

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของภาครัฐ  
กรณีศึกษา สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี

Public Participation in Sugarcane and Sugar Industry Administrative Management:  
A Case Study of Cane Planters Association for Zone 7, Kanchanaburi Province

ภัทรภร ศักดิ์สงวนมณูญ<sup>1</sup>, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กังสดาล เขาวีวัฒนกุล<sup>2</sup>

Email fsockdc@ku.ac.th

<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการบริหารและพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Email big\_ink\_@hotmail.com

<sup>2</sup>คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของภาครัฐ กรณีศึกษาสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนเรื่องแนวทางการปรับโครงสร้างในสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ปฏิบัติงานในสมาคม และนำข้อมูลที่สัมภาษณ์มาวิเคราะห์ นำเสนอผลโดยการอธิบายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเกิดขึ้นเพื่อยุติข้อพิพาทขององค์กรการค้าโลกที่เล็งเห็นว่าไทยมีระบบการบริหารภายในที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลง ภาคประชาชนจึงเกิดความร่วมมือในการหาแนวทางปรับตัวที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงผ่านการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะในองค์กรที่มีความสำคัญในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ผลของการร่วมมือได้นำมาสู่ความเข้าใจที่ตรงกัน และมีแนวทางในการปรับตัว ตลอดจนสร้างระบบใหม่ขึ้นมาให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้น

ผู้วิจัยมุ่งหวังให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่มั่นคงจึงมีข้อเสนอแนะให้ภาครัฐหรือองค์กรต่างๆ นำแนวทางการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น นอกจากนั้นการเล็งเห็นถึงความร่วมมือกันของภาคประชาชนก็เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดแบบแผนที่เอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ก้าวหน้าและมั่นคงต่อไป

**คำหลัก** การมีส่วนร่วม, อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7

## Abstract

The research of studying public participation in sugarcane and sugar industry management in case study of cane planters association for zone 7 Kanchanaburi province that aimed to the participation of public opinion in restructuring sugarcane and sugar industry. This is qualitative study that collecting data by in-depth interviews with workers in the association then analyzed and presented by descriptive explanation.

The research found that the restructuring occurred to settle disputes of world trade organizations because the management system is not accordance to the agreement so people are cooperate to finding the appropriate approach change through expressing opinions especially in organizations.

The result of cooperation has led to a corresponding understanding and ways to adjust the new system. The researcher aimed to achieve sustainable development approach and the government or organizations must to take the sample of a successful country to apply for better change. In addition, the recognition of the cooperation of the public sector is an important part to benefit all parties thoroughly and stable development.

**Keywords** Participation, Sugarcane and Sugar Industry, Sugar Cane Association 7

## บทนำ

อ้อยไม่เพียงแต่เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ยังเป็นวัตถุดิบสำคัญในอุตสาหกรรมการผลิตและส่งออกน้ำตาลปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกอ้อยประมาณ 11 ล้านไร่และให้ผลผลิตรวมถึง 60-70 ล้านตัน ซึ่งสร้างรายได้ให้กับระบบอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 70,000 ล้านบาท ซึ่งจากสถิติล่าสุด ช่วงเดือน มกราคม ถึง มิถุนายน พ.ศ. 2559 พบว่ามีการส่งออกน้ำตาลออกไปนอกราชอาณาจักรไทยกว่า 4,000,000 ตัน เป็นมูลค่าถึง 50,000 กว่าล้านบาท จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ปลูกอ้อยในประเทศไทยนั้นกระจายอยู่ในแทบทุกภาคของประเทศ ยกเว้นภาคใต้เพราะสภาพอากาศที่มีฝนตกชุกและมีอากาศร้อนทั้งปี ซึ่งจากสถิติล่าสุดพบว่าในปีการผลิต 2558/59 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศในเขตพื้นที่สำรวจรวม 47 จังหวัด เพิ่มขึ้นจากปี การผลิต 2557/58 ถึงจำนวน 481,912 ไร่ และด้วยบทบาทที่สำคัญภาครัฐจึงได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 แต่ในปัจจุบันกำลังประสบปัญหา เนื่องจากถูกกีดกันในเรื่องของการสนับสนุนและช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อยมากเกินไปและไม่เป็นไปตามระบบขององค์การการค้าโลก (WTO) จึงมีความจำเป็นจะต้องเกิดการพิจารณาปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ เพื่อให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างสอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลก อันจะนำไปสู่ความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไปในอนาคต โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำแผนเพื่อปรับโครงสร้างดังกล่าว และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นในเรื่องของ การยกเลิก

ระบบโควตาน้ำตาล ยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศ การเพิ่มผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพโดย การกำหนดมาตรฐานการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การรักษาเสถียรภาพของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายโดยการยกเลิกการอุดหนุนเงินช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้ทำให้เกษตรกร โรงงานน้ำตาล คณะกรรมการบริหาร รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดการปรับตัวและต้องร่วมกันหาแนวทางต่างๆ เพื่อให้เกิดการบริหารงานอย่างสมดุลกับระบบใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2559) ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นจะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่สามส่วนหลัก ๆ คือ ภาครัฐ หน่วยงานราชการ และภาคประชาชน ซึ่งในที่นี้หมายถึงเกษตรกร และ โรงงานน้ำตาล โดยแต่ละส่วนจะทำงานประสานสอดคล้องกัน โดยการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นจะประกอบไปด้วย คณะกรรมการหลัก 5 คณะ และสถาบันชาวไร่อ้อย โดยสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี เป็นหน่วยงานสถาบันชาวไร่อ้อยในเขตภาคกลาง ครอบคลุมจังหวัดสุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี และ นครปฐม ซึ่งนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก มีหน้าที่ในการจัดการและการบริหาร อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายส่วนย่อยระดับภูมิภาค เพื่อร่วมกันหาทางออกให้กับปัญหาต่างๆ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงมิติของการมีส่วนร่วมในแง่มุมของความคิดเห็นและแนวทางที่ภาคประชาชนต้องการ แสดงออกต่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อจะเป็นแนวทางในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปอย่างเหมาะสม

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเรื่องแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของภาคประชาชนในสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีเสถียรภาพ

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 โดยตั้งอยู่ที่ อำเภอท่ามะกา ตำบลท่าไม้ จังหวัดกาญจนบุรี
2. ขอบเขตกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา คือ นายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 อุปนายกสมาคมจำนวน 2 คน เลขาธิการสมาคมจำนวน 1 คน ฝ่ายวิชาการของสมาคมจำนวน 1 คน ประธานสาขา จำนวน 25 คน ในพื้นที่จังหวัดที่สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ดูแล ทั้งนี้จังหวัดดังกล่าวได้แก่จังหวัด สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี และกาญจนบุรี
3. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา คือ ตั้งแต่ช่วงเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2560 ถึง เดือน พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2561

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดในเรื่องของหลักการสำคัญในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยสำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้กล่าวถึงการกำหนดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 จะประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คณะ และสถาบันชาวไร่อ้อยในแต่ละภูมิภาค ที่ทำหน้าที่คอยดูแลเกษตรกรในส่วนพื้นที่ และหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นอีกหนึ่งในองค์กรของสถาบันชาวไร่อ้อย ดูแลครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัดคือ สุพรรณบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี และนครปฐม โดยจังหวัดดังกล่าว นับว่าเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก นอกจากคณะบริหารแล้ว กลไกสำคัญของการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายคือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดย เกษสุดา เดชภิรมล (2557) กล่าวถึงความสำคัญของอ้อยซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่ นำมาผลิตเป็นน้ำตาล สินค้าที่มีความสำคัญและสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ภาครัฐจึงมีกลไกในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความมีเสถียรภาพในการบริหารจัดการ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาผลประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ผู้บริโภค โรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการผลิต และรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ปัจจุบันกระบวนการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกลับเกิดปัญหาขึ้น เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐมีการอุดหนุนและช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในแง่เงินทุนชดเชย และ การตั้งราคาน้ำตาลภายในประเทศ กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2559) กล่าวถึงการเรียกร้องของประเทศบราซิลต่อองค์การการค้าโลกว่าไทยมีการอุดหนุนผู้ประกอบการมากเกินไป และตั้งราคาน้ำตาลภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออก อันจะให้เกิดการผูกพันของตลาดน้ำตาลทราย ประเทศไทยจึงถูกกดดันให้มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามระบบองค์การการค้าโลก ทั้งในเรื่องของการยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลและปล่อยให้ราคาลอยตัวตามตลาดโลก การยกเลิกการอุดหนุนของภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิต ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพกองทุนอ้อยและน้ำตาลในเรื่องหนี้สิน การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้เกิดขึ้นและมีแผนงานดำเนินการต่างๆ สิ่งที่มาคือ เกษตรกร โรงงานน้ำตาล ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับระบบใหม่ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็น ขององค์กรระดับภูมิภาค เพื่อให้เห็นแนวทางปรับตัว และ การสร้างระบบใหม่ขึ้นมาบนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดย มนัส อาดัม (2555) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีหลักการสำคัญ คือ ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิดและการตัดสินใจ ไม่ถูกบีบบังคับ ประชาชนจะต้องได้รับความสนใจและการสนับสนุน เนื่องจากพวกเขามีความสำคัญกับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ และการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจะต้องเกิดจากความสนใจที่จะเปลี่ยนแปลงหรือมีปฏิสัมพันธ์กับเรื่องนั้นๆ เพื่อให้เกิดสิ่งใหม่หรือระบบใหม่ที่เหมาะสม จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆอย่างมีอิสระ เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบใหม่อย่างมีศักยภาพ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของภาครัฐ กรณีศึกษาสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 รูปแบบการวิจัยเป็นการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา (Case Study) ผู้วิจัยศึกษาโดยใช้การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ โดยเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 โดยผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาคั้งนี้ คือ อุปนายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จำนวน 1 คน เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 จำนวน 2 คน ฝ่ายวิชาการจำนวน 1 คน ประธานสาขาจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นตัวแทนแต่ละจังหวัดในเขตพื้นที่ดูแลของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจงโดยกำหนดคุณสมบัติ รวมทั้งจำนวนของผู้ให้ข้อมูล

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลและข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยผู้วิจัยแบ่งออกเป็นดังนี้โดยการรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าและศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และแนวคิดการมีส่วนร่วม ในส่วนของการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Work) ผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยจะทำการลงพื้นที่เก็บข้อมูลและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลโดยแนวคำถามจะสอดคล้องกับกรอบและวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้ทำการลงภาคสนามเพื่อสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้ออกไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจึงนำข้อมูลมาเรียบเรียงเป็นเอกสารโดยผ่านการคิดวิเคราะห์ พรรณนา บรรยาย ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ด้านเนื้อหา (Content Analysis) เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาก็คงจะอภิปรายผลการศึกษา ซึ่งจะเป็นการอภิปรายที่เน้นความถูกต้องเที่ยงตรงในการตีความ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

## ผลการวิจัย

### 1. ความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานซึ่งพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในประเทศไทยกระจายตัวอย่างมากและเกษตรกรชาวไร่อ้อยก็ขยายตัวอย่างรวดเร็วมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต ซึ่งคุณเอกชัย อริยมงคลชัย เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 ได้กล่าวถึงความสำคัญในแง่ของเศรษฐกิจ โดยน้ำตาลถือเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยและสร้างมูลค่าให้กับประเทศอย่างมาก

ไทยถือเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลอันดับสองของโลกรองจากประเทศบราซิลในการจะผลิตน้ำตาลออกมาให้ได้คุณภาพจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและระบบจัดการที่ดี เกษตรกรผู้เพาะปลูกอ้อยจะต้องมีการคาดเดาสถานการณ์ เพราะอุปสรรคบางประการก็ไม่สามารถไปควบคุมได้ ผู้ผลิตจะคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคและตลาดเพื่อให้สามารถดำเนินการผลิตออกมาได้อย่างราบรื่น การเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายนั้นมีความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศชาติภาครัฐจึงมีการกำหนดพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นมา มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมและกำหนดมาตรฐานต่างๆ ให้เกิดความเป็นระเบียบของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปกลับเกิดปัญหาขึ้น

## 2. การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายบนพื้นฐานของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ปี พ.ศ. 2527 มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี ซึ่งข้อกำหนดและระเบียบต่างๆ ก็มีการระบุชัดเจนและเอื้อประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมแก่เกษตรกร โรงงานน้ำตาล และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ภาครัฐยังมีการช่วยเหลือและอุดหนุนเกษตรกรตลอดมา ซึ่งสร้างผลประโยชน์ให้กับเกษตรกรชาวไร้อ้อยอย่างมาก แต่ก็ส่งผลให้เกิดความสั่นคลอนของประเทศคู่ค้าน้ำตาลทรายรายใหญ่ นั่นคือบราซิล เสนอข้อเรียกร้องต่อองค์การการค้าโลก จนเกิดเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคุณอดุลย์ เลียงอาจ ฝ่ายวิชาการของสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 กล่าวถึงการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายว่า “การปรับโครงสร้างครั้งนี้ เป็นการทำตามข้อเรียกร้อง ซึ่งแน่นอนว่าต้องตั้งข้อตกลงใหม่ร่วมกันในทุกฝ่าย เพราะไทยดำเนินการด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลมาโดยตลอด การเกิดข้อโต้แย้งต่อ WTO ในครั้งนี้ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ไทยจะต้องนำมาพิจารณา หากเราไม่ทำตาม เราก็อาจจะต้องรับผลกระทบทั้งในและนอก สิ่งสำคัญเลยก็คือ เราจะต้องปรับตัวและสร้างระบบใหม่ขึ้นมาภายใต้การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโควต้า การขยายรูปแบบการผลิต กองทุน หรือเรื่องการปรับพรบ.” ซึ่งประเด็นสำคัญในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่สำนักงานการอ้อยและน้ำตาลทรายเล็งเห็นคือ การยกเลิกการกำหนดโควตาน้ำตาล การยกเลิกเงินอุดหนุนชดเชยให้กับเกษตรกรมากเกินไปเพื่อความมีเสถียรภาพของกองทุนอ้อย และการแบ่งปันส่วนรายได้ที่เหมาะสม ประเด็นเหล่านี้สร้างความกังวลให้กับประเทศคู่ค้าน้ำตาลรายใหญ่จนนำไปสู่การเสนอข้อเรียกร้องต่อองค์การการค้าโลก จึงเป็นปัญหาที่นำมาสู่การมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงสร้างระบบใหม่ และปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อความต่อเนื่องและมั่นคงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

## 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อคิดเห็นและร่วมพิจารณา

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายถือเป็นความท้าทายอย่างมากต่อการปรับระบบของโรงงานน้ำตาลและการปรับตัวของเกษตรกร ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่หน่วยงานที่จะต้องออกมาชี้แจงและหาแนวทางในการปรับโครงสร้างให้ประชาชนได้ประโยชน์อย่างเหมาะสมที่สุด คุณนราธิป อนันตสุข เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร้อ้อยเขต 7 กล่าวว่า “เราถูกกดดันมาจากองค์การการค้าโลก ซึ่งคณะบริหารคณะกรรมการ รวมทั้งสถาบันชาวไร้อ้อยในระดับภูมิภาค เกษตรกร รวมถึงโรงงานน้ำตาลเองก็ไม่ได้นั่งนอนใจ

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในครั้งนี้เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ทางเราก็มีการร่วมกันพิจารณาและประชุมหารือ ยอมรับว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการที่จะเปลี่ยนแปลงระบบซึ่งมีมานานให้เป็นระบบใหม่ สิ่งที่เราต้องทำคือร่วมกันทำความเข้าใจและพิจารณาแนวทางปรับตัวให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องของการยกเลิกการตั้งราคาในประเทศ แล้วก็ยังมีการยกเลิกการอุดหนุนเงินชดเชย จุดนี้ประชาชนจะยอมรับได้ยาก แต่เมื่อต้องเปลี่ยน ก็ต้องพร้อมยอมรับและหาแนวทางกัน” และคุณนราธิปยังกล่าวถึงความเห็นในเรื่องของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายว่า “การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายออกมาชัดเจน ก็มีการร่วมพิจารณากัน มีทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาล ฝ่ายราชการ ฝ่ายเกษตรกร ในหลายๆภูมิภาคและหลายพื้นที่ ซึ่งเล็งเห็นว่าจะต้องเกิดการระดมความคิดมีการสำรวจเกษตรกรในพื้นที่ถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อยื่นต่อคณะกรรมการบริหาร และเกษตรกรเองก็ให้การตอบรับได้ดีเพราะเล็งเห็นถึงการพัฒนาในระดับโลกและระยะยาว การทำตามข้อเรียกร้องขององค์กรการค้าโลกจะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยสามารถดำเนินต่อไปได้และไม่ถูกฟ้องร้อง เราต้องการให้อุตสาหกรรมมันดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง” ซึ่งจะเห็นได้ว่า การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น สร้างความไม่เข้าใจให้กับเกษตรกรในบางส่วน เนื่องจากระบบของการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอุดหนุนและช่วยเหลือโดยภาครัฐตลอดมา เมื่อแรงกดดันมากขึ้น ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ ประชาชนเกษตรกร โรงงานน้ำตาล หรือส่วนราชการก็ต้องเกิดการปรับตัว แม้จะเป็นสิ่งที่ยากจะยอมรับ แต่เพื่อความมั่นคงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ภาคประชาชนก็พร้อมที่จะปรับตัวและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาว

### อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของภาครัฐ กรณีศึกษาสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 จังหวัดกาญจนบุรี ผู้วิจัยได้การศึกษาในประเด็นของหลักการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในแง่ของการปรับโครงสร้างการบริหารภายหลังจากมีการกดดันจากองค์กรการค้าโลก ซึ่งจากการลงพื้นที่และสอบถามผู้ให้ข้อมูล โดยเป็นองค์กรระดับภูมิภาค ได้แก่ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 พบว่าในเรื่องของการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นมีความสำคัญในระดับโลก ซึ่งสอดคล้องกับ เกษสุตา เดชภิมล (2557) ที่กล่าวอธิบายว่าอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากผลผลิตนั้นก็คือน้ำตาล เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาผลประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ผู้บริโภค โรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการผลิตตลอดจนรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้ต่อไปอย่างและต่อเนื่อง แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีความซับซ้อนขึ้น จากการสอบถามในเรื่องของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจากผู้ให้ข้อมูล พบว่าการแข่งขันของตลาดน้ำตาลในระดับโลกมี

อัตราเพิ่มมากขึ้น ทำให้เราโดนเพ่งเล็งถึงความไม่เหมาะสมของระบบการจัดการที่เอื้อแก่ผู้ประกอบการมากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับคำบอกกล่าวของ กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2559) ว่า บราซิล ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ ได้เล็งเห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดขององค์การการค้าโลกของไทยในประเด็นของการการอุดหนุนและเอื้อประโยชน์ภายในแก่ผู้ประกอบการมากเกินไป ตลอดจนการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศที่สูงหรือต่ำเกินไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้บริโภครหรือเกษตรกร ซึ่งจะก่อให้เกิดการขาดดุลทางการค้าและระบบตลาดน้ำตาล จึงได้เสนอขอเรียกร้องและยื่นฟ้องร้องต่อองค์การการค้าโลก จนเกิดเป็นข้อพิพาทที่จะต้องถูกพิจารณา นำมาสู่การกดดันให้ไทยปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อลดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องอาศัยการหารือร่วมกันทั้งคณะกรรมการบริหาร หน่วยงานราชการ เกษตรกร โรงงานน้ำตาล เนื่องจากทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการเพาะปลูกอ้อยและขนส่งเข้าสู่โรงงานน้ำตาล การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้เกิดแนวทางในการบริหารอุตสาหกรรมที่เอื้อผลประโยชน์อย่างทั่วถึง ซึ่งจากการสอบถามผู้ให้ข้อมูล ทำให้ได้เห็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทั้งในภาพรวมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนแนวทางปรับตัวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแบบใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับ มนัส อาตัม (2555) ที่ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมว่า ในการมีส่วนร่วมประชาชนจะต้องมีความสนใจที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น และมีปฏิสัมพันธ์กับเรื่องนั้นมากพอสมควร จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้อาศัยการมีส่วนร่วมทางการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆอย่างมีอิสระ เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบใหม่อย่างมีศักยภาพ แม้ว่ามีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนระบบโครงสร้างครั้งยิ่งใหญ่ แต่ก็ยังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีเสถียรภาพต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ผู้ประกอบการทั้งเกษตรกรและโรงงานน้ำตาล ตลอดจนหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องต่างต้องการให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด แต่สิ่งที่ต้องคำนึง คือความเป็นไปได้ของรูปแบบการปรับตัวสอดคล้องกับการปรับโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย หากเกิดการร่วมมือกันโดยหวังผลประโยชน์ส่วนรวมก็จะนำไปสู่การบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่มั่นคงต่อไป

2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนถือเป็นการเสนอความต้องการในด้านผลประโยชน์และความเป็นธรรม ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยไร้ซึ่งการตีกรอบความคิดจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในระดับรากฐานและระดับชาติ

3) ผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมอาจจะเป็นการนำเสนอแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งในบางกรณีอาจไม่สามารถนำไปปฏิบัติหรือปรับใช้ได้ ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการหาแนวทางที่เหมาะสม

ทดแทน และตอบสนองประชาชนได้ในระดับที่เพียงพอต่อการพัฒนาตนเอง เพื่อจะได้สามารถผลิตผลผลิตที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2. ข้อเสนอแนะในการพัฒนางานวิจัยในครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาในด้านภาพลักษณ์สมาคมให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เห็นบริบทของความร่วมมือกันภายในองค์กร ระหว่างองค์กร ตลอดจนภาพลักษณ์ขององค์กรและประชาชน ซึ่งจะทำให้เราเห็นมิติของความร่วมมือในแง่มุมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

2) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับปัญหาของการบริหารด้านอุตสาหกรรมเกษตรอื่นๆ เพื่อให้เห็นมิติของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในด้านการเกษตร ซึ่งนับว่าเป็นแรงขับเคลื่อนทางที่สำคัญ และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ

3) องค์กรหรือภาครัฐควรมีการนำแนวทางของการพัฒนาในประเทศคู่ค้ารายอื่นที่มีเสถียรภาพในการบริหารจัดการมาเป็นตัวอย่างและแบบแผน เพื่อให้การดำเนินการด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินไปอย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

กอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2559). การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล. สืบค้นเมื่อ ธันวาคม 20, 2560, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/722428>.

เกษสุดา เดชภิมล. (2557). ความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย. สืบค้นเมื่อ สิงหาคม 15, 2560, จาก <http://www.ocsb.go.th/upload/learning/fileupload/5336-6947.pdf>.

นราธิป อนันตสุข. (2561). เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7. สัมภาษณ์เมื่อ 15 มีนาคม 2561.

มนัส อาตัม. (2555). การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการค้าในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของตลาดน้ำ

เกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคง มหาวิทยาลัยบูรพา.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. (2559). ความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อย. สืบค้นเมื่อ

สิงหาคม 25, 2560, จาก [http://www.ocsb.go.th/upload/OCSBActivity/fileupload/8071-](http://www.ocsb.go.th/upload/OCSBActivity/fileupload/8071-2689.pdf)

2689.pdf. อดุลย์ เลี้ยงอาจ. (2561) ฝ่ายวิชาการของสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7. สัมภาษณ์เมื่อ 15 มีนาคม 2561.

เอกชัย อริยมงคลชัย. (2561) เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7. สัมภาษณ์เมื่อ 20 มีนาคม 2561.