. MNS. G/P6/1967/61/1, 1967 : 8)

นอกจากนี้ปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนใน พ.ศ. 2510 ยังส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการส่งออกน้ำตาลทรายด้วยเช่นกัน กล่าวคือโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศไม่สามารถผลิตและจัดส่งน้ำตาลทรายดิบโคเวตาสหรัฐฯ ตามสัญญาที่ระบุไว้ อันเนื่องมาจากปัญหาภัยแล้งที่ทำให้มีปริมาณอ้อยที่ลดลง ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดวัตถุดิบจนไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพียงพอต่อปริมาณการส่งออกตามที่กำหนด ตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศจึงได้ดำเนินการยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือไปยังกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำประเด็นดังกล่าวเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลทราย โดยรัฐบาลไทยได้ทำการเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อขอให้สหรัฐฯ พิจารณาด่วนวันขอรับชำระค่าปรับในกรณีบริษัทคู่สัญญาไม่สามารถจัดส่งน้ำตาลทรายดิบได้ตามที่กำหนด เนื่องจากประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน อีกทั้งรัฐบาลไทยยังได้ขอให้รัฐบาลสหรัฐฯ ผ่อนผันเรื่องการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบ โดยรัฐบาลไทยจะขอจัดส่งน้ำตาลทรายดิบรอบโคเวตาใน พ.ศ. 2510 ไปยังสหรัฐฯ ได้เพียง 1 ใน 3 ของโคเวตา หรือประมาณ 5,000 เมตริกตัน ส่วนที่เหลือรัฐบาลไทยจะขอเลื่อนส่งให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2512 ในกรณีนี้รัฐบาลสหรัฐฯ ได้พิจารณาถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จึงได้มีมติเห็นชอบผ่อนผันให้แก่รัฐบาลไทยงดเว้นการจ่ายค่าปรับ อีกทั้งยังอนุญาตให้รัฐบาลไทยลดปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โคเวตาสหรัฐฯ ในพ.ศ. 2510 เป็นจำนวน 5,000 เมตริกตันตามที่รัฐบาลไทยได้ร้องขอ (NAT.MOI. 0201.2.5.1/1, 1967-1968: 37-38)

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานของรัฐโดยการออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้ดีขึ้นและมีต้นทุนการผลิตที่ถูกลง อีกทั้งยังให้ความสำคัญในด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เข้าร่วมโคเวตาการส่งออกน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดที่ยังคงเป็นปัญหาในช่วงก่อน พ.ศ. 2508 และเพื่อเป็นการแสวงหาช่องทางตลาดการส่งออกแห่งใหม่ให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแผนของรัฐที่ได้วางไว้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก

ในช่วงปีการผลิต 2508-2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509-2510 ประเทศไทยได้เผชิญกับภาวะภัยแล้งอย่างรุนแรง ประกอบกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ที่ได้ยกเลิกการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย จึงทำให้บรรดาผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงมากขึ้น จนส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิต 2508-2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509-2510 มีปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จนไม่สามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบโคเวตาสหรัฐฯ ได้ แต่อย่างไรก็ดีนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2508-2510 ได้กลายมาเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกในเวลาต่อมา

2. การขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2511-2524

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2511 เดิมที่มีจุดมุ่งหมายที่มุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นหลัก หากมีผลผลิตส่วนเกินจึงจะส่งออกไปยังตลาดโลก แต่ในเวลาต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ได้เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายในการผลิตที่เน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกที่เห็นเด่นชัดมากขึ้น จนนำไปสู่การขยายตัวภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการส่งออกในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2511-2524 โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก การดำเนินงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยคณะรัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีมติให้ตรา “พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นส่งเสริมในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายให้มีคุณภาพมากขึ้นและลดต้นทุนการผลิตให้มีราคาที่ถูกลง อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนเข้าร่วมในการส่งออกมากขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นเครื่องมือควบคุมการผลิตและการค้าทั้งอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ (Sugar Industry Act 1968, 1968 : 960) โดยรัฐบาลกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในทุกมิติ ตั้งแต่การส่งเสริมด้านการเพาะปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อย การเพิ่มคุณภาพผลผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทราย และกำหนดปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละปีเพื่อป้องกันความผันผวนตลาด ตลอดจนการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้บริโภค (Sugar Industry Act 1968, 1968: 951-957)

ปัจจัยประการที่สอง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 เพื่อแสวงหาช่องทางทางการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังตลาดโลก ซึ่งความเป็นมาของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศเกิดขึ้นมาจากคณะกรรมการการค้าและพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Conference on Trade and Development หรือ UNCTAD) ได้จัดตั้ง “ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)” โดยการจัดตั้งความตกลงดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดโลกจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาคมโลก และพยายามที่จะรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อีกทั้งยังได้จัดตั้ง “องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Organization)” เพื่อเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงดังกล่าว (International Sugar Agreement 1977, 1978 : 1) ซึ่งประเทศไทยได้สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ “ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)” เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2512 (Manoleehasakun, 1978 : 71) ภายหลังจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจึงได้จัดสรรโควตาส่งออกน้ำตาลทรายให้แก่ประเทศไทยในระยะ 3 ปีแรก เพียงปีละ 36,000 เมตริกตัน คิดเป็นร้อยละ 0.48 ของโควตาการส่งออกทั้งหมด (Patise, 1973 : 127-128)

แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ได้ถูกนำมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ดังจะแสดงให้เห็นถึงปริมาณการผลิตเพื่อการบริโภคและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน Table 3

Table 3 Production volume for domestic consumption and exports of the Thai sugar industry during 1967-1981

unit: ton.

Year	Sugarcane yields	Sugar yields	Domestic Consumption	Export
1967-1968	2,379,430	188,777	238,804	50
1968-1969	4,399,067	318,120	324,459	16,102
1969-1970	5,102,260	406,639	357,559	56,248
1970-1971	6,585,861	532,429	364,860	174,571
1971-1972	5,925,566	501,775	312,302	407,501
1972-1973	9,512,795	640,438	362,316	267,204
1973-1974	12,640,417	922,827	382,298	457,047
1974-1975	13,109,534	1,060,328	406,129	584,988
1975-1976	19,099,066	1,603,593	435,472	1,081,627
1976-1977	26,094,453	2,212,304	583,293	1,637,587
1977-1978	18,941,209	1,584,453	559,957	1,002,641
1978-1979	20,244,320	1,795,185	597,466	1,177,243
1979-1980	12,612,471	1,045,507	588,361	446,349
1980-1981	18,651,652	1,602,646	533,554	1,115,823

(Source: Inwongsakorn, P, data from "Thai Sugarcane and Sugar Production Between the Production years 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai) and "Domestic Sugar Consumption Demand, 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai) and "Sugar Export 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai))

ข้อมูลจาก Table 3 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าในปีการผลิต 2511-2512 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มกลับมาฟื้นตัวอีกครั้ง สืบเนื่องมาจากสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกเริ่มขาดแคลน โดยในช่วงปีการผลิต 2511-2512 มีประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกสามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกไปยังตลาดโลกได้เพียง 68.36 ล้านเมตริกตัน ในขณะที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั่วโลกมีจำนวนสูงถึง 69.18 ล้านเมตริกตัน (Patise, 1973 : 147) ด้วยสัดส่วนของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกที่มีน้อยกว่าปริมาณการบริโภคจึงส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่สูงขึ้น จากเดิมใน พ.ศ. 2509-2510 ที่มีราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.84-0.91 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2511-2512 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วสูงสุดถึงกิโลกรัมละ 1.50 บาท (NAT.MOI. 0201.2.5.1/2, 1962-1969 : 20) ในส่วนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เผชิญกับปัญหาภัยแล้งมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2509-2511 แต่ต่อมาในปีการผลิต 2511-2512 ปัญหาดังกล่าวก็ได้เริ่มคลี่คลายลง อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศและในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวมีราคาที่สูงขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยเริ่มขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายก็เร่งขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน กล่าวคือในช่วงเวลาก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยข้อมูลจาก Table 3 ซึ่งให้เห็นว่า ในช่วงปีการผลิต 2510-2511 ชาวไร่อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้เกือบ 2.4 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 188,777 เมตริกตัน ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าในช่วงปีการผลิต 2511-2512 มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเป็นจำนวนทั้งสิ้นเกือบ 4.4 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นถึง 318,120 เมตริกตัน และยังสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 16,102 เมตริกตัน (Office of the Cane and Sugar Board, 1984)

ในขณะที่สถานการณ์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2512 เริ่มกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง แต่ในขณะเดียวกันปัญหาสืบเนื่องสำคัญที่รัฐบาลยังคงต้องดำเนินการแก้ไขคือปัญหาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโควตาสหรัฐ ที่รัฐบาลไทยเคยทำการเจรจาผ่อนผันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบในช่วงปีการผลิต 2510-2511 ซึ่งรัฐบาลไทยต้องเร่งจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐ ให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2512 ตามที่ได้รับการผ่อนผัน ด้วยเหตุนี้ พลอากาศโท มณี มหาสันทนะ เวชยันตรังสฤษฎ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น จึงเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการเรื่องการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบโควตาสหรัฐ ที่ยังขาดส่งอยู่เป็นจำนวนมากให้ทันตามกำหนด อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายดำเนินการปรับปรุงคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้สามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง พลอากาศโทมณี มหาสันทนะ เวชยันตรังสฤษฎ์ จึงมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมวางแผนนโยบายเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมประมูลแข่งขันส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตาสหรัฐ โดยทางกระทรวงอุตสาหกรรมเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนสามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบในโควตาสหรัฐ ได้มากถึงร้อยละ 65 ของโควตาที่ประเทศไทยได้รับ และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 35 ทางบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบเอง (NAT.MOI. 0201.2.6/15, 1969: 1-2) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐ เป็นแรงจูงใจสำคัญที่กระตุ้นให้บรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2512 มีบริษัทที่เข้าร่วมแข่งขันเพื่อรับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐ เป็นจำนวนมาก โดยมีบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกทั้งสิ้น 16 บริษัท ดังต่อไปนี้

Table 4 Companies participating in the production and export of raw sugar according to US quota, 1969

No.	Companies	Quantities (ton.)
1	Mitr Phol Part., Ltd.	807
2	Chonburi Corp., Ltd.	445
3	Namtan Krungthai Corp., Ltd.	400
4	Utsahakam Namtan PranBuri Corp., Ltd.	590
5	Utsahakam Ang Wian Corp., Ltd.	630
6	Rongngan Namtan Thon Buri Corp., Ltd. (1)	1,032
7	Rongngan Namtan Thon Buri Corp., Ltd. (2)	298
8	Rongngan Namtan Thon Buri Corp., Ltd. (3)	656
9	Namtansai Si Racha Corp., Ltd.	427
10	Rongngan Namtan Thai Ruam Charoen Corp., Ltd.	443
11	Ruam Kam Lap Corp., Ltd.	783
12	Chi Ba To (Thailand) Corp., Ltd.	625
13	Thai Rungrueang Utsahakam Corp., Ltd.	1,828
14	Saha Kan Namtan Chon Buri Corp., Ltd.	642
15	Rongngan Namtan Thon Buri Corp., Ltd.	300
16	Thai Rungrueang Utsahakam Corp., Ltd.	350
	Total	10,256

(Source: " Contract letter for the delivery of raw sugar according to quotas to be sold in the United States, 1969." (1969). May 22, 1969. NAT.MOI. 0201.2.9/6. National Archives of Thailand. (In Thai))

จาก Table 4 แสดงให้เห็นถึงรายชื่อบริษัทเอกชนที่ได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐ ใน พ.ศ. 2512 จำนวน 16 บริษัท โดยได้รับโควตารวมทั้งสิ้น 10,256 เมตริกตัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของโควตาสหรัฐ ที่ประเทศไทยได้รับการจัดสรร ส่วนโควตาที่เหลืออีก 5,547 เมตริกตัน หรือร้อยละ 35 ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้โรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลไทยสำป่าง โรงงานน้ำตาลอุดรดิตต์ และโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีเป็นผู้ดำเนินการผลิต ส่วนในด้านการส่งออกกระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการส่งออก

เมื่อพิจารณาข้อมูลจาก Table 4 โดยละเอียดพบว่า บริษัทที่ได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐ เกือบทั้งหมดมาจากกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของประเทศ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มกว้างสันหล้าและกลุ่มไทยรุ่งเรือง กล่าวโดยละเอียดคือกลุ่มกว้างสันหล้าซึ่งเริ่มจัดตั้งมาจากนายสมพงษ์ ชินธรรมมิตร (จู๊ลิ แซ่ซัน) เป็นแกนนำหลักในการจัดตั้งบริษัท และดำรงตำแหน่งเป็นประธานบริษัท และมีนักธุรกิจชาวจีนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนอีก 2 รายคือนายก๊กจ้อ แซ่โต้ว และนายเสริมโรจนเสถียร (สันเชียง แซ่อึ้ง) ได้ร่วมกันจัดตั้ง บริษัทกว้างสันหล้า จำกัด ขึ้นมาใน พ.ศ. 2489 (Economics of Sugarcane and Sugar: A Historical Study, 2000 : 82) ดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายขาวตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ธุรกิจการค้าน้ำตาลทรายของบริษัทกว้างสันหล้า จำกัด ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนสามารถทำกำไรจากการค้าน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมาก ต่อมาใน พ.ศ. 2495 บริษัทกว้างสันหล้า จำกัด ได้ขยายกิจการโดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลธนบุรี 1 ที่อำเภอภาษีเจริญ จังหวัดธนบุรี และโรงงานน้ำตาลธนบุรี 2 ที่อำเภอพนสนิมคม จังหวัดชลบุรี ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2502 กิจการในเครือของกว้างสันหล้าก็เติบโตขึ้นอีก และได้ขยายกิจการโดยไปจัดตั้งโรงงานน้ำตาลธนบุรี 3 ที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี และโรงงานน้ำตาลอ่างเวียงขึ้นมาใน พ.ศ. 2504 (Economics of Sugarcane and Sugar: A Historical Study, 2000 : 86) อย่างไรก็ตาม ในการเข้าร่วมประมูลแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตาสหรัฐ พ.ศ. 2512 ในครั้งนี้พบว่าบริษัทที่อยู่ในกลุ่มของบริษัทกว้างสันหล้า จำกัด เป็นจำนวนถึง 5 รายชื่อ ได้แก่ บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (1) บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (2) บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (3) และบริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียง จำกัด โดยกลุ่มของกว้างสันหล้าได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐ ใน พ.ศ. 2512 รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,916 เมตริกตัน (NAT.MOI. 0201.2.9/6, 1969 : 13-14)

ในด้านของกลุ่มไทยรุ่งเรืองซึ่งเริ่มจัดตั้งมาจากนายสุรีย์ อัษฎาทร (หลิ่น แซ่กว้าง) ได้เข้าร่วมลงทุนกับนายพุ่มวรรณประเสริฐ (พุ่ม แซ่ลี) และร้อยเอกก่าลาม กาญจนศักดิ์ ร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมก่าลาม จำกัด ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ภายหลังจากการจัดตั้งบริษัทในระยะเวลาไม่ถึง 3 ปี บริษัทร่วมก่าลาม จำกัด ได้ขยายกิจการอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับกลุ่มกว้างสันหล้า ส่วนในการเข้าร่วมประมูลแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตาสหรัฐ พ.ศ. 2512 ได้ปรากฏรายชื่อบริษัทที่อยู่ในกลุ่มไทยรุ่งเรืองถึง 4 รายชื่อ ได้แก่ บริษัทน้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด บริษัทร่วมก่าลาม จำกัด บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด และบริษัทสหการน้ำตาลชลบุรี จำกัด โดยบริษัทในกลุ่มของกว้างสันหล้าได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐ รวมกันสูงสุดเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,030 เมตริกตัน ส่วนโควตาการส่งออกที่เหลือเป็นของกลุ่มมิตรผลและโรงงานน้ำตาลทรายอิสระ รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,310 เมตริกตัน (NAT.MOI. 0201.2.9/6, 1969 : 13-14)

นอกจากนั้น รัฐบาลไทยได้ยื่นเรื่องเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ "ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)" และประเทศไทยได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกปีละ 36,000 เมตริกตัน หรือร้อยละ 0.48 ของโควตาการส่งออกทั้งหมด (Patise, 1973 : 127-128) โดยตลาดที่เป็นเป้าหมายหลักในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยคือประเทศญี่ปุ่น และรัฐบาลไทยมีความคาดหวังว่าการส่งน้ำตาลทรายดิบไปยังประเทศญี่ปุ่นในระยะเวลา 3 ปี จะช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้าของประเทศไทยได้อีกด้วย (Manoleehasakun, 1978 : 71) ส่งผลให้ในช่วงปีการผลิต 2512-2513 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยข้อมูลจาก Table 3 ชี้ให้เห็นว่าในช่วงปีการผลิตดังกล่าวสามารถผลิตอ้อยได้ทั้งสิ้น 5.1 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 406,640 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2513-2514 ปรากฏว่ามีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้นอีก โดยสะท้อนให้เห็นจากปริมาณการผลิตอ้อยที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6.6 ล้านเมตริกตัน ซึ่งได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 532,429 เมตริกตัน (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2513 มีปริมาณการบริโภคที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 350,000 เมตริกตันต่อปี (NAT.MNS. G/P6/1970/18, 1970 : 12) ซึ่งทำให้คงเหลือน้ำตาลทรายเป็นปริมาณสูงถึง 180,000 เมตริกตัน แต่ในช่วงปีดังกล่าวไทยจะต้อง

ส่งออกภายใต้โควตาสหรัฐฯ และตลาดโลกภายใต้ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ เป็นจำนวนรวมเพียง 51,000 เมตริกตัน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ผลผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2513-2514 มีปริมาณน้ำตาลทรายที่คงค้างภายในประเทศไม่ต่ำกว่า 130,000 เมตริกตัน จนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศขึ้นมาอีกครั้ง อีกทั้งการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยยังต้องเผชิญกับอุปสรรคในเรื่องของราคาในตลาดโลกที่องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดนั้นไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย กล่าวคือองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายดิบที่จำหน่ายในตลาดโลกไว้ในราคาเมตริกตันละ 1,750 บาท แต่ปรากฏว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2511-2513 กลับมีราคาสูงมากโดยเฉลี่ยเมตริกตันละ 2,000 บาท ดังนั้นการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบให้แก่ประเทศญี่ปุ่นและตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องประสบปัญหาขาดทุนรวมกว่า 8.1 ล้านบาท รัฐบาลจึงรีบเข้ามาดำเนินการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาการส่งออกน้ำตาลทรายที่ขาดทุนโดยการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศขึ้นเป็นกิโลกรัมละ 3.50-3.75 บาท (NAT.MOI. 0201.2.5.1/4, 1970 : 12-15) และหักเอาเงินกำไรที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศไปช่วยบรรเทาปัญหาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย มาตรการที่แก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนของรัฐบาลข้างต้นจึงทำให้ประชาชนภายในประเทศไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคในราคาที่สูงขึ้น (NAT.MNS. G/P6/1970/18, 1970 : 12)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก แต่ทว่าโรงงานน้ำตาลทรายกลับต้องเผชิญกับอุปสรรคในด้านการส่งออก เนื่องจากต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนั้นมีราคาที่สูงกว่าราคาจำหน่ายในตลาดโลก ดังนั้นในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2514 คณะรัฐมนตรีจึงตัดสินใจให้ประเทศไทยถอนตัวจากสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ เนื่องจากการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของไทยประสบปัญหาขาดทุน (NAT.MNS. G/P6/1971, 1971 : 8) ภายหลังประเทศไทยได้ถอนตัวจากภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ กลับปรากฏว่าประเทศไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ไทยสามารถขยายตลาดการส่งออกน้ำตาลทรายได้อย่างอิสระไปยังประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ประกอบกับในช่วงปีการผลิต 2514-2515 ตลาดโลกได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนอีกครั้งจนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง ด้วยสาเหตุดังกล่าวมาทั้งหมดจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2514-2515 สามารถระบายน้ำตาลทรายที่ค้างสต็อกส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก โดยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 407,501 เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่าสูงถึง 1,264 ล้านบาท (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2516-2517 รัฐบาลไทยได้ยื่นข้อเสนอในที่ประชุมขอให้องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศพิจารณาเพิ่มโควตาส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยจากเดิมปีละ 36,000 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 400,000 เมตริกตัน หากในที่ประชุมมีมติเพิ่มโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยจึงจะกลับเข้ามาเป็นสมาชิกอีกครั้ง แต่ในที่ประชุมขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้มีมติให้เพิ่มโควตาส่งออกมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยเพียง 340,000 เมตริกตันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นได้ออกมาแถลงว่ารู้สึกเห็นชอบด้วยสำหรับโควตาที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น (NAT.MOC. 0301.14.4/5, 1973 : 129) จึงทำให้ประเทศไทยกลับมาเข้าร่วมเป็นสมาชิก "ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2516 (International Sugar Agreement 1973)" อีกครั้งเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2516 (Manoleehasakun, 1978 : 74)

ภายหลังจากประเทศไทยกลับมาเข้าร่วมสมาชิกความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศอีกครั้งในพ.ศ. 2516 และในช่วงเวลาดังกล่าวสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกกำลังขาดแคลน ประกอบกับราคาน้ำตาลทรายทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ภายใต้สถานการณ์ที่เอื้ออำนวยเช่นนี้ จึงเป็นแรงผลักดันที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ขยายกำลังการผลิตและเพิ่มปริมาณการส่งออกมากยิ่งขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2515-2516 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวน 9,512,795 เมตริกตัน และนำไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 648,438 เมตริกตัน ต่อมาในปีการผลิต 2516-2517 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นโดยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 12,640,417 เมตริกตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีการผลิตก่อนหน้าถึงร้อยละ 32.9 ส่วนในด้านการผลิตน้ำตาลทรายก็ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 921,856 เมตริกตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีการผลิตก่อนหน้ามากถึงร้อยละ 42.2 (Office of the Cane and Sugar Board, 1984)

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2518-2519 จนถึงช่วงปีการผลิต 2519-2520 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการผลิตและการส่งออก โดยในช่วงปีการผลิต 2518-2519 ชาวไร่อ้อยได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 2.3 ล้านไร่ (NAT.MNS. G/P6/1976/5/1, 1976 : 68) และในปีดังกล่าวก็สามารถผลิตอ้อยไปเป็นจำนวนทั้งสิ้น 19 ล้านเมตริกตันเศษ ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.6 ล้านเมตริกตันเศษ (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) ซึ่งถ้าคำนวณจากปริมาณของน้ำตาลทรายที่ใช้สำหรับการบริโภคภายในประเทศที่มีจำนวนทั้งสิ้น 435,472 เมตริกตันแล้ว อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงเหลือน้ำตาลทรายที่สามารถส่งออกลูกค้าไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมากกว่า 1 ล้านเมตริกตันเศษ (NAT. MOC. 0301.26/54, 1977 : 28-32) ซึ่งกรณีการส่งออกลูกค้าน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากเช่นนี้มีข้อมูลปรากฏในข่าวพาณิชย์ฉบับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 ที่อธิบายถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยว่ามีการส่งออกลูกค้าน้ำตาลทรายมากเป็นอันดับที่ 7 ของโลกอีกด้วย (NAT.MNS. G/P6/1976/42/2, 1976 : 72) ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2519-2520 ยังปรากฏว่ามีการขยายตัวในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอีก โดยในช่วงปีการผลิตดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนมากไม่ต่ำกว่า 26 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากไม่ต่ำกว่า 2.2 ล้านเมตริกตัน (Manarangsarn, 1996 : 76-77) ซึ่งในกรณีนี้มีรายงานของ F.O. Licht's International Sugar Report ได้ระบุว่าในช่วงปีการผลิต 2519-2520 ประเทศไทยสามารถส่งออกลูกค้าน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากถึง 1.5 ล้านเมตริกตัน (NAT. MOC. 0301.26/54, 1977 : 28-32) ด้วยปริมาณการผลิตและการส่งออกลูกค้าน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีแนวโน้มในการผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกลูกค้ามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2519 กลับต้องเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่เป็นเอกชนกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในเรื่องการแข่งขันเพื่อส่งออกลูกค้าน้ำตาลไปยังต่างประเทศ โดยทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ส่งหนังสือร้องทุกข์มายังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเนื้อหาได้กล่าวโจมตีบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการส่งออกลูกค้าน้ำตาลดิบของไทยไปยังต่างประเทศ ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าบริการในการส่งออกลูกค้าน้ำตาลดิบอย่างไม่เป็นธรรม จนทำให้สมาชิกของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก (NAT.MOC. 0301.26/28, 1976 : 42-45) ต่อมาในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2519 นายโอสถ โกศิน ประธานกรรมการบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ในขณะนั้น ได้ออกหนังสือชี้แจงว่าการโจมตีของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยในครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะแยกตัวออกจากสัญญาการส่งออกลูกค้าน้ำตาลดิบในระยะยาวที่ผูกมัดกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด โดยที่ทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยมีจุดประสงค์ที่จะส่งออกลูกค้าน้ำตาลดิบเองภายใต้บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ที่ทางสมาคมเป็นผู้จัดตั้งขึ้น อีกทั้งยังขอให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการส่งออกลูกค้าไปอีก โดยอ้างว่าทางบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด สามารถดำเนินการส่งออกลูกค้าโดยเสียค่าใช้จ่ายได้น้อยกว่าของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัดอีกด้วย (NAT.MOC. 0301.26/27, 1976 : 125-131) อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งภายในเรื่องการส่งออกลูกค้าน้ำตาลดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านการส่งออกลูกค้าน้ำตาลของไทยจากเดิมที่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการผูกขาดการค้าส่งออกลูกค้าน้ำตาลของไทยเพียงรายเดียวมาอย่างยาวนาน แต่ในเวลาต่อมา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลรายเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกลูกค้ามากยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีการปรับปรุงคุณภาพการผลิตจนทำให้กิจการของเอกชนมีศักยภาพที่เพียงพอในการส่งออกลูกค้าน้ำตาลไปยังตลาดโลกได้ด้วยตนเอง จากเหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 ได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการส่งออกลูกค้าน้ำตาลจากเดิมที่รัฐที่มีอำนาจผูกขาดการค้าส่งออกลูกค้าอ้อยยังเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการส่งออกลูกค้ามาอย่างยาวนาน ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวได้เริ่มถูกถ่ายโอนมายังกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลรายรายใหญ่อย่างตั้งในกรณีของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่กล่าวเผชิญหน้าต่อกรกับบริษัทรัฐวิสาหกิจผูกขาดการค้าส่งออกลูกค้าน้ำตาลของรัฐเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์จากการค้าส่งออกลูกค้าน้ำตาล

แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2520-2521 สถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกได้กลับมาสู่สภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง (Patise, 1973 : 9) ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะควบคุมการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยมีคำสั่งห้ามขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยรวมทั้งห้ามจัดตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศในระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ให้มีปริมาณที่สูงจนส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ (Sugar Journal, 1978 : 53-57) จากนโยบายของรัฐที่ดำเนินการควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2520-2521 มีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างมาก โดยในปีการผลิตดังกล่าวมีปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงเหลือเพียง 18.9 ล้านเมตริกตัน หรือลดลงจากปีการผลิตก่อนหน้านี้ถึงร้อยละ 27.4 และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 1.58 ล้านเมตริกตัน หรือลดลงร้อยละ 29.4 จากปีการผลิตก่อนหน้า (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) แต่อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ยังคงสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากถึง 1 ล้านเมตริกตันเศษ ซึ่งประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบที่สำคัญของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวคือประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากไทยเป็นจำนวนมากกว่า 670,000 เมตริกตัน รองลงมาคือประเทศมาเลเซียนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากไทยเป็นจำนวนกว่า 100,000 เมตริกตัน ส่วนสหรัฐอเมริกาได้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากไทยเป็นจำนวนกว่า 60,000 เมตริกตัน (NAT.MOC. 0301.26/52, 1977 : 73-74)

สืบเนื่องจากผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ควบคุมการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2520-2521 จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2521-2522 ต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด ถึงแม้ว่าในช่วงปีการผลิตดังกล่าวจะสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนกว่า 20 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 1.8 ล้านเมตริกตัน (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) ซึ่งเป็นปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามบรรดากลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายเอกชนกลับมุ่งเน้นผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ เนื่องจากในช่วงปีการผลิต 2521-2522 ตลาดโลกเริ่มมีแนวโน้มการขาดแคลนน้ำตาลทรายอีกครั้ง อีกทั้งตลาดโลกยังมีความต้องการน้ำตาลทรายอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ประกอบกับราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีราคาสูงถึงเมตริกตันละ 3,833.87-3,978.78 บาท (Wannaphin, 1999 : 267) ดังนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจึงมุ่งเน้นผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกซึ่งสามารถสร้างผลกำไรได้มากกว่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ดังนั้นใน พ.ศ. 2522 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,177,243 เมตริกตัน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจึงมีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นมูลค่าที่สูงมากถึง 3,844 ล้านบาท (Office of the Cane and Sugar Board, 1984)

แต่ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2522-2523 ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง (Hantrakun, 2000 : 140) จึงทำให้ผลผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณที่ลดลง โดยในช่วงปีการผลิตดังกล่าวสามารถผลิตอ้อยได้เพียง 12.6 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เพียง 1 ล้านเมตริกตันเศษ (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) จากปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างมากจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยลดปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศลงเหลือเพียง 526,255 เมตริกตัน (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) หรือลดลงจากปีการผลิตก่อนหน้าร้อยละ 44.70 แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีการผลิต 2523-2524 การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายได้กลับมาฟื้นตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและตลาดโลกที่มีราคาสูง อีกทั้งปัญหาภัยแล้งที่เผชิญในช่วง 2 ปีก่อนหน้านี้เริ่มคลี่คลายลง จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยหันมาขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น จากเดิมในช่วงปีการผลิต 2522-2523 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเป็นจำนวน 2,730,235 ไร่ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2523-2524 พบว่ามีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,093,895 ไร่ (Wannaphin, 1999 : 260) ซึ่งการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่ได้ส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของผลผลิตอ้อยเป็นจำนวน 18.6 ล้านเมตริกตัน และในช่วงปีการผลิตเดียวกันนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.6 ล้านเมตริกตัน (Office of the Cane and Sugar Board, 1984) ซึ่งสามารถส่งออกน้ำตาลทรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,115,823 เมตริกตัน ด้วยเหตุนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจึงสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศจากการส่งออกน้ำตาลทรายที่มีมูลค่าสูงถึง 8,900 ล้านบาท (Office of the Cane and Sugar Board, 1984)

สรุปผลการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508-2524 เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สำคัญประกอบไปด้วยนโยบายของรัฐที่มีเป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้มีจุดประสงค์สำคัญร่วมกันคือมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคุณภาพของผลผลิตทั้งอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อลดต้นทุนการผลิตและมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดโลกได้ ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยคือ การส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควตาสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตน้ำตาลทรายที่มุ่งเน้นการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังส่งผลให้เกิดการช่วงชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของกลุ่มนายทุนสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่ต้องการหลุดพ้นจากอำนาจการครอบงำและการผูกขาดการค้าส่งออกของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการผูกขาดการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของไทยมาอย่างยาวนาน

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร เรื่อง "อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504-2564" และได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาส่วนหนึ่งจากเงินบริจาคจากการประมูลถ่ายภาพบัณฑิต ประจำปีการศึกษา 2565

References

- "Commercial News: International Sugar Organization Consider setting a standard quota. Thailand asks for 4 hundred thousand tons." (1973). May 10, 1973. NAT.MOC. 0301.14.4/5. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Contract letter for the delivery of raw sugar according to quotas to be sold in the United States for the year 1969." (1969). May 22, 1969. NAT.MOI. 0201.2.9/6. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Domestic Sugar Consumption Demand, 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai)
- "Minutes of the meeting of the Advisory Committee on Policy and Maintenance of Sugarcane and Sugar Price Levels No. 9/1970." (1970). November 3, 1970. NAT.MOI. 0201.2.5.1/4. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Minutes of the Sugar Price Keeping Committee (1967-1968)." (1967). December 12, 1967. NAT.MOI. 0201.2.5.1/1. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Minutes of the Sugar Price Keeping Committee 1970." (1970). October 20, 1970. NAT.MOI. 0201.2.5.1/1. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Newspaper (Sugar) 1962-1976." (1971). April 27, 1971. NAT.MOC. 0301.14.4/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Price for Purchasing Sugarcane from Various Factories." (1961 - 1969). NAT.MOI. 0201.2.5.1/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Promoting sugarcane cultivation." (1976). July 16, 1976. NAT.MNS. G/P6/1976/5/1. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Records of the meeting of the Sugar Level Maintenance Committee (1967-1968)," 12 December 1967,. NAT.MOI. 0201.2.5.1/1. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Send Sugar to Provincial Companies for Sale Prepare to Order Sugar from Outside to Solve the Shortage." (1967).

- March 18, 1967. NAT. MNS. G/P6/1967/61/1. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Statistics comparing the amount of sugar produced by various factories during the 8-year crushing season of 1961 - 1969." (1961-1969). NAT.MOI. 0201.2.5.1/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Sugar After Subsidy." (1966). August 12, 1966. NAT. MNS. G/P7/1966/MOI1.3/4. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Sugar Associate." (1970). July 7, 1970. NAT.MNS. G/P6/1970/18. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Sugar Export 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai)
- "Sugar Industry Act 1968." (1968). December 24, 1968. Royal Gazette, Volume 85, Chapter 119. (In Thai)
- "Sugar Price." (1970). July 29, 1970. NAT.MNS. G/P6/1970/18. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Thai Sugarcane and Sugar Production Between the Production years 1961/62 until 1983/84." (1984). Office of the Cane and Sugar Board. (In Thai)
- "Thailand is the seventh largest sugar exporter in the world. Exports are expected to exceed 1.1 million tonnes." September 23, 1976. NAT.MNS. G/P6/1976/42/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Thailand resigns from the World Sugar Association." July 21, 1971. NAT.MNS. G/P6/1971. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "The 10th Meeting of the Board of Directors of Sugar Industry of Thailand Co., Ltd." October 16 - November 14, 1977. NAT. MOC. 0301.26/54. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "The 7th Meeting of the Board of Directors of Sugar Industry of Thailand Co., Ltd." (1976). July 22 - August 13, 1976. NAT.MOC. 0301.26/27. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "The 8th Meeting of the Board of Directors of Sugar Industry of Thailand Co., Ltd." (1976). August 23 - September 17, 1976. NAT.MOC. 0301.26/28. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "The 9th of the Meeting of the Board of Directors of Thailand Sugar Industry Company Limited." (1977). September 28 - October 21, 1977. NAT.MOC. 0301.26/52. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "The Price of Raw Sugar in the World Market Calculated in Thai Currency." (1962-1969). NAT.MOI. 0201.2.5.1/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Trading of Raw Sugar According to US Quotas in 1969 (Sugar Industry Company Limited of Thailand Co., Ltd. was the exporter)." (1969). January 27, 1969. NAT.MOI. 0201.2.6/15. National Archives of Thailand. (In Thai)
- "Wholesale Price of White Sugar A.1 in Phra Nakhon - Thonburi." (1962-1969). NAT.MOI. 0201.2.5.1/2. National Archives of Thailand. (In Thai)
- Dechasuwan, S. (1974). Definitions of different types of sugar. *Sugar journal*. 9(6), 39-40. (In Thai)
- Economics of Sugarcane and Sugar: A Historical Study. (2000). Royal cremation ceremony of Sompong Chinthammit T.C. at the crematorium of Wat Thepsirinthrowat, December 20, 2000.
- Hantrakun, P. (2000). The Economics of Sugarcane and Sugar: A Historical Study. Royal cremation ceremony of Sompong Chinthammit T.C. at the crematorium of Wat Thepsirinthrowat, December 20, 2000.
- International Sugar Agreement 1977. (1978). Bangkok: Teeronnasarn. (In Thai)
- Jessadachatr, P. (1977). A History of Sugar Policies in Thailand 1937 – 1975. Thesis M.A. (Economics), Thammasat University. (In Thai)
- Manarangsarn, S. & Kaothep, K. (1996). Research report on Sugar industry in Thailand. Bangkok: Institute of Asian Studies Chulalongkorn University.
- Manoleehasakun, P. & Yommana, N. (1978). Sugar: Academic Division, Kasikorn Bank Administration Office, n.d. (In Thai)
- Muksong, C. (2005). Sugar and the Changing Taste for Sweetness Thai Society, 1961-1996. Master Thesis, M.A. in History, Thammasat University, Thailand. (In Thai)

News: Control of sugarcane supply in the 1978-79. *Sugar Journal*, 14(4), 53-57. (In Thai)

Office of the National Economic and Social Development Council. (1966). National Economic Development Plan During the period 1961 to 1963 and to 1966. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council. (In Thai)

Patise, A. (1973). *Sugar Trade Economy*. Master Thesis, M.A. in Price Theory, Thammasat University, Thailand. (In Thai)

Patise, A. (1981). Sugar Policy with Membership of the International Sugar Organization. *Sugar Journal*, 17(2), 9. (In Thai)

Wannaphin, S. & Surattanakavekul, P. (1999). "History of sugar production from sugarcane in Thailand". In *Interdisciplinary Studies of Sugarcane and Sugar: A collection of academic articles on the 45th anniversary of Mitr Phol Sugar Company Limited Group, 1956 - 1999*. Bangkok: Krungtheptawanoak Limited. (In Thai)