



ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

โดย

ทรงชัย มีเอี่ยม

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2567

THE IMPACT OF THE ENFORCEMENT OF THE SUGARCANE AND
SUGAR ACT B.E. 2527 (1984) AND IT AMENDMENT (NO.2) B.E. 2565 (2022)

BY

SONGCHAI MEEIAM



AN INDEPENDENT SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2024

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

ทรงชัย มีเอี่ยม

เรื่อง

และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2565

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2568

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อจิรภาส เพียรขุนทด)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ


(รองศาสตราจารย์ ดร. ศิรินต์ อิสสระชัยยศ)

คณบดี


(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ พวงศ์เจริญ)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565
ชื่อผู้เขียน	ทรงชัย มีเอี่ยม
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสระชัยยศ
ปีการศึกษา	2567

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) และเพื่อนำเสนอแนวทางการลดผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย โดยพิจารณาผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากประเด็นการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การกำหนดราคาน้ำตาลทราย การควบคุมการนำเข้า – ส่งออกน้ำตาลทราย การจัดสรรผลประโยชน์ ข้อตกลงระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม และด้านอื่นๆ ได้แก่ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมในการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ โดยจะนำผลจากการศึกษามาวิเคราะห์ มาจัดทำแนวทางการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ (กากอ้อย) ที่เหมาะสม เพื่อลดผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยผสม (Mixed Methods Research) ซึ่งประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Methods Research) ผ่านการใช้แบบสอบถามให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็น จำนวน 113 คน และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods Research)

ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาลทราย และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 9 คน รวมถึงการใช้การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary)

จากผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มองว่าได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ 1) การจัดสรรผลประโยชน์ เนื่องจากการกำหนดบทนิยามเรื่อง “ผลพลอยได้” โดยเพิ่มคำว่า (กากอ้อย) ทำให้สร้างความไม่เห็นด้วยต่อโรงงานน้ำตาลทรายที่มองว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ตั้งแต่ขั้นตอนกระบวนการร่างกฎหมายที่ฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งการแสดงออกความคิดเห็นได้ในการร่างกฎหมายดังกล่าว และยังคงมองว่าภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และให้เกิดความเท่าเทียมกัน โดยจะต้องเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหจากบทนิยามดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสมดุลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การกำหนดราคาอ้อย ในปัจจุบันมีการกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นจากการประมาณรายได้ของการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้อื่นๆเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง ซึ่งรัฐบาลจะประกาศราคาก่อนฤดูการผลิต และราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่เกิดจากการคำนวณรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้อื่นๆ หักด้วยต้นทุนการผลิต เป็นรายได้สุทธิ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของต้นทุนการผลิตจริง เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงและรายได้ของเกษตรกรเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยังมองว่ารัฐควรเข้ามาควบคุมราคาอ้อยให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพตลาดและต้นทุนที่แท้จริงของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ 3) ข้อตกลงระหว่างประเทศ ด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ความเป็นมาตรฐาน ทำให้ราคาน้ำตาลทรายของประเทศไทยเป็นไปตามราคาในตลาดโลก ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนในการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมทางด้านผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้ 4) การควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นด้วยกับมาตรการของรัฐในการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย เพื่อรักษาอุปสงค์และอุปทานให้เกิดความสมดุล เกิดเสถียรภาพต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย 5) ด้านอื่นๆ ได้แก่ องค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ถึงแม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่จะยอมรับในองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน แต่ก็ยังไม่มีเหมาะสมต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพียงพอในสภาพบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งควรมีกลไกในการกำกับดูแลที่ชัดเจน โดยการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเพื่อการปรับแก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับปัจจุบัน 6) การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม จากความเจริญเติบโตทางด้านเทคโนโลยีและการเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเป็นสำคัญ เพื่อสร้างสรรค์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เจริญก้าวหน้าด้วยผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับนี้ยังคงมีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ ไม่มีบทกำหนดโทษทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ที่จะผิดแผกอ้อย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสร้างมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่ภาครัฐต้องเข้ามาแก้ไขปัญหานี้อย่างเร่งด่วน ในปัจจุบัน 7) การกำหนดราคาน้ำตาลทราย ในปัจจุบันถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศจะไม่เป็นไปตามกลไกการตลาด และยังคงควบคุมโดยกระทรวงพาณิชย์ในช่วงเวลา แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยังยอมรับได้ที่จะให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายเพื่อไม่ให้เกิดความผันผวนทางด้านราคามากจนเกินไป ทั้งนี้ยังคงอยากให้ภาครัฐคำนึงถึงต้นทุนการผลิตจริงและทบทวนพิจารณาแนวปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่น เหมาะสม เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ 8) การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย ถึงแม้ว่าภาครัฐจะไม่ได้กำหนดปริมาณอ้อยที่เกษตรกรสามารถปลูกได้โดยตรง แต่การกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายที่แต่ละโรงงานสามารถผลิตได้ในแต่ละฤดูกาลที่ส่งผลต่อความต้องการอ้อย ซึ่งเป็นการรักษาสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศเพื่อให้เกิดความสมดุลและเพื่อป้องกันปัญหาอ้อยล้นตลาด แต่อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าสิ่งที่ให้ปริมาณอ้อยมีปริมาณความไม่แน่นอนในแต่ละฤดูกาลผลิต เนื่องจากสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการน้ำ การบำรุงรักษาดิน และสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการปลูกอ้อย ที่รัฐบาลควรเข้ามาบริหารจัดการเป็นสำคัญให้เกิดความสมดุลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาล (กากอ้อย) เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย คือ 1) ด้านกฎหมาย ภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในฐานะที่เป็นตัวกลางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำเป็นต้องเร่งดำเนินการหาข้อสรุปแนวทางการคำนวณผลประโยชน์ “ผลพลอยได้” (กากอ้อย) ให้เร็วที่สุด ด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยอาศัยกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของทั้งสองฝ่าย เพื่อเกิดการยอมรับและแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพื่อกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป 2) ด้านเศรษฐกิจ ด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ปัจจุบัน ส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างชัดเจน ดังนั้นภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจำเป็นต้องมีบทบาทเชิงรุกในการจัดออกนโยบายหรือมาตรการ จัดทำแผนการดำเนินงานผ่านการสร้างตัวชี้วัดทางด้านการสร้างสรรค์นวัตกรรม ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนการสร้างสรรค์นวัตกรรมให้เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอ้อย

และน้ำตาลทราย เช่น การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ MoU กับหน่วยงานภาคเอกชน ภาครัฐและภาคประชาชน เช่น การสนับสนุนนโยบายการใช้พลังงานไฟฟ้าที่ได้จากกากอ้อย การใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากกากอ้อยแทนพลาสติก ความร่วมมือทางด้านการวิชาการในการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อเกิดอ้อยสายพันธุ์ใหม่ การสร้างพื้นที่ต้นแบบเชิงเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย การจัดประกวดการสร้างสรรค์นวัตกรรมระดับชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป 3) ด้านสังคม การจัดสรรผลประโยชน์ยังคงมีบทบาทที่สำคัญที่สุดต่อความมั่นคงทางรายได้ของเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงควรเป็นผู้เข้ามากำหนดผลประโยชน์ที่เกิดจากผลพลอยได้ (กากอ้อย) ให้เป็นผลประโยชน์เพิ่มเติม เนื่องจาก “กากอ้อย” มีปริมาณที่ไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายที่แตกต่างกันของแต่ละโรงงานน้ำตาลทราย รวมถึงคุณภาพของอ้อย กระบวนการสกัดอ้อยเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณหาผลประโยชน์ที่รอบคอบ เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ด้านสิ่งแวดล้อม การรักษาสิ่งแวดล้อมถือเป็นกระแสนิยมที่มีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในปัจจุบัน ดังนั้นภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การออกนโยบายส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน การสร้างเศรษฐกิจชีวภาพ เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้าที่ได้จากกากอ้อย การรณรงค์การใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากกากอ้อย เป็นต้น รวมถึงการจัดทำโครงการสีเขียวเพื่อชักจูงให้เกษตรกรเข้าร่วม เช่น การส่งเสริมการตัดอ้อยสด การส่งเสริมการจัดทำคาร์บอนเครดิตกับการปลูกอ้อย เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขับเคลื่อนด้วยความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ, ผลพลอยได้ (กากอ้อย), การจัดสรรผลประโยชน์

Independent Study Title	THE IMPACT OF THE ENFORCEMENT OF THE SUGARCANE AND SUGAR ACT B.E. 2527 (1984) AND IT AMENDMENT (NO.2) B.E. 2565 (2022)
Author	Songchai Meeiam
Degree	Master of Political science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Advisor	Associate Professor Sikarn Issarachaiyos, Ph.D.
Academic Year	2024

ABSTRACT

This research, "Impact of the Enforcement of the Sugarcane and Sugar Act B.E. 2527 (1984) and its Amendment (No. 2) B.E. 2565 (2022)," aims to study the effects of legal enforcement on the sugarcane and sugar industry. It also seeks to propose guidelines for allocating benefits related to sugar production by-products (bagasse) and to present approaches for mitigating impacts on sugarcane farmers and sugar mill operators. The study examines stakeholder perspectives on sugarcane planting quotas, sugarcane pricing, sugar pricing, import-export controls, benefit allocation, international agreements, environmental changes, and other aspects, including the composition and authority of the Sugarcane and Sugar Board, and comprehensive stakeholder participation in amending the Act. The study's findings will be analyzed to develop appropriate bagasse benefit allocation guidelines to reduce impacts on farmers and mills.

This research employed a mixed-methods approach, combining quantitative methods through surveys administered to 113 stakeholders, and qualitative methods through

in-depth interviews with nine representatives from sugarcane farmers, sugar mills, and government agencies, as well as a documentary review.

The research concludes that the most significant impacts from the enforcement of the Sugarcane and Sugar Act B.E. 2527 and its Amendment (No. 2) B.E. 2565, as perceived by most stakeholders, are: 1) Benefit Allocation: The redefinition of "by-products" to explicitly include "bagasse" generated strong disagreement from sugar mills, who felt unfairly treated, particularly regarding their limited participation in the drafting process. Stakeholders believe the government should play a crucial role in ensuring equitable benefit allocation and mediate the redefinition of "by-products" to achieve balance. 2) Sugarcane Pricing: The current system of determining preliminary sugarcane prices based on a three-year average of sugar and by-product sales, and final prices after deducting production costs, does not align with actual production costs, significantly impacting farmers' income stability. Stakeholders believe the government should clarify and align sugarcane prices with market conditions and true regional costs. 3) International Agreements: The current Act is internationally recognized and standardized, aligning Thai sugar prices with global market prices. This is considered a supportive factor for enhancing the competitiveness of the sugarcane and sugar industry in international markets, fostering innovation in new products, and generating economic value for the country. 4) Control of Sugar Imports and Exports: Stakeholders agree with government measures to control sugar imports and exports, which maintain demand-supply balance and stability within the sugarcane and sugar industry. 5) Other Aspects (Composition and Authority of the Sugarcane and Sugar Board, and Stakeholder Participation in Amendments): While most stakeholders accept the current composition and authority, they find it insufficient for managing the evolving sugarcane and sugar industry. Clear regulatory mechanisms are needed, along with stakeholder participation in adjustments to ensure the Act remains relevant. 6) Environmental Changes: The Act's amendment addresses technological advancements and environmental degradation, promoting research and development, particularly for eco-friendly products. However, ambiguities persist in its implementation, and the absence of penalties for sugarcane burning contributes to social impacts and PM 2.5 air pollution, requiring urgent government intervention. 7) Sugar Pricing: Although domestic sugar prices are sometimes

controlled by the Ministry of Commerce and do not always follow market mechanisms, stakeholders generally accept government involvement to prevent excessive price fluctuations. They advocate for the government to consider actual production costs and adopt flexible practices for the benefit of farmers, mills, and consumers.

8) Determination of Sugarcane Planting Quotas: While the government does not directly set planting quotas, it influences demand by regulating the amount of sugar each mill can produce per season. This helps maintain domestic supply-demand balance and prevents oversupply. However, stakeholders note that sugarcane yields are often uncertain due to climate, water management, soil maintenance, and suitable planting areas, highlighting the need for government management to ensure balance in the industry.

The study recommends the following approaches for allocating benefits related to bagasse to mitigate impacts on sugarcane farmers and sugar mills:

Legal Aspect: The current Act's lack of comprehensive stakeholder participation from sugar mills has led to inefficiencies in enforcing "by-product" provisions. The Office of the Sugarcane and Sugar Board, as a neutral party, must urgently conclude fair and equitable methods for calculating "by-product" (bagasse) benefits to reduce conflicts. Prior to drafting or amending legislation, comprehensive stakeholder input should be sought for effective enforcement. Government policies and measures also need to be clear to ensure effective shared understanding and to guide the industry's direction.

Economic Aspect: The current Act clearly promotes research and development in the sugarcane and sugar industry. The Office of the Sugarcane and Sugar Board must adopt a proactive role, initiating policies, clear work plans, projects, and innovation indicators. This includes establishing MoU with educational institutions, private sectors, public agencies, and civil society to enhance the value of bagasse-derived products and creating economic pilot areas as learning centers to further develop the industry.

Social Aspect: The government plays a crucial role in ensuring equitable benefit allocation, particularly by defining bagasse benefits as additional benefits, given its variable quantity dependent on mill efficiency and sugarcane quality. Thorough criteria for calculating these benefits are essential for mutual acceptance among stakeholders.

Environmental Aspect: The current Act lacks clarity in environmental management,

especially regarding air pollution (PM 2.5). Environmental protection is a critical trend influencing the industry. The government should therefore drive the industry towards environmental friendliness, for instance, by promoting carbon credits through sugarcane cultivation to reduce CO₂, encouraging biomass production from bagasse to reduce plastic use and serve as fuel for sugar mill power generation, and promoting domestic clean energy utilization through increased power purchase agreements with sugar mills in collaboration with the Ministry of Energy. Furthermore, implementing green projects, such as promoting fresh cane cutting, will foster a sustainable sugarcane and sugar industry in the future.

Keywords: Sugarcane and Sugar Act, Bagasse, Benefit Allocation



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง “ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565” ฉบับนี้ สำเร็จเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อัสสระชัยศ อาจารย์ที่ปรึกษางานค้นคว้าอิสระที่กรุณาให้คำแนะนำ มีความเมตตาเสียสละเวลาเพื่อตรวจทาน และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องด้วยความเอาใจใส่และมอบกำลังใจอย่างดียิ่งแก่ผู้วิจัยเสมอ ข้าพเจ้ารู้สึกขอบพระคุณอาจารย์อย่างยิ่ง

ขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อจิรภาส เพียรขุนทด ที่ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ที่ให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้การค้นคว้าฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยรับรู้ถึงความตั้งใจจริงและทุ่มเทของอาจารย์ ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอบพระคุณ คณะอาจารย์ ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ทำให้ข้าพเจ้าสามารถทำงานวิจัยฉบับนี้ได้อย่างสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่โครงการปริญญาโททุกท่านที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเกี่ยวกับระเบียบวิธีต่างๆ มาโดยตลอด

ขอบพระคุณ พี่ปี ผู้ประสานงานแนะนำตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อขอสัมภาษณ์ และขอบพระคุณ พี่หนุ่ม ตัวแทนผู้ให้สัมภาษณ์ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ช่วยเหลือและประสานงานในการขอสัมภาษณ์ตัวแทนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทราย และตัวแทนภายในหน่วยงานภาครัฐ ที่ทำให้การสัมภาษณ์สำเร็จตามเป้าหมาย

ขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาลทราย และตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐทุกท่านที่ให้ข้อมูลและความร่วมมือในการสัมภาษณ์ครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่น EPA 35 ทุกคน ที่คอยให้กำลังใจ ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจผลักดันมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการลดผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ถ้ามีข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการค้นคว้าอิสระต่อไป

ทรงชัย มีเอี่ยม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญตาราง	(15)
สารบัญภาพ	(17)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย	6
1.5 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	7
2.1.1 อุตสาหกรรมตาลยุคก่อนการพัฒนา (ก่อน พ.ศ. 2480)	7
2.1.2 อุตสาหกรรมน้ำตาลในยุคพัฒนา (พ.ศ. 2480 – 2496)	8
2.1.3 ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายผลิตเกินความต้องการบริโภค ภายในประเทศ (พ.ศ. 2493-2503)	9
2.1.4 ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรม น้ำตาลทราย (พ.ศ. 2504-2519)	10

2.1.5	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511	11
2.1.6	อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้นโยบายแบ่งปัน ผลประโยชน์ 70 : 30	14
2.1.7	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	16
2.1.8	อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2558 – 2564	20
2.1.9	อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2565 – ปัจจุบัน	22
2.2	แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	24
2.2.1	ความหมายของนโยบายสาธารณะ	25
2.2.2	กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ	26
2.2.3	การประเมินผลนโยบาย	28
2.2.3.1	ความหมายของการประเมินผลนโยบาย	28
2.2.3.2	ประเภทหรือแนวทางของการประเมินผลนโยบาย	30
2.2.3.3	การจัดกลุ่มประเภทของรูปแบบการประเมินผลนโยบาย	37
2.2.3.4	รูปแบบการประเมินผลนโยบาย	39
2.2.3.5	การประเมินความคุ้มค่า	47
2.2.3.6	กระบวนการประเมินผลนโยบาย	48
2.2.3.7	หลักเกณฑ์การวัดผลนโยบายสาธารณะ	51
2.3	แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบ	55
2.3.1	ความหมายของผลกระทบ	55
2.3.2	นิยามของผู้รับผลกระทบ	56
2.3.3	การบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	57
2.3.4	แนวคิดที่เกี่ยวกับผลกระทบด้านเศรษฐกิจ	58
2.3.5	แนวคิดที่เกี่ยวกับผลกระทบทางสังคม	59
2.4	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	60
2.4.1	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504-2564	60
2.4.2	ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจาก พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527	61

2.4.3 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีก น้ำตาลทรายในประเทศไทย	62
2.4.4 ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุน น้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย	63
2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	64
2.5.1 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565	64
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	66
3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	66
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย	67
บทที่ 4 ผลการวิจัยและการอภิปรายผล	71
4.1 ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามและข้อเสนอแนะจากคำถามปลายเปิด	72
4.1.1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง ผู้มีส่วนได้เสีย จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565	72
4.1.2 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของผลกระทบจาก การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565	77
4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย กลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ	103
4.2.1 ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย	103
4.2.1.1 ด้านผลกระทบการบังคับใช้กฎหมาย	103
4.2.1.2 ด้านการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ	104
4.2.1.3 ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อย	106
4.2.2 ตัวแทนกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย	107
4.2.2.1 ด้านผลกระทบการบังคับใช้กฎหมาย	107
4.2.2.2 ด้านการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อโรงงานน้ำตาลทราย	108
4.2.2.3 ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย	111

4.2.3 ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ	114
4.2.3.1 ด้านผลกระทบจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ	114
4.2.3.2 ด้านการสนับสนุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย	119
4.3 การอภิปรายผล	121
4.3.1 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	122
4.3.2 บทนิยาม “ผลพลอยได้” และการจัดสรรผลประโยชน์	124
4.3.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม	125
4.3.4 ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ	126
4.3.5 การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยและราคาอ้อย	128
4.3.6 การกำหนดราคาน้ำตาลทราย	130
4.3.7 การควบคุมการนำเข้า – การส่งออกน้ำตาลทราย	130
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	133
5.1 สรุปผลการวิจัย	133
5.1.1 ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ที่มีผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย	133
5.1.2 แนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565	138
5.2 ข้อจำกัดการวิจัย	141
5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย	141

รายการอ้างอิง	143
---------------	-----

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แบบสำรวจการวิจัย สำหรับกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย	149
---	-----

กลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์การวิจัย สำหรับหน่วยงานภาครัฐ	155
--	-----

ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์การวิจัย สำหรับกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย	157
--	-----

ภาคผนวก ง แบบสัมภาษณ์การวิจัย สำหรับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย	158
---	-----

ประวัติผู้เขียน	159
-----------------	-----



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามเพศ	72
4.2 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามอายุ	73
4.3 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามสถานภาพ	73
4.4 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา	74
4.5 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามการประกอบอาชีพ	75
4.6 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามรายได้	76
4.7 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยจำแนกตามประสบการณ์การทำงาน	76
4.8 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย	78
4.9 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดราคาอ้อย	81
4.10 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดราคาน้ำตาลทราย	84
4.11 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย	86
4.12 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรผลประโยชน์	89
4.13 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับผลกระทบจากข้อตกลงระหว่างประเทศ	92

- 4.14 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม 95
- 4.15 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ที่ได้รับผลกระทบจากด้านอื่นๆ 98



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ปริมาณผลผลิต การบริโภค มูลค่าส่งออกน้ำตาล	2
2.1 แนวทางในการประเมินผลนโยบาย	34
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินโครงการและกระบวนการดำเนินโครงการ	36
2.3 รูปแบบการประเมินโครงการของอัลคิน	41
2.4 รูปแบบการประเมินของสคริปเว่น	42
2.5 ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model	45
2.6 กระบวนการประเมินผลในระบบเปิด 5 ขั้นตอน	51
2.7 ประเภทและความหมายของผลกระทบ	56
3.1 กรอบแนวคิดการศึกษผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายต่ออุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทราย	66

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

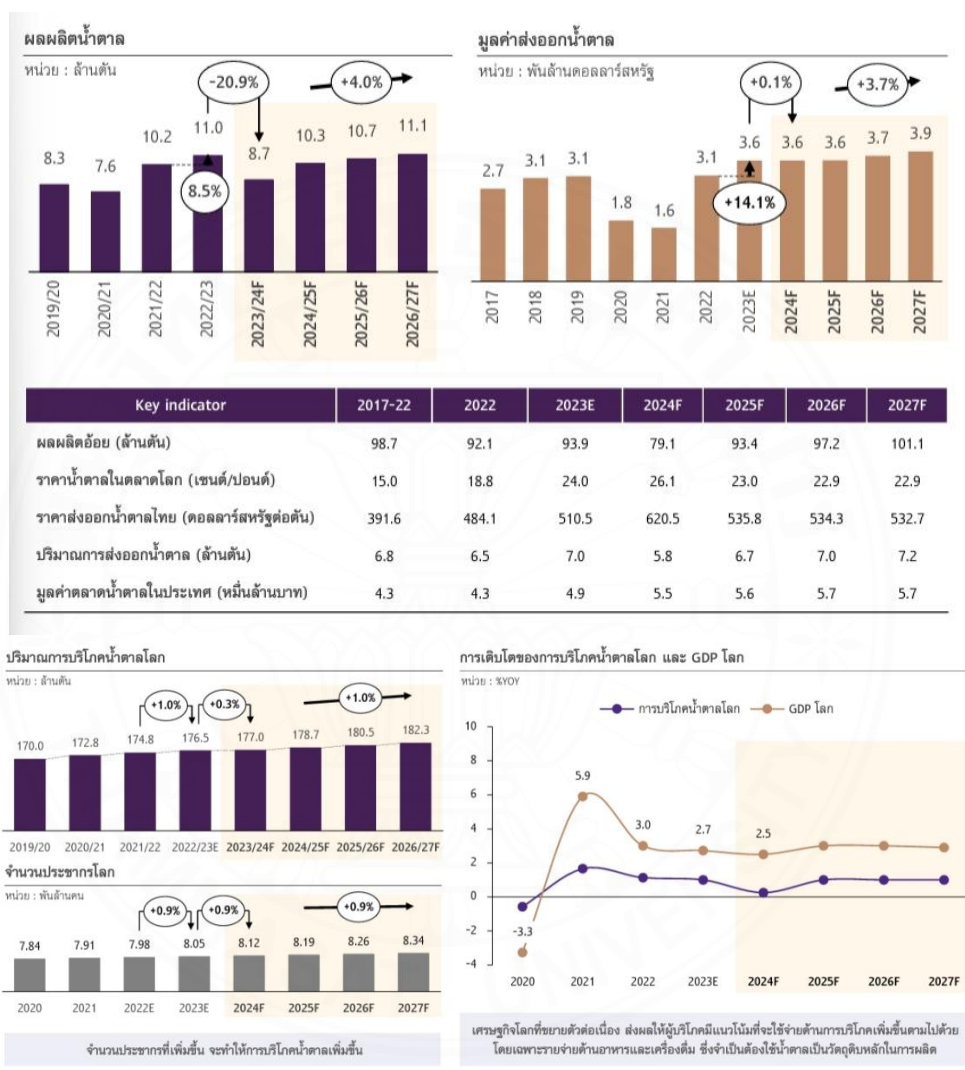
น้ำตาลทรายถือเป็นสารให้ความหวานจากพืชที่มีความต้องการสูงทั่วโลก ทั้งเพื่อการบริโภคโดยตรงและเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2565 การบริโภคน้ำตาลทั่วโลกมีสัดส่วน 78% ของปริมาณการบริโภคผลิตภัณฑ์ให้ความหวานทุกประเภท ส่วนที่เหลือเป็นสารให้ความหวานอื่น ๆ ทดแทนน้ำตาล เช่น สารให้ความหวานธรรมชาติ สารให้ความหวานสังเคราะห์ และเส้นใยสังเคราะห์¹ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า อ้อย ถือเป็นพืชเกษตรที่มีความสำคัญระดับโลก ที่สามารถแปรรูปกลายเป็นน้ำตาลทรายซึ่งเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่สร้างมูลค่าจำนวนมากให้กับหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย จากสถิติการส่งออก ปี 2566 สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรไทย สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก โดย น้ำตาลทราย ถือเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 2 ที่สำคัญของประเทศไทย ด้วยมูลค่า 3,452 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รองจากอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป 3,477.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ² จึงสามารถกล่าวได้ว่าระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้แก่ชาวไร่อ้อยและแรงงานเก็บเกี่ยวอ้อยในชนบทมากกว่า 600,000 คน รวมทั้งโรงงานน้ำตาลทรายจำนวน 58 โรงงาน ซึ่งสามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศและส่งออกรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้ถึงปีละกว่า 250,000 ล้านบาท โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลกอย่างต่อเนื่อง ในปีพ.ศ. 2566 ที่ผ่านมา ไทยเป็น

¹ ชัยวัฒน์ เสาร์เจริญสุข, “แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2567 – 2569 อุตสาหกรรมน้ำตาล,” วิจัยกรุงศรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567,

<https://www.krungsri.com/th/research/industry/industry-outlook/agriculture/sugar/io/sugar-2024-2026>.

² กองนโยบายและยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเกษตร (กษ.), “สถิติการส่งออกสินค้าเกษตร และสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรของไทย ปี 2566,” สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567, <https://tpso.go.th/infographic/detail/2402-0000000004>.

ผู้ส่งออกสำคัญอันดับสามของโลก รองจากบราซิลและอินเดีย³ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและสร้างรายได้ต่อประเทศเป็นจำนวนมากสอดคล้องกับข้อมูลการวิเคราะห์ของธนาคารไทยพาณิชย์จำกัด ดังภาพ



ภาพที่ 1.1 ปริมาณผลผลิต การบริโภค มูลค่าส่งออกน้ำตาล⁴

³ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2567, <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/584574>.

⁴ ดร.เกียรติศักดิ์ คำสี, “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในปี 2024 ยังขยายตัวได้ แม้จะเผชิญปัญหาภัยแล้งรุนแรง,” SCB EIC, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/sugar-201223>.

แต่ในขณะเดียวกันราคาและปริมาณน้ำตาลทรายเกิดความผันผวนตลอดเวลาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ. 2567 จากรายงานภาวะการค้าระหว่างประเทศของไทย (เดือนกันยายน 2567) ของกระทรวงพาณิชย์ ชี้ให้เห็นว่า น้ำตาลทรายมีมูลค่าการส่งออกลดลง เนื่องจากการแข่งขันในตลาดส่งออกน้ำตาลเข้มข้นขึ้นทำให้เกิดการดิ่งตัวในตลาดน้ำตาล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทำให้อ้อยมีผลผลิตน้อยลงกว่าปีที่ผ่านมา⁵ จากสถานการณ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทำให้รัฐบาลไทยเข้ามามีบทบาทเพื่อพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ ทำให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันถูกกำหนดการจัดระเบียบและโครงสร้างผ่านกลไกของรัฐมาโดยตลอด ตั้งแต่การบริหารจัดการในไร่อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาลทราย การส่งออกต่างประเทศ ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ถูกกำกับดูแลโดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2527 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติ 11 หมวด 87 มาตรามีสาระสำคัญ คือ การกำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระบบไตรภาคีที่มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล ประกอบกันอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยแต่ละคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกัน เพื่อจัดระเบียบต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบด้วย หลักเกณฑ์การปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย ระเบียบการจัด

⁵ ศรีอำไพ อิงคกิตติ, “ธุรกิจน้ำตาล,” LH BANK, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567, <https://www.lhbank.co.th/getattachment/52eed84b-7f64-426e-9bc3-b2a334d4c9ee/economic-analysis-Industry-Outlook-2024-Sugar-2024>.

จำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และกำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ตลอดจนการส่งเสริมหรือวิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ นับได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ และบริหารการส่งออกน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดอัตราส่วนให้ชาวไร่อ้อยได้รับผลตอบแทนร้อยละ 70 โรงงานได้รับผลตอบแทนร้อยละ 30 ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁶

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ใช้มาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลก ทำให้บทบาทนิติบางประการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศจนเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียนของรัฐบาลบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ว่า รัฐบาลไทยใช้มาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศอันเป็นการขัดต่อข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก (WTO) จึงทำให้เกิดการเจรจาต่อรองเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงพันธกรณีระหว่างประเทศ และในที่สุดก็เกิดการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2565 โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มบทบัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจำหน่ายน้ำตาลทราย การนำเข้าน้ำตาลทราย การกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ และที่มาของเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อให้ไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศและเพื่อประโยชน์ต่อชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย ผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจของประเทศ

การแก้ไขและประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นำมาซึ่งข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย โดยเฉพาะกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายที่ไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 4 ที่กล่าวถึง “ผลพลอยได้” หมายถึง กากอ้อย กากน้ำตาล และ

⁶ วิริยะ คล้ายแดง, *แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย* (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร),
<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.

ให้หมายความรวมถึง ผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด โดยเฉพาะคำว่า กากอ้อย ที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของ โรงงานตามข้อตกลงเดิมภายใต้สัญญาซื้อขายอ้อยปี 2525 ซึ่งถือเป็นต้นทุนด้านพลังงานที่โรงงาน ใช้เป็นเชื้อเพลิง ในการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำไปจำหน่ายเป็นรายได้แบ่งปันให้ชาวไร่อ้อยร้อยละ 70 และกลุ่มโรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 และ “กากอ้อย” ถูกจัดให้เป็นขยะอุตสาหกรรมจากกระบวนการ ผลิตที่โรงงานน้ำตาลต้องรับผิดชอบภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยฝ่ายโรงงาน ต้องลงทุนและจัดการของเสียดังกล่าวไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการนำกากอ้อยไปเป็น เชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า ดังนั้นการเพิ่ม “กากอ้อย” ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 จะเป็นการเอาประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งไปให้อีกฝ่ายหนึ่ง คือ กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย หรือไม่ ซึ่งฝ่ายที่เสียประโยชน์ไม่มีสิทธิ์ปกป้องสิทธิของตน จึงทำให้ฝ่ายโรงงานน้ำตาลไม่ได้รับความ เป็นธรรมและไม่สามารถยอมรับกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยจึงมี ความสนใจที่จะศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย และกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจริงหรือไม่ อย่างไร รวมถึงผลพลอยได้ที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีวิธีการหรือแนวทางจัดสรรผลประโยชน์ อย่างไร

1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อย และกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายหรือไม่ อย่างไร

1.2.2 รัฐบาลควรมีแนวทางอย่างไรต่อการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอย ได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่ออุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทราย

1.3.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิด จากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย)

1.3.3 เพื่อนำเสนอแนวทางการลดผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1.4.1 เพื่อเป็นแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายต่ออุตสาหกรรมสินค้าเกษตรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ

1.4.2 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย อันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในอนาคต

1.5 นิยามศัพท์

ผลพลอยได้ หมายความว่า กากอ้อย กากน้ำตาล และให้หมายความรวมถึง ผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย⁷

กากอ้อย หรือที่เรียกว่า ชานอ้อย หมายถึง เศษเหลือของลำต้นอ้อยมีลักษณะเป็นเส้นใย⁸ อันเป็นผลพลอยได้จากการแปรรูปอ้อยเป็นน้ำตาล เป็นวัสดุเศษเหลือทางการเกษตร ซึ่งสามารถเพิ่มมูลค่าเป็นพลังงานเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าได้

⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2568, <https://www.ocsb.go.th/acts>.

⁸ กลุ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมชีวภาพ, “การใช้ประโยชน์จากอ้อยและผลิตภัณฑ์จากอ้อย,” สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2567, <https://www.ocsb.go.th/wp-content/uploads/2023/04/9659-4776.pdf>.

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด งานวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้

2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

2.1.1 อุตสาหกรรมน้ำตาลยุคก่อนการพัฒนา (ก่อน พ.ศ. 2480)

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เกิดขึ้นมาในสมัยสุโขทัย ที่มีการผลิตแบบเรียบง่าย โดยไม่ได้ใช้เครื่องจักร เป็นการนำน้ำอ้อยไปเคี่ยวเหลือเพียงแต่น้ำตาล ซึ่งน้ำตาลที่ผลิตในสมัยนั้นเป็นเพียงน้ำตาลทรายแดง (Mascovado) เท่านั้น มีแหล่งผลิตที่เมืองสุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร

สมัยกรุงศรีอยุธยา มีหลักฐานปรากฏว่า น้ำตาลทรายแดงเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยชนิดหนึ่งที่ส่งไปยังประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2413 การส่งน้ำตาลทรายไปขายประเทศญี่ปุ่นมีปริมาณลดลง เนื่องจากชาวญี่ปุ่นเริ่มปลูกอ้อยขึ้นเอง แต่เมื่อสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง เนื่องจากน้ำตาลทรายมีราคาสูงขึ้น ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในสมัยนั้นได้เกณฑ์ไพร่ของตนเองขยายพื้นที่การปลูกอ้อยเพื่อผลิตใช้เอง และเมื่อเจ้าขุนมูลนายเหลือใช้แล้วจึงส่งออกขายต่อไป

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การผลิตอ้อยและน้ำตาลเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 2 โดยชาวจีนได้รับการอนุญาตให้สามารถปลูกอ้อยและทำน้ำตาลได้ จึงทำให้เกิดการทำไร่อ้อยขนาดใหญ่และโรงงานน้ำตาลเกิดขึ้นครั้งแรกบริเวณลุ่มแม่น้ำนครชัยศรี ซึ่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาทำให้การผลิตจากเดิมที่ผลิตเองใช้เองไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกมาขาย โดยมีแหล่งปลูกอ้อยที่สำคัญ คือ เมืองชลบุรี (บางปลาสร้อย) นครชัยศรี และฉะเชิงเทรา(บางปะกง) และจากหลักฐานปรากฏในปี พ.ศ. 2365 ชาวจีนมีบทบาทในการเป็นผู้ผูกขาดการส่งออกน้ำตาลมากขึ้น อย่างไรก็ตามด้วยระบบภาษีอากรตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขยายตัวช้ากว่าที่ควร เนื่องจากมีการเก็บภาษีซ้ำซ้อน เช่น ภาษีเตาตาล ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีอ้อย ภาษีน้ำตาล เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการผลิตในสมัยนั้นมีมากกว่าความต้องการการบริโภค จนกระทั่งปี พ.ศ. 2393 น้ำตาลกลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งของไทย แต่เนื่องด้วยการพัฒนา

อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลด้วยกรรมวิธีสมัยใหม่ ทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลง เกิดภาวะซบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย เหลือเพียงแค่การบริโภคภายในประเทศเท่านั้น จนกระทั่งเกิดการปิดกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยในปี พ.ศ. 2442 แต่ในปีพ.ศ. 2464 เกิดการฟื้นตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งผลผลิตน้ำตาลไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ นำไปสู่การอนุญาตจากรัฐบาลเพื่อนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียเข้ามาเพื่อบริโภคและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี

2.1.2 อุตสาหกรรมน้ำตาลในยุคพัฒนา (พ.ศ. 2480 – 2496)

จากสถานการณ์สัณน้ำตาลทรายเข้ามาบริโภคภายในประเทศมีจำนวนมากขึ้นในทุกๆปี ทำให้ในปี พ.ศ. 2480 รัฐบาลพยายามเร่งการผลิตอ้อยและน้ำตาลเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยการจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวขึ้นแห่งแรกภายในประเทศที่จังหวัดลำปาง มีกำลังการผลิตวันละ 500 ตัน ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้งโรงงานนี้ต้องเผชิญกับปัญหาสภาวะการณ์แข่งขันของน้ำตาลทรายแดงที่ผลิตในประเทศ และการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศ เนื่องจากการผลิตน้ำตาลทรายขาวในประเทศสามารถตอบสนองความต้องการบริโภคได้เพียงร้อยละ 10 ของความต้องการทั้งหมดเท่านั้น ประกอบกับมีความเสียเปรียบทางด้านต้นทุนการผลิตเนื่องจากอ้อยมีคุณภาพต่ำ ทำให้รัฐบาลนํานโยบายกำแพงภาษีมาใช้ ซึ่งทำให้การนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมีปริมาณลดลง ในขณะเดียวกันราคาน้ำตาลทรายที่ผลิตในประเทศสูงกว่าราคานำเข้าถึงร้อยละ 60-70 และเพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณการผลิตให้มากขึ้น รัฐบาลจึงตัดสินใจจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งที่ 2 จังหวัดอุดรดิตถ์ และจากความกังวลเรื่องน้ำตาลทรายขาดแคลน รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง **บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด** ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2485 โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น พร้อมทั้งโอนโรงงานทั้งสองแห่งดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทนี้ และเพื่อเป็นการเพิ่มจำนวนไร่อ้อยให้มีจำนวนมากขึ้น และประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพ บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยจึงสร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้น 11 โรงงาน ในจังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2489 บริษัทส่งเสริมฯได้เลิกกิจการ และโอนโรงงานทั้งหมดให้กับ **องค์การน้ำตาล** ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2490 สังกัดอยู่ภายใต้กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้นำมาตรการจำกัดปริมาณการส่งออกน้ำตาลมาใช้เพื่อลดการขาดแคลนนํ้าตาลภายในประเทศ ควบคู่กับการใช้กำแพงทางภาษี และเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2486 ราคาน้ำตาลภายในประเทศและตลาดต่างประเทศปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลประกาศราคาควบคุมทั้งราคาขายส่งและขายปลีก แต่การควบคุมราคาดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ และได้ยกเลิกมาตรการในปีพ.ศ. 2488 ทำให้อาณานิคมถูกกำหนดโดย

กลไกตลาดอย่างเสรี และจากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนจัดสร้างโรงงานน้ำตาลขึ้นจำนวนหลายแห่งระหว่างปีพ.ศ. 2487-2490

ในปี พ.ศ. 2490-2495 ผลผลิตน้ำตาลของโลกขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นเกินระดับอุปสงค์หรือความต้องการของตลาดโลก ทำให้ราคาลดลงอย่างรวดเร็ว อันส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย ประกอบกับการนำเข้าน้ำตาลทรายจากตลาดโลกมีมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการเก็บอากรขาเข้าในอัตราที่สูงมากก็ตาม ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศอย่างรุนแรง เนื่องจากการผลิตในประเทศมีต้นทุนที่สูง จึงทำให้เกิดอุปทานน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำลง อันส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายแดง เนื่องจากโรงงานน้ำตาลทรายพยายามผลักภาระการขาดทุนมาให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายแดง โดยการกดราคารับซื้ออ้อยและน้ำตาลทรายแดง แต่อย่างไรก็ตามก็มีโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งปิดกิจการ ขณะเดียวกันชาวไร่อ้อยบางรายก็หันไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน โดยเฉพาะมันสำปะหลัง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลจัดตั้ง **บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด** ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยให้โรงงานน้ำตาลทรายเอกชนและชาวไร่อ้อยเข้าร่วมทุน โดยบริษัทมีหน้าที่ในการแสวงหาน้ำตาลให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ ทั้งทางด้านการจำหน่าย การนำเข้า การส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ส่วนด้านการผลิตจะเป็นหน้าที่ขององค์การน้ำตาลไทยและโรงงานของเอกชน

2.1.3 ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายผลิตเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ (พ.ศ. 2493-2503)

การแทรกแซงของรัฐบาลในการจัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยจำกัดดังกล่าว มีเป้าหมายหลัก 4 ประการ คือ

- (1) เพื่อพยุงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ
- (2) เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศให้พ้นการแข่งขันจากต่างประเทศ
- (3) การส่งเสริมการผลิตน้ำตาลในประเทศ
- (4) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทราย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 4 ข้อข้างต้น รัฐบาลจึงมอบอำนาจให้บริษัททำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บริษัทดังกล่าวจะทำการรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานในราคาประกัน โดยการจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับโรงงานน้ำตาลทราย 90% และส่วนที่เหลือจะจ่ายให้หลังจากจำหน่ายน้ำตาลแล้ว ทั้งนี้บริษัทจะหักค่าบริการการขายไว้ 5% ในอีกด้านหนึ่งบริษัทจะเป็นผู้กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศ

ประมาณ 25% ซึ่งเปรียบเสมือนการตั้งกำแพงภาษีขาเข้า จากการดำเนินการดังกล่าว ทำให้บริษัทบรรลูปเป้าหมายข้อที่ 1 และ 2 โดยผู้ต้องรับภาระคือผู้บริโภค นอกจากนี้บริษัทยังให้เงินกู้กับโรงงานน้ำตาลที่ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถขยายการผลิตเพิ่มขึ้นถึง 51% และสร้างกำไร ในระหว่างปีพ.ศ. 2497 – 2499 ทำให้บริษัทบรรลูปเป้าหมายข้อที่ 3 และบริษัทได้จัดสรรเงินกำไรส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทำให้บรรลูปเป้าหมายข้อ 4 เช่น การศึกษาค้นคว้าพันธุ์อ้อยใหม่ การให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ราคาปุ๋ยถูกลง การให้เงินกู้ระยะสั้นเพื่อใช้ในการปรับปรุงโรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2500 ผลผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 56,000 เป็น 76,923 ตัน ทำให้บริษัทไม่มีเงินทุนเพียงพอต่อการรับซื้อในราคาประกันทั้งหมด ทำให้บริษัทขอเงินทุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลแต่ได้รับการปฏิเสธ และบริษัทจึงทำการยกเลิกการรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานในราคาประกัน ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศตกต่ำลงอีกครั้ง จึงทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาอีกครั้งในการปรับอากรการนำเข้าให้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 95% จากราคา CIF ซึ่งเป็นการกระตุ้นโรงงานน้ำตาลทรายที่มีอยู่ในขณะนั้นขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ อุปทานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาการมีผลผลิตส่วนเกินในอุตสาหกรรม

2.1.4 ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2504-2519)

ขณะที่อุตสาหกรรมน้ำตาลได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของนโยบายรัฐบาลที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่โรงงานน้ำตาลทรายเหล่านี้ยังขาดประสิทธิภาพในการผลิต ต้นทุนสูง ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นในปีพ.ศ. 2502 ทำให้โรงงานน้ำตาลที่เคยมี 11 โรง เพิ่มขึ้นเป็น 48 โรง ดังนั้นจึงเป็นเหตุที่การผลิตไม่สมดุลกับความต้องการเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำลงในปี พ.ศ. 2503 นำไปสู่รัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีประกาศห้ามนำเข้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ยกเว้นการนำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตเครื่องดื่ม เช่น น้ำอัดลม เป็นต้น พร้อมทั้งห้ามการขยายโรงงานหรือตั้งโรงงานใหม่ อย่างไรก็ตามไม่สามารถแก้ปัญหาอุปทานน้ำตาลในประเทศลง ซึ่งไม่ได้จูงใจให้ผู้ผลิตลดจำนวนการผลิตลง ทำให้ราคาน้ำตาลทรายโน้มต่ำต่อไปจนไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

เนื่องจากภาวะน้ำตาลล้นตลาดเข้าขั้นวิกฤต รัฐบาลหาทางออกโดยการตรากฎหมายควบคุมการผลิตและส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ โดยการออก

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้น เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกจากโรงงานในอัตราκιโลกรัมละไม่เกิน 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่าย

- (1) การส่งเสริมการทำให้ร้อยละ
- (2) การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล
- (3) การส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
- (4) การบริหารงานตามพระราชบัญญัติฯ

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ต้องการระบายน้ำตาลทรายออกไปต่างประเทศ โดยใช้เงินสงเคราะห์ ดังนั้นเงินสงเคราะห์ส่วนใหญ่จึงใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก อันเป็นแรงจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหลังจากการดำเนินการเป็นเวลา 4 ปี ทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดอีกครั้ง เงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศ ทำให้ราคาน้ำตาลทรายลดต่ำลงกว่าต้นทุนการผลิตอย่างมาก ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายหยุดการผลิต ในขณะที่อ้อยค้างอยู่ในไร่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องเข้าช่วยประกันราคาโดยขอรับรองให้โรงงานเปิดดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายดิบต่อจนอ้อยหมด และตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายขึ้นเมื่อ 22 เมษายน พ.ศ. 2508 เพื่อดำเนินการประกันราคาน้ำตาลทราย โดยดำเนินการรับซื้อน้ำตาลทรายดิบกระสอบละ 228 บาท ทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดเพิ่มขึ้น และช่วยบรรเทาความเดือดร้อนชาวไร่ร้อยละ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้นใช้บังคับเป็นระยะเวลา 5 ปี

2.1.5 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

เนื่องจากการขาดเทคนิคการผลิตที่ทันสมัยและการใช้พันธุ์อ้อยที่มีคุณภาพต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตประเทศอื่นได้ ดังนั้นการจะเปลี่ยนนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและหันไปเน้นการส่งออก จึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงเทคนิคการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งรัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ ดังนั้นคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้จำกัดการผลิตน้ำตาลทรายเพียงให้พอสนองความต้องการการบริโภคภายในประเทศ และเพิ่มปริมาณการผลิตให้พอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละปีเท่านั้น โดยพยายามรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่ควร ทั้งนี้เมื่อสามารถตัดทอนต้นทุนการผลิตให้น้อยลงจนพอที่จะดำเนินการมาตรการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศได้ จึงส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกนอกประเทศต่อไป และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดตั้ง ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย ขึ้น เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2509 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการด้านการทำให้ร้อยละและ

การผลิตน้ำตาลทราย และจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทรายขึ้นในปีพ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานเมื่อมีการผลิตเกินความต้องการ และนำออกจำหน่ายเมื่อเกิดการขาดแคลน เพื่อให้สามารถดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตรา **พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511** โดยมีการวางแผนและจัดให้มีการผลิต การค้าอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งโอนศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายให้กับสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. 2511 มีการเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย แต่ด้วยภาวะฝนแล้งจึงทำให้ผลผลิตอ้อยลดลง ปัญหาการขาดแคลนจึงเกิดขึ้น ทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทรายมีไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการได้ จึงทำให้รัฐบาลขอยกเลิกการส่งน้ำตาลทรายไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นการชั่วคราว และมีมาตรการจำกัดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบให้กับโรงงานน้ำตาลต่างๆตามกำลังการผลิตของแต่ละโรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการภายในประเทศ

ในปี พ.ศ. 2514 การใช้นโยบายจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายให้กับโรงงานน้ำตาลทรายต่างๆ ได้ช่วยพยุงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำ ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายสามารถทำกำไรแล้วนำไปชดเชยการขาดทุนจากการส่งออก ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการและนโยบายของรัฐบาลก่อให้เกิดการผลักภาระการขาดทุนของโรงงานน้ำตาลทรายให้กับผู้บริโภคภายในประเทศ โดยการซื้อน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคในราคาแพง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายในตลาดโลก ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีลู่ทางการส่งออกที่แจ่มใสมากขึ้น และเป็นช่วงเวลาที่มีการขยายตัวในอุตสาหกรรมในประเทศอีกครั้ง ความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกินระดับความสามารถในการผลิต ส่งผลให้ราคาในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ระดับราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย และก่อให้เกิดการขาดแคลนภายในประเทศในที่สุด เนื่องจากการส่งออกที่ถูกต้องตามกฎหมายและการลักลอบมากขึ้น ทำให้กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทรายนำน้ำตาลทรายในสต็อกออกขายและใช้มาตรการควบคุมราคาควบคู่กับการควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายในสต็อก ยิ่งไปกว่านั้นโรงงานน้ำตาลทรายหันไปผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อการส่งออก ซึ่งขาดการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพจากรัฐบาล ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวในประเทศ

พ.ศ. 2516 รัฐบาลยกเลิกคำสั่งการขยายหรือการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ ทำให้มีการจัดตั้งโรงงานขึ้นใหม่หลายแห่งรวมถึงเร่งขยายกำลังผลิต เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลก และทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการเพิ่มสูงขึ้นของราคาในประเทศได้ ทำให้ตลาดส่งออกของไทย

อยู่ในเกณฑ์ที่ดีมากในระหว่างปีพ.ศ. 2517-2518 และจากการที่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยในฐานะผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมดและผู้ผูกขาดในการส่งออกได้ทำสัญญาซื้อขายระยะยาวกับคู่สัญญาเดิมอีก 6 ปี ทำให้เกิดการถกเถียงกันขึ้นโดยโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งเห็นว่าสัญญาระยะยาวดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบผู้ส่งออกไทย ในขณะที่สถานการณ์ของตลาดโลกยังคงเอื้ออำนวยต่อการส่งออกของไทยมาก ทำให้โรงงานน้ำตาลทราย 25 แห่งรวมตัวกันและแยกตัวออกจากบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย และจัดตั้งบริษัทส่งออกของตนเอง ซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติการจัดตั้งบริษัทส่งออกในปีพ.ศ. 2518 คือ **บริษัท คำผลผลิตน้ำตาล จำกัด**

ในตลาดภายในประเทศ รัฐบาลพยายามอย่างมากในการป้องกันไม่ให้ราคาในประเทศสูงเกินไป โดยมีการใช้นโยบายควบคุมทั้งด้านราคาและปริมาณ ตลอดจนเข้าไปมีบทบาทในการจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยตรง แต่ก็ไม่เป็นผล เพราะปรากฏว่าราคาน้ำตาลทรายที่ซื้อขายสูงกว่าราคาที่ประกาศควบคุม

หลังจากเข้าสู่ยุครุ่งเรืองอย่างที่สุดแล้วในปีพ.ศ. 2517 สถานการณ์ก็เริ่มแยกลงในปีพ.ศ. 2519 โดยราคาได้เริ่มลดต่ำลงอย่างช้าๆ ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาเช่นเดียวกับผู้ผลิตในประเทศอื่นๆ แต่เนื่องจากบริษัทส่งออกทั้งสองของประเทศไทยได้ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวให้กับต่างประเทศ จึงทำให้ไม่ประสบปัญหารุนแรงมากนัก ต่อมาในปีพ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับราคาน้ำมันและการเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศทำให้ชาวไร่อ้อยเรียกร้องให้มีการประกันราคาอ้อยขั้นต่ำ ตันละ 300 บาท ในขณะที่โรงงานไม่สามารถทำตามข้อเรียกร้องได้ ส่งผลให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระบางส่วนของต้นทุน และทำให้โรงงานน้ำตาลทรายยินยอมตามข้อเสนอของชาวไร่อ้อย ทำให้ผลผลิตอ้อยที่ได้รับสูงขึ้นกว่าความต้องการเพื่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออก

พ.ศ. 2522-2523 สำหรับสถานการณ์น้ำตาลในตลาดโลก ราคาน้ำตาลในตลาดโลกค่อยๆเพิ่มสูงขึ้น จากการที่ประเทศผู้ผลิตเผชิญกับภาวะฝนแล้ง รวมถึงในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ประกอบกับการที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมให้โรงงานน้ำตาลผลิตได้ตามโควตาที่กำหนดไว้ เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศ และโรงงานน้ำตาลทรายยังคงผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศต่ำกว่าราคาตลาดโลก จนรัฐบาลประกาศควบคุมราคาน้ำตาลแต่ก็ไม่เป็นผล เกิดการกักตุนน้ำตาลทรายและในที่สุดต้องนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนในประเทศ พร้อมทั้งรัฐบาลได้ประกันราคาอ้อยอัตราตันละ 650 บาท

พ.ศ. 2524-2525 ผลผลิตอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลงทำให้เกิดการลดราคาประกันอ้อยเป็น 440 340 300 และ 250 บาทตามลำดับ และรัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้กับโรงงานน้ำตาลรวมทั้งสิ้น 780 ล้านบาท

2.1.6 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30

พ.ศ. 2525-2526 การแทรกแซงของรัฐบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคาอ้อยจากเดิมที่เป็นระบบการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลางในการประกันราคาอ้อยขั้นต่ำ มาเป็นการกำหนดราคา เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการซื้อขายอ้อยจากเดิมที่ให้ราคาตามน้ำหนัก ทำให้ชาวไร่อ้อยมุ่งขยายพื้นที่การเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตในปริมาณที่มากโดยไม่คำนึงความหวานของอ้อย เปลี่ยนเป็นนโยบายซื้อขายอ้อยตามความหวาน C.C.S (Cane Commercial Sugar) ซึ่งเป็นนโยบายการซื้อขายอ้อยรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นความหวานของอ้อยเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนดราคาซื้อขาย โดยการคำนวณจากเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาค่าความบริสุทธิ์ของอ้อยเป็นเปอร์เซ็นต์ C.C.S. และใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งหมด โดยกำหนดอัตราส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในอัตรา 70 : 30 ผ่านการคำนวณรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศ โดยรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมดจะถูกจัดสรรให้แก่ชาวไร่อ้อยในอัตราส่วนร้อยละ 70 และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะเป็นของโรงงานน้ำตาลทราย กล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในระยะยาวตั้งแต่ฤดูการผลิต 2525/2526 ถึง 2529/2530 รวมเป็นระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งในระบบดังกล่าวนี้ได้รวมถึงการกำหนดราคารับซื้ออ้อย และการจัดระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นส่วนสำคัญ และเพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันจึงตรา**พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527** ขึ้น โดยประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2527 เป็นต้นไป เพื่อการมุ่งจัดระเบียบและโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่ด้วยการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาใช้ และให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ในการบริหารและร่วมมือกับทางราชการในรูปแบบคณะกรรมการต่างๆในการรับผิดชอบดูแลกิจการทั้งระบบ อันเป็นการควบคุมตั้งแต่การผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายทั้งภายในและต่างประเทศ อันจะมีผลต่อการจัดสรรรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้ง **สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอณ.)** เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ในการกำกับดูแลและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างเป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารในสำนักงาน

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ หรือที่เรียกว่า ไตรภาคี¹ ทำให้เกิดการ บริหารและความร่วมมือกับทางราชการในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆที่ต้องรับผิดชอบดูแล อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของ ความมั่นคง ของอุตสาหกรรมในรูปแบบของ “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” ซึ่งเป็นผลทำให้สามารถแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อพยุงอุตสาหกรรมนี้ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ก่อให้เกิดความ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและ น้ำตาลทราย

(2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(4) การกระทำอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากสถานการณ์ปริมาณผลผลิตน้ำตาลของโลกสูงกว่าความต้องการ บริโภคส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ และกระทบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของ ประเทศไทยทั้งระบบ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้ระบุให้มีการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย เพื่อเป็นการจัดระเบียบเรื่องอ้อย เพื่อใช้ในการกำหนด นโยบาย ควบคุม และแก้ไขปัญหาการผลิต การจัดระเบียบการผลิต การส่งเสริม การดูแลรักษา การจัดระเบียบการจำหน่ายอ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยได้ดำเนินการจด ทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย โดยเริ่มจดทะเบียนในปีการผลิต 2527/2528 เป็นครั้งแรก และให้มีการจดทะเบียนอีกเป็นระยะๆ²

¹ พรเพ็ญ อันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, (2543), อ้างถึงใน พชร อินทร์วงศ์กร, อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาประวัติศาสตร์, คณะอักษรศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2547), 174.

² นางสาวมะณีนาวดี โกสุมบังกช, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาล หลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 66.

2.1.7 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เจ้าของผลประโยชน์โดยตรง คือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย โดยเป็นกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในชั้นแปรญัตติร่างกฎหมายดังกล่าว จนในที่สุดได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ด้วยราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมากในช่วงฤดูการผลิต 2526/2527 ขณะที่ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงของประเทศไทยสูงกว่าที่คาดไว้ จึงเกรงว่าเมื่อเปิดหีบอ้อยแล้ว โรงงานน้ำตาลจะไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ในราคาที่กำหนด คือ ทางราชการประกาศราคาอ้อยขั้นต่ำตันละ 421 บาท เนื่องจากไม่มีเงินหมุนเวียนรับซื้ออ้อย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้การช่วยเหลือ โดยการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกของฤดูการผลิต 2526/2527 และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกกากน้ำตาล ในอัตราเมตรตันละ 350 บาท โดยนำเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ดังกล่าวเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้ 175 ล้านบาท มาช่วยพยุงราคาอ้อยให้สูงขึ้นอีกประมาณตันละ 7.50 – 7.60 บาท แต่สมาคมโรงงานน้ำตาลไม่เห็นด้วยกับมาตรการนี้ ทำให้ต้องยกเลิกมาตรการดังกล่าวในที่สุด โดยโรงงานน้ำตาลทรายจะจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ชาวไร่อ้อยเฉลี่ยจ่ายตามจำนวนอ้อยที่โรงงานนั้นๆทำการหีบเพิ่มเติมจากราคาอ้อยที่แท้จริง ทั้งนี้กระทรวงการคลังยังให้ความช่วยเหลือโดยการลดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพื่อการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก

ในฤดูการผลิตนี้ได้มีการขอจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลเพิ่มเติม โดยสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายไทยภายใต้กลุ่มโรงงานไทยรุ่งเรืองเป็นแกนนำ คือ **บริษัท ส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด** เนื่องจากสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยเห็นว่าโรงงานน้ำตาลทรายในสังกัดของตนสามารถดำเนินการส่งออกได้เอง ประกอบกับบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแห่งประเทศไทย จำกัด ที่เป็นผู้ดำเนินการส่งออกนั้นสร้างความเสียหายหลายประการ

ช่วงต้นปี พ.ศ. 2527 สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้รับเรื่องร้องเรียนจากอุตสาหกรรมอาหารว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารเพื่อการส่งออกประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากน้ำตาลทรายขาวซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตมีราคาภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกมาก ทำให้ไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดต่างประเทศได้ ทำให้สมาคมอุตสาหกรรมไทยเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เพื่อพิจารณาช่วยเหลือ และในท้ายที่สุดได้มีการนำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผลปรากฏว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมและขยายตลาดน้ำตาลทรายสำหรับอุตสาหกรรม

ที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกและเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกโดยกำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวที่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกสามารถซื้อได้ในราคาที่ต่ำกว่าผู้ซื้อทั่วไป ณ ระดับราคาโรงงานก่อนแล้วจึงยื่นหนังสือขอรับเงินจ่ายคืนต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพร้อมกับหลักฐานจากกรมศุลกากรที่แสดงว่าได้มีการส่งออกสินค้าสำเร็จรูปในจำนวนเท่ากับเงินส่วนต่างระหว่างราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงานกับราคาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด³ โดยในแต่ละปีการผลิต คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะออกประกาศกำหนดแต่ละชนิดและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานน้ำตาลผลิต เรียกว่า โควตาการผลิตน้ำตาลทราย ประกอบด้วย 3 โควตา คือ

(1) โควตา ก. คือ โรงงานน้ำตาลทรายจะต้องผลิตน้ำตาลทรายโควตา ก. เป็นอันดับแรก สำหรับการบริโภคภายในประเทศ ตามปริมาณที่กำหนดในแต่ละฤดูการผลิต

(2) โควตา ข. คือ โรงงานน้ำตาลทรายต้องผลิตน้ำตาลทรายดิบในโควตา ข. สำหรับส่งออกจำหน่ายต่างประเทศผ่านบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจตัวแทนในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยไปยังต่างประเทศ โดยมีตัวแทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนี้

(3) โควตา ค. คือ การผลิตน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หรือน้ำตาลทรายดิบของโรงงานแต่ละแห่ง โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้จัดสรรและกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายแต่ละแห่งผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกไปต่างประเทศตามเหตุสมควร⁴

ฤดูกาลผลิต 2527/2528 ราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกยังคงมีแนวโน้มตกต่ำต่อไป ส่งผลต่อราคาอ้อยอย่างมาก ประกอบกับโรงงานน้ำตาลประสบปัญหาทางการเงิน ทำให้มีการปล่อยสินเชื่อในการบำรุงไร่น้อย รัฐบาลจึงต้องดำเนินการออกมาตรการลดอัตราภาษีการค่าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกและการจำหน่ายภายในประเทศในอัตราเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2529 สถานการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากผลผลิตน้ำตาลจากประเทศผู้ผลิต

³ เรื่องเดียวกัน, 67-69.

⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์วิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, รายงานผลการวิจัย เรื่อง ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาล, (กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), 83.

รายสำคัญของโลกลดลง โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลียและคิวบา ซึ่งได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติอย่างรุนแรง ประกอบกับการระเบิดของโรงงานไฟฟ้าพลังงานปรมาณูที่เซอร์โนบิล ประเทศรัสเซียได้สร้างความเสียหายให้กับห้วบิทที่เพาะปลูก ทำให้ประเทศรัสเซียเข้ามาซื้อน้ำตาลในตลาดเสรีเป็นปริมาณมาก ทำให้เกิดการค้ำน้ำตาลทรายทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนด้วยเช่นกัน ทำให้ในช่วง พ.ศ. 2525-2535 มีการลงทุนของรัฐและกลุ่มโรงงานน้ำตาลเอกชนมากขึ้นที่มุ่งเน้นการส่งออกไปต่างประเทศเป็นสำคัญ ประกอบกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่สนับสนุนในด้านการพัฒนาคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายได้รับการพัฒนาด้านการผลิต สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ตลอดจนปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี

พ.ศ. 2536 – 2557 ถือเป็นช่วงเวลาที่ยากลำบากสำหรับภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันไม่มีการลงทุนในกิจการน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจ โดยปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในการขยายกำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลที่ว่า

(1) ประเทศไทยได้บรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) พ.ศ. 2535 โดยในข้อตกลงกำหนดให้การค้าขายสินค้าภายในอาเซียนเป็นไปอย่างเสรี มีการคิดอัตราภาษีในระดับที่ต่ำและปราศจากข้อกําหนด ตลอดจนการลดอุปสรรคทางการค้า ส่งผลให้ประเทศสมาชิกมีต้นทุนการผลิตสินค้าที่ลดลง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มปริมาณการค้าในภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมั่นคง อันส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายในประเทศไทยไปยังต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

(2) การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement On Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 โดยประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกในรอบการประชุม GATT ครั้งที่ 8 หรือรอบอุรุกวัย พ.ศ. 2538 โดยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงว่าด้วยเกษตร คือ

(2.1) การเปิดตลาดการค้าเสรีและดำเนินการลดภาษีศุลกากรสินค้าเกษตรทุกรายการและทุกประเทศซึ่ง GATT กำหนดให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดภาษีศุลกากรการค้าเกษตรลงขั้นต่ำร้อยละ 5 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาให้ลดภาษีศุลกากรการค้าเกษตรลงขั้นต่ำร้อยละ 10 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547) อีกทั้งประเทศสมาชิกต้องยกเลิกมาตรการการนำเข้า การกำหนดโควตา ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ ที่เป็น

เครื่องมือกีดกันทางการค้า และเปลี่ยนแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าให้เป็นมาตรการกำหนดโควตาการนำเข้าขั้นต่ำ จำนวนร้อยละ 3 – 5 ของปริมาณการบริโภคภายใน

(2.2) มาตรการลดการอุดหนุนภายในประเทศที่มีผลต่อการบิดเบือนทางการค้า โดย GATT กำหนดให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 20 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 13.3 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547) แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีมาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรกรและไม่ส่งผลต่อการบิดเบือนทางการค้า เช่น มาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการค้นคว้าวิจัย มาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้แก่เกษตรกร และมาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการประกันรายได้ให้แก่เกษตรกร เป็นต้น จะได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในตามที่ GATT กำหนด

(2.3) มาตรการลดการอุดหนุนส่งออกเป็นมาตรการใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากการเจรจาของ GATT ในรอบอุรุกวัย ที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดโดย GATT จะกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรลงเหลือร้อยละ 21 และต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออกร้อยละ 36 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรลงเหลือร้อยละ 14 และต้องลดเงินอุดหนุนส่งออกร้อยละ 24 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547)

ทั้งหมดนี้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา นอกจากนี้ประเทศไทยยังเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งภายหลังการเจรจาของ GATT รอบอุรุกวัย โดย WTO มีหน้าที่เป็นผู้ดูแลและควบคุมการดำเนินงานของประเทศสมาชิกตามพันธกรณี GATT รวมไปถึงพันธกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงเป็นองค์การที่คอยติดต่อประสานงานและเป็นองค์การที่คอยเจรจาตัดสินในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นการปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ตลอดจนความขัดแย้งด้านการค้าระหว่างประเทศ

(3) นโยบายของรัฐที่สนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2549 เนื่องจากในปี พ.ศ. 2547 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการชะลอตัวทั้งด้านการผลิตและการส่งออก ทำให้รัฐบาลจัดทำโครงการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยที่ยากจน และออกนโยบายจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก เพื่อเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตสินค้ามาใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตในประเทศเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2549 จากการที่น้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศถูกตรึงราคาให้อยู่ในอัตราคงที่ที่

กิโลกรัมละ 12 – 13 บาท ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่สัมพันธ์กับราคาจำหน่ายที่รัฐบาลได้ตรึงราคาไว้ ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มิตติพิจารณาเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมที่รัฐบาลกำหนดให้จำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ราคา กิโลกรัมละ 12 บาท เป็น ราคา กิโลกรัมละ 14 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากเดิมที่กำหนดไว้ราคา กิโลกรัมละ 13 บาท เป็น ราคา กิโลกรัมละ 15 บาท อันเป็นราคาจำหน่ายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับต้นทุนการผลิต และเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับชาวไร่อ้อย และผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งผลปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอ อันเป็นการส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยเริ่มฟื้นตัวมากขึ้น

(4) ภาวะน้ำตาลทรายในตลาดโลกขาดแคลน พ.ศ. 2551 – 2552 จากปัญหาภัยแล้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกที่มีปริมาณการส่งออกลดลง ซึ่งปัญหาภัยแล้งดังกล่าวส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นกลายเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มปริมาณการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น⁵

จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งสี่ข้อข้างต้น จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2536- 2557 เกิดการขยายตัวด้านการผลิตเพิ่มมากขึ้น

2.1.8 อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2558 – 2564

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2564 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากการฟ้องร้องของประเทศบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในกรณีที่ประเทศไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายที่ขัดต่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ตลอดจนมีนโยบายอุดหนุนชาวไร่อ้อย ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 และในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลบราซิลได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก โดยทำหนังสือยื่นขอเจรจาหรือกับรัฐบาลไทยในเรื่องระบบน้ำตาลทรายของไทย โดยกล่าวหาว่าประเทศไทยละเมิดพันธะสัญญาที่ GATT และองค์การ

⁵ พชร อินทร์วงศ์กร, “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2547), 187-210.

การค้าโลก (WTO) กำหนดไว้ว่าไม่มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งการกระทำของรัฐบาลไทยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและการส่งออกน้ำตาลทรายของบราซิล ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศบราซิลต้องปิดกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก และนำไปสู่การเจรจาครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 6 – 8 มิถุนายน 2559 โดยมีตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เดินทางไปพบตัวแทนของรัฐบาลบราซิลที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งไทยขอระยะเวลา 6 เดือน ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาตอบตัวแทนของรัฐบาลบราซิล หลังจากนั้นเกิดการจัดการเจรจาครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 3 – 4 พฤศจิกายน 2559 ที่เมืองบราซิล ประเทศบราซิล ซึ่งตัวแทนจากรัฐบาลไทยได้เตรียมข้อมูลต่าง ๆ มาอภิปราย ข้อถกเถียงแก่รัฐบาลบราซิล และหลังจากการเจรจาดังกล่าว รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้สั่งการไปยังกระทรวงอุตสาหกรรมตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดทำแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ โดยรัฐบาลได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2564 ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนย่อย คือ

- (1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการนำอ้อยไปผลิตเป็นเอทานอลและผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องอื่น ๆ ได้
- (2) การเพิ่มคุณภาพและผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (3) การกำหนดมาตรฐานน้ำตาลทราย และต้นทุนมาตรฐานการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (4) การรักษาเสถียรภาพกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- (5) การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง⁶

จากแผนย่อยที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงการเร่งหาข้อสรุปและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมอบหมายหน้าที่ให้สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายเร่งศึกษาและหาข้อยุติในการกำหนดต้นทุนการผลิตมาตรฐานของอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น อีกทั้งให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย โดยพิจารณาแนวทางการจัดเก็บรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการชำระหนี้ของกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในท้ายที่สุดองค์การการค้าโลก (WTO) ได้จัดเวทีในการหารือระหว่างประเทศไทยกับประเทศบราซิลเป็นครั้งที่ 3

⁶ เรื่องเดียวกัน, 211-212.

เมื่อปี พ.ศ. 2560 ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าว โดยวาระการหารือครั้งนี้ตัวแทนของรัฐบาลไทยได้แจ้งในที่ประชุมว่ารัฐบาลไทยมีแผนที่จะดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ และจะดำเนินการแก้ไขโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลบราซิลในทุกเรื่อง ซึ่งทำให้ตัวแทนของรัฐบาลบราซิลเห็นชอบและชะลอการนำเรื่องยื่นต่อคณะกรรมการไต่สวนขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยตั้งเงื่อนไขว่ารัฐบาลบราซิลจะขอให้มีการประชุมร่วมกันกับรัฐบาลไทยทุกสองเดือน นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป เพื่อติดตามความคืบหน้าแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย อันส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของภาคเอกชนเข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ตั้งแต่พ.ศ. 2558 – 2564 และในปี พ.ศ. 2564 มีโรงงานน้ำตาลกระจายอยู่ส่วนต่างๆ ของภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 57 แห่ง⁷ แต่อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกลับมีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนการส่งออกที่ลดลง อันเนื่องมาจากการยื่นฟ้องประเทศไทยของรัฐบาลบราซิลต่อองค์การการค้าโลก พ.ศ. 2558 อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายลดการผลิตลง ประกอบกับประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป รัสเซีย และอินเดีย ขยายกำลังการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากทำให้ส่วนแบ่งการตลาดของน้ำตาลทรายของไทยและบราซิลต้องลดลงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดโลก เพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกไม่ให้เกิดความผันผวน ตลอดจนการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องต่อพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (WTO) และข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้กำหนดไว้ด้วยการประกาศลดอัตราค่าจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกราคาในตลาดโลก ซึ่งแผนการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ประกอบกับภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานและการแพร่ระบาดของ COVID – 19 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่พ.ศ. 2561 – 2564 เริ่มเข้าสู่ภาวะชะลอตัวและส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณที่ลดลงตามลำดับ

2.1.9 อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2565 - ปัจจุบัน

จากกรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลบราซิล ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ประกอบกับประเทศไทยจะปรับปรุง

⁷ เรื่องเดียวกัน, 216-217.

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้สอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) ทำให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับแก้ไข และนำไปสู่ข้อคัดค้านของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายที่แสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ... ดังกล่าว โดยเฉพาะในมาตรา 4 ที่เสนอให้ กากอ้อย และกากตะกอนกรองเป็นผลพลอยจากการผลิตน้ำตาล เพื่อนำไปคำนวณในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ จึงนำไปสู่การส่งหนังสือแจ้งการลาออกจากการเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการวิสามัญและการร่วมเป็นคณะกรรมการการวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังจากคณะกรรมการการวิสามัญในชุดดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบเพิ่มเติมคำนิยามกากอ้อยและกากตะกอนกรอง แม้ว่าที่ผ่านมาได้ร้องขอให้มีตัวแทนภาคโรงงาน ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย แต่ได้เป็นเพียงที่ปรึกษาไม่มีสิทธิออกเสียงในคณะกรรมการได้⁸ จนในที่สุดการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งบังคับใช้เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2565 ซึ่งเต็มไปด้วยการไม่เห็นด้วยของกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทราย

นอกจากนี้วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเริ่มมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการควบคุมและกำกับดูแล อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งแต่อดีต ทั้งในเรื่องของการตั้งกำแพงภาษีเพื่อจำกัดการนำเข้าน้ำตาลทราย เพื่อป้องกันการแข่งขันจากต่างประเทศ การกำหนดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อดูแลโดยเฉพาะคือ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาและการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลโดยการสนับสนุนเงินอุดหนุนราคาอ้อยและรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลในประเทศ รวมทั้งการควบคุมราคาน้ำตาลภายในประเทศเพื่อปกป้องผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขข้อกฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อลดบทบาทภาครัฐในการดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยการเปิดโอกาสให้กลไกตลาดได้ทำงาน เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอันเป็นเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ องค์การการค้าโลก (WTO) แต่การกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายยังคงถูกบริหารจัดการโดยรัฐบาลเป็นสำคัญ

⁸ กรุงเทพธุรกิจ, “3 สมาคมโรงงานน้ำตาล ยื่นหนังสือลาออกจากรวมการวิสามัญ แก้ไข พรบ.อ้อยฯ,” *กรุงเทพธุรกิจ*, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2567, <https://www.bangkokbiznews.com/business/971836>.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในระบอบประชาธิปไตย การเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest articulation) ถือเป็น ที่มาที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ ถือเป็นบทบาทของพลเมือง (Citizen action) ในเชิงของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ด้วยประชาชน ที่สามารถสื่อสารความประสงค์ทางนโยบายสาธารณะกับรัฐหรือรัฐบาลได้ โดยการสื่อสารนี้ถือเป็นการเรียกร้องบางประการที่มีต่อรัฐหรือรัฐบาล ซึ่งในแนวคิดเรียกว่า การเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น การที่ประชาชนสื่อสารความชอบไม่ชอบ หรือต้องการให้แก้ไขปัญหาระหว่างใดในสังคม รวมถึงการแนะนำวิธีการแก้ไขปัญหาแก่สมาชิกรัฐสภาด้วยการติดต่อเข้าพบสมาชิกรัฐสภาทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) อันเป็นบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่กำหนดกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีช่องทางและแนวทางในการติดต่อสื่อสารมากกว่าในอดีต ทำให้สังคมสามารถสื่อสารกับรัฐ หรือรัฐจะรับทราบความต้องการได้ เช่น การให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือปัจเจกบุคคลบางคนเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะกรรมการการวิสามัญในรัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการสื่อสารและเรียกร้องที่มีความเข้มข้น คือ การประท้วง (Protest) อันเป็นวิธีการหนึ่งของการเรียกร้องเชิงนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะมีความรุนแรงในการติดต่อสื่อสาร อาจรวมถึงการใช้กำลัง ซึ่งมีความดึงดูดความสนใจมากกว่า การเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ถือเป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างสังคมกับรัฐ⁹

นโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปเป็นนโยบายของภาครัฐที่ประกาศต่อรัฐสภาหรือสาธารณชน ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งคำว่า นโยบาย ยังรวมถึงกระบวนการหรือขั้นตอนทั้งหมดที่ได้มาซึ่งการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการปฏิบัติ ส่วนคำว่า สาธารณะ ไม่เพียงให้ความหมายเพียง ผลที่เกิดขึ้นกับสาธารณะเท่านั้น หากยังหมายรวมถึง ที่มาของนโยบายหรือในฐานะผู้กำหนดทิศทางและแนวทาง ในการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะอาจเกิดและดำเนินไปได้โดยฝ่ายต่างๆทั้งในภาคสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน หรือภาคประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชนหรือภาคประชาชน ล้วนเป็นผู้กำหนดหรือผู้มีอิทธิพลที่มีบทบาทสำคัญต่อนโยบาย ทั้งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ผู้คัดค้านนโยบาย ผู้สนับสนุนนโยบาย หากเป็นการรวมถึงผู้เสนอ ผู้ผลักดัน และผู้ทดลองหรือผู้ดำเนินการดำเนินการตามนโยบายด้วยเช่นกัน นโยบายสาธารณะจึงเปรียบเสมือน “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น”

⁹ พิชญ์ เสถียมพงษ์, *สังคมกับนโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565), 98-100.

ดังนั้น นโยบายสาธารณะ จึงมีความหมายกว้างขวางโดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติในระดับสาธารณะของภาคประชาชน และภาคเอกชน¹⁰

การมองนโยบายสาธารณะในแต่ละด้านควรมองให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงของ นโยบายสาธารณะเรื่องหนึ่งๆกับนโยบายหรือผลกระทบเรื่องอื่นๆด้วย จึงจะทำให้เข้าใจถึงคุณค่า โดยรวมของสังคม และการผลักดันนโยบายใดนโยบายหนึ่งไม่สามารถพิจารณาแยกขาดกับกลไกอื่นๆ ที่มีอยู่ในสังคมได้

2.2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภา¹¹ ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐกระทำอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

สมบัติ อารังธัญวงศ์¹² ได้อธิบายความหมายในทัศนะของ Thomas R. Dye เกี่ยวกับความหมายนโยบายสาธารณะว่า คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่ รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิ การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ บรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการสมาชิกในสังคม

ศุภชัย ยาวะประภา¹³ ได้อธิบายความหมายในทัศนะของ James Anderson เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ แนวทางที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตนเอง

¹⁰ อติพร เกิดเรือง, *หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 1-2.

¹¹ ศุภชัย ยาวะประภา, *นโยบายสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 2.

¹² สมบัติ อารังธัญวงศ์, *นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ 30 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2562), 6.

¹³ ศุภชัย ยาวะประภา, *นโยบายสาธารณะ*, 2.

จากความหมายนโยบายสาธารณะข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ

2.2.2 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชธน¹⁴ ได้อธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ

2.2.2.1 ขั้นตอนระดับมหภาค

รัฐบาลที่มีการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมอำนาจ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการรวมอำนาจของรัฐไว้ที่หน่วยงานระดับมหภาค หรือระดับชาติ ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมแปลงนโยบายเป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ โดยใช้องค์การราชการที่มีสายบังคับบัญชาแบ่งอำนาจลดหลั่นกันตามลำดับ แต่การควบคุมและการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานระดับชาติ ดังนั้น การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ

เมื่อฝ่ายการเมืองระดับชาติ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่แนวทาง แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ พร้อมพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงและกรมในส่วนกลาง และทำหน้าที่แปลงนโยบายให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และ/หรือส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการต้องเริ่มจากการศึกษาเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจและทำการวิเคราะห์ว่า จะต้องมีแผนงานและโครงการใดมารองรับเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนตัวชี้วัดความสำเร็จที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายด้วย

(2) ขั้นตอนการยอมรับแนวทาง แผนงาน หรือโครงการ

เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทาง แผนงาน หรือโครงการแล้ว หน่วยงานส่วนกลางจะต้องทำให้หน่วยงานระดับรองทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ยอมรับ แนวทาง แผนงาน หรือโครงการ แล้วนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงาน

¹⁴ มยุรี อนุมานราชธน, *นโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์, 2549), 227-229.

ส่วนกลางต้องเข้าใจลักษณะของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการยอมรับนโยบายเพื่อนำไปใช้หรือปฏิบัติ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ การสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ประโยชน์ที่รัฐบาลที่จะให้กับหน่วยงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตามนโยบายนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นสำคัญ

2.2.2.2 ขั้นตอนระดับจุลภาค

เมื่อหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน และนำไปปฏิบัติ โดยปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมท้องถิ่นให้เหมาะสม ด้วยวิธีการทำงานที่สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด ขั้นตอนระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนระดมพลัง

เมื่อหน่วยงานยอมรับแนวทาง แผนงาน หรือ โครงการ จากส่วนกลาง ซึ่งมีความเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหน้าที่ของหน่วยงาน อันจำเป็นต้องหาการสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของท้องถิ่น ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผลโครงการด้วย

(2) ขั้นตอนการปฏิบัติ

การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจะขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ หรือปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงาน

(3) ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง

ผู้ปฏิบัติงานเต็มใจยอมรับเป็นหน้าที่ประจำที่จะดำเนินงานตามนโยบาย ในลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่องให้แก่นโยบายหรือในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบาย ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ขวัญกำลังใจ ในขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานก็ต้องมีจิตสำนึกและความเต็มใจในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถบอกได้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร รวมถึงความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

2.2.3 การประเมินผลนโยบาย

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลและทุกภาคส่วน เมื่อผู้ปฏิบัติได้นำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ บทเรียนจากความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นมีส่วนช่วยให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเนื้อหา และวิธีการดำเนินงานของนโยบายให้รอบคอบรัดกุมขึ้น ซึ่งผลดังกล่าวจะทราบได้จากการประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการนโยบาย คือ แบบแผนของกิจกรรมที่มีลำดับ 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดหรือก่อรูปนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย มีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ต้องอาศัยความรู้ด้านการประเมินผล การคาดการณ์และการประมาณการของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อจะได้หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2.2.3.1 ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

คำว่า ประเมินผล (Evaluation) องค์กรและนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังจะกล่าวไว้ดังนี้

ณัฐธยาน์ จิตรม้นการ ได้อธิบายความหมายของการประเมินผลโครงการตามทัศนะของ ซัชแมน (Suchman)¹⁵ ว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการการเปรียบเทียบผลของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้ต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้น ผู้ประเมินจะต้องทราบว่าในประเด็นต่อไปนี้ คือ การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดำเนินการอย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

¹⁵ ณัฐธยาน์ จิตรม้นการ, “การประเมินผลโครงการเติมฝันปันน้ำใจกับ BAM” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริการจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 17.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ¹⁶ กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง การประยุกต์ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ไปใช้ประเมินผลนโยบายในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ได้แก่ การประเมินด้านแนวคิด การออกแบบ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตัดสินหรือปรับปรุงนโยบายที่ปฏิบัติ เริ่มจากขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่นิยาม การออกแบบนโยบาย จนกระทั่งขั้นการพัฒนาและนำนโยบายไปปฏิบัติ

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี¹⁷ ได้สรุปความหมายของคำว่า Evaluation ว่าเป็นคำที่ใช้ในการอธิบายและตัดสินคุณสมบัติบางอย่างของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งกระบวนการและโครงการต่าง ๆ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยใช้ข้อมูล Assessment คือ กระบวนการของการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นประเมินผล ซึ่ง Biswas & Aggarwal อ้างถึงใน เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี ว่ามีกระบวนการการประเมินผลประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การเลือกสิ่งที่ต้องการประเมิน การพัฒนาและใช้กระบวนการเพื่ออธิบายสิ่งที่ต้องการประเมินนั้นอย่างถูกต้องและแม่นยำ และการสังเคราะห์หลักฐานที่เป็นผลจากกระบวนการเหล่านี้ไปสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้าย

กมล ส่งวัฒนา¹⁸ ได้สรุปความหมายของการประเมินจากนักวิชาการต่าง ๆ ว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจในวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ว่าดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์นั้นหรือไม่ และสามารถพิจารณากว้างขวางออกไปอย่างเป็นระบบ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการทบทวนตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ด้วยข้อมูลที่เพียงพอและเป็นระบบ ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

¹⁶ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2551), 241.

¹⁷ เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, *การประเมินผลโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), 7.

¹⁸ กมล ส่งวัฒนา, *การประเมินผลโครงการ*, (คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2531), 50.

2.2.3.2 ประเภทหรือแนวทางของการประเมินผลนโยบาย

การตรวจสอบนโยบายสาธารณะถือเป็นการดำเนินการที่สำคัญ เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค หรือข้อบกพร่อง เพื่อสามารถแก้ไขได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนั้นแนวทางในการประเมินผลนโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าประสงค์

การประเมินผลนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายวิธีตามทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ได้แก่

อติพร เกิดเรือง¹⁹ ได้อธิบายประเภทหรือแนวทางการประเมินผลนโยบายของดันทัน (Dann) ว่าสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากเป้าหมายการประเมิน คือ

(1) การประเมินผลแบบเทียม (Pseudo Evaluation)

การประเมินผลแบบเทียม (Pseudo Evaluation) คือ การประเมินผลโดยใช้วิธีการสร้างสารสนเทศที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยยังไม่พิจารณาว่าผลดังกล่าวมีคุณค่าหรือประโยชน์มากนักน้อยเพียงใดต่อประชาชนกลุ่มต่างๆในสังคมและต่อประเทศชาติ โดยมีความเชื่อที่ว่า ตัววัดต่างๆที่ใช้ในการวัดคุณค่าหรือประโยชน์ของนโยบายมีความถูกต้องเชื่อถือได้ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในประชาชนกลุ่มต่างๆ การประเมินผลแบบนี้จะอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เช่น อัตราเงินเฟ้อ จำนวนคนว่างงาน สถิติอาชญากรรม ปริมาณผลผลิตทางการเกษตร เป็นตัววัดผลของนโยบาย

แนวทางการประเมินแบบเทียม เป็นแนวทางซึ่งใช้วิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์ที่มีกฎเกณฑ์เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบายอย่างเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เช่น การแสดงด้วยกราฟ การแสดงด้วยตาราง การใช้เลขดัชนี การวิเคราะห์ความถดถอย เป็นต้น

รูปแบบที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายตามแนวนี มี 4 รูปแบบ ได้แก่

(1.1) การสร้างข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย เช่น จำนวนผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ส่งออกในปีหนึ่งๆ จำนวนโรงเรียนที่รัฐสร้างขึ้น ฯลฯ

(1.2) การพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเป็นหลัก เนื่องจากเชื่อว่าผลของนโยบายนั้นสะท้อนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

(1.3) การประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในผลของนโยบายหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่งหรือการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงในผลของนโยบายหลายๆนโยบาย เช่น การประเมินนโยบายการศึกษาในกรณีโรงเรียนขนาดเล็กในภูมิภาคและ

¹⁹ อติพร เกิดเรือง, *หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ*, 53-68.

จังหวัดพื้นที่ห่างไกล ซึ่งต้องมีการยุบหรือยกเลิกไม่ให้มีการจัดการเรียนการสอน ด้วยเหตุนี้ การประมาณสถิติประชากรไทยพบว่า ในพื้นที่ห่างไกลหรือในต่างจังหวัดบางแห่งมีอัตราการเกิดน้อยลง จึงส่งผลต่อการที่ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ ทำให้โรงเรียนไม่มีนักเรียนเข้าเรียน และทำให้ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการและต้องปิดตัวลง

(1.4) การอนุญาตให้มีการจัดกลุ่มผลของนโยบายด้วยตัวแปรอื่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น การประเมินผลนโยบายสาธารณสุขโดยพิจารณาภาพรวมจากจำนวนโรงพยาบาลของรัฐที่เพิ่มในแต่ละปี

โดยลักษณะรวมทั้ง 4 ประการข้างต้น ช่วยนิยามการประเมินผลแบบนี้ว่าเป็นการสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบายโดยใช้ตัววัดต่างๆที่มีใช้อยู่ทั่วไป ซึ่งการประเมินผลแต่ละรูปแบบควรมีลักษณะ

(1) การสร้างตัวบ่งชี้ทางสังคม (Social indicator) เพื่อแสดงความเปลี่ยนแปลงต่างๆในสังคม และเป็นตัววัดเพื่อประเมินผลของนโยบายสาธารณะ เป็นการวัดสภาพต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อบอกให้ทราบถึงสภาพปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

(2) การทดลองใช้นโยบาย เป็นการกำหนดใช้นโยบายหนึ่ง ๆ ในกลุ่มเป้าหมาย แล้วประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายนั้นก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงสาธารณะ โดยการยึดหลักการ 3 ประการ คือ ประการแรกผู้ประเมินต้องสามารถควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ของนโยบายได้โดยตรง เช่น การทดลองนำเอาระบบบริหารสมัยใหม่มาทดลองใช้ในบางอำเภอ เป็นต้น ประการที่สอง คือ ต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มทดลองกับกลุ่มอื่น ๆ ที่มาเปรียบเทียบ 1 กลุ่ม หรือมากกว่านั้น โดยกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มทดลอง (Experimental Group) เป็นกลุ่มที่นำเอานโยบายมาใช้ และกลุ่มควบคุม (Control Group) เป็นกลุ่มที่ไม่ถูกดำเนินการใด ๆ และนำมาเปรียบเทียบความแตกต่างกับกลุ่มทดลอง ประการที่สาม การใช้การสุ่ม (Random) เลือกบุคคล กลุ่ม หรือสถาบันที่จะนำมาเป็นกลุ่มทดลอง และกลุ่มควบคุม ทำให้ผลที่ได้จากการทดลองสามารถสรุปข้อมูลได้ถูกต้องและเชื่อถือได้มากที่สุด

(3) การพิจารณาปัจจัยทางสังคม การประเมินผลแบบนี้จะเน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า กระบวนการในการดำเนินการตามนโยบายและผลของนโยบาย ทำให้ทราบผลของนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากปัจจัยนำเข้า หรือเกิดจากกระบวนการในการดำเนินการตามนโยบาย หรือเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ทั้งสอง การพิจารณาดังกล่าวมักต้องอาศัยวิธีการทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเน้นการเข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ของผู้ประเมิน เน้นการสังเกต การสัมภาษณ์ ซึ่งมักใช้ระยะเวลาพอสมควร

(4) การรวบรวมข้อมูลทางสังคม เป็นการรวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับผลการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ แล้วนำมาเปรียบเทียบและเก็บรวบรวมไว้ประกอบการประเมินผลนโยบายครั้งต่อไป โดยทั่วไปข้อมูลที่สามารถนำมารวบรวมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลที่ได้จากกรณีตัวอย่างและรายงานผลวิจัย

การประเมินดังกล่าวมักเน้นการพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลของนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้น การพิจารณามักมีการสร้างเครื่องมือวัดเพื่อประเมินปัจจัยต่าง ๆ อาจพิจารณาโดยการวัดความมีประสิทธิภาพของทรัพยากรบุคคลว่ามีมากน้อยเพียงใด หรือวัดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจต่อนโยบาย การประเมินแบบนี้มีข้อดีอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก การประเมินผลแบบนี้ช่วยให้ได้รับข้อมูลที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสร้างข้อสรุปเพื่ออธิบาย และทราบปัญหาและอุปสรรค ประการที่สอง การประเมินผลแบบนี้ช่วยให้ทราบสภาพต่าง ๆ ทางสังคม อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการประเมินผลแบบนี้ คือ ข้อมูลที่ได้มามากไม่สนใจใดที่บอกถึงข้อบกพร่องของข้อมูลที่ต้องการให้ผู้อ่านรับรู้

(2) การประเมินผลแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation)

การประเมินผลแบบเป็นทางการ เป็นการประเมินผลที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการประเมินผลแบบเทียม คือ สร้างข้อมูลที่ต้องการและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลโดยตรงของนโยบาย และผลสืบเนื่องอื่น ๆ เนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบาย โดยอาศัยข้อมูลจากกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ เอกสารของโครงการ ตลอดจนการสอบถาม การสัมภาษณ์ผู้ที่กำหนดนโยบายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินจึงเน้นเกณฑ์ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลของนโยบายเป็นหลัก และการประเมินผลสามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ แบ่งตามช่วงเวลา ได้แก่ การประเมินผลระหว่างดำเนินการและการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินการทั้งหมด และแบ่งตามลักษณะของการควบคุมปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ และการควบคุมกระบวนการนโยบาย โดยแบ่งออกเป็น การควบคุมโดยตรง (Direct Control) และการควบคุมทางอ้อม (Indirect Control)²⁰

เมื่อนำทั้งสองแบบข้างต้นมารวมกันแล้วจะทำให้เกิดรูปแบบการประเมินผลแบบเป็นทางการ สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

²⁰ กวี รัชชชน, *สัมมนาการบริหารรัฐกิจ: การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), 59-68.

(2.1) การประเมินเพื่อพัฒนา (Development Evaluation) เป็นการประเมินผลรูปแบบหนึ่งที่ยกแบบมาเพื่อประเมินการปฏิบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะ ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การประเมินผลรูปแบบนี้จะส่งผลให้ผู้ประเมินสามารถควบคุมการดำเนินการตามนโยบายได้โดยตรง

(2.2) การประเมินกระบวนการย้อนหลัง (Retrospective Process Evaluation) การประเมินผลแบบนี้เน้นการพิจารณาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นวิธีการมองย้อนกลับมาพิจารณาเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

(2.3) การประเมินแบบทดลอง (Experimental Evaluation) เป็นการประเมินผลที่ผู้ประเมินสามารถควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการของนโยบายได้ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบว่าผลของนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นมาจากนโยบายนั้นใช่หรือไม่

(2.4) การประเมินผลลัพธ์ย้อนหลัง (Retrospective Outcome Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายที่ผู้ประเมินไม่สามารถควบคุมกิจกรรมใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้ ทั้งปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ ผู้ประเมินต้องใช้การควบคุมด้วยวิธีการทางด้านสถิติ ซึ่งถือเป็นการควบคุมทางอ้อม เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบาย การประเมินผลแบบนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การศึกษาในเวลาใดเวลาหนึ่ง (Cross Sectional Studies) คือ การศึกษาว่าปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแปรรูปนโยบายทำให้เกิดผลผลิต และผลกระทบของนโยบายอย่างไร และการศึกษาติดตามเป็นเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง (Longitudinal Studies) มุ่งประเมินผลนโยบายหนึ่ง ๆ หรือหลายนโยบายหลาย ๆ ครั้ง อย่างต่อเนื่อง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลของนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

(3) การประเมินผลแบบการตัดสินใจเชิงทฤษฎี (Decision Theoretical Evaluation)

การประเมินผลแบบการตัดสินใจเชิงทฤษฎี เป็นแนวทางการประเมินผลที่มุ่งใช้คุณค่าหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ประเมิน การประเมินนโยบายแนวทางนี้ต้องการความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อหาข้อยุติ โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น การระดมสมอง (Brainstorming) การวิเคราะห์เชิงสำรวจ (Survey Analysis) การสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Analysis) เป็นต้น การประเมินผลแบบนี้มี 2 รูปแบบ คือ การประเมินความสามารถที่จะประเมินได้ (Evaluability Assessment) เป็นการมุ่งตอบคำถามสำคัญที่ว่า นโยบายนั้นสามารถประเมินผลได้หรือไม่ โดยพิจารณาความชัดเจนของเนื้อหา วัตถุประสงค์ และข้อสมมติฐานที่เชื่อมโยงระหว่างผลและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการวิเคราะห์อรรถประโยชน์หลายคุณสมบัติ (Multi-Attribute Utility Analysis) เป็นการประเมินที่ทำให้ทราบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทัศนคติและการรับรู้ถึง

ความเป็นไปได้ในผลของนโยบายที่เกิดขึ้น การประเมินผลแบบนี้ออกแบบมาเพื่อพิจารณาความรู้สึก และทัศนคติของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย โดยยอมรับในความขัดแย้งของวัตถุประสงค์ แต่ละฝ่ายได้

จากประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะข้างต้น สามารถสรุป วิธีการประเมินผลและขั้นตอนการดำเนินการประเมินผลนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพได้ดังนี้

แนวทางในการประเมินผลนโยบาย	เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย
การประเมินผลแบบเทียม (Pseudo Evaluation)	การแสดงด้วยกราฟ (Graphic Displays) การแสดงด้วยตารางที่ (Tabular Displays) การใช้เลขดัชนี (Index Numbers) การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Interrupted Time Series Analysis) การวิเคราะห์ที่ถดถอยไม่ต่อเนื่อง (Regression – Discontinuity Analysis)
การประเมินผลแบบทางการ (Formal Evaluation)	การใช้แผนที่วัตถุประสงค์ (Objective Mapping) การทำคุณค่าให้เด่นชัด (Value Clarification) การวิจารณ์คุณค่า (Value Critique) การใช้แผนที่ข้อจำกัด (Constraint Mapping) การวิเคราะห์ผลกระทบรวม (Cross-Impact Analysis) การใช้ส่วนลด (Discounting)
การประเมินผลเชิงตัดสินใจ (Decision-Theoretic Evaluation)	การระดมสมอง (Brainstorming) การวิเคราะห์สมมติฐาน (Assumption Analysis) นโยบายเดลฟาย (Policy Delphi) การวิเคราะห์การสำรวจ – ผู้ใช้ (User – Survey Analysis)

ภาพที่ 2.1 แนวทางในการประเมินผลนโยบาย²¹

จากแนวคิดของ Dunn ที่ได้นำเสนอประเภทหรือแนวทางในการประเมินผล และสะท้อนออกมาในรูปแบบของตารางนั้น ยังไม่สามารถประเมินได้อย่างครอบคลุมได้ทั้งหมด ดังนั้น สมคิด พรหมจ้อย²² นักวิชาการด้านการประเมินนโยบายท่านหนึ่ง ได้จัดประเภทของการประเมิน โดยสามารถแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ แบ่งโดยยึดจุดมุ่งหมายในการประเมิน ยึดหลักในการประเมิน และ ลำดับเวลาในการประเมิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

²¹ เรื่องเดียวกัน, 68.

²² สมคิด พรหมจ้อย, *เทคนิคการประเมินโครงการ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546), 30-33.

(3.1) แบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมิน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(3.1.1) การประเมินเพื่อปรับปรุง หรือเรียกว่า การประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation)

(3.1.2) การประเมินเพื่อสรุปผล เรียกว่า การประเมินรวมสรุป (Summative Evaluation)

(3.2) แบ่งตามหลักยึดในการประเมิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(3.2.1) การประเมินโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Goal – Based Evaluation) เป็นการประเมินที่ว่าทำได้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

(3.2.2) การประเมินที่อิสระไม่ยึดวัตถุประสงค์ของโครงการ (Goal – Free Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยไม่ทราบว่าวัตถุประสงค์ของโครงการมีอะไรบ้าง

(3.3) แบ่งตามลำดับเวลาที่ประเมิน โดยแบ่งเป็นการประเมินก่อนเริ่มโครงการ ขณะดำเนินโครงการและหลังจากสิ้นสุดโครงการ ซึ่งมีรายละเอียด คือ

(3.3.1) ประเมินก่อนเริ่มโครงการ (Pre-Evaluation) เป็นการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตัดสินใจเลือกโครงการตรวจสอบความเหมาะสม ความสมเหตุสมผลของการวางแผนดำเนินโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการในการนำไปปฏิบัติ คุณภาพของโครงการ รวมทั้งตรวจสอบโครงการนั้นจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย การประเมินในขั้นนี้จะเน้นการพิจารณา 3 เรื่อง คือ

(1) ความเหมาะสมของโครงการ ประเมินเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็นของการทำโครงการ (Need Assessment) อันเป็นการตรวจสอบขั้นต้นเพื่อพิจารณาให้ครอบคลุมความเป็นไปได้ทางเทคนิควิชาการ ความพร้อมของการบริหารโครงการ ความพร้อมในการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร โดยเฉพาะทางการเงิน คน วัสดุและการจัดการ

(2) การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการ (Return of Investment) โดยทั่วไปจะพิจารณาจากอัตราผลได้ผลเสีย (Benefit – Cost Ratio) วิเคราะห์จุดคุ้มทุน (Break – Even Analysis) วิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (Cost Effectiveness Analysis) ซึ่งจะดูจากการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลกำไร และรายจ่ายโดยเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ หรือ การวิเคราะห์อรรถประโยชน์ (Cost – Utility Analysis)

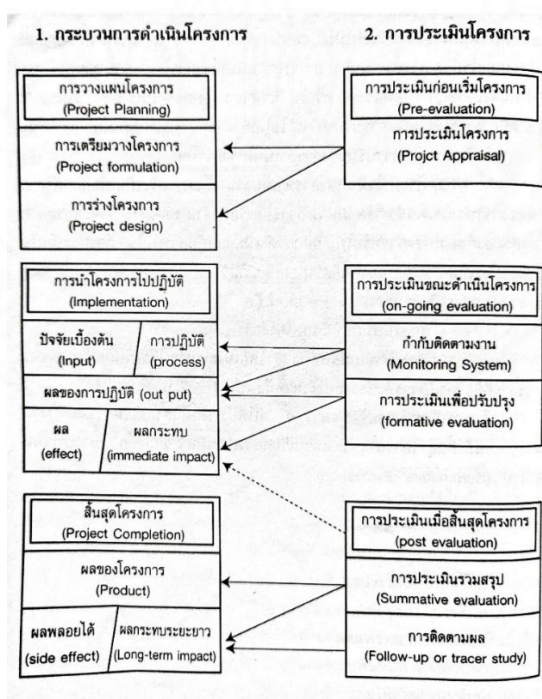
(3) การศึกษาและการคาดคะเนถึงผลประโยชน์หรือสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ (Consequence Analysis) เป็นการศึกษาเชิงคาดคะเนถึงผลที่จะตามมาจากการดำเนินงาน เป็นการคาดการณ์เกี่ยวกับผลที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ต่อสภาพแวดล้อม ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสำคัญๆ ซึ่งนำไปสู่การดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

(3.3.2) การประเมินในระหว่างดำเนินงาน (Implementation Evaluation or Process Evaluation) เป็นการประเมินการดำเนินงานเมื่อนำโครงการที่วางแผนไว้ไปปฏิบัติ ทั้งเพื่อศึกษาถึงการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร เพื่อสามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

(3.3.3) การประเมินหลังการดำเนินงาน เป็นการประเมินเพื่อตอบคำถามว่าโครงการประสบความสำเร็จตามแผนที่วางไว้หรือไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ ผลการดำเนินงานคุ้มค่าหรือไม่ โดยแบ่งการประเมินออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การประเมินทันทีที่สิ้นสุดโครงการ และการติดตามผลต่อโดยเฉพาะการประเมินผลกระทบของโครงการที่ต้องอาศัยระยะเวลา

การประเมินที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่ได้ประเมินไว้ตั้งแต่เริ่มการดำเนินโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการ จะเรียกการประเมินในลักษณะนี้ว่า การประเมินผลสรุป (Summative Evaluation)



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินโครงการและกระบวนการดำเนินโครงการ²³

²³ เรืองเดียวกัน, 34.

จะเห็นได้ว่าประเภทหรือแนวทางในการประเมินนโยบายนั้นมีอยู่มากมาย ผู้ทำการประเมินจำเป็นต้องศึกษาและพิจารณาว่าจะใช้ประเภทหรือแนวทางใดเพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการประเมินนโยบายมากที่สุด

2.2.3.3 การจัดกลุ่มประเภทของรูปแบบการประเมินผลนโยบาย

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี²⁴ กล่าวว่า รูปแบบการประเมิน (Evaluation Model) เกิดจากความพยายามของนักประเมินที่มุ่งนำเสนอแนวทางในการประเมินโครงการ ดังนั้นเมื่อนำรูปแบบการประเมินมาจัดกลุ่ม โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการประเมินแล้ว สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

(1) รูปแบบการประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision Oriented Evaluation) นักประเมินกลุ่มนี้มีความเชื่อในการประเมินที่เป็นระบบ โดยมีขั้นตอนการประเมินที่ครบวงจร ซึ่งใช้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม นักประเมินกลุ่มนี้ได้แก่ ครอนบาค (Cronbach), สตฟเฟิลบีม (Stufflebeam), อัลคิน (Alkin), โพรวัส (Provus) รวมทั้งรูปแบบ CSE (Centre for the Study of Evaluation) ซึ่งพัฒนาโดยมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียที่ลอสแอนเจลิส (UCLA) ซึ่งนักทฤษฎีการประเมินยุคใหม่ได้ให้ความสนใจต่อรูปแบบของกลุ่มนี้มาก เนื่องจากสามารถนำผลจากการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจสำหรับการบริหารงานได้เป็นอย่างดี

(2) รูปแบบการประเมินเพื่อการตัดสินใจคุณค่า (Value Oriented Evaluation) นักประเมินกลุ่มนี้เห็นว่า การประเมินเป็นการให้คุณค่าหรือดีราคาสิ่งที่ถูกประเมิน การประเมินในลักษณะนี้ในยุคแรกมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์และขาดความน่าเชื่อถือ แต่ในปัจจุบันรูปแบบการประเมินกลุ่มนี้มีผู้นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเพื่อให้บริการสังคมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาด้านต่างๆของรัฐบาล ซึ่งจะมีความซับซ้อนจึงต้องอาศัยวิธีการประเมินทั้งแบบมีระบบและแบบวิธีการตามธรรมชาติ (Naturalistic Approach) ควบคู่กัน โดยให้ความสำคัญกับผลผลิตที่เกิดจากโครงการทั้งหมด แม้จะเป็นผลกระทบก็ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญต่อการตัดสินใจคุณค่าเช่นกัน นักทฤษฎีการประเมินที่มีความเชื่อตามแนวคิดนี้ได้แก่ สคริฟเวน (Scriven) กลาส (Glass) เวอร์เธน และ แซนเดอร์ (Worthen & Sanders) สเตก (Stake) ไอสเนอร์ (Eisner) เฮาวส์ (House) กูบา และ ลินคอล์น (Guba & Lincoln) เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน สมคิด พรหมจ้อย²⁵ ได้ให้ความหมายรูปแบบการประเมิน คือ กรอบความคิด หรือแบบแผนในการประเมินที่แสดงให้เห็นถึงรายการที่ควรประเมิน หรือ

²⁴ เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, การประเมินผลโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ, 63-64.

²⁵ สมคิด พรหมจ้อย, เทคนิคการประเมินโครงการ, 41-42.

กระบวนการของการประเมิน ซึ่งในการประเมินโครงการใดโครงการหนึ่ง ควรที่จะพิจารณาเรื่องใดบ้าง และในขณะเดียวกันในการประเมินบางรูปแบบอาจจะมีข้อเสนอแนะว่า การประเมินรายการแต่ละเรื่อง ควรพิจารณาหรือตรวจสอบอย่างไร ซึ่งเป็นการเสนอแนะวิธีการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) ช่วยให้เห็นแนวทาง หรือกรอบความคิดเห็นในการประเมิน ในการเลือกรูปแบบ การประเมินที่เหมาะสมกับสิ่งที่จะประเมิน 2) ช่วยให้การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินมีความคมชัดและครอบคลุม ดังนั้นการเลือกใช้หรือประยุกต์ใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะมีแนวโน้มที่จะ กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินให้สอดคล้องกับรูปแบบนั้นได้ 3) ช่วยในการกำหนดตัวแปรหรือ ประเด็นสำคัญในการประเมินได้อย่างชัดเจน 4) ทำให้ผลงานการประเมินมีความเป็นระบบ ครอบคลุม เป็นที่ยอมรับและสื่อความได้ชัดเจน

รูปแบบการประเมิน ถือเป็นกรอบหรือแนวความคิดที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการหรือ รายการประเมิน ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับข้อตกลงเบื้องต้น ซึ่งนักวิชาการทางด้านการประเมินได้เสนอกรอบความคิดให้นักประเมินได้เลือกใช้มีอยู่หลายรูปแบบ รูปแบบการประเมิน โดยทั่วไปนิยมแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) รูปแบบการประเมินที่เน้นจุดมุ่งหมาย (Objective Based Model) เป็นรูปแบบที่เน้นการตรวจสอบผลที่คาดหวังได้เกิดขึ้นหรือไม่หรือประเมินโดยตรวจสอบผลที่ระบุไว้ในจุดมุ่งหมายกับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานโครงการว่าบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้แก่ รูปแบบการประเมินของ ไทเลอร์ (Ralph W. Tyler) ครอนบาค (Cronbach) และเคิร์กแพทริก (Kirkpatrick)

(2) รูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินคุณค่า (Judgmental Evaluation Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศ สำหรับกำหนดและวินิจฉัยคุณค่าของโครงการนั้น ๆ ได้แก่รูปแบบการประเมินของ สเตค (Stake) สคริฟเวน (Scriven) โพรวัส (Provus)

(3) รูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ (Decision – Oriented Evaluation Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ผู้บริหาร ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ รูปแบบการประเมินของ เวลช์ (Welch) สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) อัลคิน (Alkin)

จากที่กล่าวข้างต้น การจัดกลุ่มประเภทของรูปแบบการประเมินมีจำนวน หลากหลาย ดังนั้นผู้ประเมินต้องพิจารณาให้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการประเมิน นโยบายให้มากที่สุด

2.2.3.4 รูปแบบการประเมินผลนโยบาย

จากรูปแบบการประเมินที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มข้างต้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรูปแบบการประเมินของนักประเมินที่ได้แสดงทัศนะและแนวทางไว้หลากหลายรูปแบบ ดังจะขอกล่าวถึงรายละเอียดรูปแบบการประเมินที่นิยมใช้ ดังนี้

(1) ไทเลอร์ (Tyler) อ้างใน สมคิด พรหมจรรย์²⁶ ได้ให้ความหมายการประเมิน คือ การเปรียบเทียบพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับจุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรมที่กำหนดไว้ โดยมีความเชื่อว่าจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้อย่างชัดเจน รัดกุม และจำเพาะเจาะจงแล้ว จะเป็นแนวทางช่วยในการประเมินได้เป็นอย่างดี โดยเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้อยู่ในรูปของวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมและประเมินความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น โดยมีแนวความคิดว่าโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ดูได้จากผลผลิตของโครงการว่าตรงตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้แต่แรกหรือไม่ แนวคิดลักษณะนี้เรียกว่าแบบจำลองยึดความสำเร็จของจุดมุ่งหมายเป็นหลัก

ในปี ค.ศ. 1986 ไทเลอร์ ได้นำเสนอกรอบความคิดของการประเมินโครงการใหม่ โดยแบ่งการประเมินออกเป็น 6 ส่วน คือ การประเมินวัตถุประสงค์ (Appraising Objective), การประเมินแผนการเรียนรู้ (Evaluating the learning Plan) การประเมินเพื่อแนะแนวในการพัฒนาโครงการ (Evaluation to Guild Program Development) การประเมินเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Evaluating Program Implement) การประเมินผลลัพธ์ของโครงการทางการศึกษา (Evaluating the Outcome of an Education Program) การติดตาม (Follow Up) และการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)

(2) มาร์วิน ซี อัลคิน (Marvin C. Alkin) อ้างใน สมคิด พรหมจรรย์²⁷ ได้เสนอรูปแบบการประเมินที่เรียกว่า CSE (Center for the Study of Evaluation Approach) จุดเน้นของการประเมินตามแนวคิดของอัลคิน คือ การประเมินเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งอัลคินได้ให้ความหมายของการประเมิน ว่า เป็นกระบวนการกำหนดขอบเขตของสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจการเลือกข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การจัดทำรายงานสรุปให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของโครงการ

จากความหมายของการประเมินตามแนวคิดของอัลคินนั้น การประเมินจะประกอบด้วย การจัดหา และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อที่จะนำไปใช้ในการตัดสินใจ โดยในการประเมินจำเป็นจะต้องประเมินในเรื่องต่าง ๆ 5 ด้าน ดังนี้

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 43-45.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, 45-46.

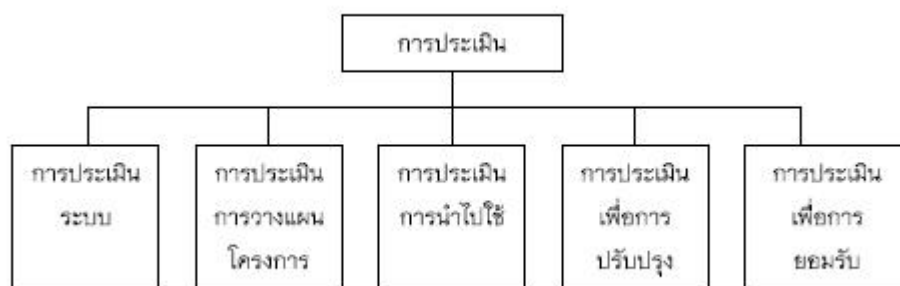
(1) การประเมินระบบ (System Assessment) เป็นการอธิบายหรือพรรณาสภาพของ ระบบเพื่อเปรียบเทียบสภาพที่เป็นจริงกับความคาดหวังที่จะเกิดขึ้น การประเมินระบบจะช่วยให้สามารถกำหนดขอบเขต และวัตถุประสงค์ที่เหมาะสม สิ่งที่จะต้องศึกษาได้แก่ความต้องการของประชาชน ชุมชนและสังคมที่มีต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน สำหรับการประเมินระบบแต่ละส่วนจำเป็นต้องใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ กัน

(2) การประเมินการวางแผนโครงการ (Program Planning) เป็นการประเมินก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการเพื่อหาข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการตัดสินใจพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมของ โครงการ นักประเมินต้องหาข้อมูลที่แสดงความคาดหวังที่จะบรรลุเป้าหมาย พร้อมกับประเมินผลที่จะได้รับการใช้วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้สามารถเห็นข้อเปรียบเทียบในการหาทางเลือกที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของปัญหา โดยทั่วไปจะใช้การประเมินจากเกณฑ์ภายนอก และจากเกณฑ์ภายใน

(3) การประเมินการนำไปใช้เพื่อการดำเนินโครงการ (Program Implementation) เป็นการประเมินขณะที่โครงการกำลังดำเนินงาน เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการนั้น เป็นไปตามขั้นตอนต่างๆ ที่ได้วางแผนไว้หรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องกับสิ่งที่วางแผนไว้หรือตามที่คาดหวังไว้เพียงใด

(4) การประเมินเพื่อปรับปรุงโครงการ (Program Improvement) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการให้บรรลุจุดมุ่งหมายและมีผลที่ไม่คาดคิดมาก่อนเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ ดังนั้นนักประเมินจึงมีบทบาทสำคัญในการที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในทุกๆ ด้านของโครงการ ตลอดจนผลกระทบของโครงการที่มีต่อโครงการอื่น เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงโครงการต่อไป

(5) การประเมินเพื่อการยอมรับโครงการ (Program Certification) ขั้นตอนนี้นักประเมินต้องหาข้อมูลข่าวสารรายงานต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลในการพิจารณาตัดสินคุณค่าของโครงการและศักยภาพในการสรุปอ้างอิงไปสู่สถานการณ์อื่น ๆ หรือนำไปใช้กับโครงการในสถานการณ์อื่น ๆ ได้กว้างขวางเพียงใด ข้อมูลที่ได้จากนักประเมินจะทำให้ผู้บริหารได้ตัดสินใจว่าควรจะดำเนินกับโครงการในลักษณะใด อาจจะยกเลิก ปรับปรุงใหม่หรืออาจจะขยายโครงการต่อไปอีกเป็นต้น



ภาพที่ 2.3 รูปแบบการประเมินโครงการของอัลคิน²⁸

(3) สคริฟเวน (Scriven)²⁹ อ้างในสมคิด พรหมจรรย์ ได้ให้ความหมายของการประเมิน คือ การรวบรวมข้อมูล การตัดสินใจเลือกใช้เครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูล และการกำหนดเกณฑ์ประกอบการประเมิน เป้าหมายสำคัญของการประเมิน คือ การตัดสินคุณค่าของโครงการ โดยมีจุดมุ่งหมายของการประเมิน 2 ประการ คือ การประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation) เป็นการประเมินระหว่างที่โครงการกำลังดำเนินการอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น ไม่จำเป็นต้องใช้นักประเมินมืออาชีพ และการประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) เป็นการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ มีจุดมุ่งหมายเพื่อตัดสินในคุณค่าของโครงการ ตลอดจนค้นหาสิ่งที่ดีของโครงการเพื่อนำไปใช้กับสถานการณ์อื่นที่คล้ายคลึงกันต่อไป ซึ่งการประเมินในลักษณะนี้ควรแยกหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลต่างๆ ให้ชัดเจน รวมทั้งควรมีการปรึกษาหารือกันระหว่างนักประเมินกับผู้ดำเนินโครงการ ทั้งนี้ รูปแบบการประเมินของสคริฟเวนนี้มีวิธีการประเมิน 2 วิธี คือ การประเมินก่อนมีการปฏิบัติงาน หรือการประเมินคุณค่าภายใน (Intrinsic Evaluation) คือการประเมินคุณค่าของเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งคุณภาพของคุณลักษณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เช่น เป้าหมาย โครงการ วิธีการ ตลอดจนทัศนคติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการ เป็นต้น การประเมินภายในนี้จะไม่สนใจถึงผลผลิตหรือผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการของโครงการ และการประเมินคุณค่าการปฏิบัติงาน (Pay-off Evaluation) เป็นการประเมินผลในส่วนซึ่งเป็นผลที่มีต่อผู้รับบริการจากการดำเนินโครงการ การประเมินคุณค่าการปฏิบัติงานให้ความสนใจเกี่ยวกับผลของโครงการที่เกิดกับผู้รับบริการ จึงจัดว่าเป็นการตัดสินคุณค่าของโครงการโดยอิงเกณฑ์ภายนอก (Extrinsic criteria)

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 46.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, 49-50.

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี³⁰ ได้กล่าวว่า แนวคิดการประเมินของสคริปเวโน ในช่วงปี ค.ศ. 1970 – 1971 ได้ถูกพัฒนาจากแนวคิดเดิมที่ยึดตามวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นการประเมินที่มุ่งเน้นถึงผลผลิตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งที่เป็นผลผลิตโดยตรงจากโครงการและ ผลกระทบหรือผลพลอยได้ ทำให้การแบ่งประเภทของการประเมินตามแนวคิดของสคริปเวโนแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ การประเมินที่ยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Goal-Based Evaluation) และการประเมินที่ไม่ยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Goal-Free Evaluation) โดยได้รับคำวิจารณ์ทั้งการ สนับสนุนและไม่สนับสนุน ซึ่งทางสนับสนุนมีความคิดเห็นว่าการประเมินในลักษณะนี้ทำให้นักประเมินมองผลงานในทัศนะที่กว้างสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และวิธีการ ประเมินโครงการประเภทให้บริการสังคมได้เป็นจำนวนมาก ทำให้การประเมินโครงการ มีประสิทธิภาพ อันเกิดจากการออกแบบการประเมินโครงการให้มีความยืดหยุ่น สามารถรวบรวม สารสนเทศที่มีคุณค่า อันมีคุณค่าต่อการตัดสินใจโครงการนั้น ๆ

ประเด็น	Formative Evaluation	Summative Evaluation
ช่วงเวลาประเมิน	ระหว่างดำเนินโครงการ	สิ้นสุดโครงการ
วัตถุประสงค์	ปรับปรุงโครงการ	ยุติหรือขยายโครงการ
ผู้ให้ผลการประเมิน	ผู้บริหารและคณะผู้ดำเนินงาน	ผู้บริหารระดับนโยบายหรือเจ้าของทุน
ผู้ประเมิน	บุคคลภายในโครงการ	บุคคลภายในและภายนอกโครงการ
ลักษณะ การเก็บข้อมูล	- เป็นทางการและไม่เป็นทางการ - เก็บข้อมูลเป็นระยะ ๆ	- เป็นทางการ - เก็บเพียงครั้งเดียวตอนสิ้นสุดโครงการ
กลุ่มตัวอย่าง	ขนาดเล็ก	ขนาดใหญ่และครอบคลุมเป้าหมาย
ประเด็นคำถาม	- ทำอะไร - ทำได้เท่าไร - มีอะไรต้องปรับปรุง - ต้องการทรัพยากรอะไรเพิ่มขึ้นอีก - มีปัญหาและอุปสรรคอะไร	- มีผลอะไรเกิดขึ้น - ค่าใช้จ่ายเป็นอย่างไร - ควรยุติหรือขยายโครงการ

ภาพที่ 2.4 รูปแบบการประเมินของสคริปเวโน³¹

³⁰ เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, "การประเมินผลโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ, 36-38.

³¹ นงนภัส เทียงกมล, การวิจัยเชิงบูรณาการแบบองค์รวม (Holistically Integrative Research) (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 47. อ้างถึงใน พันโท นาโชค สำราญ, "การประเมินผลโครงการประกอบอาชีพเสริมเพิ่มรายได้แก่กองกำลังพลกองทัพบกที่ปลดพิการทุพพลภาพและครอบครัว พ.ศ. 2562," (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 13.

(4) สมคิด พรหมจ้อย ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินของแดเนียลแอล สตัฟเฟิลบีมและคณะ (Daniel L.Stufflebeam)³² ที่เรียกว่า ชิปปโมเดล (CIPP Model) เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ คือใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการเพื่อหาข้อมูล ประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์ของการประเมิน คือ การให้สารสนเทศ เพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และ ในการประเมินเพื่อให้ได้สารสนเทศที่สำคัญ มุ่งประเมิน 4 ด้าน คือ

(4.1) การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการความเป็นไปได้ของโครงการเป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็น ปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

(4.2) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยดูว่าปัจจัยที่ใช้จะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ รวมถึงความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์เวลารวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

(4.3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ เพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อจะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากร ที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็น หลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้จะประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือ จุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย แผนงานโครงการ ซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว และเป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานของโครงการนั้นด้วย

(4.4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อดูว่าผลที่เกิดขึ้น เมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ แต่การประเมินผลแบบนี้มิได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบายแผนงาน โครงการเท่าที่ควร

³² สมคิด พรหมจ้อย, เทคนิคการประเมินโครงการ, 55-58.

โมเดลการประเมินแบบชิป หรือ CIPP Model ของสตฟเฟิลบีม (Stufflebeam) เป็นโมเดลที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไป ในปัจจุบันแนวคิดของสตฟเฟิลบีม เน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่างฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูลและนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน

นอกจากนี้สตฟเฟิลบีมได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมิน ดังนี้³³

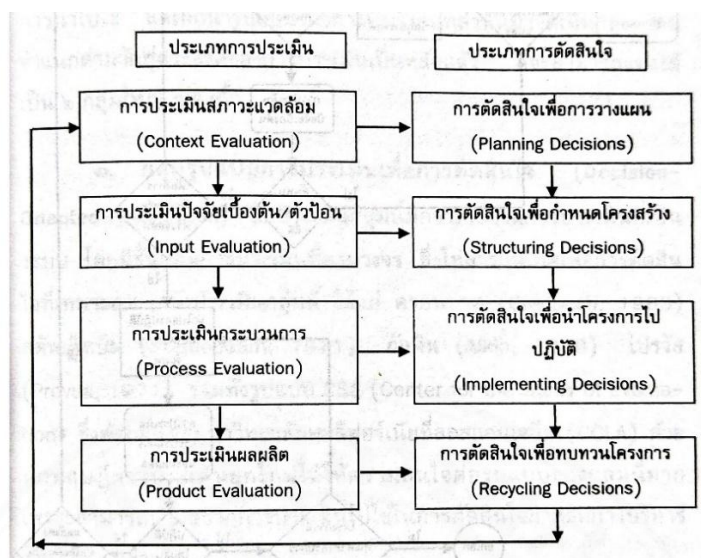
(1) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

(2) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

(3) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

(4) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติล้มเลิกหรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

³³ กนกกร ศิลปะวิโรจน์, “การประเมินโครงการเตรียมความพร้อมของนักเรียนเพื่อสอบเข้าศึกษาต่อมหาวิทยาลัยของรัฐของโรงเรียนเทพดินทร์วิทยาเชียงใหม่ โดยใช้ CIPP Model” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557), 21.



ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model³⁴

ต่อมา รูปแบบการประเมิน CIPP ภายหลังได้มีนักประเมินโครงการปรับปรุงยกต์นำเอาการประเมินผลกระทบโครงการ (Impact Evaluation) เข้ามาร่วมด้วย จึงกลายเป็นรูปแบบการประเมินแบบ CIPPI กล่าวคือ การประเมินผลกระทบของโครงการ (Impact Evaluation) หมายถึงการประเมินผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลผลิตของโครงการ หรือผลผลิตของโครงการก่อให้เกิดอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดหรือระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ ผลกระทบโครงการ อาจเป็นได้ทั้งทางบวกหรือทางลบ³⁵

นอกจากนี้ยังมีการปรับขยายส่วนของรูปแบบการประเมินของ CIPP Model โดยปรับขยายการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ออกเป็นการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) การประเมินประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) การประเมินความยั่งยืน (Sustainability Evaluation) และการประเมินการถ่ายทอดส่งต่อ (Transportability Evaluation) โดยที่ส่วนขยายของมิติการประเมินที่เพิ่มขึ้นนี้ มีความหมายครอบคลุมรวมถึงการประเมินผลผลิตเดิม

³⁴ เรื่องเดียวกัน, 21.

³⁵ ปาริชาติ พิทยานรเศรษฐ์, “การติดตามผลการดำเนินโครงการแก้ปัญหาหนี้สินของกำลังพล โดยร่วมกับการบูรณาการงานด้านสวัสดิการของหน่วย กรมศึกษา กรมกำลังพลทหารบก” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), 38.

และการประเมินผลลัพธ์ ทั้งนี้ความหมายของมิติการประเมินที่เพิ่มขึ้นพิจารณาได้จากการตั้งคำถามการประเมิน (Evaluation Questions) แต่ละมิติ³⁶ ดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) การประเมินผลกระทบ เป็นการประเมินโดยตั้งคำถามว่า สิ่งที่ได้รับผลประโยชน์ได้รับเกินไปกว่าเป้าหมายความต้องการที่จะได้รับตอบสนองตามความต้องการจำเป็นนั้น คือ อะไรบ้าง คำถามนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่ว่าสิ่งที่ได้รับเกินไปกว่าที่กำหนดไว้นั้นจะเป็นไปในทางบวกหรือทางลบก็ล้วนแต่เป็นผลกระทบทั้งสิ้น

(2) การประเมินประสิทธิผล เป็นการประเมินโดยตั้งคำถามว่า โครงการหรือสิ่งแทรกแซงบรรลุตอบสนองความต้องการจำเป็นของกลุ่มผู้รับประโยชน์ ได้อย่างครอบคลุมหรือไม่

(3) การประเมินความยั่งยืน เป็นการประเมินโดยตั้งคำถามว่า แนวทางการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ หรือเป็นทางการเกี่ยวกับการนำโครงการไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน คืออะไร คำถามดังกล่าวมุ่งพิจารณาประเมินความคงอยู่หรือความต่อเนื่องในการทำโครงการที่ประสบผลสำเร็จไปใช้ รวมถึงวิธีการในการรักษาไว้ ซึ่งความสำเร็จของโครงการดังกล่าว

(4) การประเมินการถ่ายทอดส่งต่อ เป็นการประเมินโดยตั้งคำถามว่า มีการนำโครงการหรือสิ่งแทรกแซงที่ประสบผลสำเร็จไปประยุกต์หรือปรับปรุงใช้ในที่อื่นๆ หรือไม่

จะเห็นว่ามิติการประเมินที่เพิ่มขึ้นทั้ง 4 ด้าน จากการขยายการประเมินผลผลิตตามรูปแบบการประเมิน CIPP เดิม นั้น แท้ที่จริงคือ การประเมินในส่วนที่สตีฟเฟิลบีม เรียกว่า “ผลลัพธ์” (Outcomes) ของโครงการนั่นเอง เพียงแต่เป็นการจำแนกและตั้ง คำถามการประเมินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นวิธีการนำรูปแบบการประเมิน CIPPIEST ไปใช้จึงยังคงมีลักษณะ เช่นเดียวกับการใช้รูปแบบการประเมิน CIPP ที่กล่าวผ่านมา รูปแบบการประเมินประเภทนี้ไม่เพียงแต่ประเมินว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เท่านั้น แต่เป็นการประเมินเพื่อให้ได้รายละเอียดต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจ

จากรูปแบบการประเมินที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการประเมินของไทเลอร์ (Tyler) เป็นการประเมินผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการประเมินของอัลคิน (Alkin) ที่จะมีการจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการ

³⁶ ฉันทนา สมานคุณ, “การประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยใช้รูปแบบ CIPPIEST Model: กรณีศึกษาโรงเรียนวัดสระแก้ว (รุ่งโรจน์ธนกุลอุปถัมภ์) จังหวัดอ่างทอง” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 41-42.

ตัดสินใจ ได้แก่ การประเมินระบบ การประเมินการวางแผนโครงการ การประเมินการนำไปใช้หรือการดำเนินโครงการ การประเมินเพื่อการปรับปรุงโครงการ และการประเมินเพื่อยอมรับโครงการเพื่อนำไปจัดทำรายงานสรุปให้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่เหมาะสม ส่งผลให้ผลการดำเนินโครงการมีความสอดคล้องกับแผนที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการประเมินของสคริฟเวน (Scriven) ที่มีจุดมุ่งหมายในการประเมินความก้าวหน้า เพื่อการปรับปรุงและพัฒนา และการประเมินผลสรุปเพื่อตัดสินคุณค่าของโครงการ รวมทั้งค้นหาสิ่งที่ดีเพื่อนำไปใช้กับสถานการณ์อื่น ๆ ได้ และรูปแบบการประเมินผลที่เป็นที่นิยมคือ รูปแบบการประเมินโครงการของสตัฟเฟิลบีม หรือที่เรียกว่า CIPP Model ซึ่งเป็นการประเมินสารสนเทศที่ครอบคลุม มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบด้วย บริบทหรือสภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิตของโครงการ ซึ่งต่อมาได้มีการประยุกต์รูปแบบการประเมิน CIPPI Model ที่เพิ่ม ผลกระทบ เข้ามาเป็นปัจจัยที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินได้อย่างครอบคลุมมากที่สุด ทำให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ละเอียดและครอบคลุมเพียงพอที่จะวิเคราะห์และอธิบาย เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามนโยบายการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

2.2.3.5 การประเมินความคุ้มค่า

การประเมินความคุ้มค่า³⁷ คือ การประเมินการดำเนินภารกิจของภาครัฐ เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ที่สมมูลกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งนี้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม โดยสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้

การประเมินความคุ้มค่า ถือเป็นการประยุกต์จากรูปแบบการประเมินของ Stufflebeam ที่เรียกว่า CIPP Model เป็นการประเมินที่เป็นขบวนการต่อเนื่องโดยพิจารณา ทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตสภาพแวดล้อม การประเมินความคุ้มค่านี้ต้องพิจารณาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)³⁸ ให้ความสำคัญกับการประเมินใน 3 มิติ คือ

³⁷ มานวิภา อินทรทัต, *การประเมินความคุ้มค่า*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (นนทบุรี: สหมิตร พรินติ้ง, 2549): 51 อ้างถึงใน สิทธิศักดิ์ แสงทอง, “ประเมินผลกระทบโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT),” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 24-26.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี : การประเมินความคุ้มค่า*, (กรุงเทพฯ), 4, <http://web.sut.ac.th/qa/pdf/Knowledge-general/14-Worthwhile.pdf>.

(1) ประสิทธิภาพ หมายถึง การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ด้าน คือ ประสิทธิภาพการผลิตและการประหยัด

(2) ประสิทธิผล เป็นการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติการกิจ โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการปฏิบัติการกิจว่าสอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับที่กำหนดไว้ก่อนการดำเนินการหรือไม่ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด 3 ด้าน คือ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการกิจ ความพึงพอใจ และคุณภาพการให้บริการ

(3) ผลกระทบ หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการกิจที่คาดหมายตั้งใจ และไม่ได้คาดหมาย ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการกิจ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานอื่นหรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่ ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบทั้งทางด้านบวกและทางลบทั้งในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจของภาครัฐด้วย

การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการภาครัฐจะมีลักษณะเพื่อการบริหารสังคม และเป็นองค์กรที่ไม่มุ่งผลกำไร และวัตถุประสงค์ของโครงการส่วนใหญ่ มักจะไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ซึ่งการพิจารณาผลลัพธ์จากประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบ ต้องใช้ข้อมูลเป็นจำนวนมาก อันเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในผลของการประเมิน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ความรู้ของศาสตร์ในสาขาต่างๆ เช่น สาขาสังคมวิทยา การบริหารและนโยบาย สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาจิตวิทยา ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการประเมินความคุ้มค่ามีความผิดพลาด ประเด็นในการประเมินจึงประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของโครงการ ต้องมีความชัดเจน ต้นทุนของโครงการในการลงทุนต้องลดลงในแต่ละปี ตลอดวัฏจักรของโครงการ วิธีการประเมินและประมาณการต้นทุนของโครงการ ต้องมีระยะเวลาการดำเนินโครงการที่ถูกต้อง โดยพิจารณาจากอายุการใช้งาน รายรับหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการ

2.2.3.6 กระบวนการประเมินผลนโยบาย

เมื่อมีการประกาศนโยบายและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น การที่จะทราบว่านโยบายบรรลุผลหรือไม่ จำเป็นต้องมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และต้องถูกต้องตามหลักการและวิธีการ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความเที่ยงตรง และเที่ยงธรรม ดังนั้นกระบวนการประเมินผลนโยบาย จึงมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

สัญญา เคนาภูมิ³⁹ ได้นำเสนอแนวคิดกระบวนการประเมินผลนโยบายของ Charleso Jones แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

(1) การกำหนดรายละเอียด (Specification) จะทำการประเมินอะไรบ้าง เนื่องจากเป้าหมายบางนโยบายมีความชัดเจน เช่น นโยบายสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สามารถทราบแน่ชัดว่าเพิ่มปีละเท่าไร ดังนั้นการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ต้องการประเมิน จะทำให้นักประเมินผลสามารถทราบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง กับการประเมินนโยบายและสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลนโยบายนั้น ๆ ได้ชัดเจน

(2) การวัดผล (Measurement) เมื่อกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินอะไรแล้ว จากนั้นต้องทำการวัดผล การวัดผลต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ทำการประเมินเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่เก็บจากความรู้สึกหรือความประทับใจที่ต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามการวัดผลจะต้องมีเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

(3) การวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมหรือที่วัดผลออกมาแล้ว เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ไปจนถึงการใช้ความประทับใจหรือการใช้ประสบการณ์วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ คือความสามารถจัดทำข้อสรุปว่าประสิทธิภาพของนโยบายเป็นอย่างไรอันจะนำไปสู่การตัดสินใจคุณค่าของนโยบาย

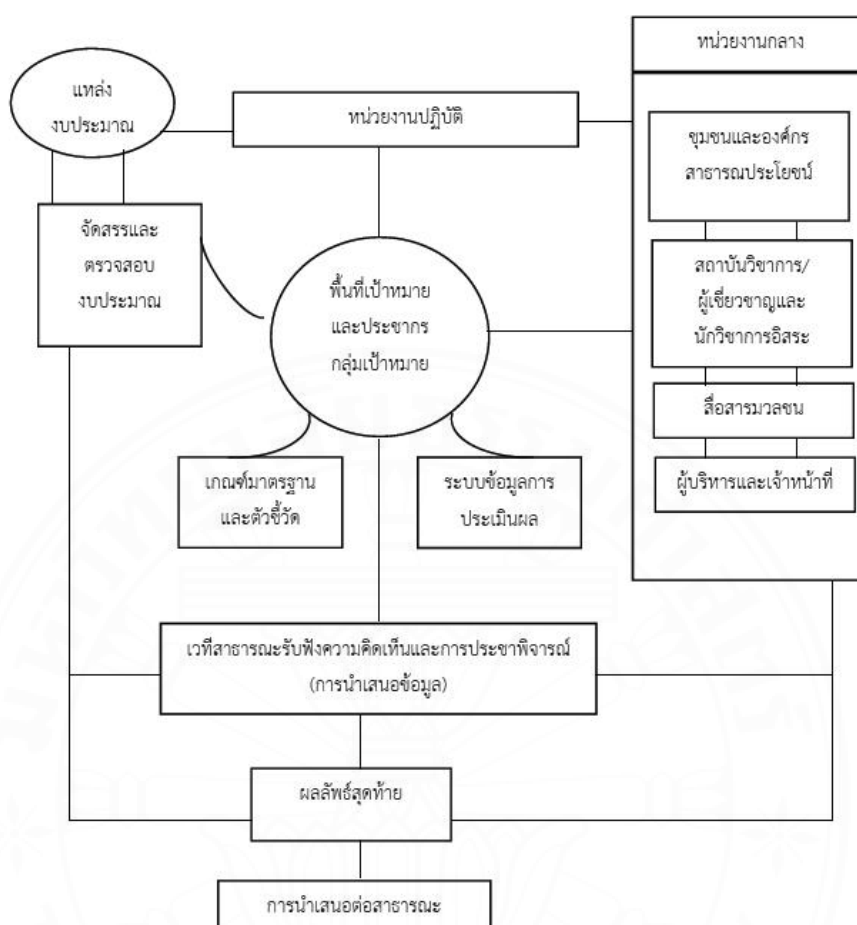
สำหรับนักวิชาการไทยที่ได้รับการยอมรับจากวงวิชาการนโยบายศาสตร์ ได้มีการนำเสนอแนวความคิดการประเมินผลนโยบายแบบเปิด ถือได้ว่าเป็นมิติใหม่แห่งการประเมินผลที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในบริบททางสังคมไทยอย่างมาก ซึ่งจะต้องถูกประเมินด้วยวิธีการที่ชัดเจน ดังเช่น สัญญา เคนาภูมิ⁴⁰ ที่ได้นำแนวความคิดการประเมินผลนโยบายแบบเปิดของ สุนทร เกิดแก้ว มาวิเคราะห์กระบวนการประเมินผลนโยบาย ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ (1) การกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ (2) การสร้างแบบจำลองผลกระทบเชิงสาเหตุและผล (3) การพัฒนารูปแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสม (4) การสร้างมาตรวัดดัชนีต่าง ๆ สำหรับการวัดค่าตัวแปร (5) การเก็บรวบรวมข้อมูลและ (6) การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความสิ่งที่ค้นพบ

³⁹ สัญญา เคนาภูมิ, “การประเมินผลนโยบายสาธารณะ : หลักการ รูปแบบ และวิธีการ,” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี* 11, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2560): 42, https://kjna.ubru.ac.th/j_files/document/JUR100053.pdf.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, 42.

ในขณะที่มีนักวิชาการไทยอีก 2 ท่าน คือ นันทพงศ์ อินทอง และวรเดช จันทรศร⁴¹ ได้นำตัวแบบการประเมินแบบใหม่ของ วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล ที่มีชื่อว่าการประเมินแบบระบบเปิดมาอธิบายซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนการประเมินผล แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก เป็นการวางแผนการประเมิน การประเมินผลเริ่มจากการกำหนดหน่วยที่จะทำการวิเคราะห์หรือประเมิน ขั้นตอนที่ 2 การจัดเตรียมองค์การ เป็นการจัดเตรียมองค์การกลางการประเมินผลโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่ 3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดชุดข้อมูลสำหรับการประเมินผล และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะเปิดกว้างและที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาให้ข้อมูลหรือร่วมในการประเมินผลโดยตรง ขั้นตอนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวม จะนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเกณฑ์และตัวชี้วัด การประเมินที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินผล จะเปิดโอกาสให้สาธารณะชนที่สนใจมาร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทีมงานประเมินผล และขั้นตอนสุดท้าย เป็นการนำเสนอต่อสาธารณะชน เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือการขยายผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนเป้าหมายจะได้รับบริการที่ดี ทัวถึงและเป็นธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากบริการของรัฐ การประเมินผลการดำเนินงานในระบบเปิด ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ดังภาพ

⁴¹ นันทพงศ์ อินทอง และวรเดช จันทรศร, “การประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์,” *วารสารสมาคมนักวิจัย* 23, ฉ.1 (มกราคม – เมษายน 2561): 77-78,
http://www.ar.or.th/ImageData/Magazine/10048/DL_10380.pdf?t=636879814312588480.



ภาพที่ 2.6 กระบวนการประเมินผลในระบบเปิด 5 ขั้นตอน⁴²

2.2.3.7 หลักเกณฑ์การวัดผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะอาจจะกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ว่าต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายในลักษณะใด ทำให้ลักษณะของการประเมินผลย่อมแตกต่างกัน การกำกับติดตามประเมินผลนโยบาย จะทำให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานตามเงื่อนไขของเวลา งบประมาณ ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน ตลอดจนความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในขณะดำเนินงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายต่อไป

⁴² เรื่องเดียวกัน, 77-78.

ในการกำกับติดตาม การประเมินผลนโยบายให้สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องคำนึงถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะดังที่ อติพร เกิดเรือง⁴³ ได้กล่าวไว้ 11 ประการ ดังนี้

(1) การวัดประสิทธิผล (Effectiveness Measurement) คือ การพิจารณาว่าผลของนโยบายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งนิยามวัดออกมาเป็นหน่วยของสินค้าและบริการ โดยตีออกมาเป็นตัวเงิน โดยปกติการวัดประสิทธิผลของนโยบายมักจะกระทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดลง โดยการประเมินภาพรวมหรือการประเมินช่วงดำเนินงานผ่านไประยะเวลาหนึ่งและสรุปผล การวัดประสิทธิผลจะประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ **ระดับการบรรลุเป้าหมาย** เช่น การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น **ระดับการมีส่วนร่วม** โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมซึ่งวัดจากจำนวนประชากร ความถี่ ระดับ และกิจกรรม **ระดับความพึงพอใจ** เป็นเกณฑ์ระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาจากสัดส่วนของประชากรที่พึงพอใจกับมาตรการโครงการ การบริการของรัฐ **ระดับความเสี่ยงของโครงการ** เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อดูว่าโครงการมีความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ ซึ่งจะประเมินจากความเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

(2) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency Measurement) ประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ 1) การวัดประสิทธิภาพแบบ Allocative Efficiency เป็นแนวคิดดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานโดยเป็นการวัดเฉพาะสัดส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (Output/Input) ถือเป็นแนวคิดที่ล้าสมัย ดังนั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะโดยใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพนั้นจะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) 2) การวัดประสิทธิภาพตามทฤษฎี X-Efficiency มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การวัดจากการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพแวดล้อมเป็นหลัก (Data Environment Analysis) โดยมุ่งให้ความสำคัญในการสร้างความเข้าใจวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่าทำไมประสิทธิภาพมักไม่เป็นไปตามความเป็นจริงสำหรับการทำงาน ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพด้านแรงจูงใจการทำงานในหน่วยงาน ประสิทธิภาพด้านแรงจูงใจจากภายนอก และประสิทธิภาพปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับการตลาด ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพตามทฤษฎีนี้ จึงเป็นการวัดการจัดระเบียบกระบวนการผลิตใหม่เป็นการวัดแรงจูงใจภายในองค์กร ความเบี่ยงเบน ความไม่สมบูรณ์ในการทำงานรวมถึงกรรมวิธีการผลิต ที่เรียกว่า Performance หมายถึง การทำสิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดทางเลือกใหม่ ๆ ตลอดทุกขั้นตอนการผลิต

⁴³ อติพร เกิดเรือง, หลักการประเมินนโยบายสาธารณะ, 104-128.

(3) การวัดความเพียงพอ (Adequacy Measurement) ความเพียงพอเป็นปัญหาสำคัญของนโยบายแผนและโครงการของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการมีระบบการเมืองและการบริหารที่ไม่เหมาะสม ความเพียงพอจะพิจารณาจากลักษณะความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล โดยมี 4 แบบ คือ แบบที่ 1 มีงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายที่คงที่ (Fixed Costs) ส่วนประสิทธิผล (Effectiveness) จะมีความแปรผัน การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน แบบที่ 2 กำหนดระดับของประสิทธิผลคงที่ (Fixed Effectiveness) แต่ค่าใช้จ่ายแปรเปลี่ยนได้ การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ประสิทธิผลที่เท่ากัน (Equal Effectiveness Analysis) แบบที่ 3 มีประสิทธิผลและค่าใช้จ่ายที่แปรผัน การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลแปรผัน (Variable Cost, Variable Effectiveness Analysis) แบบที่ 4 ค่าใช้จ่ายคงที่และประสิทธิผลคงที่ การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเท่ากัน และประเมินประสิทธิผลเท่ากัน

(4) การวัดความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค (Equity Measurement) คือ การจัดสรรผลประโยชน์และบริการให้กลุ่มต่าง ๆ อย่างยุติธรรม โดยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) การเข้าถึงที่เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม ให้ได้รับบริการสาธารณะ 2) การจัดสรรทรัพยากร 3) การกระจายผลประโยชน์ 4) ความเสมอภาค เพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะโดยปราศจากอคติไม่แบ่งแยกกลุ่ม

(5) การวัดความพอใจ (Satisfaction Measurement) เป็นการวัดอัตราส่วนระหว่างความคาดหวังกับความเป็นจริง ซึ่งประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ 1) ระดับความพึงพอใจ เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน 2) การรับหรือคัดค้าน เป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการ นโยบายของหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

(6) การวัดการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) เป็นการพิจารณาว่านโยบายนั้นได้ตอบสนองความต้องการ ความชอบ และค่านิยมของกลุ่มเป้าหมาย (Particular) หรือไม่

(7) การวัดความก้าวหน้า (Progress Measurement) เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกิจกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดตามแผนการประเมินความก้าวหน้า ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ตัว คือ 1) ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา 2) จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ 3) ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณ บุคลากรสัมพันธ์กับเวลา 4) ระยะเวลาที่ใช้ไป 5) ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ (Economic viability) เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางการเงินของโครงการ 6) สมรรถนะด้านสถาบัน (Institution capacity) เป็นตัวชี้วัดความสามารถ

ของหน่วยงานในการบริหารโครงการ 7) ความเป็นไปได้ในการขยายผล เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืน โดยพิจารณาความสามารถในการพึ่งตนเอง โอกาส และช่องทางในการขยายผลการดำเนินโครงการ ประสบความสำเร็จด้วยดี

(8) การวัดความเสียหายของโครงการ (Externalities Measurement) เป็นเกณฑ์สำคัญในการประเมินโครงการเพื่อเป็นหลักประกันในการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐในลักษณะของผลกระทบภายนอก ซึ่งสร้างภาระให้ประชาชนที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทางสังคมที่ต้องเสียไป และผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถเป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการที่ครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ และทรัพยากร

(9) การวัดผลกระทบ (Impact Measurement) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบในทางบวกและทางลบของการดำเนินนโยบาย เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้ดีที่สุด มีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่ามากที่สุด อันเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บริหารต่อการดำเนินการของนโยบาย การวัดผลกระทบจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ครอบคลุม ได้แก่ การระบุปัญหาความจำเป็น การกำหนดวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหา การวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุด การปรึกษาหารือความคิดเห็นและทบทวน การสรุปผลและคำแนะนำ การสร้างกลยุทธในการดำเนินการและการติดตามผลการดำเนินการ

(10) การวัดความเหมาะสม (Appropriate Measurement) จะต้องใช้การพิจารณาหลายเกณฑ์มาประกอบกัน เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเพียงพอ ความเป็นธรรม และการตอบสนองความต้องการ เป็นต้น

(11) การวัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Measurement) คือ การที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาใช้ในการประเมินผลโครงการได้ โดยจะต้องนำมาปรับให้มีความเหมาะสมกับลักษณะและบริบทของโครงการ รวมถึงยังสามารถวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการได้เช่นกัน

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบ

แนวทางการศึกษาเรื่องผลกระทบ เป็นการนำคำนิยามความหมายของผลกระทบ เพื่อการสร้างความรอบความคิดและแนวทางการศึกษาตัวชี้วัดเพื่อใช้วิเคราะห์ถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ ที่มีต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลที่ได้รับผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

2.3.1 ความหมายของผลกระทบ

อำนาจ วงษ์พานิช ให้ความหมายของผลกระทบ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ อาจขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือผลกระทบต่อสถานการณ์ต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม⁴⁴

เกษม จันทรแก้ว ให้ความหมายของผลกระทบ (Impact) คือ การเปลี่ยนแปลงขนาด และทิศทางจากสภาพเดิม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือการเปลี่ยนไปของบทบาทหน้าที่ทั้งใน ทางบวกซึ่งอาจให้ค่าผลกระทบทางบวก (Positive) และในทางลบซึ่งอาจให้ค่าผลกระทบทางลบ (Negative) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลกระทบของการกระทำการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ⁴⁵

ผลกระทบสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท สามารถแบ่งได้ตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในเชิงคุณค่า ตามระยะเวลา ระดับความเข้มข้น หรือแบ่งตามแง่มุมของทิศทางผลกระทบ ซึ่งแยกย่อยเป็นผลกระทบทางตรง (Direct Impact) และผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact) ดังเช่นตารางดังนี้

⁴⁴ นริศ แบนอัน, “การศึกษาผลกระทบของโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมของ กฟผ. แม่เมาะ ที่มีต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560), 8.

⁴⁵ สุภัทรา ดันเงิน, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังต่อชุมชน บ้านแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี” (วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 26.

ประเภทของผลกระทบ	ความหมาย
ผลกระทบทางบวก – ผลกระทบทางลบ ผลกระทบทางบวก ผลกระทบทางลบ	การแยกแยะผลกระทบตามผลดี- ผลเสียที่เกิดขึ้นต่อผู้รับผลกระทบ เกิดผลดีกับผู้ได้รับผลกระทบ เกิดผลเสียกับผู้ได้รับผลกระทบ
ผลกระทบในวงกว้าง – ผลกระทบในขอบเขตจำกัด ผลกระทบในวงกว้าง ผลกระทบในขอบเขตจำกัด	การแยกแยะผลกระทบตามขอบเขตพื้นที่ทางกายภาพที่รับผลกระทบ กระทบกระเทือนคนจำนวนมาก แม้ว่าอาจจะเป็นการกระทบกระเทือนเพียงเล็กน้อย สามารถชี้แจงระบุผลกระทบได้ครบถ้วนและชัดเจนได้ง่าย
ผลกระทบเข้มข้น – ผลกระทบบางเบา ผลกระทบเข้มข้น ผลกระทบบางเบา	การแยกแยะผลกระทบตามความหนัก – เบาของผลกระทบที่มีต่อผู้รับผลกระทบ ผู้ได้รับผลกระทบได้รับผลกระทบหนัก ผู้ได้รับผลกระทบได้รับผลกระทบเบา
ผลกระทบต่อเนื่อง – ผลกระทบเป็นระยะ ผลกระทบต่อเนื่อง ผลกระทบเป็นระยะ	การแยกแยะผลกระทบตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นตลอดเวลาที่มีกิจกรรมและโครงการนั้นๆ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในบางช่วงเวลาที่กิจกรรมและโครงการนั้นๆ
ผลกระทบถาวร – ผลกระทบชั่วคราว ผลกระทบถาวร ผลกระทบชั่วคราว	การแยกแยะผลกระทบตามความคงทนถาวรของผลกระทบ ผลกระทบที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบนิรันดร์ ผลกระทบสามารถจะเปลี่ยนแปลงได้เรื่อยๆ

ภาพที่ 2.7 ประเภทและความหมายของผลกระทบ⁴⁶

จากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปความหมายของ “ผลกระทบ” คือ ผลที่เกิดจากการกระทำของเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระทำและสภาพแวดล้อมในขณะนั้น

2.3.2 นิยามของผู้รับผลกระทบ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจำเป็นจะต้องจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยยึดหลักการรวมผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด (Inclusiveness) สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวิเคราะห์ผลกระทบแบ่งเป็น กลุ่มผู้เสียประโยชน์ และกลุ่มผู้ได้ประโยชน์

กลุ่มผู้เสียประโยชน์ คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการในด้านลบ เช่น เป็นผู้สูญเสียที่ดินทำกิน กลุ่มนี้จะเป็นผู้ได้รับน้ำหนักมากที่สุดในการศึกษาผลกระทบและการจัดการมีส่วนร่วม

กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการทางบวก เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์กระแสไฟฟ้าจากการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, 26.

หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป้าหมายของเขื่อนเพื่อการชลประทาน เนื่องจากกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ จึงอาจถือว่าประโยชน์ของคนกลุ่มนี้ได้รับการพิทักษ์และนำเสนอโดยเจ้าของโครงการแล้วไม่จำเป็นต้องเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้เป็นพิเศษกว่ากลุ่มอื่น

ดังนั้น การศึกษาผลกระทบควรแยกแยะกลุ่มคนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบแบ่งเป็นกลุ่มผู้เสียประโยชน์และกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และศึกษาให้เข้าใจถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของผู้ได้รับผลกระทบเพื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของสถานการณ์ รวมถึงการทำความเข้าใจองค์กรชุมชนและกระบวนการตัดสินใจประกอบการวิเคราะห์

2.3.3 การบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สุทธิศักดิ์ ไกรสรสุทธาสินี⁴⁷ กล่าวว่า การบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 แนวทางเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) เป็นการวางกรอบองค์ธุรกิจควรดำเนินการอย่างไรในเรื่องการจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวทางที่ 2 แนวทางเชิงเครื่องมือ (Instrumental Approach) หรือเชิงกลยุทธ์ทางธุรกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยให้องค์กร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางธุรกิจได้อย่างไร และแนวทางที่ 3 แนวทางการยึดตามบรรทัดฐานในการปฏิบัติ (Normative Approach) ซึ่งเสนอว่าองค์กรธุรกิจควรดำเนินการอย่างไรในเรื่อง ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้เป็นไปตามหลักการด้านคุณธรรมจริยธรรม (Moral Principles) ซึ่งยึดถือความเป็นธรรมมากกว่าหลักการด้านอรรถประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Utilitarian Principles) ซึ่งยึดแต่ความชอบธรรมตามกฎหมาย (Legitimacy) จากความสัมพันธ์ตามสัญญาที่มีลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการเท่านั้น

วิธีสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็คือการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม (Engagement) หมายถึง ความพยายามทั้งหมดขององค์กรในการทำความเข้าใจและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมต่างๆ จนถึงการจัดสนใจในงานขององค์กรซึ่งเป็นที่พึงโอกาสและอุปสรรคต่อองค์กรในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

⁴⁷ สุทธิศักดิ์ ไกรสรสุทธาสินี, *ความรับผิดชอบต่อธุรกิจต่อสังคม*, (สมุทรสาคร: บริษัท แพลนพรินต์ติ้ง จำกัด, 2556) อ้างถึงใน โสธญา เนื่องกุ่มพร, “ความสัมพันธ์ระหว่างกาเปิดเผยความรับผิดชอบต่อสังคมกับต้นทุนเงินทุนของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย,” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาบัญชีมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560), 5.

2.3.4 แนวคิดที่เกี่ยวกับผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

อ้อย ถือว่าเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายนำมาซึ่งรายได้ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนั้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจึงถูกควบคุมและกำกับดูแลโดยรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันผ่านการออกกฎหมายบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งสร้างผลกระทบต่อกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการออกกฎหมายดังกล่าว คือ โรงงานน้ำตาล ที่สูญเสียผลประโยชน์จากค่านิยาม ผลพลอยได้ (กากอ้อย) ที่โรงงานน้ำตาลนำมาใช้ในการผลิตพลังงานความร้อนที่ใช้ในกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายโดยทำเป็นเชื้อเพลิงของเตาหม้อน้ำ (Boiler) ในกระบวนการผลิตน้ำตาลทราย ทำให้ได้ไอน้ำซึ่งสามารถนำไปใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยการนำไปขับเคลื่อนกังหันไอน้ำ (Turbine) ด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และสามารถจำหน่ายให้กับการไฟฟ้าได้

วรศรา งามพินิจ⁴⁸ ได้เสนอแนวความคิด ของ Harrod and Domar ซึ่งได้มีการพัฒนาทฤษฎีหรือ แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและทุนที่ต้องการ โดยทั้งสองมีแนวคิดว่า การลงทุนเป็นหัวใจสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มความสามารถในการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจอีกด้วย รวมทั้งยังเป็นการรักษาระดับการจ้างงานให้เต็มที่ ซึ่งต้องอาศัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงพอที่จะดูดซับเงินออมและเป็นที่ต้องการสำหรับการลงทุนให้เกิดรายได้ในระดับการจ้างงานเต็มที่ จากการตั้งข้อสมมุติฐานของตัวแบบไว้ว่าผลผลิตของหน่วยเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นหน่วยผลิตอุตสาหกรรมหรือระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่ลงทุนในหน่วยเศรษฐกิจนั้นๆ

⁴⁸ วรศรา งามพินิจ, “การศึกษาผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากการสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 3 ของประชาชนในเขต อ.เมือง จ.นครพนม,” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญา มหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555 อ้างถึงใน นริศรา แบบอ้น, “การศึกษ ผลกระทบของโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมของ กฟผ. แม่เมาะ ที่มีต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน,” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญา มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560), 9.

2.3.5 แนวคิดที่เกี่ยวกับผลกระทบทางสังคม

พงษ์เทพ จิตดวงเปรม⁴⁹ ได้นำแนวคิดของ เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ มากกล่าวว่า ผลกระทบทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดจากแหล่งกำเนิดผลกระทบ (Source) ซึ่งเป็นต้นเหตุให้เกิดผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงทางสังคม (Impacts) ได้แก่ การเกิดสึนามิ โครงการสร้างทางด่วน การวางแผนพื้นที่ท่องเที่ยว ปัญหาเด็กท้องก่อนวัย เป็นต้น ดังนั้นจึงก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมในหลายระดับตั้งแต่ระดับบุคคลไปจนถึงระดับสังคมมหภาค ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางต้น ทางอ้อมกับ ปฏิกริยาของบุคคลหรือสังคม ระยะเวลาของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นระยะสั้นหรือสะสมระยะยาว หรือความถี่ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว รวมถึงพื้นที่ของผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดในระดับบุคคลจนถึงระดับนานาชาติ ทั้งนี้ผลกระทบอาจเชื่อมโยงไปถึงในหลายด้าน เช่น ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศที่อาจลดลง ด้านคุณค่าในการใช้ชีวิต การใช้ประโยชน์ที่อาจก่อให้เกิดทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไป และความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามต้นเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบ เป็นต้น โดยผลกระทบทางสังคมได้คำนึงถึงทั้งในแง่ของผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และประชากรในสังคมที่ได้รับผลกระทบทั้งในแบบรายบุคคล และแบบส่วนรวม ทำให้วิถีชีวิตและความสัมพันธ์ทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป อันส่งผลต่อทัศนคติ ความเชื่อและการสั่งสมประสบการณ์ในสังคม

จากที่กล่าวข้างต้น ผลกระทบทางสังคมทำให้เกิดการตระหนักถึงคุณค่าทางสังคมอันเกิดจากการดำเนินงานขององค์การที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย พันธกิจขององค์การ คือ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ที่ประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

ผู้วิจัยสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าการศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 จะเน้นการศึกษากลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในแต่ละสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของแต่ละช่วงเวลาทั้งในแง่ผลกระทบทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ

⁴⁹ เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ, *การประเมินผลกระทบทางสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (พิษณุโลก:

โรงพิมพ์พิษณุโลกเปเปอร์แอนด์ซัพพลาย, 2553): 62, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จิตดวงเปรม, “ผลกระทบทางสังคมโดยองค์กรสอนดนตรีในชุมชนแออัด เขตคลองเตย จังหวัดกรุงเทพมหานคร,” (ดุชนิพนธ์, วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 21.

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504-2564

นายพชร อินทร์วงศ์⁵⁰ ได้ศึกษา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504-2564 พบว่า การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยประกอบด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยที่สำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาล เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 – 2508 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งล้วนมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยภายในประเทศ ให้สามารถผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยให้มีศักยภาพต่อการแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายไปตลาดโลก และปัจจัยภายนอก คือ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควต้าสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ภาควิชาความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) พ.ศ. 2535 และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 ประกอบกับความต้องการของน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายจากเดิมที่เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก อันส่งผลต่อภาคเอกชนในการเข้าร่วมลงทุนสร้างโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่และขยายการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ทำให้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นจากการจัดเก็บภาษี การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตสินค้าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในด้านการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการเกิดปัญหามลพิษทางน้ำจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาไร่อ้อยเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตทำให้เกิดปัญหา PM2.5

⁵⁰ พชร อินทร์วงศ์, “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2547), 325-328.

2.4.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

นางสาวมะภูษณาวดี โกสุมบงกช⁵¹ ได้ศึกษา ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2527 – 2546 รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยรัฐบาลควบคุมปริมาณการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายผ่านงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณทั้งหมด และอีกส่วนหนึ่งได้รับงบประมาณจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่มาจากการเรียกเก็บจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้ พ.ศ. 2536-2539 รัฐบาลจ่ายเงินงบประมาณให้แก่สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายมากที่สุด โดยเฉพาะ พ.ศ. 2536 และ 2537 รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยผลต่างราคาอ้อยขึ้นต้นต่ำกว่าราคาขึ้นสุดท้ายแทนชาวไร่อ้อย โดยน้ำตาลทรายภายในประเทศมีราคาแพงกว่าราคาจำหน่ายในตลาดโลก ชดเชยกับส่วนที่รัฐต้องชดเชยให้แก่ผู้ผลิต นโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาอ้อยให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย เช่น มาตรการรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก มาตรการควบคุมปริมาณการผลิต การนำเข้าและส่งออก มาตรการทางด้านภาษี นโยบายส่งเสริมการใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออก กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย นโยบายส่งเสริมการผลิตเอทานอล และผลกระทบจากระบบ 2 ราคา คือ การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก โดยการกำหนดเพดานราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ไม่ได้ปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด ทำให้ผู้ผลิตได้รับประโยชน์เชิงบวกจากนโยบายของรัฐมากกว่าราคาในประเทศโดยรัฐบาลกำหนดเพดานราคาจำหน่ายไว้คงที่ในระดับเดียวกันเป็นเวลาหลายปีเนื่องจากความแปรปรวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก (พ.ศ. 2527-2535) ในขณะเดียวกันผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศเสียประโยชน์ โดยรัฐบาลสามารถผลกระทบส่วนใหญ่ในการอุดหนุนผู้ผลิตในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้แก่ผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศซึ่งผลกระทบจากนโยบายรัฐส่วนใหญ่เป็นผลมาจากนโยบายยกระดับราคาอ้อยมากกว่านโยบายระบบ 2 ราคา

⁵¹ มะภูษณาวดี โกสุมบงกช, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 136-141.

2.4.3 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย

นางสาวศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์⁵² ได้ศึกษา ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย พบว่า ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมราคาของสินค้าและบริการเป็นไปตามกลไกราคา (Price Mechanism) กล่าวคือ ราคาสินค้าและบริการจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทาน ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในสินค้าและบริการบางประเภทมีลักษณะเป็นสินค้าหรือบริการที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน หากรัฐปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด อาจส่งผลให้ราคาสินค้าหรือบริการมีความผันผวนและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นในการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการบางชนิดตามหลัก Price Control เช่น การตรวจตราราคา การตรึงราคา รวมถึงการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ เป็นต้น โดยเฉพาะน้ำตาลทรายที่เป็นสินค้าที่มีความสำคัญในประเทศไทยและการส่งออก อันเป็นสินค้าในครัวเรือนและสินค้าพื้นฐานในอุตสาหกรรมอื่นๆ ในอดีตที่ผ่านมาน้ำตาลทรายประสบปัญหาความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์ของการจำหน่ายน้ำตาลทรายระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย ทำให้รัฐจึงแก้ไขปัญหาโดยการประกาศใช้กฎหมาย 2 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลทราย คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีสาระสำคัญในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายในอัตราส่วน 70 : 30 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ประกาศให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม รวมถึงกำหนดราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทราย เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำตาลทรายผันผวนตามราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ซึ่งจากการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศดังกล่าวส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำตาลทรายที่ไม่เพียงพอได้ รวมถึงยังก่อให้เกิดปัญหาการจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดมืด ดังนั้นรัฐจึงควรใช้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทราย “กึ่งลอยตัว” กล่าวคือ รัฐควรปล่อยให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายอย่างเสรี แต่มิให้ต่ำกว่าราคาเพดานขั้นต่ำหรือสูงกว่าเพดานขั้นสูงที่รัฐกำหนด เพื่อให้เกิดความแตกต่างทางด้านราคาน้อยที่สุด และมาตรการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ และแก้ไขปัญหาราคาและปริมาณน้ำตาลทรายได้

⁵² ศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์, “ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 271-277.

2.4.4 ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย

นางสาวพันธุวรรณ พันธุ์สายเชื้อ⁵³ ได้ศึกษา ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับต้นๆของโลก โดยน้ำตาลทรายเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญในการส่งออกของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2560 ประเทศบราซิล ได้ยื่นฟ้องร้องต่อ WTO ในกรณีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทราย โดยเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง AOA และ SCM ซึ่งการฟ้องร้องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก ทั้งนี้ตามกลไกการระงับข้อพิพาทของ WTO ได้มีการกำหนดให้คู่กรณีได้มีการเจรจาข้อพิพาทก่อนที่ประเทศบราซิลจะเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยุติการแทรกแซงการกำหนดราคา รวมไปถึงการกระทำอื่นๆ อันเป็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงมีการประกาศยกเลิกโครงสร้างอ้อยและน้ำตาลแบบเดิม สู่การสร้างโครงสร้างใหม่ รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 และหลักเกณฑ์บางประการให้สอดคล้องกับ WTO แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีการออกมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้น อันอาจเป็นการเข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออกอันไม่สอดคล้องพันธกรณี อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะแก้ไขยังอยู่ในกระบวนการออกกฎหมายภายใต้ระบบนิติบัญญัติ ดังนั้นประเทศไทยจะต้องมีการเร่งการตรากฎหมาย รวมถึงการยกเลิกมาตรการที่เข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออกเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายได้

⁵³ พันธุวรรณ พันธุ์สายเชื้อ, “ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย” (การค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), 68-72.

2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2565

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติ 11 หมวด 87 มาตรา มีสาระสำคัญ คือ กำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล ประกอบกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยแต่ละคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกัน เพื่อจัดระเบียบต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อันเป็นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในระยะยาว และเพื่อกำหนดราคาอ้อย โดยเสรีตามกฎของตลาดโลก ประกอบด้วย หลักเกณฑ์การปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย ระเบียบการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และกำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ตลอดจนการส่งเสริมหรือวิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ นับได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่เมื่อภายหลังการฟ้องร้องของรัฐบาลบราซิล ทำให้เกิดการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการอุดหนุนการส่งออก รวมถึงระงับข้อพิพาทที่รัฐบาลบราซิลกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยต่อ WTO จึงเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และเพื่อประโยชน์ต่อชาวไร่อ้อย ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาล และผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตามก็เกิดข้อคัดค้านของผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขในมาตรา 4 โดยมีข้อความดังนี้

“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลไม่ว่าจะอยู่ในรูปใดที่ผลิตได้จากอ้อยและให้หมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งได้จากการหีบอ้อยในกระบวนการผลิตของโรงงาน และน้ำอ้อยซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นไม่ว่าจะใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายหรือไม่ และในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณ ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย

“ผลพลอยได้” หมายความว่า กากอ้อย กากน้ำตาล และให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

โดยผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลกล่าวว่า กากอ้อย กากตะกอนกรองและ ผลพลอยได้ต่างๆ จากการผลิตน้ำตาล ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงงานน้ำตาลตามข้อตกลงระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานที่ยึดเป็นหลักการของการแบ่งปันรายได้ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ “กากอ้อย” เป็นขยะอุตสาหกรรม ที่ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลต้อง รับภาระในการกำจัดตามกฎหมายโรงงาน เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้ลงทุนนำขยะ ดังกล่าว ไปใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า ดังนั้น การเพิ่มเติมมาตรา 4 ในส่วนค่านิยาม “ผลพลอยได้” นอกเหนือจากที่ตกลงไว้ จะสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล และนำมาสู่ ความขัดแย้งในที่สุด อันจะทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไทยอ่อนแอลง⁵⁴ ซึ่งปัจจุบันยังเกิด ประเด็นข้อถกเถียงในบทนิยามนี้

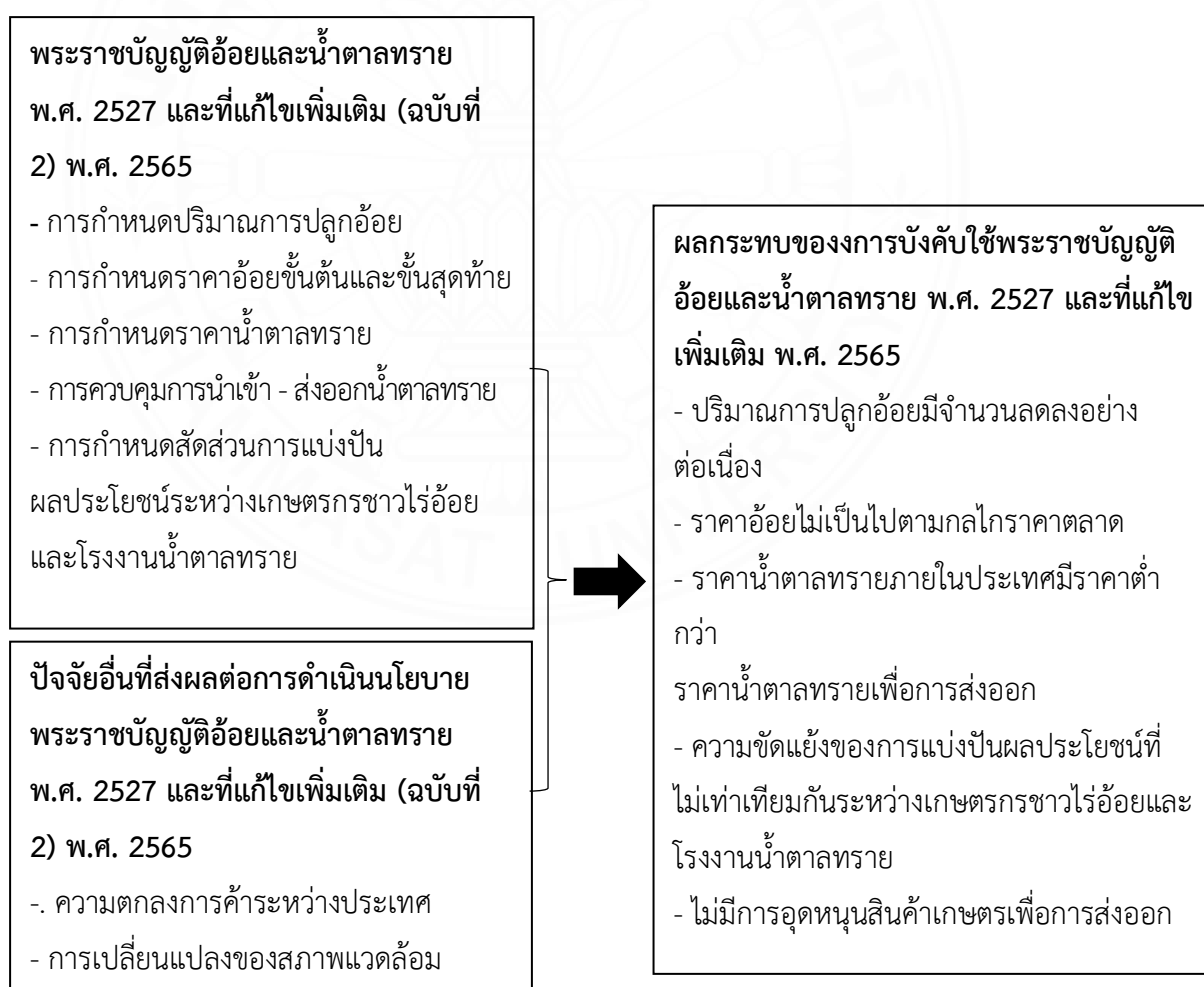
⁵⁴ กรุงเทพธุรกิจ, “57 โรงงานน้ำตาล ค้านร่างแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยฯ ที่เพิ่มกากอ้อยใน “ผลพลอยได้,” กรุงเทพธุรกิจ, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2568, <https://www.bangkokbiznews.com/business/971836>.

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัย “ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative Methods) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะขogl่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยโดยประกอบด้วย

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดการศึกษผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

3.2 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถาม

ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการศึกษารวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชากร ประกอบด้วย กลุ่มตัวแทนเกษตรกรในรูปแบบสมาคม จำนวน 38 สมาคม และโรงงานน้ำตาลทรายในรูปแบบบริษัท จำนวน 57 โรงงาน ซึ่งทั้งสองผ่านการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) และจะใช้เกณฑ์การพิจารณากำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane ดังนี้

$$n = \frac{N}{1+(e)^2}$$

โดยที่ n = ขนาดตัวอย่าง

N = ขนาดประชากร

e = ระดับความคลาดเคลื่อน (ระดับความเชื่อมั่น 95% ระดับความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 0.05)

แทนค่าในสูตร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาจะสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้คือ 0.05 ดังนั้นขนาดของกลุ่มตัวอย่างจะเท่ากับ

$$\begin{aligned} \text{กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย} \quad n &= \frac{38}{1+38(0.05)^2} \\ (\text{รูปแบบสมาคม}) &= 35 \text{ สมาคม} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{โรงงานน้ำตาลทราย} \quad n &= \frac{57}{1+57(0.05)^2} \\ (\text{รูปแบบบริษัท}) &= 50 \text{ โรงงาน} \end{aligned}$$

รวมทั้งบริษัทไทยซูการ์มิลเลอร์ จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 57 โรงงาน จำนวน 1 คน ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ภาคที่ 1 – 4 จำนวน 4 ศูนย์ ศูนย์ละ 2 คน และเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย เขต 1- 8 จำนวน 8 เขต เขตละ 2 คน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายจากหน่วยราชการส่วนกลางไปกำกับควบคุมดูแลตามเขตพื้นที่ต่างๆ ที่เป็นพื้นที่ปลูกอ้อยทั่วประเทศไทย โดยจะใช้แบบสอบถามในการสำรวจข้อมูลทั้งหมด เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นสามารถสรุปขนาดกลุ่มตัวอย่างการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น จำนวน 86 สมาคม/โรงงาน ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จำนวน 4 ศูนย์ และเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทรายเขตที่ 1- 8 จำนวน 8 เขต ซึ่งถือเป็นตัวแทนประชากรที่เหมาะสมใช้ในการอ้างอิงกับประชากรทั้งหมดให้มีความน่าเชื่อถือที่สามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติได้อย่างแม่นยำ ถือเป็นการวัดระดับการแสดงความคิดเห็น โดยมีเกณฑ์การให้ค่าคะแนน ดังนี้

เกณฑ์ค่าคะแนน	ระดับการวัด
5	เห็นด้วยอย่างยิ่ง
4	เห็นด้วย
3	ไม่แน่ใจ
2	ไม่เห็นด้วย
1	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

วิธีการให้ค่าคะแนนใช้ประกอบกับการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยการประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

สำหรับเกณฑ์ที่จะใช้จัดระดับความคิดเห็นโดยมีคะแนนอันตรภาคชั้น (Class Interval) ดังนี้

$$\begin{aligned}
 \text{พิสัย (Range)} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} \\
 &= \frac{5 - 1}{5} = 0.80
 \end{aligned}$$

ดังนั้น คะแนนที่ได้จากเกณฑ์จะสามารถแบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับค่าคะแนน	ระดับการวัดผลกระทบ
4.24 – 5.00	ได้รับผลกระทบมากที่สุด
3.43 – 4.23	ได้รับผลกระทบมาก
2.62 – 3.42	ได้รับผลกระทบปานกลาง
1.81 – 2.61	ได้รับผลกระทบน้อย
1.00 – 1.80	ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

ทั้งนี้จะนำข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามที่ได้ไปวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic Analysis) เพื่อเป็นการอธิบายข้อมูลส่วนบุคคล และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติอนุมาน (Inferential Statistic Analysis) ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ด้วยคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการสัมภาษณ์ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ ประกอบกับการค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) เช่น หนังสือ กฎหมาย บทความ เอกสาร วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเทคนิควิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ในการสัมภาษณ์บุคคลผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญตามสายงาน ได้แก่ หน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย และหน่วยงานปฏิบัติงาน โดยผู้วิจัยจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่หรือบอลหิมะ (Snowball sampling) ซึ่งจะมีผู้ให้ข้อมูลคือ

1. ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง คือ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 จำนวน 3 คน

2. ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรจาก 4 องค์กร 38 สมาคม จำนวน 3 คน

3. ตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทรายจาก 57 โรงงาน จำนวน 3 คน

จากกลุ่มตัวอย่างข้างต้น ทำให้ได้รับข้อมูลที่มีความหลากหลายในแง่มุมต่าง ๆ และจะนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อกลุ่มชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย รวมถึงผลกระทบทางด้านอื่นๆที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางนโยบายหรือแนวทางในการ

ปรับปรุงแก้ไขการออกกฎหมายในครั้งต่อไป รวมทั้งเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูล เรียบเรียงให้เป็นระบบ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนด และนำเสนอในรูปแบบการอธิบายเชิงพรรณนาอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้



บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์มาจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) ซึ่งเป็นการทางลดผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) คือ การวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณจะนำแบบสอบถามไปใช้สอบถามกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อย บริษัทที่อยู่ในกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย พนักงานผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ภาคที่ 1 – 4 และพนักงานผู้ปฏิบัติงานในเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทรายที่ 1 – 8 รวมประชากรตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 113 คน สำหรับการเก็บข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 9 คน จาก 3 ส่วน คือ (1) ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย (2) ผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และ (3) ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยนำข้อมูลที่ได้ทั้งการตอบแบบสอบถามมาทำการวิเคราะห์ทางสถิติ และการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสรุปเป็นประเด็นตามกรอบแนวคิดการวิจัยใน 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ประกอบด้วย การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย ขึ้นต้นและขั้นสุดท้าย การกำหนดราคาน้ำตาลทราย การควบคุมการนำเข้า - การส่งออกน้ำตาลทราย การกำหนดสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

ส่วนที่ 2 ปัจจัยอื่น ที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ประกอบด้วย ความตกลงการค้าระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

4.1 ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามและข้อเสนอแนะจากคำถามปลายเปิด

การรายงานผลการวิจัยเชิงปริมาณ จะนำเสนอตามประเด็นดังนี้

4.1.1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

จากการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างที่มีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการนำมาวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนทั้งสิ้น 113 ฉบับ (คิดเป็นร้อยละ 100) พบว่า ข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ประกอบด้วย ตัวแทนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ตัวแทนของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สามารถจำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามเพศ

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
1. เพศ		
- ชาย	96	84.96
- หญิง	17	15.04
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.1 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 84.96 และเพศหญิง จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 15.04

ตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามอายุ

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
2. อายุ		
- 21-30 ปี	2	1.77
- 31-40 ปี	20	17.70
- 41-50 ปี	43	38.05
- 51-60 ปี	33	29.20
- 61 ปีขึ้นไป	15	13.27
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.2 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี จำนวน 43 คน เป็นร้อยละ 38.05 รองลงมาคือ อายุระหว่าง 51 - 60 ปี จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 29.20 อายุระหว่าง 31 - 40 ปี จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 17.70 อายุ 61 ปีขึ้นไป จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 13.27 และอายุระหว่าง 21 - 30 ปี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.77 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.3 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามสถานภาพ

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
3. สถานภาพ		
- โสด	18	15.93
- สมรส	90	79.65
- หม้าย/หย่าร้าง	5	4.42
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.3 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 79.65 รองลงมาคือ โสด จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 15.93 และหม้าย/หย่าร้าง จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 4.42

ตารางที่ 4.4 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามระดับการศึกษา

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
4. ระดับการศึกษา		
- ไม่ได้เรียนหนังสือ	-	-
- ประถมศึกษา	1	0.88
- มัธยมศึกษาตอนต้น	-	-
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	6	5.31
- ปวช.	-	-
- อนุปริญญา/ปวส.	11	9.73
- ปริญญาตรี	59	52.21
- สูงกว่าปริญญาตรี	36	31.86
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.4 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 52.21 รองลงมา คือ ระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 31.86 ระดับอนุปริญญา/ปวส. จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 9.73 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 5.31 และระดับประถมศึกษา จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.88

ตารางที่ 4.5 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามการประกอบอาชีพ

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
5. ปัจจุบันประกอบอาชีพ		
- นายกสมาคม/ผู้บริหาร สมาคม/หัวหน้ากลุ่มเกษตรกร/ เกษตรกร	38	33.63
- นายกสมาคม/ผู้บริหาร สมาคม/ผู้บริหาร/ ผู้จัดการ โรงงานน้ำตาลทราย	51	45.13
- ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลภาคที่ 1-4	8	7.08
- ผู้ปฏิบัติงานของเขต บริหารอ้อยและน้ำตาลทราย 1-8	16	14.16
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.5 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ปัจจุบันประกอบอาชีพ นายกสมาคม/
ผู้บริหารสมาคม/ผู้บริหาร ผู้จัดการโรงงานน้ำตาลทราย จำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 45.13
รองลงมา คือ นายกสมาคม/ผู้บริหารสมาคม/หัวหน้ากลุ่มเกษตรกร/เกษตรกร จำนวน 38 คน คิดเป็น
ร้อยละ 33.63 ผู้ปฏิบัติงานของเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทรายเขตที่ 1 – 8 จำนวน 16 คน คิดเป็น
ร้อยละ 14.16 และผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคที่ 1- 4
จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 7.08

ตารางที่ 4.6 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามรายได้

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
6. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
- ต่ำกว่า 5,000 บาท	2	1.77
- 5,001 – 10,000 บาท	4	3.54
- 10,001 – 15,000 บาท	13	11.50
- 15,001 – 20,000 บาท	13	11.50
- 20,000 บาทขึ้นไป	81	71.68
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.6 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 20,000 บาทขึ้นไป จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 71.68 รองลงมา คือ รายได้ 10,001 – 15,000 บาท จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 11.50 รายได้ 15,001 – 20,000 บาท จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 11.50 รายได้ 5,001 – 10,000 บาท จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 3.54 และ รายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.77

ตารางที่ 4.7 จำนวนและร้อยละของลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยจำแนกตามประสบการณ์การทำงาน

ลักษณะของประชากร	จำนวน	ร้อยละ (%)
7. ประสบการณ์การทำงาน		
- น้อยกว่า 1 ปี	-	-
- 1 ปีขึ้นไป	9	7.96
- 5 – 10 ปี	16	14.16
- 10 ปีขึ้นไป	26	23.00
- 20 ปีขึ้นไป	62	54.87
รวม	113	100

จากตารางที่ 4.7 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีประสบการณ์การทำงาน 20 ปีขึ้นไป จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 54.87 รองลงมา คือ ประสบการณ์ 10 ปีขึ้นไป จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 23 ประสบการณ์ 5 – 10 ปี จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 14.16 และ ประสบการณ์ 1 ปีขึ้นไป จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 7.96

จะเห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามจะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกับสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งดำเนินกิจการอยู่ในประเทศไทยประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตน้ำตาลทราย จำนวน 58 โรงงาน รองลงมาจะเป็นตัวแทนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย จำนวน 38 สมาคม และผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการส่งเสริมสนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 24 คน ซึ่งถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ

4.1.2 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

จากการตรวจสอบข้อมูลการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แสดงความคิดเห็นถึงผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 โดยจะแสดงผลเป็นค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในประเด็นต่าง ๆ รวม 8 ด้าน ได้แก่ 1) การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย 2) การกำหนดราคาอ้อย 3) การกำหนดราคาน้ำตาลทราย 4) การควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย 5) การจัดสรรผลประโยชน์ 6) ข้อตกลงระหว่างประเทศ 7) การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม 8) อื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดผลการศึกษาดังนี้

ตารางที่ 4.8 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
1. การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย									
1.1	ภาครัฐสามารถเข้ามา กำหนดปริมาณการปลูก อ้อย	75	116	18	78	48	2.96	1.39	ปาน กลาง
1.2	การกำหนดปริมาณการ ปลูกอ้อย ทำให้จำนวน อ้อยที่เข้าสู่โรงงานน้ำตาล ทรายมีปริมาณลดลง	60	216	48	56	33	3.39	1.05	ปาน กลาง
	รวม						3.07	1.27	ปาน กลาง

จากตารางที่ 4.8 การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย พบว่า ด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมต่อชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชน โดยให้อำนาจในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกับคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างสามฝ่ายคือ ราชการ ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทรายในลักษณะไตรภาคี โดยมีหน้าที่ตามมาตรา 17 (7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยซึ่งจดทะเบียนไว้และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา ตามมาตรา 17 (2) ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดท้องที่

ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย โดยมาตรา 17 (3) จะกำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ ซึ่งจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมการปลูกอ้อย และตรวจสอบพื้นที่ระบาดของศัตรูอ้อยโดยสม่ำเสมอ โดยสั่งการให้ควบคุม ป้องกัน และกำจัดศัตรูอ้อย ให้เป็นไปตามมาตรา 17 (9) ที่กำหนดระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536 ว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย ซึ่งจะนำไปสู่ มาตรา 17 (8) กำหนดระเบียบการจัดสรรปริมาณอ้อยให้โรงงานต่อไป

ผู้ใดปลูกอ้อยต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย พร้อมทั้งรายงานปริมาณอ้อยที่จะ ส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือโรงงานด้วย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องจดทะเบียนและรายงาน ปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทรายกำหนด ทั้งนี้ ชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติตามมาตรา 37 ที่กำหนดว่า ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อย ตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

ในส่วนของการปลูกอ้อยนั้นจะถูกคณะกรรมการอ้อย อันประกอบด้วย ผู้แทน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม หนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คนเป็นกรรมการ ควบคุมและให้คำปรึกษาหรือ ข้อเสนอแนะตั้งแต่กระบวนการการปลูกอ้อยจนกระทั่งถึงการตัดอ้อย ส่งอ้อยให้แก่โรงงาน รวมทั้ง การควบคุมดูแลในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย

ดังนั้น จากตารางที่ 4.8 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยตามพรบ.อ้อยและน้ำตาลทรายฯ อยู่ใน ระดับปานกลาง ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.07 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงการรับรู้ต่อมาตรการ ของรัฐดังกล่าว ซึ่งหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้าน การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องการ กำหนดปริมาณการปลูกอ้อย ทำให้จำนวนอ้อยที่เข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายมีปริมาณลดลง มีค่าเฉลี่ย 3.39 และหน่วยงานภาครัฐสามารถเข้ามากำหนดปริมาณการปลูกอ้อย มีค่าเฉลี่ย 2.96 ซึ่งทั้งสองอยู่ใน ระดับปานกลางเช่นกัน โดยแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนด ปริมาณการปลูกอ้อยของภาครัฐเพื่อควบคุมความสมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ต่อระบบการผลิต และส่งมอบวัตถุดิบอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาล ถึงแม้ว่าจะส่งผลกระทบทางลบต่อเสรีภาพในการผลิตของ เกษตรกร ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่ภาครัฐควรมีมาตรการเสริม เช่น การประชาสัมพันธ์ การสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการยอมรับและลดการเกิด ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบผลกับกรอบของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่าผลการวิจัยจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะในมาตรา 25(2) ที่กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจในการกำหนด ปริมาณอ้อยในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและป้องกันปัญหาอ้อยล้นโรงงาน ถือเป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล



ตารางที่ 4.9 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดราคาอ้อย

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
2. การกำหนดราคาอ้อย									
2.1	การประกาศใช้ พรบ.อ้อย และน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ ให้ราคาอ้อยมีความ แน่นอน	250	212	6	12	2	4.27	0.87	มาก ที่สุด
2.2	ราคาอ้อยควรเป็นไป ตามกลไกราคาตลาด	260	208	9	12	-	4.33	0.77	มาก ที่สุด
2.3	ภาครัฐสามารถควบคุม ราคาอ้อย	140	128	48	72	1	3.44	1.20	มาก
2.4	หลักเกณฑ์การกำหนด ราคาอ้อยของภาครัฐมี ความเหมาะสม	190	180	42	32	-	3.93	1.01	มาก
2.5	การกำหนดราคาอ้อย ของภาครัฐ ไม่สอดคล้อง กับต้นทุนการผลิตของ เกษตรกรชาวไร่อ้อย	305	164	9	14	1 1	4.36	0.87	มาก ที่สุด
	รวม						4.07	1.02	มาก

จากตารางที่ 4.9 การกำหนดราคาอ้อย พบว่า ตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มาตรา 20 กำหนดให้ คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยจำนวนห้าคน ผู้แทนโรงงานจำนวนสี่คน ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนเป็นกรรมการ ซึ่งหนึ่งในหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร คือ ก่อนการเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารจะจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการนั้นๆ เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น (มาตรา 49) ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบ แต่ไม่เกินร้อยละเก้าสิบห้า ของประมาณการรายได้ที่คำนวณได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย ทั้งนี้ จะต้องแจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราบ และจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อยและผู้แทนสมาคมโรงงาน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน การทำคัดค้านจะต้องกระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนวันเรียกประชุม เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เพื่อให้โรงงานชำระค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี คณะกรรมการบริหารจะคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต และภายในเดือนตุลาคมของทุกปี คณะกรรมการบริหารจะกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยจะต้องคำนึงถึงรายได้สุทธิที่กล่าวข้างต้น ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย ราคาอ้อยขั้นต้น ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้

(1) กรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนนำเงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ค่าธรรมเนียมเพื่อการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อันเกิดจากที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานต้องชำระตามปริมาณอ้อยที่ส่งให้โรงงาน ปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ตามอัตราที่กำหนด และรายได้สุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาล (มาตรา 54) มาจ่ายชดเชยให้กับโรงงานเท่ากับส่วนต่าง (มาตรา 56)

(2) กรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราและภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากมีเงินเหลือที่โรงงาน

จะต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อย โดยคำนึงถึงการจ่ายเงินให้แก่ผู้ปลูกอ้อยโดยตรง ซึ่งหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องแจ้งชื่อชาวไร่อ้อยตามจำนวนไร่และจำนวนตันอ้อยต่อโรงงาน (มาตรา 57)

ดังนั้น จากตารางที่ 4.9 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการกำหนดราคาอ้อยตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในระดับมาก ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.07 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักและให้ความสำคัญต่อกลไกการกำหนดราคาอันจะส่งผลโดยตรงต่อรายได้และความมั่นคงของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๓ ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ระดับมากที่สุด ในเรื่องของการกำหนดราคาอ้อยของภาครัฐไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อย มีค่าเฉลี่ย 4.36 รองลงมา คือ ราคาอ้อยควรเป็นไปตามกลไกของตลาด มีค่าเฉลี่ย 4.33 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๓ ทำให้ราคาอ้อยมีความแน่นอน มีค่าเฉลี่ย 4.27 โดยแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าการกำหนดราคาอ้อยในปัจจุบันไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของเกษตรกร ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความรู้สึกไม่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ต้องการความยืดหยุ่นและความมั่นคงในการกำหนดราคาอ้อย ถึงแม้ว่าจะได้รับผลกระทบทางบวกในเรื่องของราคาอ้อยมีความแน่นอนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย๓ แต่อย่างไรก็ตามก็ควรให้ราคาอ้อยเป็นไปตามกลไกการตลาด และราคาอ้อยควรมีความสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อย สำหรับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคิดเห็นต่อเรื่องของหลักเกณฑ์การกำหนดราคาอ้อยของภาครัฐมีความเหมาะสม มีค่าเฉลี่ย 3.93 และภาครัฐสามารถควบคุมราคาอ้อย มีค่าเฉลี่ย 3.44 ซึ่งอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบทางบวกที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมราคาอ้อย โดยการประกาศหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพของตลาดและต้นทุนการผลิตอ้อย ทำให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในรายได้ของเกษตรกร

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าในมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยจะได้รับ โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตเป็นสำคัญ แต่ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรชาวไร่อ้อยมีความรู้สึกว่าราคาอ้อยที่กำหนดยังไม่มีความสอดคล้องกับต้นทุนจริง ซึ่งอาจเกิดจากการเก็บข้อมูลที่ไม่ทั่วถึงและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบการกำหนดราคาอาจขัดต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัจจุบัน ดังนั้นภาครัฐจึงควรต้องปรับปรุงการดำเนินการในระดับพื้นที่ เพื่อตอบสนองต่อความเป็นจริงด้านต้นทุนและสภาพตลาด เพื่อความโปร่งใสในการกำหนดราคาอ้อยให้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.10 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดราคาน้ำตาลทราย

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
3. การกำหนดราคาน้ำตาลทราย									
3.1	การประกาศใช้ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ราคาน้ำตาลทราย ในประเทศสอดคล้องกับ สถานะตลาด	30	120	24	66	36	2.44	1.32	น้อย
3.2	การกำหนดราคา น้ำตาลทรายของ ภาครัฐสอดคล้องกับ ต้นทุนการผลิตของ โรงงานน้ำตาลทราย	55	80	57	68	29	2.56	1.30	น้อย
3.3	ราคาน้ำตาลทรายควร เป็นไปตามกลไกราคา ตลาด	255	204	21	8	-	4.32	0.74	มากที่สุด
3.4	ภาครัฐสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในการกำหนด ราคาน้ำตาลทราย	65	212	57	8	24	3.24	1.33	ปาน กลาง
	รวม						3.14	1.41	ปาน กลาง

จากตารางที่ 4.10 การกำหนดราคาน้ำตาลทราย พบว่า การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศจะเป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก โดยให้น้ำส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากการสำรวจราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ขายได้จริงในหนึ่งเดือน (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นผู้สำรวจเป็นประจำทุกเดือน) กับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอนหมายเลขห้าบวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทย (มูลค่าที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าราคาตลาดโลกของน้ำตาลทรายไทย) ที่เกิดขึ้นในหนึ่งเดือน ทั้งนี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นผู้พิจารณาประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ต้นทุนการผลิตอ้อย ต้นทุนการผลิตน้ำตาลทราย ราคาตลาดโลก อัตราแลกเปลี่ยน และอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศ

สำหรับการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกจะคำนึงถึงราคาตลาดโลก อันจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ ทั้งนี้การส่งออกไปต่างประเทศจะต้องได้รับการอนุญาต

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุมในประเทศไทย โดยคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ออกประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าควบคุมหรือบริการ เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่ายหรือการกำหนดราคาเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทยในบางช่วงเวลาจะไม่เป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก

ดังนั้น จากตารางที่ 4.10 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการกำหนดราคาน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในระดับปานกลาง ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคิดเห็นที่หลากหลายต่อการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของภาครัฐ ซึ่งหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ระดับน้อย ในเรื่องของการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของภาครัฐสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย มีค่าเฉลี่ย 2.56 และการที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศสอดคล้องกับสถานะตลาด มีค่าเฉลี่ย 2.44 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่าราคาน้ำตาลทรายที่ถูกกำหนดโดยภาครัฐไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตจริง และไม่สามารถทำให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นไปตามแนวโน้มของตลาดโลกได้ แต่ยังสามารถยอมรับต่อการปรับราคาน้ำตาลทรายจากภาครัฐในบางช่วงเวลาได้ ถึงแม้ว่าจะทำให้มีรายได้ลดลงก็ตาม สำหรับประเด็นที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับ

ผลกระทบรองลงมาในระดับมากที่สุด คือ ในเรื่องของราคาน้ำตาลทรายควรเป็นไปตามกลไกราคาตลาด มีค่าเฉลี่ย 4.32 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าการกำหนดราคาน้ำตาลทรายควรเป็นไปตามกลไกราคาตลาด เพื่อสะท้อนความเป็นจริงของอุปสงค์และอุปทาน และในประเด็นเรื่องของภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.24 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการควบคุมราคาน้ำตาลทรายไม่เกิดความผันผวนมากเกินไป เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรชาวไร่อ้อย และประชาชนผู้บริโภค

จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดราคาน้ำตาลทรายมีความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่เน้นบทบาทภาครัฐในการกำหนดราคาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังคงไม่สอดคล้องกับกลไกตลาดและต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้นภาครัฐต้องมีการทบทวนแนวทางปฏิบัติและพิจารณาปรับบทบาทภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นและเสรีมากขึ้น

ตารางที่ 4.11 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
4. การควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทราย									
4.1	ภาครัฐสามารถควบคุมการนำเข้าน้ำตาลทราย	230	164	6	4	22	3.77	1.48	มาก
4.2	ภาครัฐสามารถควบคุมการส่งออกน้ำตาลทราย	150	156	9	24	29	3.26	1.57	ปานกลาง
	รวม						3.51	1.55	มาก

จากตารางที่ 4.11 การควบคุมการนำเข้า – ส่งออกน้ำตาลทราย พบว่า การนำเข้า – ส่งออกน้ำตาลทราย จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการน้ำตาลทราย อันประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเกษตร และสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทน ชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ ต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะกรรมการบริหาร รวมถึงการดำเนินการและ ควบคุมดูแลในเรื่องตั้งแต่การหีบอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาลทราย การกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณ น้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต การผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้ การจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ การนำเข้าและการส่งออก น้ำตาลทราย การคำนวณต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งถือเป็นการกำกับดูแลควบคุมน้ำตาลทราย อย่างเห็นได้ชัด

แต่อย่างไรก็ตามสำหรับการส่งออกน้ำตาลทรายนั้น โรงงานที่ผลิตน้ำตาลทราย เพื่อการส่งออกจะต้องดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายสำรองของแต่ละฤดูการผลิตให้มีคุณภาพและ ปริมาณตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้ให้โรงงานอื่นผลิตทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ การส่งออกน้ำตาลทรายสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) การส่งออกน้ำตาลทรายผ่านบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 เพื่อเป็นองค์กรหลักในการดูแล ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นประกอบด้วยฝ่ายราชการ ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายชาวไร่อ้อย

(2) การส่งออกน้ำตาลทรายผ่านบริษัทที่โรงงานหรือกลุ่มโรงงานน้ำตาลจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการส่งออกน้ำตาลทรายไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทราย ทั้งนี้จะต้องยื่นคำขอรับหนังสืออนุญาตส่งออกน้ำตาลทรายต่อ คณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยจะต้องมีเอกสารหลักฐานที่ครบถ้วน ประกอบด้วย รายละเอียดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายทั้งที่โรงงานประสงค์จะส่งออกตามสัญญาซื้อขายกับผู้ซื้อ ในต่างประเทศ และที่ผลิตได้จริง และที่คงเหลือในโรงงานและเอกสารอื่นตามที่คณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายหรือคณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด

บริษัทส่งออกที่กลุ่มโรงงานแต่ละกลุ่มจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการให้ดำเนินการ ส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกให้จัดตั้งได้เพียงกลุ่มละหนึ่งบริษัท และเมื่อได้รับอนุญาตเป็น บริษัทส่งออกแล้ว ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกหนังสืออนุญาต โดยหนังสือมีอายุห้าปีนับแต่วันออกหนังสืออนุญาต

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเกิดปัญหาการขาดแคลนนํ้าตาลทรายภายในประเทศ หรือนํ้าตาลทรายภายในประเทศมีราคาสูงขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งระงับมิให้โรงงาน ส่งออกนํ้าตาลทรายเพื่อการส่งออก

ดังนั้น จากตารางที่ 4.11 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกนํ้าตาลทราย อยู่ในระดับมาก ด้วยค่าเฉลี่ย อยู่ที่ 3.51 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นด้วยกับการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกนํ้าตาล ทรายของภาครัฐและถ้าหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้าน การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและนํ้าตาลทราย ฯ คือ ภาครัฐสามารถควบคุมการนำเข้านํ้าตาล ทราย อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.77 รองลงมา คือ ภาครัฐสามารถควบคุมการส่งออกนํ้าตาลทราย อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.26 จะแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มองว่าภาครัฐ ควรมีบทบาทในการป้องกันผลกระทบของการนำเข้านํ้าตาลทรายที่อาจส่งผลเสียต่อราคาผลผลิตของ เกษตรกรชาวไร่อ้อยและเสถียรภาพของอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมถึงการกำกับดูแลการส่งออก เพื่อให้ปริมาณนํ้าตาลทรายมีเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และจัดการปริมาณนํ้าตาลทราย ในตลาดโลกไม่ให้ส่งผลกระทบต่อราคาอ้อย เพื่อให้เกิดความสมดุลของอุตสาหกรรมอ้อยและนํ้าตาลทราย โดยจากผลการศึกษาข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาครัฐควรมีบทบาทเชิงรุกในการปกป้องเกษตรกร และรักษาเสถียรภาพของตลาด เพื่อให้เกิดความมั่นคงในอุตสาหกรรมอ้อยและนํ้าตาลอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 4.12 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการจัดสรรผลประโยชน์

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
5. การจัดสรรผลประโยชน์									
5.1	การประกาศใช้ พรบ. อ้อย และน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ เกิดความขัดแย้งในการ แบ่งปันผลประโยชน์ ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและ โรงงานน้ำตาล ทราย	190	160	30	38	6	3.75	1.23	มาก
5.2	ภาครัฐควรเข้ามาจัดสรร ผลประโยชน์ระหว่าง เกษตรกรชาวไร่อ้อยและ โรงงานน้ำตาลทรายให้เกิด ความเท่าเทียมกัน	240	240	12	2	-	4.37	0.60	มากที่สุด
5.3	อัตราส่วนในการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ได้กำหนดไว้ 70:30 ระหว่างเกษตรกร ชาวไร่อ้อยและโรงงาน น้ำตาลทรายมีความ เหมาะสม	210	208	30	4	7	4.06	1.04	มาก
	รวม						4.07	0.99	มาก

จากตารางที่ 4.12 การจัดสรรผลประโยชน์ พบว่า ในอดีตที่ผ่านมา ช่วงเดือน กันยายนและตุลาคมของแต่ละปีจะต้องมีการเจรจาราคาอ้อย ณ กระทรวงอุตสาหกรรมอยู่บ่อยครั้ง อันเป็นการกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาด ทำให้เกิดปัญหาที่ผู้ซื้อและผู้ขายไม่สามารถ กำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกเกิดความผันผวนอยู่ ตลอดเวลา ทำให้เกิดการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ปัญหา ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของ รัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น รัฐบาล โดยกระทรวงอุตสาหกรรม จึงได้นำรูปแบบแนวคิดการจัด ระเบียบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จากประเทศออสเตรเลียและแอฟริกามาปรับใช้ และ กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอแนวนโยบายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 และมีมติอนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยให้มีการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตามระบบ แบ่งปันผลประโยชน์จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวที่ใช้บริโภคภายในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ (นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30) ซึ่งเริ่มใช้ ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/2526 เป็นต้นมา ถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงาน น้ำตาลทราย ซึ่งเป็นการคำนวณรายได้สุทธิของน้ำตาลทั้งระบบ และเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ชาวไร่อ้อย ได้รับร้อยละ 70 ส่วนโรงงานน้ำตาลได้รับร้อยละ 30¹

จากการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาปฏิบัติข้างต้น ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไข กฎหมายให้มีความสอดคล้องกับการจัดระบบและควบคุมการผลิต การจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกประเทศ ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโต อย่างมีเสถียรภาพ เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่มาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น จากตารางที่ 4.12 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการจัดสรรผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในระดับมาก ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.07 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการจัดสรรผลประโยชน์ และถ้าหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

¹ สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, “ประวัติศาสตร์น้ำตาลไทย,” ประวัติศาสตร์ น้ำตาลไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2568, <http://www.sugarzone.in.th/history.htm>.

ได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ในระดับที่มากที่สุด คือ เรื่องที่ภาครัฐควรเข้ามาจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยให้โรงงานน้ำตาลทรายให้เกิดความเท่าเทียมกัน มีค่าเฉลี่ย 4.37 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นด้วยที่ภาครัฐเข้ามาจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งถือเป็นกลไกภาครัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ รองลงมา คือ เรื่องอัตราส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้กำหนดไว้ 70:30 ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมีความเหมาะสม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.06 และการประกาศใช้ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้เกิดความขัดแย้งในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย มีค่าเฉลี่ย 3.75 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังคงเห็นด้วยในระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันที่เกิดขึ้นระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่ในอดีตและใช้มาจนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2565 ซึ่งถือเป็นฉบับที่มีการแก้ไขเรื่องบทนิยาม “ผลพลอยได้” โดยเพิ่มคำว่า “กากอ้อย” เข้าไปในบทนิยาม ทำให้สร้างความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทราย อันมีผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ อาจกล่าวได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ได้ถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรผลประโยชน์ และความไม่ได้รับความเป็นธรรมในอัตราส่วนนี้ ดังนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงอยากให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นต่อการส่งเสริมความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์และการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อย่างสมดุล

ตารางที่ 4.13 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากข้อตกลงระหว่างประเทศ

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
6. ข้อตกลงระหว่างประเทศ									
6.1	พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ	165	224	57	2	4	4.00	0.90	มาก
6.2	พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้	90	280	33	4	12	3.71	1.09	มาก
6.3	พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้	90	212	48	6	23	3.35	1.35	ปานกลาง
	รวม						3.69	1.16	มาก

จากตารางที่ 4.13 ข้อตกลงระหว่างประเทศ พบว่า จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ผ่านมา ทำให้เกิดการฟ้องร้องของประเทศบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ที่กล่าวหาว่าประเทศไทยมีการอุดหนุนน้ำตาลทรายอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประเทศไทยต้องเข้าสู่กระบวนการเจรจาหรือ โดยฝ่ายไทยรับปากที่จะแก้ไขข้อเรียกร้องของ

ประเทศบราซิล โดยการยกเว้นพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับแก้ไข) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายบราซิลได้ติดตามดูพัฒนาการของไทยอย่างใกล้ชิด ซึ่งในปี พ.ศ. 2564 ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามใน MoU ระหว่างไทยและบราซิล เพื่อจัดตั้งกลไกในการหารือ ติดตามความคืบหน้าการปรับโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย โดยมีเงื่อนไขว่า บราซิลจะระงับการดำเนินการใด ๆ เพื่อฟ้องไทยต่อ WTO เป็นการชั่วคราวในช่วงการหารือดังกล่าว จนกระทั่งไทยได้ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วเสร็จ นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 เมื่อเดือนธันวาคม 2565 เป็นต้นมา ทำให้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2567 ที่ผ่านมา นางพิมพ์ชนก พิเศษพิลด์ เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกและองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก ณ นครเจนีวา และนายกีเยร์เม เด อาเกียร์ ปาตริโอตา เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรบราซิลประจำองค์การการค้าโลก ได้รับมอบอำนาจเพิ่มเติมจากรัฐบาลทั้งสองฝ่าย ร่วมกันลงนามในข้อตกลงยุติกรณีพิพาทน้ำตาลใน WTO ณ กรุงอาบูดาบี ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) ในช่วงต้นของการประชุมรัฐมนตรีการค้า WTO ครั้งที่ 13 ที่ UAE เป็นเจ้าภาพ²

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประเทศไทยมีโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีความสอดคล้องกับองค์การการค้าโลก WTO ซึ่งถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับกับนานาประเทศ

ดังนั้น จากตารางที่ 4.13 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อข้อตกลงระหว่างประเทศ อยู่ในระดับมาก ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.69 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่รับรู้ถึงผลกระทบที่มีต่อการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการแข่งขันและการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และถ้าหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ในระดับมาก คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ มีค่าเฉลี่ย 4.00 รองลงมา คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ มีค่าเฉลี่ย 3.71 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าการประกาศใช้

² สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสมุทรปราการ, “ไทย - บราซิล จบปัญหา 8 ปี ลงนามยุติข้อพิพาทคติน้ำตาลใน WTO เป็นการถาวร,” <https://samutprakan.moc.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2568, <https://samutprakan.moc.go.th/th/content/category/detail/id/161/iid/35188#>.

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ คือ องค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยอมรับ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนต่ออุตสาหกรรมอ้อยในการปรับตัวให้ทันต่อสภาวะของตลาดโลกและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยเกิดการพัฒนาการผลิตมีต้นทุนการผลิตที่ลดลงในอนาคต และในประเด็นเรื่องพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.35 แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่า ศักยภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทย ยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการแข่งขันที่มากขึ้น เช่น ต้นทุนการผลิต เทคโนโลยี หรือข้อจำกัดทางการค้า เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลกได้ก็ตาม ซึ่งยังคงต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้อย่างเต็มรูปแบบ



ตารางที่ 4.14 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
7. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม									
7.1	พรบ. อ้อยและน้ำตาล ทราย ฯ ทำให้ลดปัญหาการเผา อ้อย	70	72	66	74	22	2.69	1.29	ปาน กลาง
7.2	พรบ. อ้อยและน้ำตาล ทราย ฯ ทำให้เกิดการพัฒนาอ้อย สายพันธุ์ใหม่	70	176	87	28	12	3.30	1.16	ปาน กลาง
7.3	พรบ. อ้อยและน้ำตาล ทราย ฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและ พัฒนาการผลิตอ้อย	80	228	54	22	11	3.50	1.15	มาก
7.4	พรบ. อ้อยและน้ำตาล ทราย ฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและ พัฒนาการผลิตน้ำตาล ทราย	75	240	48	22	11	3.50	1.14	มาก
	รวม						3.25	1.23	ปาน กลาง

จากตารางที่ 4.14 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม พบว่า ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก ทำให้ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ รวมถึงผู้ประกอบการต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเกิดกระแสความห่วงใยสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก ทำให้เกิดการสร้างแรงกดดันต่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย โดยภาครัฐไทยพยายามที่จะแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมนี้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเผาไร่อ้อยที่สร้างมลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ถึงแม้ว่าในปัจจุบันพยายามส่งเสริมให้ตัดอ้อยสด แต่ก็ยังมีการลักลอบเผาต้นอ้อย และรวมถึงการเผาทิ้งใบอ้อย แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลพยายามที่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่อุตสาหกรรมสีเขียวอย่างยั่งยืนมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ด้วยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีบริหารจัดการในไร่อ้อยอย่างครบวงจร (Smart Farming) ตั้งแต่การเริ่มเพาะปลูกจนถึงการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน เน้นย้ำการผลิตอ้อยและน้ำตาลไทยต้องเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานการผลิตที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ เช่น BONSUCRO, CBAM รวมถึงมาตรการการผลิตที่เป็นไปตาม Green Policy อันจะสามารถเชื่อมโยงไปสู่ Green War และการกีดกันทางการค้าได้ในอนาคต รวมถึงการนำเครื่องจักรกลเกษตรมาใช้ทดแทนแรงงาน โดยการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การรับซื้อใบอ้อยเพื่อลดการเผาอ้อย การสนับสนุนและส่งเสริมให้ความรู้แก่เกษตรกรในการตัดอ้อยสดเพื่อเพิ่มคุณภาพน้ำตาลในอ้อย (C.C.S.) และการกำหนดนโยบายการรับซื้ออ้อยสดและปลักต้น มาตรการแก้ไขปัญหาอ้อยไฟไหม้ เป็นต้น อันจะเป็นส่งเสริมและช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน เพื่อให้เกษตรกรมีผลกำไรเพิ่มขึ้นพร้อมกับสร้างความมั่นคงด้านวัตถุดิบในภาคการผลิตน้ำตาล

ดังนั้น จากตารางที่ 4.14 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.25 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ยังไม่สามารถรับรู้ถึงผลกระทบในเชิงของสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ลดการเผาอ้อยหรือการจัดการของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิต เป็นต้น และถ้าหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ในเรื่องพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตอ้อย และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตน้ำตาลทราย อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองเห็นว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับนี้ ส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาในระบบ

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจะเป็นผลดีในอนาคตทั้งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนผู้บริโภค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สำหรับ ประเด็นรองลงมา คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้เกิดการพัฒนาร้อยสายพันธุ์ใหม่ อยู่ในระดับปานกลาง คือ มีค่าเฉลี่ย 3.30 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ทำให้ลด ปัญหาการเผาอ้อย มีค่าเฉลี่ย 2.69 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีส่วนช่วยต่อการสนับสนุนทำให้เกิดการพัฒนาสาย พันธุ์อ้อยใหม่เกิดขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกันการประกาศใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบาทในการลดการเผาอ้อย ซึ่งเป็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การกำหนดโทษทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้เผาอ้อย เป็นเพียงการออกมาตรการของ หน่วยงานภาครัฐในการควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อลดปัญหาการเกิดฝุ่น PM 2.5 ซึ่งถือเป็นปัจจัย ส่วนน้อยที่เป็นสาเหตุการเกิดปัญหาดังกล่าวเท่านั้น

ตารางที่ 4.15 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากด้านอื่นๆ

ลำดับ	รายการ	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	การ แปล ผล
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง			
8. อื่น ๆ									
8.1	องค์ประกอบของ คณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทรายตาม พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มีความเหมาะสม	115	212	27	32	12	3.52	1.26	มาก
8.2	อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทรายตาม พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มีความเหมาะสม	115	212	21	34	13	3.50	1.28	มาก
8.3	การแก้ไข พรบ. อ้อยและ น้ำตาลทราย ฯ เกิดจาก การมีส่วนร่วมของผู้มี ส่วนได้เสียที่ครอบคลุม	70	164	36	46	23	3.00	1.37	ปาน กลาง
	รวม						3.34	1.33	ปาน กลาง

จากตารางที่ 4.15 อื่น ๆ พบว่า (1) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ

ที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่ปรากฏในมาตรา 17 ได้แก่ กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บท การบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อยรวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนด กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจการขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายและเพื่อการวิจัย

และพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุง และวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการ นำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด กำหนดระเบียบว่าด้วย ค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่างๆ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย กำหนดระเบียบอื่นใด เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (2) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการแก้ไข พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 จาก กระบวนการในการร่างพระราชบัญญัตินั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้เนื้อหาสาระหรือกลไกของ พระราชบัญญัติสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม หลังจากนั้นจะต้องเสนอร่าง พระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอันประกอบไปด้วยการพิจารณาผ่านความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ และส่งร่างพระราชบัญญัติไปยัง นายกรัฐมนตรีดำเนินการขึ้นทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มี ผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย สำหรับร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 นี้ มาจากการเสนอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอต่อประธาน รัฐสภา โดยกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้อง มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าหลักการว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน แต่ในขณะที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาค ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายที่ไม่มีโอกาสเข้าไปแสดงความคิดเห็น ทำให้นำไปสู่การออกกฎหมายที่สร้างความไม่พึงพอใจต่อกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และเกิดการไม่ยอมรับในข้อบทบัญญัติบางมาตราของ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

ดังนั้น ตารางที่ 4.15 สามารถกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า ผลกระทบด้านการ บังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ที่มีต่อเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ องค์ประกอบและอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีความเหมาะสม และการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทรายฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม อยู่ในระดับปานกลาง ด้วยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.34 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีข้อกังวลในด้านความเหมาะสม เกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งการมีส่วนร่วม

ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งหากวิเคราะห์ในประเด็นย่อยที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ในระดับมาก คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ มีความเหมาะสม มีค่าเฉลี่ย 3.52 รองลงมา คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มีความเหมาะสม มีค่าเฉลี่ย 3.50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียในคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับได้ แต่อาจจะไม่มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในเรื่องของ บทบาทที่ครอบคลุมปัญหาในปัจจุบัน หรือไม่มีกลไกในการกำกับดูแลที่ชัดเจน สำหรับประเด็นที่ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบในระดับปานกลาง คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม มีค่าเฉลี่ย 3.00 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าถึงแม้จะมีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว แต่อาจจะถูกการจำกัดสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นในบริบทต่างๆ เช่น แม้ว่าโรงงานน้ำตาลทราย จะมีความไม่เห็นด้วยกับบทนิยามเรื่อง “ผลพลอยได้” ที่เกิดขึ้น แต่กระบวนการร่างกฎหมายของ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ฉบับนี้ ได้ผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบจากรัฐสภา อันเป็นไปตามกระบวนการร่างกฎหมายที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ที่ทุกคนต้องยอมรับและปฏิบัติตาม ซึ่งแสดงถึงความขัดกันของ หลักการการร่างกฎหมายและความไม่เปิดกว้างให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

4.1.2.1 ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(1) ข้อเสนอแนะในการลดผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

จากข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสรุปได้ว่า

- ควรมีการยกเลิกคำว่า “กากอ้อย” ในบทนิยาม “ผลพลอยได้” เนื่องจากได้สร้างความขัดแย้งให้กับโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งราคาอ้อยในปัจจุบันเมื่อเทียบกับประเทศผู้ปลูกอ้อยและส่งออกน้ำตาลทรายแล้ว พบว่า ราคาอ้อยของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลก เช่น ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

- ภาครัฐควรเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหา ในการศึกษาหาแนวทางในการคำนวณผลประโยชน์ที่เกิดจาก “กากอ้อย” แล้วประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อบอกถึงข้อดีและข้อเสีย

- ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายควรทำการศึกษาข้อมูลถึงข้อดี ข้อเสีย และรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก่อน เพื่อจะ

(2) ข้อเสนอแนะในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย

- ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีความเหมาะสมแล้ว ควรยึดมั่นในระบบนี้ และควรหาวิธีการอื่น ๆ ในการเพิ่มรายได้ให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายและนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน

- ควรนำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ มาศึกษา เพื่อนำมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทยและเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น

- การเลือกบุคคลเพื่อเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ที่กำหนดไว้ ควรมาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยแท้จริง

(3) ข้อเสนอแนะในเรื่องอื่น ๆ

- ควรส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์อ้อยใหม่ โดยเฉพาะพันธุ์อ้อยที่สามารถทั้งใบและสามารถเป็นปุ๋ยให้กับดินต่อไปได้

- ภาครัฐควรมีความชัดเจนในการจัดการใบอ้อย ที่เกิดจากการตัดอ้อยสด เพื่อลดปัญหาการเผาอ้อย

- ควรดำเนินการศึกษาในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่อ้อยให้สูงขึ้น เพื่อให้ชาวไร่อ้อยมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

- การบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน เช่น การเปิดหีบอ้อยในฤดูกาลผลิต เป็นต้น ดังนั้นควรคำนึงถึงบริบทของพื้นที่เพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการวิเคราะห์ผลของการวิจัยเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียข้างต้น นำมาซึ่งแนวทางการจัดทำวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสามารถแบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 1) ด้านผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 2) ด้านการสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และ 3) ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีผลการศึกษาซึ่งเป็นสาระสำคัญดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย กลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 อาทิ ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย ตัวแทนกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย และผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.2.1 ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นตัวแทนกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย จำนวน 3 คน เกี่ยวกับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ในด้านผลกระทบ ด้านการสนับสนุน และด้านการพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยของหน่วยงานภาครัฐ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.1.1 ด้านผลกระทบการบังคับใช้กฎหมาย

การศึกษาในด้านของผลกระทบด้านการการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ที่เริ่มมีการบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2527 เป็นต้นมา โดยเกษตรกรชาวไร่อ้อยถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญต่อการได้รับผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เริ่มตั้งแต่การจัดระบบบริหารโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแบบใหม่ที่น่าเอาแนวคิดของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้อย่างเป็นทางการ อันเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยชาวไร่อ้อยจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิที่ได้หักต้นทุนการผลิตเรียบร้อยแล้ว ถือว่าเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมที่ทั้งสองฝ่ายต่างตกลงยอมรับร่วมกัน จนกระทั่งเกิดการร้องเรียนจากประเทศบราซิลผ่านองค์การการค้าโลก (WTO) ที่กล่าวหาประเทศไทยเป็นผู้อุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกของตนเอง ทำให้รัฐบาลไทยต่างพยายามที่จะเจรจายุติเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งเกิดการแก้ไขกฎหมายกลายเป็นพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2565 ที่ใช้ระบบกลไกราคาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่ประเทศบราซิล และยุติข้อร้องเรียนที่มีต่อประเทศไทยในที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้นั้น ก่อให้เกิดความพึงพอใจของเกษตรกรชาวไร่อ้อยอย่างมากต่อการแก้ไขบทนิยามในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ในเรื่องของ “ผลพลอยได้” ที่ได้มีการเพิ่มคำว่า “กากอ้อย”

เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของผลพลอยได้ ทำให้ในการแบ่งปันผลประโยชน์จำเป็นจะต้องมีการคำนวณผลประโยชน์ที่ได้จาก “กากอ้อย” เข้าไปด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีการศึกษามาก่อน จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ถือเป็นหน่วยงานธุรการที่ทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวิจัยการคำนวณผลประโยชน์ในเรื่องนี้ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการศึกษา ซึ่งอาจจะสร้างความหนักใจแก่หน่วยงานภาครัฐในการหาวิธีการดังกล่าว ทั้งนี้ มีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

“การบังคับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น ในเรื่องของบทนิยาม กากอ้อย ซึ่งปัจจุบันครบ 2 ปีแล้วที่ทาง สอน. กำลังศึกษาอยู่นั้นให้มาคำนวณเป็นรายได้ อาจจะสร้างความหนักใจให้กับ สอน. หรือหน่วยงานราชการที่ในการหาวิธีการคำนวณ”³

สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงแม้ว่าจะมีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อันเป็นการลดความเสี่ยงจากมาตรการตอบโต้ทางการค้า แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญกับความซับซ้อนในการหาวิธีการคำนวณผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐ สอน. กำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ และภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินงานที่ล่าช้านี้อาจจะกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐได้

4.2.1.2 ด้านการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาด้านการสนับสนุนในปัจจุบันของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อย ซึ่งจากการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้มีการปรับแก้ไขในมาตรา 17 (1) อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บท การบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวแทนของเกษตรกรชาวไร่อ้อยทั้ง 3 คน มีความเห็นดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดแผนยุทธศาสตร์

การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยในปัจจุบันควรมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์จากหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน เพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือกันทั้ง 3 ฝ่าย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และหน่วยงานภาครัฐ

³ตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 8 เมษายน 2568.

โดยเฉพาะปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยกระแสสังคมที่มีแนวคิดในการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำอย่างไรให้เกษตรกรสามารถมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น และจะพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยให้เจริญเติบโต มีประสิทธิภาพในการผลิต มีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สามารถสร้างมูลค่าได้เพิ่มขึ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ คือ

“กำหนดแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานภาครัฐ จะมีการกำหนดอย่างไร เพื่อให้มีผลผลิตอันเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอ้อยที่มีความหลากหลาย และเนื่องด้วยภาวะโลกร้อน และความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมพาณิชย์อื่น ๆ ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยอาจจะต้องอาศัยการวิจัยและการพัฒนา เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และอ้อยมีผลผลิตต่อไร่สูง”⁴

สามารถสรุปได้ว่า เมื่อมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บทของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับบริบทที่มีความเปลี่ยนแปลง ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศ ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจน แต่ในทางกลับกันยังมีช่องว่างในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น การขาดการบูรณาการร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดพลังในการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนด โดยเฉพาะการขาดการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนที่ภาครัฐต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

(2) ด้านนโยบายภาครัฐ

นโยบายภาครัฐถือเป็นส่วนสำคัญที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยให้ความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องของผลประโยชน์ “รายได้” และ “คุณภาพชีวิต” ของเกษตรกรที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามตัวแทนของเกษตรกรทั้ง 3 คน มีความคิดเห็นตรงกันในเรื่องความไม่ชัดเจนและความล่าช้าของนโยบายภาครัฐ อันแสดงถึงความไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาหรือช่วยเหลือเกษตรกร เช่น การสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดทดแทน “เอทานอล” ที่ปัจจุบันนโยบายกระทรวงพลังงานมีความไม่แน่นอนที่จะไม่สนับสนุนให้น้ำมัน E20 เป็นน้ำมันพื้นฐาน แต่จะปรับให้เหลือแค่ E10 เท่านั้น⁵ ทำให้ความต้องการเอทานอลลดลง รวมถึงการออกมาตรการบังคับของภาครัฐที่ให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยตัดอ้อยสด ซึ่งมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าการเผาอ้อย และอาจส่งผลให้เกษตรกรชาวไร่อ้อย

⁴ ตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 8 เมษายน 2568.

⁵ ฐานเศรษฐกิจ, “รง. เอทานอล 2 หมื่นล้านระส่ำ นโยบายรัฐ พ้นพิษทุบธุรกิจเจ็ง,” ฐานเศรษฐกิจ, 30 มีนาคม 2567, <https://www.thansettakij.com/business/trade-agriculture/592213>.

มีรายได้ที่ลดลง ดังนั้นรัฐบาลควรออกมาตรการให้การสนับสนุนและเยียวยาอุตสาหกรรมอ้อยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง หรือความต้องการของเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“ปัจจุบันภาครัฐมีการเยียวยา แต่มีความล่าช้า ไม่ชัดเจน ควรนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาภายในรอบของการเปิดหีบอ้อยให้ชัดเจน อย่างน้อย 2 เดือน”⁶

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยมองว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะปฏิบัติตาม โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นการเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร แต่ในขณะเดียวกันนโยบายของรัฐเกิดความไม่แน่นอน ล่าช้าขาดความต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมถึงการออกนโยบายที่ขาดความครอบคลุมหรือสนับสนุนเกษตรกร อาจจะนำมาซึ่งการต่อต้านการปฏิบัติได้ เช่น การออกมาตรการจูงใจการตัดอ้อยสดเพื่อลดการเกิดมลพิษทางอากาศ PM 2.5 เป็นต้น ที่ปัจจุบันยังมีการลักลอบเผาอ้อยอยู่ เนื่องจากต้นทุนในการตัดอ้อยค่อนข้างสูง เกษตรกรรายย่อยขาดแคลนทุนทางด้านเครื่องจักรและแรงงานที่เพียงพอ

4.2.1.3 ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อย

การศึกษาที่เกี่ยวกับแนวทางของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยในอนาคต ซึ่งปัจจุบันถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาอย่างเร่งด่วน เนื่องจากกระแสแนวความคิดเรื่องการรักษาสິงแวดล้อมที่เป็นที่นิยมของประชากรโลก การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความไม่แน่นอนของราคาอ้อยและน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา และภัยธรรมชาติ ทำให้เกิดความไม่มั่นคงต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ดังนั้นจึงต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาให้เกิดผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น มีความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากอ้อย เพื่อสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“เรามีพื้นดินมหาศาล อ้อยก่อให้เกิดรายได้เข้าประเทศจากการส่งออกจำนวนมาก การวิจัยและพัฒนาให้อ้อยมีผลผลิตต่อไร่สูงจึงมีความจำเป็น เช่น การบริหารจัดการน้ำให้มีความเพียงพอต่อการเพาะปลูกอ้อย รวมทั้งควรสร้างความหลากหลายมากขึ้นในสายผลิตภัณฑ์แทนที่เป็นสินค้าน้ำตาลทรายเพียงอย่างเดียว”⁷

⁶ ตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 8 เมษายน 2568.

⁷ ตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 8 เมษายน 2568.

สามารถสรุปได้ว่า จากสภาวะความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก และความไม่แน่นอนในสภาพภูมิอากาศ ส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของเกษตรกร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากอ้อย ทั้งนี้ต้องมีความสอดคล้องกับแนวคิดเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน โดยต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องในอุตสาหกรรมอ้อย ซึ่งในปัจจุบันยังขาดกลไกการขับเคลื่อนของภาครัฐ ความร่วมมือทางด้านวิชาการ เกษตรกร และอุตสาหกรรม ในการสร้างนวัตกรรมเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมอ้อยในปัจจุบันและอนาคต

4.2.2 ตัวแทนกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นตัวแทนโรงงานน้ำตาลทราย จำนวน 3 คน เกี่ยวกับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ในด้านผลกระทบ ด้านการสนับสนุน และด้านการพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากหน่วยงานภาครัฐ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.2.1 ด้านผลกระทบการบังคับใช้กฎหมาย

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 โดยผลกระทบที่ผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายมีความคิดเห็นเหมือนกันทั้ง 3 คน คือ การแก้ไขบทนิยาม “ผลพลอยได้” มาตรา 4 โดยมีคำว่า “กากอ้อย” อยู่ในบทนิยาม ซึ่งสร้างความไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งต่อบทนิยามดังกล่าว โดยมีเหตุผลที่ว่า “กากอ้อย” ถือเป็นของเสียที่ฝ่ายโรงงานนำมาสร้างมูลค่า ที่เกิดจากการพัฒนาและลงทุนของฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายในการเป็นเชื้อเพลิงเพื่อก่อให้เกิดไอน้ำเพื่อผลิตน้ำตาลทราย และการใช้เป็นเชื้อเพลิงชีวมวลในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ภายในโรงงานการผลิตน้ำตาลทราย และส่วนที่เหลือก็สามารถนำไปจำหน่ายให้กับกระทรวงพลังงานได้ อันเป็นการจัดสรรทรัพยากรจากอ้อยในส่วนที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถือเป็นต้นทุนของส่วนโรงงานน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามการผลิตพลังงานไฟฟ้าของโรงงานน้ำตาลทรายก็ไม่ได้มีในทุกโรงงาน ประสิทธิภาพการผลิตของแต่ละโรงงานก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะนำ “กากอ้อย” มาคำนวณผลประโยชน์ ประกอบกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายอ้างถึงข้อตกลงที่ทำร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงของการนำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งไม่มี “กากอ้อย” ในการนำมาคิดคำนวณเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้นจึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) รับเรื่องนี้ไปทำการศึกษาเพื่อหาหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกากอ้อย ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการศึกษาจากคณะทำงานที่ถูกแต่งตั้งขึ้น ดังที่เคยกล่าวไว้ใน

ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยข้างต้น รวมทั้งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 นี้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่เริ่มแรก เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเกิดจากการยื่นเสนอร่างจากประชาชน คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อยแต่เพียงผู้เดียว ตามหลักเกณฑ์การยื่นเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องมีผู้เข้าร่วมเสนอชื่ออย่างน้อยจำนวน 10,000 รายชื่อ และนำเสนอร่างต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา และประกอบกับในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีผู้แทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่กลับส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา และประกาศใช้บังคับในที่สุด ซึ่งสร้างความไม่เห็นด้วยของฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายในบทนิยาม “ผลพลอยได้” ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ คือ

“ “กากอ้อย” อยู่ในบทนิยามที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ส่งผลต่อการคำนวณราคาอ้อยและน้ำตาลทราย อันมีผลกระทบต่อการแบ่งผลประโยชน์ 70:30 ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งบทนิยามนี้ไม่ได้รับความเห็นด้วยจากโรงงานน้ำตาลทราย อันเป็นเพียงกระบวนการการออกกฎหมายที่ทางชาวไร่อ้อยกับการเมืองทำขึ้นมา”⁸

สามารถสรุปได้ว่า บทนิยามในเรื่องของ “ผลพลอยได้” ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความคุ้มทุนและความสามารถในการแข่งขันของโรงงานน้ำตาลทราย โดยเฉพาะโรงงานน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่ไม่มีระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล รวมทั้งอาจจะทำให้สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นต่อกลไกของรัฐจากการบังคับใช้กฎหมายด้วยเช่นกัน

4.2.2.2 ด้านการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อโรงงานน้ำตาลทราย

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนหรือเยียวยาของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งผู้แทนจากโรงงานน้ำตาลทรายมีความเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่โรงงานน้ำตาลทราย ดังเช่นเดียวกับที่สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) ทำข้อตกลงร่วมกับ ธนาครเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยในการซื้อเครื่องจักรกลทางการเกษตร รถตัดอ้อย สำหรับดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยอย่างครบวงจร ตามที่เคยออกมาตราการช่วยเหลือเกษตรกร เมื่อปี พ.ศ. 2564 ตามที่คณะรัฐมนตรี

⁸ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

(กรม.) กำหนดวงเงินให้กู้ปีละ 2,000 ล้านบาท เป็นเวลา 3 ปี รวมเป็นเงิน 6,000 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายให้ชาวไร่อ้อยทั่วประเทศ ตัดอ้อยสดส่งโรงงานทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2565 เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและทดแทนแรงงานคนกำลังขาดแคลน ซึ่งเงินจำนวนนี้จะนำไปซื้อเครื่องจักรกลการเกษตรขนาดเล็กและใหญ่ อาทิ รถตัดอ้อย รถคืบอ้อย รถตัดอ้อยแบริพเตอร์ (รถรุ่นใหม่ที่ใช้ตัดอ้อยเป็นลำ) เครื่องสางใบอ้อย ฯลฯ รวมถึงปรับปรุงพื้นที่ปลูกอ้อยและพัฒนาแหล่งน้ำ โดย ธ.ก.ส.จะสนับสนุนสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำในอัตรา 5% ต่อปี แต่รัฐบาลจะจ่ายชดเชยดอกเบี้ยส่วนเกินให้กับ ธ.ก.ส.ในอัตรา 3% ต่อปี และให้เกษตรกรรับภาระดอกเบี้ยเพียง 2% ต่อปีเท่านั้น โดยมีโรงงานน้ำตาลเป็นผู้ค้ำประกัน⁹ ซึ่งในปัจจุบันโรงงานน้ำตาลทรายต้องลงทุนด้วยตนเอง หรือกู้จากสถาบันการเงินอื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ประกอบกับต้องเป็นผู้ค้ำประกันให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือในกรณีที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยไม่สามารถจ่ายชำระค่างวดในการซื้อเครื่องจักรกลได้ โดยเฉพาะรถตัดอ้อย ที่มีความจำเป็นในปัจจุบันที่แรงงานภาคเกษตรกรรมหาได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากเกิดโครงสร้างผู้สูงอายุ คนส่วนใหญ่เข้าเมืองเพื่อการประกอบอาชีพอื่นมากกว่าการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้เกิดต้นทุนทางด้านแรงงานค่อนข้างสูงในปัจจุบัน ดังนั้นการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการช่วยอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรในการนำอ้อยส่งโรงงานน้ำตาลได้ตรงเวลาและสามารถเพิ่มกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นได้ในอนาคต ปราศจากปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการตัดอ้อยสดแทนการเผาอ้อย จึงทำให้การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกลายเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดต่อการลดปริมาณฝุ่น PM 2.5 และการปรับเปลี่ยนการผลิตอ้อยแบบดั้งเดิมสู่การผลิตอ้อยสมัยใหม่ที่ใส่ใจสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ที่กล่าวว่า

“สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ที่ปัจจุบันโครงสร้างประชากรเป็นผู้สูงอายุ การเกิดต่ำ แรงงานขาดแคลนและหายาก ค่าจ้างแรงงานแพง ดังนั้นในระยะยาวต้องใช้รถตัดอ้อยมากขึ้น โดยชาวไร่รายใหญ่จะซื้อรถตัดอ้อย เกษตรกรบางรายมีเงินแต่ไม่ได้ซื้อเพราะในอนาคตไม่มีใครดูแล ไม่มีใครสืบทอดต่อการประกอบอาชีพ ทำให้รถตัดอ้อยเพิ่มขึ้นช้า ปัจจุบันโรงงานก็ต้องช่วยชาวไร่ในการซื้อรถตัดอ้อย และช่วยตัดอ้อย เนื่องจากโรงงานอยากได้อ้อยเข้าโรงงาน และโรงงานกล่าวว่าซื้อรถมาก็ไม่ได้กำไร ดังนั้นจึงอยากให้รัฐบาลช่วยสนับสนุนดอกเบี้ยต่ำ เหมือนกับการทำโครงการให้เกษตรกรที่

⁹ ฐานเศรษฐกิจดิจิทัล, “กรม.ไฟเขียว ธกส.ปล่อยสินเชื่อเกษตรกรไร่อ้อย วงเงินกู้ไม่เกิน 38 ล้าน/ราย,” ฐานเศรษฐกิจ, 30 พฤษภาคม 2565, <https://www.thansettakij.com/economy/526944>.

สอน.ร่วมกับ ธ.ก.ส. ในการสนับสนุนดอกเบี้ยต่ำ 2% ไปได้ 8 ปี ให้เฉพาะชาวไร่อ้อย ซึ่งส่วนต่างของดอกเบี้ยที่รัฐบาลจ่ายให้ 3% ซึ่ง ธ.ก.ส.ไม่มีความเสี่ยง เนื่องจากโรงงานเป็นผู้ค้ำประกัน”¹⁰

(2) การผลิตและขายไฟฟ้าของโรงงานน้ำตาลทราย คือ โรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่จะมีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายของตนเอง โดยใช้เชื้อเพลิงชีวมวลจากกากอ้อย ใบอ้อยที่ถูกตัดทิ้ง เป็นต้น และส่วนที่เหลือใช้จากการผลิตน้ำตาลทรายจะถูกขายให้กับภายนอกในรูปแบบของสัญญา คือ กระแสไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นำไปใช้จ่ายภายในประเทศต่อไป ซึ่งในปัจจุบัน โรงงานน้ำตาลทรายบางรายกำลังประสบปัญหาการต่ออายุสัญญาการซื้อขายไฟฟ้า ทำให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้นในเรื่องของรายได้ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ได้ โดยเฉพาะการใช้ “กากอ้อย” ซึ่งถือเป็นผลพลอยได้หนึ่งที่จะนำมาคำนวณเป็นผลประโยชน์ในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ที่กล่าวว่า

“เนื่องจากโรงงานน้ำตาลใหม่เกิดขึ้นพอสมควร และโรงงานน้ำตาลเก่ามีการปรับปรุงประสิทธิภาพเครื่องจักร ทำให้เครื่องจักรสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้โดยชาวอ้อยที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การสนับสนุนหรือส่งเสริมการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากลับไม่ได้รับการพิจารณา ถ้าได้รับการสนับสนุนก็จะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับโรงงาน ซึ่งโรงงานก็แย่งกันนำเงินมาซื้ออ้อยอยู่ดี”¹¹

(3) การใช้นโยบายภาครัฐส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดทดแทน โดยเฉพาะการผลิตเอทานอล ซึ่งปัจจุบันนโยบายภาครัฐมีความไม่แน่นอนในการสนับสนุนการผลิตเอทานอล ถือเป็นการขาดการสนับสนุน ส่งเสริมจากภาครัฐที่ชัดเจน แน่นนอน ซึ่งส่งผลต่อการวางแผนผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายที่ขาดความต่อเนื่อง ขาดการสร้างผลิตภัณท์ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และขาดการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณท์ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“การสร้างมูลค่าจากกากน้ำตาล คือ การผลิตเป็นเอทานอล รัฐบาลไทยเหมือนไม่สนับสนุนที่จะซื้อไฟฟ้าชีวมวลจากพลังงานทดแทน โรงงานพยายามเอาของเสียมาสร้างมูลค่า อันเป็นการช่วยลดการเผาเช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุน”¹²

(4) การส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศสำหรับบุคคลทั่วไปหรือผู้ประกอบการในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) เน้นนโยบาย

¹⁰ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

¹¹ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

¹² ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 23 เมษายน 2568.

การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศที่จะมีสิทธิหรือข้อได้เปรียบที่ดีกว่าการลงทุนจากผู้ประกอบการภายในประเทศ ซึ่งทางผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายมองว่าการลงทุนจากต่างประเทศในปัจจุบันจะมีลักษณะของการนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศผู้ลงทุนเอง และเมื่อผลิตเรียบร้อยแล้วจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางของผู้ลงทุนตามเดิม ทำให้ขาดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีและการถ่ายทอดความรู้ ทำให้ศักยภาพของแรงงานไทยไม่เกิดการการพัฒนา ทำให้ทุนมนุษย์ ที่เป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญขาดประสิทธิภาพ ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยแต่อย่างใด ทำให้ประเทศขาดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่เหมือนเดิม ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“BOI ควรเปลี่ยนนโยบายที่สนับสนุนผู้ลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก เช่น ประเทศจีน ที่เข้ามาลงทุนในไทยก็จริง แต่นำเข้าวัตถุดิบจากจีนเพื่อนำมาผลิตในประเทศไทย และส่งกลับประเทศจีน เปรียบเสมือนทางผ่าน ที่ไม่ได้สร้างความรู้หรือเกิดการถ่ายทอดเรียนรู้ทางเทคโนโลยี ที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ของประเทศไทยมีความรู้ความสามารถมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกลับได้รับสิทธิทาง BOI ดังนั้นรัฐบาลควรช่วยส่งเสริม สนับสนุนอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อเปิดโอกาสการพัฒนาเกษตรกรให้มีความเป็นมืออาชีพ มีความรู้แบบองค์รวม สามารถคิดวิเคราะห์ทางธุรกิจได้เป็นอย่างดี”¹³

จากประเด็นทางการสนับสนุนของโรงงานน้ำตาลทรายที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐทั้งสี่ประเด็นที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ภาครัฐมีข้อจำกัดต่อการสนับสนุนโรงงานน้ำตาลทราย ทั้งที่โรงงานน้ำตาลทรายมีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยภาครัฐควรออกนโยบายหรือมาตรการที่มีความเหมาะสม ครอบคลุม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศให้เข้มแข็งและมั่นคง ลดการพึ่งพิงตลาดต่างประเทศ สร้างตลาดภายในประเทศให้เจริญเติบโตเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและประชาชน ต่างได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน อันเป็นสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจภายในประเทศ

4.2.2.3 ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในอนาคต ซึ่งผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายได้แสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

¹³ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 23 เมษายน 2568.

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากอ้อยเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งในมุมมองของโรงงานน้ำตาลทราย คิดว่า ถ้ามีวัตถุดิบที่มีคุณภาพและปริมาณที่เพียงพอในแต่ละปี ก็จะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายสามารถสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้นอย่างยั่งยืน ดังนั้นภาครัฐควรวางแผนทางในการวิจัยและพัฒนาสายพันธุ์อ้อย และการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมขององค์ประกอบการปลูกอ้อยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตของทั้งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ ทำให้อ้อยมีผลผลิตต่อไร่ที่สูง ค่าความหวานที่แน่นอน ผลผลิตน้ำตาลทรายต่อตันอ้อยที่สูง โดยถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่เกษตรกรตั้งแต่การปลูกอ้อย การบำรุงรักษาทั้งพื้นดิน แหล่งน้ำ ต้นอ้อย รวมทั้งการตัดอ้อย และการขนส่งเข้าสู่โรงงาน ซึ่งเป็นกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ไปสู่ปลายน้ำอย่างมีคุณภาพ อันจะส่งผลต่อความยั่งยืนของการประกอบอาชีพเกษตรกรแบบมืออาชีพ ที่สร้างความมั่นคงต่อวงจรอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้การสัมภาษณ์ ที่กล่าวว่า

“ในอนาคต ระยะยาวนั้น จากที่เคยไปดูงานที่ประเทศออสเตรเลีย ประสิทธิภาพการผลิตต้องสามารถแข่งขันกับต่างประเทศให้ได้ การที่จะมีประสิทธิภาพการผลิตที่ดีก็ต้องทำ 2 ส่วน ทั้งของชาวไร่กับของโรงงาน คือ ในพื้นที่ของไร่อ้อยจะต้องทำผลผลิตต่อไร่ให้ได้มากที่สุด ส่วนประสิทธิภาพของโรงงานเช่นเดียวกันก็ต้องนำอ้อย 1 ตันที่ได้มาทำน้ำตาลทรายให้ได้เยอะที่สุด ซึ่งเมื่อเทียบกับออสเตรเลียแล้ว 1 ไร่ ต้องได้ 14-15 ตัน อ้อย 1 ตัน ต้องได้น้ำตาลทราย 130 กก. ถ้าทำสองสิ่งนี้ได้ทำให้ราคาที่เราขายค่านวนราคาอ้อยก็จะสูง น้ำตาลต่อตันอ้อยก็จะสูง ผลผลิตในไร่ก็จะสูง ราคาอ้อยปีที่แล้วอยู่ที่ประมาณ 1,600-1,700 บาท/ตัน แต่ราคาที่ออสเตรเลียอยู่แค่ 1,200 บาท/ตัน ทำแค่นี้ก็สามารถอยู่ในตลาดโลกได้”¹⁴

(2) การดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับแนวความคิดกระแสโลก การประกอบธุรกิจในยุคปัจจุบันต้องคำนึงถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น การขับเคลื่อนธุรกิจภายใต้โมเดล Bio-Circular-Green Economy หรือเศรษฐกิจชีวภาพ หมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว เป็นต้น โดยโรงงานน้ำตาลทรายถือเป็นอุตสาหกรรมเกษตรที่มีความสำคัญในระดับประเทศ ที่สามารถถูกพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมชีวภาพได้ในอนาคต (Bio Industry) ซึ่งสอดคล้องกับโมเดลในการสร้างเศรษฐกิจแบบใหม่ของประเทศไทยที่ถูกนำเสนอในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการประชุมเอเปค (APEC) เมื่อปี พ.ศ. 2565 ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การเกษตร อาหาร พลังงานชีวภาพ อันถือเป็นรูปแบบการพัฒนาตามหลัก

¹⁴ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 23 เมษายน 2568.

BCG Model ที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งที่โรงงานน้ำตาลทรายสามารถดำเนินการได้ คือการพัฒนาทางด้านพลังงานชีวภาพ ถือเป็นประเภทของพลังงานทดแทนที่ได้จากพืชและของเสียจากสัตว์ อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการผลิตพลังงานชีวมวล (Biomass energy) เช่น การนำขานอ้อย ใบและยอดอ้อย ผ่านกระบวนการแปรรูปโดยการหมัก (Fermentation) การเผา (Combustion) การผลิตก๊าซ (Gasification) หรือกรรมวิธีอื่น ๆ จนได้เป็นความร้อนหรือก๊าซเพื่อนำไปใช้ประโยชน์หรือแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้า¹⁵ หรือแม้กระทั่งการทำเป็นพลาสติกชีวภาพ (Bioplastic) ซึ่งสามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ผลิตจากวัตถุดิบชีวมวล เช่น แป้งมันสำปะหลัง น้ำตาล หรือเซลลูโลสจากพืช อันจะเป็นการช่วยลดปัญหาขยะพลาสติก และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตได้อีกด้วย ซึ่งถือเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลควรใส่ใจและกำหนดนโยบายส่งเสริมการวิจัย การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคตให้ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“รายได้จากการขายน้ำตาลทรายอันถือเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ ซึ่งจะทำให้สามารถพัฒนาเป็น Bio-industry ได้ โดยการสร้างมูลค่า ซึ่งตอนนี้มีอยู่แล้ว คือการสร้างมูลค่าจากกากน้ำตาล เช่น การผลิตเป็นเอทานอล รัฐบาลเหมือนไม่สนับสนุนที่จะซื้อไฟฟ้าชีวมวลจากพลังงานทดแทน ทั้งที่โรงงานพยายามที่จะเอาของเสียมาสร้างมูลค่า อันเป็นการช่วยลดการเผาเช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุน”¹⁶

(3) การแก้ไขกฎหมายอย่างรอบคอบและครอบคลุม พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้สร้างความไม่เห็นด้วยต่อโรงงานน้ำตาลทรายในเรื่องของผลพลอยได้ ที่มีการเพิ่มเติม คำว่า “กากอ้อย” เข้าไปในบทนิยาม ดังนั้นการที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ต้องผ่านการพิจารณาและความตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียเสียก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และหน่วยงานภาครัฐ ประกอบกับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ได้ถือกำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 และใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในอนาคตเมื่อมีการพัฒนาในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมากขึ้น ก็จะเกิดผลประโยชน์มากยิ่งขึ้นเช่นกัน เช่น ผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ปิโตรเคมี อาหาร เป็นต้น ที่เป็นผลผลิตลำดับต่อมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (ผลผลิตรอง) ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการเรียกร้องการคำนวณการแบ่งปันผลประโยชน์ที่

¹⁵ บริษัท ยูเอซี โกลบอล จำกัด (มหาชน), “พลังงานชีวภาพ/ชีวมวล,” uac, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2568, <https://www.uac.co.th/th/knowledge-sharing/340/biomass-energy>.

¹⁶ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 23 เมษายน 2568.

มากขึ้นเช่นกัน และอาจนำไปสู่การปรับแก้ไขกฎหมายต่อไป ดังนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงควรมีการศึกษา การแลกเปลี่ยนและการตกลงร่วมกันอย่างครอบคลุมและรอบคอบก่อนการแก้ไข และประกาศใช้ กฎหมายในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการเรียกร้องหรือร้องเรียนที่จะนำไปสู่ปัญหาในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“อยากให้มีการแก้ไข พรบ. มากกว่านี้ให้ครอบคลุมในเรื่องอุตสาหกรรม ต่อเนื่องด้วย เช่น การผลิตเอทานอล เป็นต้น และถ้ามองในเรื่องของผลพลอยได้ อยากให้มีการ ติความที่ชัดเจน ถ้าอยากให้ชาวไร่อ้อยมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น ก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขให้ครอบคลุม และรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้รอบด้านมากขึ้น ซึ่งพรบ.ตัวนี้ครอบคลุมแค่ ผลผลิตหลักคือน้ำตาลเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ผลผลิตรอง”¹⁷

จากปัจจัยทั้งสามเรื่องที่แสดงถึงความต้องการของโรงงานน้ำตาลทรายที่มี ต่อหน่วยงานภาครัฐในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรม น้ำตาลทรายที่ยั่งยืนในอนาคต จำเป็นต้องเกิดการประสานความร่วมมือทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ เกี่ยวข้อง คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และหน่วยงานภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องมี การวางแผนทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งทางด้านการสนับสนุนงบประมาณการวิจัย การพัฒนา และการสร้างนโยบายที่ตอบรับกับกระแส การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไข กฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4.2.3 ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 3 คน เกี่ยวกับผลกระทบด้าน การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ในด้านผลกระทบ ด้านการสนับสนุน และด้านการพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากหน่วยงาน ภาครัฐ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.3.1 ด้านผลกระทบจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ

(1) การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการ บังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม

¹⁷ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 8 เมษายน 2568.

ถือเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานธุรการและประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยภายหลังที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2565 นำมาซึ่งความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทรายที่มีต่อบทนิยามในมาตรา 4 “ผลพลอยได้” ที่มีการเพิ่มคำว่า “กากอ้อย” เข้าไปทำให้ สอน. ต้องตั้งคณะทำงานในการศึกษาวิจัยการคำนวณผลประโยชน์ที่ได้จาก “กากอ้อย” อย่างครอบคลุมและรอบคอบ และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายร่วมกันพิจารณาเพื่อเป็นข้อตกลงร่วมกันในการคำนวณแบ่งปันผลประโยชน์ในอนาคตต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“ปัจจุบันมีการเพิ่มเติมคำว่า “กากอ้อย” เข้าไปเนื่องจาก “กากอ้อย” มีค่า มีราคามากขึ้น ซึ่ง สอน. อยู่ระหว่างการหาหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้จาก “กากอ้อย” มาแบ่งปันผลประโยชน์ กากอ้อยสามารถนำไปผลิตไฟฟ้า ปุ๋ย แต่เนื่องจากเดิมไม่เคยมีการคำนวณมาก่อน จึงนำไปสู่การตั้งคณะทำงานศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อทำความเข้าใจกันอีกครั้งหนึ่ง อาจจะใช้เวลาศึกษา”¹⁸

(2) ความสอดคล้องกับสถานการณ์และภาวะตลาดของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายปัจจุบัน จากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 นอกจากจะเกิดความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทรายที่มีต่อบทนิยาม “ผลพลอยได้” ที่มีคำว่า “กากอ้อย” แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ หลักเกณฑ์และข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศบราซิล เคยได้ร้องเรียนว่าประเทศไทยได้อุดหนุนสินค้าเกษตรของตนเอง ซึ่งปัจจุบันได้ยุติเรื่องนี้แล้ว ด้วยการแก้ไขกฎหมายให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย อันเป็นการแสดงถึงการพัฒนาโครงสร้างของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามกลไกราคาของตลาดโลก ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับปัจจุบันนี้คงเป็นไปเพื่อความสอดคล้องกับภาวะตลาดปัจจุบัน ดังนั้นราคาขายจะขึ้นลงตามราคาต่างประเทศ ราคาน้ำตาลทรายดิบจะเป็นไปตามตลาดการซื้อขายที่นิวยอร์ก น้ำตาลทรายขาว เป็นไปตามราคาตลาดหมายเลข 5

¹⁸ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดยทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

ของลอนดอน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อราคาในประเทศไทยด้วย ถ้าสูงก็จะสูงตามด้วยเช่นกัน เพราะประเทศไทยมีการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก อันดับ 3 ของโลก ทำให้เกิดการลอยตัวน้ำตาลตามกลไกราคาของตลาดโลก ซึ่งแตกต่างจากราคาภายในประเทศที่ถูกควบคุมโดยกระทรวงพาณิชย์”¹⁹

แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อเกิดความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่บุคคลสามารถหาความรู้ได้ทุกที่ทุกแห่งบนโลกผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตแล้ว ทำให้เกิดการปรับตัวต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีเกษตรกรเป็นผู้สูงอายุ ที่มีองค์ความรู้การประกอบอาชีพทางด้านการเกษตรแบบดั้งเดิม ทำให้ขาดความรู้สมัยใหม่ในการพัฒนาการประกอบอาชีพของตนเอง จึงทำให้เกิดการพัฒนาอย่างล่าช้าที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“ผลผลิตในการผลิต (Yeild) ของอ้อย ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผลผลิตอ้อยต่อไร่ค่อนข้างต่ำ และผลผลิตในการผลิตน้ำตาลทรายต่อไร่ค่อนข้างต่ำเช่นกัน ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับประเทศออสเตรเลีย และบราซิลแล้วจะค่อนข้างสูง ซึ่งอ้อย 1 ไร่ สามารถปลูกและให้ผลผลิตได้ 15-18 ตัน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ที่ให้ผลผลิตอยู่ที่ 9-10 ตันต่อไร่ นั่นคือรายได้ของเกษตรกรนั่นเอง สำหรับผลผลิตในการผลิตน้ำตาล อ้อย 1 ตันเท่ากับความหวาน 10 C.C.S. สามารถผลิตน้ำตาลได้ 100 กก. ผลผลิตในการผลิตยิ่งเยอะยิ่งดี ทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายต่อตันได้ค่อนข้างสูง เท่ากับว่าราคาอ้อยต่อตันก็จะสูงต่อไปด้วย นี่คือสาเหตุที่เกษตรกรยังไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาให้ได้จำนวนการผลิตตันต่อไร่เป็นจำนวนมาก กับจำนวน C.C.S. คือ ค่าความหวานที่สูงอันเป็นประโยชน์โดยตรง เนื่องจากการซื้อขายอ้อยนอกจากซื้อขายตามน้ำหนักแล้วจะดูที่ค่าความหวานด้วยเช่นกัน เช่น 10 C.C.S. เท่ากับ 1,000, 1 C.C.S. เท่ากับ 60 บาท”²⁰

¹⁹ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

²⁰ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

(3) การกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย

- การกำหนดราคาอ้อย

ด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มาตรา 49 ได้มีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบ แต่ไม่เกินร้อยละเก้าสิบห้าของประมาณการรายได้ที่คำนวณได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายประกอบด้วย และมาตรา 56 กล่าวว่าในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายนำเงินที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมาจ่ายชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่าง ในขณะเดียวกัน มาตรา 57 ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นให้โรงงานนำเงินส่งเข้ากองทุนจากรายได้สุทธิ ตามอัตราและภายในระยะเวลาที่กำหนด จากที่กล่าวข้างต้นแสดงถึงการกำหนดราคาอ้อยจากการประมาณการรายได้ที่เกิดจากปริมาณผลผลิตอ้อยสามปีย้อนหลัง ซึ่งถือว่ามีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เกษตรกรชาวไร่อ้อยแต่ละรายจะได้รับรายได้ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับปริมาณอ้อยต้นต่อไร่และค่าความหวานของอ้อย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“การคำนวณราคาอ้อยขั้นต้น ตามมาตรา 49 ที่กำหนดราคาอ้อยแบ่งเป็นขั้นต้นกับขั้นสุดท้าย ราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาประมาณการย้อนหลัง 3 ปี คือ คาดว่าจะมีราคาเท่าไรต่อตันอ้อย โดยจะต้องไม่ต่ำกว่า 80% ของการประมาณการรายได้ของอ้อย แต่ไม่เกิน 95% โดยคำนวณจากต้นทุน และเมื่อมีการขายน้ำตาลได้ เป็นการขายล่วงหน้า เป็นราคาน้ำตาลขั้นสุดท้าย ซึ่งจะมีการออกประกาศอย่างเป็นทางการ และม.57 เก็บเงินเข้ากองทุน”²¹

- การกำหนดราคาน้ำตาลทราย

ตามมาตรา 17 (18) ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลทรายจะถูกกำหนดโดยกลไกราคาของน้ำตาลทรายในตลาดโลก แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงพาณิชย์ก็มีอำนาจในการประกาศควบคุมราคาสินค้าและบริการในประเทศไทยผ่านคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ซึ่งกำหนดให้เป็น

²¹ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

สินค้าควบคุมและกำหนดราคาขายหน้าโรงงาน เพื่อป้องกันผลกระทบต่อผู้บริโภคและภาคอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายที่จะมีรายได้ลดลง แต่ในขณะเดียวกันสินค้าอุปโภคบริโภคกลับมีราคาเพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทยที่มีราคาต่ำกว่าที่กำหนด ดังนั้นภาครัฐกระทรวงพาณิชย์ควรหาสาเหตุที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศนั้น อันดับแรกต้องเข้าใจบริบทของรัฐบาลก่อนว่าเป็นเรื่องของค่าครองชีพ ซึ่งทุกคนมักเข้าใจว่าเมื่อราคาน้ำตาลทรายขึ้นแล้วสินค้าที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหลักก็จะขึ้นตามไปด้วย ซึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้ราคาน้ำตาลทรายไม่ขึ้นราคาเนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นส่วนประกอบหลักในผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องดื่ม นมข้นหวาน เป็นต้น ซึ่งเมื่อขึ้นราคาจะทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาสูงขึ้น แต่ในความเป็นจริงผลิตภัณฑ์อื่น ๆ มีการขึ้นราคาอย่างต่อเนื่องทั้งที่ราคาน้ำตาลอยู่เท่าเดิม ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ต้องเข้ามากำกับดูแลแล้วว่าเกิดอะไรขึ้น ไม่ใช่วิธีแบบนี้ที่ราคาน้ำตาลขึ้นไม่ได้แน่ อันเป็นการกตราคาน้ำตาลทรายในประเทศแทนซึ่งเป็นราคาที่อยู่ล่างๆของโลกก็ว่าได้ แต่ในความเป็นจริงราคาน้ำตาลทรายควรขึ้นอยู่กับราคาตลาดโลกหรือใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก และจะบอกว่าราคาน้ำตาลทรายเป็นปัจจัยหลักในการสะท้อนราคาสินค้าอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ไม่ได้ ซึ่งไม่ถูกต้อง ทั้งนี้การใช้สารทดแทนความหวานในอุตสาหกรรมนั้นจะต้องมีงานวิจัยรองรับว่าดีหรือไม่อย่างไร”²²

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐด้านผลกระทบ ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่เป็นผลกระทบที่สำคัญจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การแก้ไขกฎหมายในมาตรา 4 “ผลพลอยได้” ที่เพิ่มคำว่า “กากอ้อย” ทำให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) พยายามที่จะบรรเทาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะมีเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรม แต่หน่วยงานภาครัฐก็ยังขาดความพร้อมในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าและกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสูญเสียผลประโยชน์ที่จะได้รับในช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการศึกษากำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณผลประโยชน์ และอาจจะกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไปในอนาคต รวมทั้งการที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีความสอดคล้องกับ

²² ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดยทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

พันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดราคาทรายให้เป็นไปตามกลไกตลาด แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น ราคาอ้อยยังคงขึ้นอยู่กับข้อมูลการผลิตสามปีย้อนหลัง ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศยังคงถูกบิดเบือนจากหน่วยงานภาครัฐ คือ กระทรวงพาณิชย์ ในการเข้ามาควบคุมราคาซื้อขายภายในประเทศ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตจริงของอ้อยและน้ำตาลทราย และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ แล้ว ต้นทุนการผลิตจริงของประเทศไทยยังคงสูงกว่าประเทศต่างๆ ทำให้ความสามารถในการแข่งขันน้อยลง ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย แต่ในขณะเดียวกันราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบหลักมีการปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรเร่งหาวิธีการแก้ไขและทำการศึกษากลไกการควบคุมราคาสินค้าทั้งระบบเพื่อประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมร่วมกัน

4.2.3.2 ด้านการสนับสนุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

(1) การกำหนดนโยบายของรัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ด้วยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และหน่วยงานภาครัฐ ในรูปแบบการตั้งและดำเนินงานของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่มีองค์ประกอบครบทั้งสามฝ่าย ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติ มาตรา 17 (1) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บท การบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต โดยควรเน้นการวิจัยและการพัฒนาในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้การที่จะขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในการร่วมมือกันต่อไป โดยเฉพาะการผลิตสินค้าหรือการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญในยุคปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“ภาคประชาชน สิ่งแวดล้อม อันมีผลกระทบต่อส่วนรวม รัฐจะต้องเข้ามา มีบทบาทในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เช่น ปัญหาเรื่อง PM 2.5 ที่เกิดจากการเผาอ้อย แม้จะเป็นเพียง 2-3 % ของการเผาพืชผลทางการเกษตร ซึ่งเป็นเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์ของการกลายเป็นฝุ่น PM 2.5 แต่ภาครัฐก็ต้องเข้ามาดูแลไม่ให้เกิดการเผาอ้อย เช่น รัฐต้องพยายามออกกฎหมายหรือใช้มาตรการจูงใจให้

ชาวไร่ร้อยละมียอดปริมาณการเผาอ้อย เช่น จากปีที่แล้วเกิดกานเผาอ้อย จำนวน 30% ปีนี้ลดเหลือเหลือ 14% เป็นต้น”²³

(2) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ด้วยกระแสการรักษาสิ่งแวดล้อมที่กลายเป็นความนิยมทั่วโลก จึงเกิดแนวคิดในการดำเนินธุรกิจที่หลากหลาย สู่การกำหนดมาตรฐานการผลิตที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น การเกิดนโยบายของสหภาพยุโรป CBAM มาตรฐานผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างยั่งยืน BONSUCRO เป็นต้น รวมถึงมาตรฐานการผลิตอื่น ๆ ที่เป็น Green Policy ดังนั้นภาครัฐควรให้ความสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีทักษะ ความรู้ในการประกอบอาชีพ การใช้เทคโนโลยีอย่างรอบด้าน เพื่อปรับตัวให้กับสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ อันเป็นสร้างผลประโยชน์ให้เกิดเพิ่มมากขึ้น โดยจะต้องเริ่มจากการสนับสนุนความร่วมมือของทุกภาคส่วนเพื่อร่วมมือกันในการคิดวิเคราะห์การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับกระแสโลกที่มีคุณภาพ และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมถึงการสนับสนุนทางทุนทรัพย์ เช่น ทุนการวิจัย เพื่อให้เกิดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ให้เกษตรกรใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตรแทนในการเก็บเกี่ยวผลผลิต เพื่อลดจำนวนการเผาไร่อ้อย อันเป็นปัจจัยหนึ่งของการเกิดปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่รัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการแก้ไข ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“สำหรับในอนาคต จะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาและต่อยอดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากน้ำตาลทราย การที่จะผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพที่ดีของโรงงาน และฝั่งชาวไร่ก็จะต้องส่งผลผลิตที่ดีเช่นกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพทั้งการปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อย และประสิทธิภาพของการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานให้มากยิ่งขึ้น อีกประการคือ การต่อยอดพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอ้อยและผลพลอยได้ต่าง ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์ทางชีวภาพจาก “กากอ้อย” ปัจจุบันก็มีงานวิจัยของหน่วยงานภาครัฐ และงานวิจัยของบริษัทเอกชน เช่น การนำขานอ้อยไปทำพื้นคอนกรีต การทำเครื่องครัว การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการลดอ้อยที่ถูกเผาโดยการให้ความรู้และส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร เช่น การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้กับชาวไร่อ้อย ในการจัดหาเครื่องจักรในการตัดอ้อย อันเป็นการลดปัญหาการเผาอ้อย ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้นสามารถลดจำนวนได้

²³ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดยทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

เยอะจากการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเมื่อมีแนวคิดสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น โดยปิดหีบอ้อยปี พ.ศ. 2567/2568 นี้ เหลือการเผาอ้อยแค่ 14% ซึ่งถือว่าน้อยลงมากกว่าเดิม นอกจากนี้จะส่งเสริม การเพิ่มมูลค่าอ้อยและผลพลอยได้ต่างๆ ด้วยการวิจัย การพัฒนาทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ ร่วมมือระหว่างกัน เพื่อเพิ่มมูลค่ามากยิ่งขึ้น”²⁴

จากการที่หน่วยงานภาครัฐได้แสดงความคิดเห็นในด้านการสนับสนุนและ การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเด็นต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า หน่วยงานภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญฝ่ายเดียวในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐ ต่างๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายร่วมมือกัน กำหนดเพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไปด้วยกันอย่างมีส่วนร่วมและมีประสิทธิผล มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญในบริบทโลกปัจจุบัน เช่น การส่งเสริมการทำธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การออกมาตรการส่งเสริมและจูงใจการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหาโลกร้อน รวมถึงการออกมาตรการในการลดปัญหา มลพิษทางอากาศ เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐควรวางแผนส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอย่าง เร่งด่วนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายไปสู่ความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีกลไกการติดตามและประเมินผลอย่างเป็น ระยะ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายความต่อเนื่อง และปรับเปลี่ยนให้ทันต่อ บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างแท้จริง

4.3 การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาและการวิเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณผ่านแบบสอบถาม และการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา และ ขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีเสถียรภาพและยั่งยืนบนสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นอุตสาหกรรมเกษตรที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจชีวภาพ ภายใต้การรักษา

²⁴ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงสามารถสรุปความสัมพันธ์หรือความสอดคล้องที่เชื่อมโยงกัน และปัจจัยที่เสริมซึ่งกันและกันของผลกระทบด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ในมิติของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดสรรผลประโยชน์ และความเชื่อมโยงกับบริบทสากล เพื่อเป็นแนวทางการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) และการลดผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งจะขออภิปรายดังนี้

4.3.1 โครงสร้าง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ด้วยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมเกษตรที่มีความสำคัญทางระบบเศรษฐกิจในการสร้างรายได้ให้ประเทศไทยเป็นจำนวนมากที่เริ่มต้นตั้งแต่อดีตที่ไร้การควบคุมจากหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีเพียงโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขนาดเล็กเป็นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศสู่การผลิตเพื่อการส่งออกมากยิ่งขึ้น ประกอบกับโรงงานน้ำตาลทรายในสมัยนั้นเป็นผู้กำหนดราคาการรับซื้ออ้อย รวมถึงความผันผวนทางด้านราคาในตลาดโลกที่มีความไม่แน่นอนอันเกิดจากการแข่งขันทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ เกิดภาวะขาดทุนของบรรดาเกษตรกรชาวไร่อ้อย นำไปสู่การเรียกร้องของบรรดาเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่มีต่อภาครัฐเพื่อออกมาตรการช่วยเหลืออยู่บ่อยครั้ง ทำให้หน่วยงานภาครัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการวางนโยบายรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นายพชร อินทร์วงศ์²⁵ ที่ได้ศึกษาเรื่อง “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504-2564” ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยที่สำคัญ คือ นโยบายรัฐบาล ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2509 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 – 2508 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และประกอบกับปัจจัยภายนอก คือ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควต้าสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ภาวการณ์ตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) พ.ศ. 2535 และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 รวมถึงความต้องการของน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายจากเดิมที่เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศสู่การพัฒนา

²⁵ พชร อินทร์วงศ์, “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564”, 325-328.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ทำให้การปรับแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นและการแบ่งปันผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นธรรมทุกฝ่ายในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย ผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ โดยมีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแลบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ซึ่งจากผลการวิจัยเชิงปริมาณในด้านอื่น ๆ พบว่า ในภาพรวมผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.34) ที่สามารถยอมรับได้ในองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่ยังมีข้อกังวลในด้านความเหมาะสมของตัวแทนต่อการบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงพระราชบัญญัตินี้ถึงแม้ว่าจะผ่านการพิจารณาความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศที่ให้การยอมรับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นว่า ยังถูกจำกัดสิทธิซึ่งการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดปัจจุบันไม่เป็นไปตามกระบวนการการเสนอชื่อที่กำหนดโดยกฎหมาย ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วน

“ในช่วงของการบังคับใช้ พรบ.ใหม่นี้ จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้น แต่โรงงานน้ำตาลทรายเกิดการถกเถียง ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 แห่งพรบ.อ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงทำให้ผู้แทนของโรงงานน้ำตาลทรายไม่ใช่ตัวแทนของสมาคมที่ได้คัดเลือกตามกฎหมายที่มาจากการเสนอชื่อของสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการฯ ชั่วคราวเท่านั้น และปัจจุบันได้ครบวาระแล้ว ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่ ทางโรงงานน้ำตาลทรายก็ทักท้วง แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพูดคุยกันต่อไป”²⁶

จากที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ภาครัฐควรมีแนวทางหรือกลไกในทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำกับหรือควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม รวมถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือ ระบบการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

²⁶ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 23 เมษายน 2568.

4.3.2 บทนิยาม “ผลพลอยได้” และการจัดสรรผลประโยชน์

จากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากการกำหนดบทนิยาม “ผลพลอยได้” ที่เพิ่มคำว่า “กากอ้อย” ทำให้เกิดความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการจัดสรรผลประโยชน์ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.07) แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นำมาซึ่งความขัดแย้งในการแบ่งปันผลประโยชน์ และสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพที่เปิดเผยประเด็นความขัดแย้งของบทนิยามดังกล่าว นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อหาหลักเกณฑ์ในการคำนวณผลประโยชน์ที่ได้จาก “กากอ้อย” ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยหน่วยงานภาครัฐควรมีบทบาทเชิงรุกในการจัดการและส่งเสริมความเป็นธรรมในระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากขึ้น

“กากอ้อย” อยู่ในบทนิยามที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ส่งผลต่อการคำนวณราคาอ้อยและน้ำตาลทราย อันมีผลกระทบต่อการแบ่งผลประโยชน์ 70:30 ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งบทนิยามนี้ไม่ได้รับความเห็นด้วยจากโรงงานน้ำตาลทราย อันเป็นเพียงกระบวนการการออกกฎหมายที่ทางชาวไร่อ้อยกับการเมืองทำขึ้นมา”²⁷

จากที่กล่าวข้างต้นถือเป็นผลกระทบจากการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐโดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินนโยบายสาธารณะ 11 ประการ ของ อติพร เกิดเรื่อง²⁸ ที่ได้ถูกกล่าวไว้ในบทที่ 2 ซึ่งหนึ่งในเกณฑ์การประเมินผลที่ผู้วิจัยคิดว่าจะมีความสำคัญและสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นจากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ปัจจุบัน คือ การวัดความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค (Equity Measurement) หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์และบริการให้กลุ่มต่าง ๆ อย่างยุติธรรม โดยถ้าเปรียบเทียบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว จะพบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดบทนิยาม “ผลพลอยได้” ที่เพิ่มคำว่า “กากอ้อย” คือ โรงงานน้ำตาลทราย ที่คิดว่าตนเป็นกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์จากบทนิยามดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์เดิม คือ ร้อยละ 70: 30 ซึ่งถือเป็นผลกระทบทางสังคมตามที่ พงษ์เทพ จิตดวงเปรม²⁹ ได้นำแนวคิดของ เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ มากล่าวว่า ผลกระทบทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดจากแหล่งกำเนิดผลกระทบ (Source) ซึ่งเป็นต้นเหตุให้เกิดผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงทางสังคม (Impacts) และสามารถก่อให้เกิดขึ้นในหลายระดับตั้งแต่ระดับบุคคลไปจนถึง

²⁷ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

²⁸ อติพร เกิดเรื่อง, หลักการประเมินนโยบายสาธารณะ, 104-128.

²⁹ เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ, การประเมินผลกระทบทางสังคม, 21.

ระดับสังคมมหภาค และอาจจะเชื่อมโยงไปด้านต่าง ๆ ได้ เช่น ด้านความสัมพันธ์ในสังคม ด้านคุณค่าการใช้ชีวิต เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยคิดว่าภาครัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับการคำนวณผลประโยชน์ที่ได้จาก “กากอ้อย” เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์แบบเดิมผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

4.3.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายใต้แนวคิดการรักษาสิ่งแวดล้อมของกระแสนิยมโลก ทำให้การประกอบธุรกิจในปัจจุบันต้องส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต้องเกิดการปรับตัวให้สอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งผลการวิจัยเชิงปริมาณทางด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ เห็นด้วยในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.25) แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่สามารถรับรู้ได้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบทางด้านสภาพแวดล้อมที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ควรให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการเผาอ้อยที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดโทษไว้ที่ชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้นำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรม ในการที่ภาครัฐควรมีบทบาทหลักในการส่งเสริมทุนทรัพย์ หรือความร่วมมือทางภาคเอกชน ภาควิชาการ ในการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เช่น การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร การส่งเสริมการผลิตพลังงานชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

“ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพทั้งการปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อย และประสิทธิภาพของการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานให้มากยิ่งขึ้น อีกประการ คือการต่อยอดพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอ้อยและผลพลอยได้ต่าง ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์ทางชีวภาพจาก “กากอ้อย” ปัจจุบันก็มีงานวิจัยของหน่วยงานภาครัฐ และงานวิจัยของบริษัทเอกชน เช่น การนำขานอ้อยไปทำพื้นคอนกรีต การทำเครื่องครัว การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการลดอ้อยที่ถูกเผาโดยการให้ความรู้และส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร เช่น การปล่อยลีนเชื้อเพลิงให้กับชาวไร่อ้อย ในการจัดหาเครื่องจักรในการตัดอ้อย อันเป็นการลดปัญหาการเผาอ้อย

ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้นสามารถลดจำนวนได้เยอะจากการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเมื่อมีแนวคิด
สิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น”³⁰

จะเห็นได้ว่า การเพิ่มคำว่า “กากอ้อย” ในบทนิยามของ “ผลพลอยได้” ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ดังกล่าว จะนำมาซึ่งความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทรายที่จะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกรู้สึกถึงการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกัน “กากอ้อย” กลับสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันเป็นการสร้างผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจตามที่ วริศรา งามพินิจ³¹ ได้เสนอแนวความคิด ของ Harrod and Domar ที่จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและทุนที่ต้องการ โดยทั้งสองมีแนวคิดว่า การลงทุนเป็นหัวใจสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้แล้วยังเป็นการเพิ่มความสามารถในการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจอีกด้วย รวมทั้งยังเป็นการรักษาระดับการจ้างงานให้เต็มที่ ซึ่งเปรียบเสมือนกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผู้วิจัยมองว่าภาครัฐควรหาแนวทางในการสร้างผลิตภัณฑ์ ที่ได้จาก “กากอ้อย” ที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต เช่น ภาครัฐควรร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาครัฐในการศึกษาวิจัยและพัฒนาของการใช้ “กากอ้อย” สร้างเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อลดความสูญเสียที่จะนำมาซึ่งรายได้ “กากอ้อย” ที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ และการสร้างนโยบายภาครัฐผ่านมาตรการสนับสนุนส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้จาก “กากอ้อย” ซึ่งจะทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นและเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ทำให้ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยุติลง

4.3.4 ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ

ในอดีตประเทศไทยเคยมีการอุดหนุนการส่งออกในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ น้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศบราซิลและประเทศไทย โดยการอุดหนุนของประเทศไทยเข้าข่ายลักษณะการอุดหนุนต้องห้ามที่องค์การการค้าโลก

³⁰ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

³¹ วริศรา งามพินิจ, “การศึกษาผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากการสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว แห่งที่ 3 ของประชาชนในเขต อ.เมือง จ.นครพนม”, 9.

(WTO) ได้กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นางสาวพันธวรรณ พันธสายเชื้อ³² ได้ศึกษา ปัญหา การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย ได้กล่าวว่า WTO เล็งเห็นว่า สินค้าเกษตรอุตสาหกรรมเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐาน ดังนั้นประเทศส่วนใหญ่จึงได้มีการออกนโยบายต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนสินค้าเกษตรกรรม ดังนั้นในการเจรจาในเรื่องการอุดหนุนการส่งออกกรอบ อูรุกวัย จึงได้ก่อให้เกิดความตกลงที่มีความสำคัญเรื่องการอุดหนุนการส่งออกเกิดขึ้น คือ ความตกลง AOA และ ความตกลง SCM เพื่อให้การค้าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลก คือ การค้า ระหว่างประเทศต้องเป็นไปอย่างเสรี ไม่เกิดการแทรกแซงของรัฐบาลอันจะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า การอุดหนุนการส่งออกเป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำทั้งความตกลงทั้งสองที่กล่าวข้างต้น คือ รัฐ หรือ องค์กรของรัฐได้ให้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้การให้ประโยชน์ดังกล่าวอาจเป็นความช่วยเหลือทางการเงินก็ได้ หรืออาจเป็นการสนับสนุนราคา หรือรายได้ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใด ๆ เว้นแต่ประเทศสมาชิกได้แจ้งต่อ WTO แต่จะต้องไม่เกินกว่าที่ระบุไว้ จึงนำไปสู่การแก้ไข พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ทำให้ ข้อพิพาทยุติลงและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแบบเดิมสู่การ ปรับโครงสร้างแบบใหม่ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ WTO และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ เกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย ผู้บริโภค รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เป็นการส่งเสริม และสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ได้รับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในการ แข่งขันในตลาดโลกได้ ผ่านการสร้างนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้มีความหลากหลาย ภายใต้แนวคิดการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงจะสามารถทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทรายเกิดความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ เห็นด้วยต่อข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.69) ที่สะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีมาตรฐานตามหลักสากลจนเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่าง ประเทศ โดยสอดคล้องผลการวิจัยเชิงคุณภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชี้ให้เห็นว่า การปรับแก้ไข กฎหมายนำมาซึ่งปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ สามารถเผชิญกับข้อจำกัดในการแข่งขันที่มากขึ้นได้อย่างเต็มรูปแบบ

³² พันธวรรณ พันธสายเชื้อ, “ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย”, 68-72.

“พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2565 มีบางประเด็นที่ถูกแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น โควตา การห้ามนำเข้า การกำหนดราคา ซึ่งประเทศไทยมีปัญหาโต้แย้งกับประเทศบราซิล อันเป็นข้อพิพาทที่สามารถยุติในชั้นเจรจาได้ โดยประเทศไทยพยายามแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) จนกระทั่งประเทศบราซิลพอใจ และสุดท้ายก็ยกเลิกการฟ้องร้องทั้งหมด ทำให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไปได้”³³

ดังนั้นภาครัฐจึงควรสร้างโอกาสจากการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวที่มีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ และความไม่ชัดเจนต่อการปฏิบัติด้านการวิจัยและพัฒนาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ผ่านบทบาทของภาครัฐเชิงรุกในการวางแผนที่เป็นรูปธรรมทั้งการพัฒนาให้เกิดทุนมนุษย์ และการสนับสนุนทางด้านทุนทรัพย์ผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาครัฐ ผ่านการสร้างตัวชี้วัดขององค์การในด้านนวัตกรรม เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ยั่งยืนต่อไป

4.3.5 การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยและราคาอ้อย

การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจะสามารถมีความมั่นคง แข็งแรง และแข่งขันในตลาดโลกได้ ต้องให้ความสำคัญกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบให้เกิดประสิทธิผล เริ่มตั้งแต่ต้นน้ำ คือ การปลูกอ้อย ซึ่งในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้ให้อำนาจภาครัฐ คือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย ซึ่งผลการวิจัยเชิงปริมาณของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.07) สะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้และยอมรับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพของผู้มีส่วนได้เสียที่แสดงความคิดเห็นว่า ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะขาดเสรีภาพในการผลิตอ้อย แต่ก็สามารถรักษาสสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของระบบการผลิตและสภาพของตลาด โดยเฉพาะตลาดภายในประเทศเป็นสำคัญ

“การส่งเสริมให้ชาวไร่ปลูกอ้อย มีปริมาณอ้อยให้เพียงพอต่อความต้องการของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายของเครื่องจักรที่สูงขึ้น

³³ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดยทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

ประกอบกับราคาสถานการณ์ของน้ำตาลทรายในช่วงเวลานั้นๆ ก็จะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายมีรายได้หรือกำไรที่เพิ่มมากขึ้น”³⁴

นอกจากนี้การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยดังกล่าว มีผลต่อการกำหนดราคาอ้อยและราคาน้ำตาลทราย คือ ราคาอ้อย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะถูกกำหนดจากการประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง ซึ่งในทางปฏิบัติจริงอาจจะไม่ครอบคลุมกับต้นทุนการผลิตหรือสภาพสถานการณ์ปัจจุบันของแต่ละพื้นที่ โดยจากการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดราคาอ้อยอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.07) แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้และตระหนักถึงกลไกการกำหนดราคาอ้อยของภาครัฐ ซึ่งอยากที่จะให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ราคาอ้อยที่ชัดเจน ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพของผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ควรต้องคำนึงถึงสภาพของตลาดและต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตอ้อยในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

“การคำนวณราคาอ้อยขั้นต้น ตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ที่กำหนดราคาอ้อยเป็นขั้นต้นกับขั้นสุดท้าย ซึ่งราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายย้อนหลัง 3 ปี โดยคาดว่าจะมีราคาเท่าไรต่อตันอ้อย ซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า 80% ของประมาณการรายได้ของอ้อย แต่ไม่เกิน 95% โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิต”³⁵

จากที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าการกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย อาจจะเป็นข้อจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรที่มีต่อการปลูกอ้อย แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศก็เป็นข้อจำกัดประการหนึ่งที่ทำให้ปริมาณอ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิตมีจำนวนลดลง ดังนั้นภาครัฐควรมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยให้มีคุณภาพให้เพียงพอต่อความต้องการของโรงงานน้ำตาลทราย เช่น การวิจัยพันธุ์อ้อยสายพันธุ์ใหม่ การบริหารจัดการดินและน้ำ การเก็บเกี่ยวและการขนส่งด้วยนวัตกรรมเครื่องจักรกลการเกษตร เป็นต้น และขณะเดียวกันโรงงานน้ำตาลทรายก็ควรเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายให้มีคุณภาพเช่นกัน เช่น การสนับสนุนการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนเครื่องจักรที่ใช้สำหรับการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งจะมีผลต่อการผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพ รวมทั้งการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นควรสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตจริงและสภาพตลาดของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับประโยชน์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

³⁴ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

³⁵ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

4.3.6 การกำหนดราคาน้ำตาลทราย

เกษตรกรชาวไร่อ้อยยังคงได้รับรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นรายได้สุทธิหลังจากปิดฤดูกาลผลิต ตามที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด ทั้งนี้ราคาน้ำตาลทรายจะถูกอ้างอิงจากกลไกราคาของตลาดโลกเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ องค์การการค้าโลก (WTO) ที่กล่าวข้างต้น โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการกำหนดราคาน้ำตาลทรายอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.14) ที่สะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้และเห็นด้วยกับการที่ราคาน้ำตาลทรายเป็นไปตามกลไกราคาของตลาด และสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสนับสนุนว่า ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทที่จะทำให้น้ำตาลทรายไม่เกิดความผันผวน และสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่แท้จริง

“เนื่องจากการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศจะอยู่ที่ 20-25% ของความต้องการของน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมด นอกนั้นจะเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งจะอ้างอิงกับราคาในตลาดโลก ถ้าราคาในตลาดโลกไม่ดีก็จะทำให้น้ำตาลอ้อยไม่ดีไปด้วย ราคาน้ำตาลจะถูกสะท้อนออกมาเป็นราคาอ้อยตามระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ตัวแปรจึงอยู่ที่ราคาในตลาดโลกเป็นหลัก”³⁶

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีข้อสังเกตว่า ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ ยังคงได้รับอิทธิพลของการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ คือ กระทรวงพาณิชย์ ที่มองว่า น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหลักที่มีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ดังนั้นจึงกลายเป็นสินค้าควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มที่แนวโน้มปรับราคาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นภาครัฐจึงควรทบทวนวิธีหรือแนวทางในการควบคุมราคาสินค้าให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้วยเช่นกันว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสามารถตอบคำถามแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้

4.3.7 การควบคุมการนำเข้า – การส่งออกน้ำตาลทราย

ผลผลิตน้ำตาลทรายเพื่อจำหน่ายภายในประเทศและต่างประเทศ จะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และ

³⁶ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดยทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 7 พฤษภาคม 2568.

ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญนั้น ซึ่งผลการวิจัยเชิงปริมาณได้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกน้ำตาลทรายอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.51) สะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับที่ภาครัฐเข้ามาดูแลควบคุมการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทราย เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า โรงงานน้ำตาลทรายยอมรับกับการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกน้ำตาลทราย แต่ถ้าให้เลือกลูกค้าจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดภายในประเทศมากกว่าตลาดต่างประเทศ เนื่องจากมีความแน่นอนทางด้านราคา และไม่มีความเสี่ยง

“โรงงานน้ำตาลทรายเลือกที่จะขายในประเทศก่อนเพราะมีราคาที่มั่นคงต่างประเทศต้องแข่งขันกับประเทศต่างๆ และ ราคาส่งออกมีความผันผวน”³⁷

จากที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศยังคงมีความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสร้างรายได้ที่มีความแน่นอน ไม่มีความเสี่ยง และภาครัฐยังคงมีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความพอเพียงในการบริโภคภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกระแสการรักษาสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย ส่งผลทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการมีพฤติกรรมบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป นำไปสู่การใช้สารให้ความหวานทดแทนการใช้น้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งภาครัฐจะมีแนวทางในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคตอย่างไร ซึ่งคำถามที่น่าสนใจที่น่าติดตามต่อไป

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 จะมีความเป็นมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาค่อนข้างมากต่อการบังคับใช้ทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคำนวณผลประโยชน์จากบทนิยาม “ผลพลอยได้” (กากอ้อย) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การคำนวณผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กำหนดนิยามและการคำนวณผลประโยชน์ของ “ผลพลอยได้” (กากอ้อย) ให้ชัดเจน โดยออกเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศของหน่วยงานภาครัฐ และถือเป็นผลประโยชน์เพิ่มเติมที่ควรได้รับจากระบบการแบ่งปันผลประโยชน์เดิม รวมถึงการทบทวนหรือปรับปรุงให้

³⁷ ผู้บริหารโรงงานน้ำตาลทราย, สัมภาษณ์โดย ทรงชัย มีเอี่ยม, สอน., 16 พฤษภาคม 2568.

สอดคล้องกับสถานการณ์จริงอยู่เสมอ อันจะเป็นการช่วยลดความคลุมเครือและความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

2. จัดตั้งคณะทำงานร่วมกันที่ประกอบด้วยเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย หน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) และนักวิชาการ เพื่อกำหนดวิธีการคำนวณหรือการประเมินมูลค่าของผลพลอยได้ที่มีความเหมาะสมร่วมกัน

3. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตรวจสอบและเก็บรวบรวมข้อมูลการผลิตและรายได้จากผลพลอยได้ที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) ของแต่ละโรงงานเป็นประจำทุกฤดูการผลิต โดยจัดทำเป็นฐานข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะให้ทราบโดยทั่วกัน

4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันในการกำหนดนโยบาย เช่น การรับฟังความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้ง ก่อนการประกาศใช้กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากผลพลอยได้

จากที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดสรรผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ข้อตกลงระหว่างประเทศ การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การกำหนดราคาน้ำตาลทราย และการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกน้ำตาลทราย ล้วนเป็นข้อมูลแนวทางเพื่อสร้างความเข้าใจในประเด็นที่ซับซ้อน และเป็นข้อมูลสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) 3) เพื่อนำเสนอแนวทางการลดผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย ได้แก่ ตัวแทนของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ชมรมสถาบันชาวไร่อ้อยภาคอีสาน สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และตัวแทนโรงงานน้ำตาลทราย 58 โรงงานในประเทศไทย รวมถึงบริษัท ไทยชูการ์มิลเลอร์ จำกัด ในฐานะตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทราย 58 โรงงาน และหน่วยงานภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งนิติกรของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคที่ 1 – 4 ผู้ปฏิบัติงานในเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย 1-8 เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้จากการเก็บข้อมูลการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) มาตรวจสอบวิเคราะห์เนื้อหาความสอดคล้อง เพื่อเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด พร้อมอธิบายในรูปแบบเชิงพรรณนา ซึ่งได้ผลการวิจัยเพื่อตอบคำถาม ดังนี้

5.1.1 ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ที่มีผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย รวมถึงผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 113 คน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 84.96 มีอายุระหว่าง 41 – 50 ปี สถานภาพสมรส ร้อยละ 79.65 การศึกษาอยู่ระดับ

ปริญญาตรี ร้อยละ 52.21 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ 20,000 บาทขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 71.68 และมีประสบการณ์การทำงาน 20 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 54.87 ทั้งนี้ มีประเด็นที่นำมาศึกษา ได้แก่ การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การกำหนดราคาน้ำตาลทราย การควบคุมการนำเข้า – ส่งออกน้ำตาลทราย การจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ความตกลงการค้าระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม รวมถึงปัจจัยด้านอื่น เช่น องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ รวมถึงการให้สัมภาษณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 9 คน ในด้านผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ การสนับสนุนและการพัฒนาจากหน่วยงานภาครัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสามารถตอบคำถามวิจัยได้ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยผลปรากฏว่า ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยสามารถเรียงลำดับผลกระทบจากมากไปน้อย ได้ดังนี้

1. การจัดสรรผลประโยชน์ ในการกำหนดสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันว่าเกษตรกรชาวไร่อ้อยจะได้รับประโยชน์ร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลทราย ร้อยละ 30 ซึ่งเป็นการนำเอาความคิดการแบ่งปันผลประโยชน์มาจากประเทศออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ และปัจจุบันยังคงใช้ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ จนกระทั่งเกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2565 ที่มีการแก้ไขเรื่องบทนิยาม “ผลพลอยได้” โดยเพิ่มคำว่า “กากอ้อย” เข้าไปในบทนิยาม ทำให้สร้างความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ยังคงเห็นด้วยกับหลักการของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชาวไร่อ้อยจะได้รับผลประโยชน์ในอัตราร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 30 แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วนยังคงรับรู้ถึงความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมต่อการจัดสรรผลประโยชน์ในอัตราส่วนดังกล่าว และมองว่าภาครัฐควรเข้ามา มีบทบาทในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมากขึ้น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน และลดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรผลประโยชน์ อันเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ระหว่างกันให้เกิดความสมดุล

การจะนำ “กากอ้อย” มาคิดคำนวณผลประโยชน์นั้น ในปัจจุบันอยู่ระหว่างการศึกษาและพิจารณาของคณะทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตั้งขึ้น เพื่อศึกษาและหาวิธีกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณผลประโยชน์ “กากอ้อย” เพื่อความเป็นธรรม

ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสองฝ่าย นำไปสู่การจัดทำข้อตกลงร่วมกันก่อนนำมาใช้ในการคำนวณผลประโยชน์เพิ่มเติมต่อไป

2. การกำหนดราคาอ้อย ในเบื้องต้นการกำหนดราคาอ้อยสามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้น เกิดจากภาครัฐคำนวณจากการประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นราคาที่รัฐบาลประกาศล่วงหน้าก่อนฤดูกาลผลิต และการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย หลังเสร็จสิ้นฤดูกาลผลิต อันเกิดจากการคำนวณรายได้จริงของการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้อื่น ๆ หักด้วยต้นทุนการผลิต ถือเป็นรายได้สุทธิ หากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น เกษตรกรชาวไร่อ้อยก็จะได้รับส่วนต่างเพิ่มเติม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตของเกษตรกรแต่ละรายที่แตกต่างกัน รวมถึงค่าความหวานของอ้อย (C.C.S) โดยจะอ้างอิงจากระดับความหวาน 10 ซีซีเอส (C.C.S) หากอ้อยมีความหวานสูงหรือต่ำกว่านี้ จะมีการปรับราคาเพิ่มหรือลดตามอัตราที่ภาครัฐประกาศกำหนด ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ทำให้ราคาอ้อยมีความแน่นอน แต่ยังไม่สอดคล้องกับกลไกตลาด และต้นทุนการผลิตจริงของเกษตรกร อาจจะนำไปสู่ความรู้สึกไม่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ อันเป็นการส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและรายได้ของเกษตรกรเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังคงมองว่ารัฐควรมีบทบาทเข้ามาประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบคุมราคาอ้อย โดยให้ความมั่นคงและยืนหยุ่นตามความเหมาะสมของสภาพตลาดและต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

3. ข้อตกลงระหว่างประเทศ ด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีความเป็นเสรีมากยิ่งขึ้นตามบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจในประเทศต่างๆ ที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งสิ่งที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญคือ การแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับของตนเองให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับบริบทสากล จึงเป็นเหตุผลหลักต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศไทยและประเทศบราซิล ที่ประเทศไทยถูกกล่าวหาอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกซึ่งไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก (WTO) และเกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2565 เป็นต้นมา ทำให้ราคาน้ำตาลทรายลอยตัวตามราคาตลาดโลก และนำมาซึ่งการยุติข้อร้องเรียนของประเทศบราซิลที่มีต่อประเทศไทย ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าการดำเนินอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะราคาน้ำตาลทรายของประเทศไทยมีความผันผวนตามราคาในตลาดโลกเป็นสำคัญ ส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมอ้อยและ

น้ำตาลทรายให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตที่ลดลง เกิดการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ

4. การควบคุมการนำเข้า – ส่งออกน้ำตาลทราย ด้วยมาตรการการควบคุมการนำเข้า - ส่งออกน้ำตาลทรายของภาครัฐในปัจจุบัน ที่ต้องการลดการนำเข้าจากต่างประเทศ และผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคในประเทศเป็นสำคัญ ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนทุกครั้งที่มีการดำเนินการ ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นด้วยกับบทบาทของภาครัฐในการออกมาตรการการควบคุมดังกล่าว ซึ่งป้องกันผลกระทบต่อการส่งผลเสียต่อราคาผลผลิตของเกษตรกรและเสถียรภาพของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทำให้ประชาชนและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตสินค้าได้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องให้เข้มแข็งและสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความมั่นคง

5. ปัจจัยอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะมุ่งไปที่ประเด็นองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มองว่าคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ยังคงมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่ยอมรับได้ แต่ไม่มีเหมาะสมที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน รวมถึงการไม่มีกลไกในการกำกับดูแลที่ชัดเจน และในขณะเดียวกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับปัจจุบัน ถึงแม้จะเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ก็ยังถูกจำกัดสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นในบริบทต่าง ๆ เช่น โรงงานน้ำตาลทรายแสดงความไม่เห็นด้วยต่อบทนิยาม “ผลพลอยได้” ที่มีการเพิ่มคำว่า “กากอ้อย” แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวกลับผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบจากรัฐสภา จนประกาศบังคับใช้ล่าสุด ที่ทุกคนต้องยอมรับและปฏิบัติตาม ซึ่งแสดงถึงการไม่เปิดกว้างซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่ทั่วถึง

6. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดกระแสนิยมของโลกที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้น อุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงต้องปรับตัวมากยิ่งขึ้น โดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทยเกิดการปรับตัวตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทั้งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมากยิ่งขึ้น

โดยมีแหล่งเงินทุนที่สามารถนำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนาได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนผู้บริโภค ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนในการปฏิบัติ และในขณะเดียวกันการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการกำหนดบทลงโทษด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เป็นเพียงการออกมาตรการของภาครัฐในการควบคุมอย่างเข้มงวดเท่านั้น จึงไม่สามารถลดปัญหาการเผาอ้อยได้ และยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศ คือ การเกิดปัญหาฝุ่น PM 2.5

7. การกำหนดราคาน้ำตาลทราย เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานภาครัฐ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค โดยสามารถแบ่งเป็นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ และน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก โดยจะพิจารณาการกำหนดราคาจากต้นทุนการผลิต ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศจะถูกควบคุมจากคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) กระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทในการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งราคาปลีกและราคาส่ง และต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติการปรับราคาน้ำตาลทรายจากคณะรัฐมนตรี โดยจากการศึกษาสรุปได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถยอมรับการควบคุมราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศจากหน่วยงานภาครัฐในบางช่วงเวลาได้ ถึงแม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับกลไกราคาของตลาดโลกและต้นทุนการผลิตที่แท้จริงก็ตาม ซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาทบทวนแนวทางปฏิบัติและปรับบทบาทของภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันยังคงอยากให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายให้มีความมั่นคงและเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความผันผวนทางด้านราคามากเกินไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อเกษตรกร โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค

8. การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย ภาครัฐได้มีการกำหนดปริมาณอ้อยให้ชาวไร่อ้อยเพื่อจะได้จัดสรรอ้อยให้กับโรงงานน้ำตาลทรายแต่ละพื้นที่ได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการในแต่ละปีฤดูกาลผลิต ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้มีการกำหนดปริมาณอ้อยที่เกษตรกรสามารถปลูกได้โดยตรง แต่การกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายที่โรงงานสามารถผลิตได้ในแต่ละฤดูกาล ส่งผลต่อความต้องการอ้อยจากเกษตรกร ซึ่งถือเป็นการบริหารจัดการที่รักษาสมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และเพื่อป้องกันปัญหาอ้อยล้นตลาด ซึ่งปัจจุบันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่าผลผลิตอ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิตมีจำนวนที่ไม่แน่นอน เนื่องจากสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการน้ำ และพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การปลูกอ้อย ส่งผลต่อปริมาณและคุณภาพอ้อยที่มีแนวโน้มลดลง ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เกิดความสมดุลต่อไป

จากผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565 ที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ผลกระทบที่สูงที่สุดที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับผลกระทบ คือ การจัดสรรผลประโยชน์ และการกำหนดราคาอ้อย ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความกังวลว่ายังไม่มีชัดเจนและอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการแบ่งปันผลประโยชน์เดิม ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านรายได้และเกิดความไม่มั่นคงทางอาชีพได้ ดังนั้นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงคาดหวังให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้รักษาความสมดุล ความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่ครอบคลุม เพื่อเกิดเป็นข้อตกลงร่วมกันในอนาคตที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน

5.1.2 แนวทางในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

จากการศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ผู้ศึกษาได้สรุปและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผลพลอยได้ ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย (กากอ้อย) เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย คือ

ด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในเรื่องผลพลอยได้ “กากอ้อย” ที่ยังไม่สามารถนำมาคำนวณเป็นผลประโยชน์ของเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้ เนื่องจากเกิดความไม่เห็นด้วยของโรงงานน้ำตาลทราย ทำให้หน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ประสานงานและผู้กำกับดูแลต้องเป็นผู้มีบทบาทนำเรื่องนี้ไปศึกษาเพื่อหาแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อนำมาซึ่งข้อสรุปร่วมกัน โดยจะต้องอาศัยการตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย หน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย : สอน.) และนักวิชาการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณผลประโยชน์หรือประเมินมูลค่าที่เกิดจากผลพลอยได้ร่วมกันที่เหมาะสม เพื่อออกเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศ สอน. ให้ชัดเจน ประกอบกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับผลพลอยได้และเปิดเผยแต่สาธารณะเพื่อความโปร่งใสและลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงภาครัฐควรส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เพื่อกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย จนกระทั่งการประกาศใช้บังคับ เพื่อให้กฎหมายที่ออกมามีประสิทธิภาพ มีคุณภาพต่อการบังคับใช้

รวมถึงการออกนโยบายภาครัฐหรือมาตรการที่จำเป็นต่อการสนับสนุน ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยรวมต่อไป

ด้านเศรษฐกิจ

การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ถือเป็นส่วนสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากผลพลอยได้ “กากอ้อย” ได้ โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือในการศึกษาวิจัยทั้งภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาครัฐ ผ่านผู้มีความรู้ ประสบการณ์หรือความชำนาญในการวิจัย เพื่อสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายร่วมกันภายใต้แนวคิดที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับบริบทโลกในปัจจุบัน เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์ชีวมวลที่มีคุณภาพสูง เพื่อใช้เป็นพลังงานทดแทนผลิตภัณฑ์กระแสไฟฟ้า การสร้างผลิตภัณฑ์จากกากอ้อย เพื่อลดการใช้พลาสติก เป็นต้น โดยสามารถขอรับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับการให้หน่วยงานภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นผู้มีบทบาทหลักในการส่งเสริม สนับสนุนผ่านศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคที่ 1- 4 แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการเผยแพร่ความรู้ การจัดทำโครงการต่างๆ เช่น การสร้างข้อตกลงร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ (MoU) การจัดประกวดการสร้างสรรค์นวัตกรรมระดับชาติ อาทิ การกำจัดใบอ้อยที่ได้จากการตัดอ้อยสด การวิจัยอ้อยสายพันธุ์ใหม่เป็นสายพันธุ์อ้อยทั้งใบและใช้เป็นปุ๋ยบำรุงดินต่อไป รวมถึงการสร้างพื้นที่ต้นแบบเชิงเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกิดจากการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น เพื่อเป็นต้นแบบของการพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ต่อไป โดยถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์การในการสร้างสรรค์ผลงานและนวัตกรรมให้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเกิดรายได้ที่มากขึ้น

ด้านสังคม

แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การนำผลพลอยได้ “กากอ้อย” มาคำนวณผลประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องผ่านความคิดเห็นและกลายเป็นข้อตกลงร่วมกันของทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ควรจัดเป็นผลประโยชน์เพิ่มเติม ที่ไม่เกี่ยวข้องกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยจะได้รับร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลทราย ร้อยละ 30 เนื่องจาก “กากอ้อย” เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งโรงงานแต่ละแห่งจะมีประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทรายที่แตกต่างกัน ทำให้โรงงานแต่ละแห่งมีปริมาณ “กากอ้อย” ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสายพันธุ์อ้อย ความสดของอ้อย และกระบวนการขั้นตอนการสกัดอ้อย ประกอบการกับโรงงานน้ำตาลทรายบางแห่งมีโรงงานไฟฟ้า ซึ่งเกิดจากการลงทุนของตนเอง ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายเห็นว่า เป็นสิ่งที่โรงงานควรจะได้รับประโยชน์มากกว่า ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้การคำนวณที่รอบคอบ

และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน กลายเป็นข้อตกลงที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

ด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลควรมีแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน เพื่อกำหนดนโยบายของ รัฐผ่านมาตรการการสนับสนุน ส่งเสริม อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ พลังงานสะอาดทดแทน จาก “กากอ้อย” เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงชีวมวลในการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานทดแทนทางหนึ่ง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า การผลิตกระแสไฟฟ้าจากกระแสน้ำ (เขื่อน) แต่รัฐบาลก็ควรส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพื่อความ มั่นคงและยั่งยืนของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มีคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้น ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงพลังงาน ควรมีแนวทางในการส่งเสริมการใช้ พลังงานทดแทนที่ชัดเจน เน้นการบริโภคภายในประเทศ เพื่อการสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศให้ เข้มแข็ง ลดการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าจากต่างประเทศ ส่งเสริมการทำสัญญาซื้อขายพลังงาน กับบริษัทรายย่อยมากกว่าบริษัทพลังงานรายใหญ่ของประเทศ รวมถึงภาครัฐควรส่งเสริมนโยบาย การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอย่างต่อเนื่องทั้งเกษตรกรชาวไร่อ้อยในการส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทาง การเกษตรตัดอ้อยสดแทนการเผาอ้อย ซึ่งเป็นการลดมลพิษทางอากาศ และโรงงานน้ำตาลทราย ในการใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยต่อการผลิตน้ำตาลทรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง เกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย อย่างเท่าเทียมกัน คือ ในเรื่องของการแก้ไขบทนิยาม “ผลพลอยได้” โดยเพิ่ม คำว่า “กากอ้อย” เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของผลพลอยได้ซึ่งมีผลต่อระบบการ แบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาวิจัยในเรื่อง ของการคำนวณผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ “กากอ้อย” ในประเทศไทย เพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ ในการคำนวณผลประโยชน์ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากการออกนโยบายภาครัฐจากรัฐสภาที่มี ผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคที่หน่วยงานภาครัฐ ยังไม่สามารถออกประกาศ หลักเกณฑ์วิธีการคำนวณที่ชัดเจนได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดผู้เสียผลประโยชน์และผู้ได้รับ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน คือ

กลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย ไม่สามารถได้รับผลประโยชน์ที่ สามารถคำนวณเป็นรายได้จาก “กากอ้อย” ได้ ตามมาตรา 28 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดไว้ว่า “การดำเนินการออกกระเปียบ ประกาศ หรือ

คำสั่งให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ”

กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ คือ โรงงานน้ำตาลทราย ถึงแม้ว่าจะได้รับประโยชน์จากการที่ “กากอ้อย” ยังไม่ถูกนำไปคำนวณเป็นผลประโยชน์เพื่อแบ่งให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย แต่ในขณะเดียวกันโรงงานน้ำตาลทรายก็กลายเป็นผู้เสียผลประโยชน์เช่นเดียวกัน ที่มองว่าบทนิยาม “ผลพลอยได้” (กากอ้อย) ควรเป็นผลประโยชน์ที่ตนเองควรได้รับ เนื่องจากเป็นผู้ลงทุนและสร้างโรงงานไฟฟ้า และเป็นผู้นำ “กากอ้อย” ซึ่งถือเป็นของเสียจากกระบวนการผลิตไปใช้เป็นเชื้อเพลิงชีวมวลในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายของตน ซึ่งถือเป็นต้นทุนของโรงงานน้ำตาลทราย และต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการยอมรับบทนิยามดังกล่าว ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นภาครัฐจึงควรให้โอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรม เพื่อให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

5.2 ข้อจำกัดการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตอบคำถามเพื่อวัดระดับความคิดเห็น โดยคำถามอาจจะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดการสับสนในการทำความเข้าใจคำถามในประเด็นต่าง ๆ ได้ เนื่องจากการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้มีความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะไม่สามารถตอบคำถามเพื่อแสดงความคิดเห็นในบางประเด็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565” ทำให้ทราบถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นภาครัฐต้องเป็นกลางและมีบทบาทในการประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้เกิดการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลและสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความขัดแย้ง แก้ไขปัญหาและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สามารถขับเคลื่อน

ภายใต้บริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้บนพื้นฐานของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ผ่านการบูรณาการทางวิชาการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่อการวิจัยและสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการศึกษาหรือได้สัมผัสกับผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อให้ได้ข้อมูลทางด้านนโยบายเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมรอบด้านมากยิ่งขึ้น เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคตอย่างยั่งยืน

สำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป ขอแนะนำการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความขัดแย้งในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในพื้นที่ต่างๆ เพื่อจะได้ทราบถึงความแตกต่างและความเหมาะสมที่ควรนำมาปรับใช้ต่อการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่แท้จริง เพื่อการออกมาตรการและนโยบายภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่แท้จริงต่อไป รวมทั้งเป็นแนวสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรที่คล้ายคลึงกันต่อไป

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กมล ส่งวัฒนา. การประเมินผลโครงการ. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2531.
- กวี รัชชน. สัมมนาการบริหารรัฐกิจ: การประเมินผลนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- พิษณุ เสี่ยงพงษ์. สังคมกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565.
- มยุรี อนุมานราชชน. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์, 2549.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ศูนย์วิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาล. กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. การประเมินผลโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2551.
- ศุภชัย ยาวะประภา. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- สมคิด พรหมจ้อย. เทคนิคการประเมินโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 30. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2562.
- อดิพร เกิดเรือง. หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

วิทยานิพนธ์

กนกอร ศิลปะวิจารณ์. “การประเมินโครงการเตรียมความพร้อมของนักเรียนเพื่อสอบเข้าศึกษาต่อมหาวิทยาลัยของรัฐของโรงเรียนเทพดินทร์วิทยาเชียงใหม่ โดยใช้ CIPP Model.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557.

มะภูษณาวดี โกสุมบกข. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ฉันทนา สมานคุณ. “การประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยใช้รูปแบบ CIPPIEST Model: กรณีศึกษาโรงเรียนวัดสระแก้ว (รุ่งโรจน์ธนกุลอุปถัมภ์) จังหวัดอ่างทอง.” สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ณัฐธยาน์ จิตรม้นการ. “การประเมินผลโครงการเติมฝันปันน้ำใจกับ BAM.” ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริการจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ. *การประเมินผลกระทบทางสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 3, พิษณุโลก: โรงพิมพ์พิษณุโลก เปเปอร์แอนด์ซัพพลาย, 2553. อ้างถึงใน พงษ์เทพ จิตดวงเปรม. “ผลกระทบทางสังคมโดยองค์การสอนดนตรีในชุมชนแออัด เขตคลองเตย จังหวัดกรุงเทพมหานคร.” ดุษฎีนิพนธ์, วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

นริศา แบนอัน. “การศึกษาผลกระทบของโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมของ กฟผ. แม่เมาะที่มีต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560.

ปาริชาติ พิทยานรเศรษฐ. “การติดตามผลการดำเนินโครงการแก้ปัญหาหนี้สินของกำลังพลโดยร่วมกับการบูรณาการงานด้านสวัสดิการของหน่วย กรณีศึกษา กรมกำลังพลทหารบก.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

พชร อินทร์วงศ์กร. “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2547.

พันธวรรณ พันธสายเชื้อ. “ปัญหาการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร กรณีศึกษาการอุดหนุนน้ำตาลเพื่อการส่งออกของประเทศไทย” การค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.

พรเพ็ญ อันตระกูล. *เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์*. อ้างถึงใน พชร อินทร์วงศ์. “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2547.

มานวิภา อินทรทัต. *การประเมินความคุ้มค่า*. พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี: สหมิตร พรินต์ติ้ง, 2549. อ้างถึงใน สิทธิศักดิ์ แสงทอง. “ประเมินผลกระทบโครงการรถไฟโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT).” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วิศรา งามพินิจ. “การศึกษาผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 ของประชาชนในเขต อ.เมือง จ.นครพนม.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555 อ้างถึงใน นริศรา แบบอัน. “การศึกษาผลกระทบของโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมของ กฟผ. แม่เมาะ ที่มีต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560.

ศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์. “ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

สุภัทรา ตันเงิน. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของทำเรื่อน้ำลิกแหลมฉะบ่งต่อชุมชนบ้านแหลมฉะบ่ง จังหวัดชลบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

สุทธิศักดิ์ ไกรสรสุธาสนี. *ความรับผิดชอบต่อธุรกิจต่อสังคม*. สมุทรสาคร: บริษัท แพลน พรินต์ติ้ง จำกัด, 2556. อ้างถึงใน ไสริญา เนื่องกุ่มพร. “ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเผยความรับผิดชอบต่อสังคมกับต้นทุนเงินทุนของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจ. “3 สมาคมโรงงานน้ำตาล ยื่นหนังสือลาออกจากกรมการวิสามัญ แก้ไข พรบ.อ้อยฯ.”

กรุงเทพธุรกิจ, 15 พฤศจิกายน 2564. <https://www.bangkokbiznews.com/business/971836>.

กรุงเทพธุรกิจ. “57 โรงงานน้ำตาล ค้านร่างแก้ไข พ.ร.บ.อ้อยฯ ที่เพิ่มกากอ้อยใน “ผลพลอยได้.”

กรุงเทพธุรกิจ, 15 พฤศจิกายน 2564. <https://www.bangkokbiznews.com/business/971836>.

กลุ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมชีวภาพ. “การใช้ประโยชน์จากอ้อยและผลิตภัณฑ์จากอ้อย.” สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. 12 มกราคม 2567.

<https://www.ocsb.go.th/wp-content/uploads/2023/04/9659-4776.pdf>.

กองนโยบายและยุทธศาสตร์การค้าสินค้าเกษตร (กษ.) . “สถิติการส่งออกสินค้าเกษตร และสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรของไทย ปี 2566.” สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า. 27 ธันวาคม 2567.

<https://tpso.go.th/infographic/detail/2402-0000000004>.

เกียรติศักดิ์ คำสี. อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในปี 2024 ยังขยายตัวได้ แม้จะเผชิญปัญหาภัยแล้งรุนแรง.”

SCB EIC, 27 ธันวาคม 2567, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/sugar-201223>.

ชัยวัฒน์ เสาร์เจริณสุข. “แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2567 – 2569 อุตสาหกรรมน้ำตาล.” วิจัยกรุงศรี,

27 ธันวาคม 2567, <https://www.krungsri.com/th/research/industry/industry-outlook/agriculture/sugar/io/sugar-2024-2026>.

ฐานเศรษฐกิจดิจิทัล. “กรม.ไฟเขียว ทยอยปลดปล่อยสินเชื่อเกษตรกรไร่อ้อย วงเงินไม่เกิน 38 ล้านบาท.”

ฐานเศรษฐกิจ, 30 พฤษภาคม 2565. <https://www.thansettakij.com/economy/526944>.

นันทพงศ์ อินทอง และวรงค์ จันทรร. “การประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์.” วารสารสมาคมนักวิจัย 23, ฉ.1 (มกราคม – เมษายน 2561): 77-78,

http://www.ar.or.th/ImageData/Magazine/10048/DL_10380.pdf?t=636879814312588480.

บริษัท ยูเอซี โกลบอล จำกัด (มหาชน). “พลังงานชีวภาพ/ชีวมวล.” UAC. 28 พฤษภาคม 2568.

<https://www.uac.co.th/th/knowledge-sharing/340/biomass-energy>.

วิริยะ คล้ายแดง. แนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย, กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.

ศรีอำไพ อิงคกิตติ. “ธุรกิจน้ำตาล.” LH BANK. 27 ธันวาคม 2567.

<https://www.lhbank.co.th/getattachment/52eed84b-7f64-426e-9bc3-b2a334d4c9ee/economic-analysis-Industry-Outlook-2024-Sugar-2024>.

สัญญา เคนาภูมิ. “การประเมินผลนโยบายสาธารณะ : หลักการ รูปแบบ และวิธีการ.” วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 11, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2560): 42.

https://kjna.ubru.ac.th/j_files/document/JUR100053.pdf.

สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. “ประวัติศาสตร์น้ำตาลไทย.” ประวัติศาสตร์น้ำตาลไทย. 28 พฤษภาคม 2568.

<http://www.sugarzone.in.th/history.htm>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี: การประเมินความคุ้มค่า. กรุงเทพฯ, <http://web.sut.ac.th/qa/pdf/Knowledge-general/14-Worthwhile.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. “พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565”, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. 12 มกราคม 2568. <https://www.ocsb.go.th/acts/>.

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสมุทรปราการ. “ไทย - บราซิล จบปัญหา 8 ปี ลงนามยุติข้อพิพาทคือน้ำตาลใน WTO เป็นการถาวร.” สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสมุทรปราการ. 28 พฤษภาคม 2568. <https://samutprakan.moc.go.th/th/content/category/detail/id/161/iid/35188#>.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสำรวจการวิจัย
สำหรับกลุ่มเกษตรกร กลุ่มโรงงานน้ำตาล และผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงช่อง ☐ ที่เป็นคำตอบตรงกับความเป็นจริงของท่านมากที่สุด

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
2. อายุ.....ปี
3. สถานภาพ ☐ โสด ☐ สมรส ☐ หม้าย/หย่าร้าง
4. ระดับการศึกษา

☐ 1. ไม่ได้เรียนหนังสือ	☐ 2. ประถมศึกษา	☐ 3. มัธยมศึกษาตอนต้น
☐ 4. มัธยมศึกษาตอนปลาย	☐ 5. ปวช.	☐ 6. อนุปริญญา/ปวส.
☐ 7. ปริญญาตรี	☐ 8. สูงกว่าปริญญาตรี	
5. ปัจจุบันประกอบอาชีพ

☐ 1. เกษตรกร	☐ 2. กลุ่มโรงงานน้ำตาล
☐ 3. ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาคที่ 1-4	
☐ 4. ผู้ปฏิบัติของเขตบริหารอ้อยและน้ำตาลทรายเขต1-8	
6. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน

☐ ต่ำกว่า 5,000 บาท	☐ 5,001-10,000 บาท	☐ 10,001-15,000 บาท
☐ 15,001-20,000 บาท	☐ 20,000 บาทขึ้นไป	
7. ประสบการณ์การทำงาน

☐ น้อยกว่า 1 ปี	☐ 1 ปีขึ้นไป	☐ 5 – 10 ปี
☐ 10 ปีขึ้นไป	☐ 20 ปีขึ้นไป	

ส่วนที่ 2 ผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น					สำหรับ เจ้าหน้าที่
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อย						
1.1 ภาครัฐสามารถเข้ามากำหนดปริมาณการปลูกอ้อย						
1.2 การกำหนดปริมาณการปลูกอ้อยทำให้จำนวนอ้อยที่เข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายมีปริมาณลดลง						
2. การกำหนดราคาอ้อย						
2.1 การประกาศใช้ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ราคาอ้อยมีความแน่นอน						
2.2 ราคาอ้อยควรเป็นไปตามกลไกราคาตลาด						
2.3 ภาครัฐสามารถควบคุมราคาอ้อย						
2.4 หลักเกณฑ์การกำหนดราคาอ้อยของภาครัฐมีความเหมาะสม						
2.5 การกำหนดราคาอ้อยของภาครัฐไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรชาวไร่อ้อย						

ประเด็น (ต่อ)	ระดับความคิดเห็น					สำหรับ เจ้าหน้าที่
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
3. การกำหนดราคาน้ำตาลทราย						
3.1 การประกาศใช้ พรบ.อ้อยและ น้ำตาลทราย ฯ ทำให้ราคาน้ำตาล ทรายในประเทศสอดคล้องกับสภาวะ ตลาด						
3.2 การกำหนดราคาน้ำตาลทราย ของภาครัฐทำให้โรงงานน้ำตาลทราย สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต						
3.3 ราคาน้ำตาลทรายควรเป็นไปตาม กลไกราคาตลาด						
3.4 ภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย						
4. การควบคุมการนำเข้า - ส่งออก น้ำตาลทราย						
4.1 ภาครัฐสามารถควบคุมการนำเข้า น้ำตาลทราย						
4.2 ภาครัฐสามารถควบคุมการ ส่งออกน้ำตาลทราย						
5. การจัดสรรผลประโยชน์						
5.1 การประกาศใช้ พรบ. อ้อยและ น้ำตาลทราย ฯ ทำให้เกิดความ ขัดแย้งในการแบ่งปันผลประโยชน์ ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและ โรงงานน้ำตาลทราย						

ประเด็น (ต่อ)	ระดับความคิดเห็น					สำหรับ เจ้าหน้าที่
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
5.2 ภาครัฐควรเข้ามาจัดสรร ผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่ อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายให้เกิด ความเท่าเทียมกัน						
5.3 อัตราส่วนในการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ได้กำหนดไว้ 70:30 ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและ โรงงานน้ำตาลทรายมีความเหมาะสม						
6. ข้อตกลงระหว่างประเทศ						
6.1 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ มี ความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่าง ประเทศ						
6.2 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยสามารถ แข่งขันกับตลาดโลกได้						
6.3 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้						
7. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม						
7.1 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้ลดปัญหาการเผาอ้อย						

ประเด็น (ต่อ)	ระดับความคิดเห็น					สำหรับ เจ้าหน้าที่
	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
7.2 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ทำให้เกิดการพัฒนาอ้อยสายพันธุ์ ใหม่						
7.3 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการ ผลิตอ้อย						
7.4 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ช่วยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการ ผลิตน้ำตาลทราย						
8. อื่นๆ						
8.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายตาม พรบ. อ้อย และน้ำตาลทราย ฯ มีความเหมาะสม						
8.2 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทรายตาม พรบ. อ้อยและ น้ำตาลทราย ฯ มีความเหมาะสม						
8.3 การแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาล ทราย ฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้ มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุม						

ข้อเสนอแนะในการลดผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะในเรื่องอื่น ๆ

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์การวิจัย
สำหรับหน่วยงานภาครัฐ

เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

หน่วยงานภาครัฐ

1. จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย และ โรงงานน้ำตาลทราย อย่างไร

.....

.....

.....

.....

2. จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ตลาดของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

3. การกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

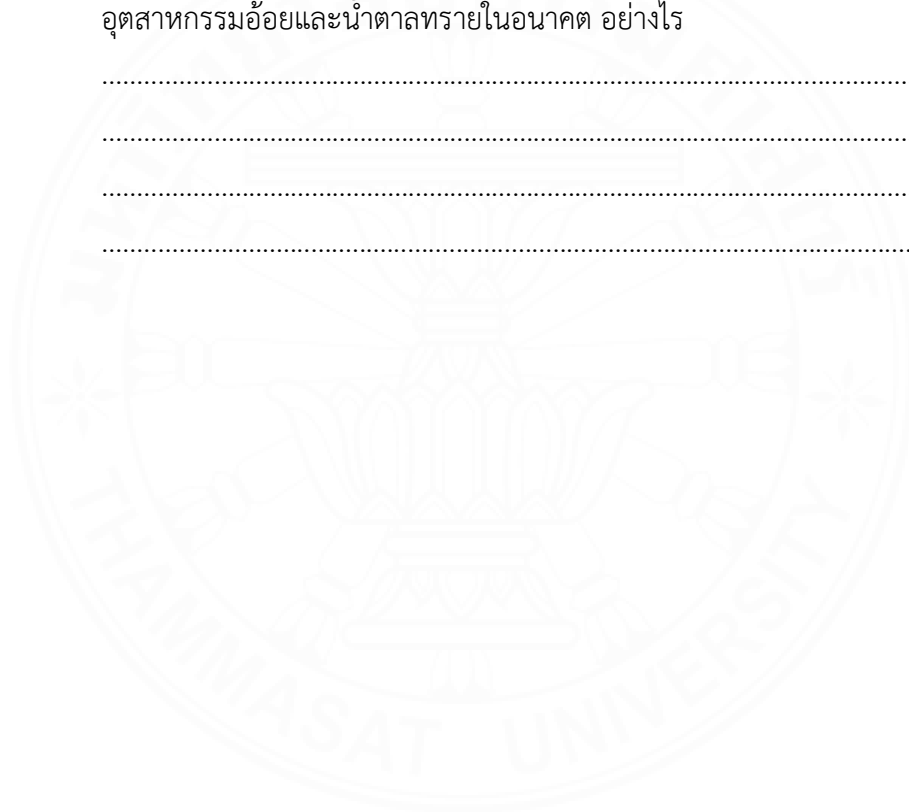
.....

4. สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายในประเทศไทย จะมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารจัดการ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต อย่างไร

.....

.....

.....



ภาคผนวก ค
แบบสัมภาษณ์การวิจัย
สำหรับกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย

เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย

1. การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

2. ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีมาตรการในการสนับสนุนหรือเยียวยาต่ออุตสาหกรรมอ้อยหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

3. ท่านคิดว่าหน่วยงานภาครัฐ ควรมีแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยในอนาคตอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ง
แบบสัมภาษณ์การวิจัย
สำหรับกลุ่มกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย(ภาคเอกชน)

เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565

กลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย

1. การบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

2. ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีมาตรการสนับสนุนหรือแนวทางในการเยียวยาต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

3. ท่านต้องการให้หน่วยงานภาครัฐ มีแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในอนาคต อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

ทรงชัย มีเอี่ยม

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2552: บริหารธุรกิจบัณฑิต (การตลาด)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีการศึกษา 2553: อักษรศาสตรบัณฑิต (เอเชียศึกษา)

มหาวิทยาลัยศิลปากร

ตำแหน่ง

นักวิชาการเงินและบัญชีปฏิบัติการ

สำนักงานเลขานุการกรม

กรมบัญชีกลาง

