

จดหมายข่าว (E-Newsletter: Agri. Policy Research)

งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2

ประจำเดือน พฤษภาคม - สิงหาคม 2561

ความเบื้องต้น

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ และ ดร.ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์
สถาบันคลังสมองของชาติ



จดหมายข่าวงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร ฉบับที่ 2 ประจำปี 2561 นี้ เป็นผลการศึกษาของ คุณภาวิณี อุดมใหม่ และ คุณธราทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ เรื่อง “ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป”

ในปัจจุบัน ภายใต้รูปแบบการค้าเสรีที่เปิดกว้างมากขึ้น ส่งผลให้การกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers) ขยายตัวมากขึ้น ร่วมกับความกังวลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้นในภาคการเกษตร ตลอดจนการส่งเสริมรูปแบบการค้าที่เป็นธรรมจากนานาชาติ ดังนั้น มาตรการทางการค้า ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า และการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ที่ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)

โครงการวิจัยนี้ มีขอบเขตการศึกษารูปแบบการจัดทำระบบรับรองไม้ยางพาราในที่ดินเอกชน และที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปยังสหภาพยุโรป โดยใช้ระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษาจะนำเสนอทางเลือกที่มีความเหมาะสมในการรับรองไม้ยางพาราเพื่อการค้า และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการดำเนินงานภายในประเทศ รวมถึงข้อเสนอแนะต่อการเจรจากับสหภาพยุโรปในประเด็นดังกล่าว โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

“จุดมุ่งหมาย..เพื่อจัดทำระบบการรับรองไม้ยางพารารวมถึงไม้ที่มีไม้หวงห้ามชนิดอื่น ที่ตัดโค่นในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปยังสหภาพยุโรปภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ”



“ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป”

ศึกษาโดย คุณภาวิณี อุดมใหม่ และคุณธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

“..มูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปของไม้ยางพารา คิดเป็นร้อยละ 98 ของมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปทั้งหมด..”



จากสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าของประเทศต่างๆ มีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและหาแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโดยนำเอามาตรการทางค้ามาเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับดูแลการมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อการค้าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศหนึ่งที่มีมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และ การค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) เพื่อจัดการกับปัญหาการทำไม้ผิดกฎหมายและการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมายที่จะนำเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ผลิตไม้แสดงเจตนารมณ์เข้าทำความตกลงทวิภาคี คือ **ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA)** โดยประเทศหุ้นส่วนจะต้องมีพันธกรณีในการรับประกันว่าไม้ที่ส่งออกไปยังตลาดยุโรปจะต้องเป็นไม้ที่ตัดโค่นและผ่านกระบวนการที่ถูกกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศผู้ผลิตไม้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน

ในประเทศไทย รัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะป้องกันมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเช่นกัน และในขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมการค้าเนินงานด้านเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าของไทยและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติ รัฐบาลจึงได้มีมติเห็นชอบกรอบการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป ชนิดพันธุ์ไม้ที่มีความสำคัญต่อห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ของประเทศไทย คือ ไม้ยางพารา รวมถึงไม้ยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจสำคัญของประเทศไทยที่ยังไม่มีการควบคุม

“..หาแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหานี้โดยนำเอามาตรการทางค้ามาเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับดูแลการมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อการค้า..”

เมื่อพิจารณาเฉพาะมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปของประเทศไทยพบว่ามูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปของไม้ยางพารา คิดเป็นร้อยละ 98 ของมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปทั้งหมด ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเนื้อที่ปลูกยางพารามากเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศอินโดนีเซีย แต่การผลิตไม้ยางพาราภายในประเทศไทยส่วนใหญ่มีแหล่งที่มาจากผู้ผลิตรายย่อย ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ทำสวนยางพาราเพื่อเก็บผลผลิตด้านน้ำยางพารา

ปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมการตัดโค่นต้นยางพารา ไม่ได้กระทบเพียงผู้ประกอบการที่ผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ส่งออกไปยังตลาดยุโรปเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อประเทศผู้นำเข้าหลายประเทศรวมถึงประเทศจีนที่ทำความตกลงร่วมมือกับสหภาพยุโรป ในการต่อต้านการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวนี้ จึงควรได้รับการหาแนวทางแก้ไขเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการและมูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร

โครงการวิจัยนี้จึงจะทำการศึกษาระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ โดยศึกษาการรับรองไม้อย่างพาราจากที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อหาแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่ให้สอดคล้องกับ VPA ที่ประเทศไทยกำลังเจรจาจัดทำขึ้นกับสหภาพยุโรป



✧ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสภาพบทบาท และปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกไม้อย่างพารา ผู้ประกอบการแปรรูปและผู้ส่งออก ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันก่อนที่ VPA จะมีผลใช้บังคับ
- 2) เพื่อศึกษาถึงนโยบาย ฐานทางกฎหมาย รวมถึงระบบการรับรองสินค้าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป
- 3) เพื่อศึกษาความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีความเหมาะสม รวมถึงผลดี ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป และเหมาะสมกับบริบทของการทำไม้ในประเทศไทย

✂ ขอบเขตการศึกษาโดยสังเขป

การศึกษานี้ ได้สำรวจข้อมูลเกษตรกรชาวสวนยางพาราที่ปลูกไม้ยางพาราบนที่ดินมีเอกสารสิทธิ หรือที่ดิน ส.ป.ก. และเคยตัดโค่นไม้ยางพาราขายมาก่อนหน้านี้แล้ว จำนวน 403 ตัวอย่าง ในพื้นที่ศึกษา จ.สุราษฎร์ธานี (ภาคใต้) จ.ระยอง จ.จันทบุรี จ.ตราด จ.ฉะเชิงเทรา (ภาคตะวันออก) จ.บึงกาฬ และจ.หนองคาย (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ พ่อค้า นายหน้า ผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออก เพื่อทราบถึงสภาพพบพบาท และปัญหาในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันก่อนที่ VPA จะมีผลใช้บังคับ

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบการรับรอง นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกในการรับรองไม้ งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ คือ การวิเคราะห์กฎหมายโดยใช้มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ว่า ด้วยกฎหมายทรัพย์สิน การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน และการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม โดยใช้หลักการทางกฎหมายเพื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสีย รวมถึงข้อจำกัดในการตรากฎหมายหรือออกนโยบายเกี่ยวกับการรับรองไม้ นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยการสำรวจข้อมูลในพื้นที่เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกการรับรองไม้ที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

✂ สรุปผลการศึกษา

สภาพพบพบาทและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย

เกษตรกรส่วนใหญ่ เป็นเกษตรกรรายย่อยและทำการเกษตรในภาคครัวเรือน มีเป้าหมายในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากน้ำยางเป็นหลัก การตัดโค่นต้นยางพาราเป็นผลพลอยได้จากการทำสวนยางพารา โดยตัดโค่นก็ต่อเมื่อต้นยางพาราหมดอายุการกรีด เกษตรส่วนใหญ่ มีวิธีปฏิบัติตามวิถีชีวิตดั้งเดิมและตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรเต็มใจที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติ

พ่อค้า มีบทบาทสำคัญในห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา เนื่องจากการขายไม้ยางพาราส่วนใหญ่จะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยคิดราคาแบบเหมาสวน จากนั้น พ่อค้าจะนำไม้ยางพาราจากแหล่งที่มาที่ต่างกันมารวมไว้ที่ลานกองไม้ของพ่อค้าเพื่อทำการคัดแยกขนาดไม้ ก่อนที่ขนส่งไปขายให้แก่โรงงานแปรรูปโดยคิดราคาตามน้ำหนักที่ตราชั่งหน้าโรงงาน อย่างไรก็ตาม บริเวณลานกองไม้ของพ่อค้าไม่มีการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ และเมื่อขายให้แก่โรงงานแปรรูปจะสำแดงเพียงสำเนาโฉนดที่ดินที่รับมาจากเจ้าของสวนเท่านั้น

โรงงานแปรรูปตรวจสอบแหล่งที่มาเพียงสำเนาโฉนดที่ดิน และพิจารณาตามความน่าเชื่อถือของพ่อค้าเท่านั้น โดยเมื่อไม้เข้าสู่โรงงานจะมีการบันทึกบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงาน และเมื่อขายผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูปจะต้องออกหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานและหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ไม่มีการอ้างอิงเลขทะเบียนหรือข้อมูลของแหล่งที่มาของไม้

ปัญหาทางกฎหมายในการรับรองไม้

ประเด็นที่หนึ่ง การรับรอง ณ สวนยางพาราและการขนส่งออกนอกพื้นที่

ไม่มีข้อกำหนดในการตรวจสอบตำแหน่งของต้นยางพาราที่จะทำการตัดโค่น เพื่อยืนยันว่าต้นยางพารานั้นขึ้นอยู่ในพื้นที่ใด การซื้อขายและขนส่ง พบว่าไม่มีข้อกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการไม้ จึงไม่มีเอกสารหลักฐานที่จะใช้ยืนยันความถูกต้องกฎหมาย ในด้านการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องจัดทำบันทึกปริมาณไม้ในพื้นที่ และปริมาณไม้ที่ทำจากพื้นที่ สำหรับประเด็นด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม แม้ไม่มีกฎหมายกำหนด แต่เกษตรกรส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพที่ค้ำจุนการพึ่งพาอาศัยกันภายในชุมชนและการหวงแหนและดูแลรักษาทรัพยากรที่มีผลต่อการประกอบอาชีพเกษตรกร

ประเด็นที่สอง การรับรอง ณ ลานกองไม้และการขนส่งออกนอกพื้นที่

ไม่มีข้อกำหนดที่ให้พ่อค้าต้องจัดทำเอกสารหรือสำแดงหลักฐานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของไม้ที่ได้มา และหลักฐานการซื้อขาย ในการจำหน่ายไม้ออกจากลานกองไม้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายการไม้ และการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลปริมาณไม้ที่นำเข้า ที่จำหน่ายออก หรือที่คงเหลือในลานกองไม้ เพื่อป้องกันการนำไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มา เข้ามารวมกับไม้ที่ถูกกฎหมาย

ประเด็นที่สาม การเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้กับระบบของโรงงานแปรรูป

ณ โรงงานแปรรูปรายแรก มีประเด็นช่องว่าง คือ การอ้างอิงหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ และการเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้ยางพาราเข้ากับบัญชีไม้ที่อนุญาตโรงงานแปรรูป

ทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางกฎหมายของระบบเดิมที่มีอยู่ จากผลการศึกษาพบว่า ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับการรับรองไม้มี 3 ทางเลือก คือ (1) การรับรองแบบมีส่วนร่วม (2) การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ และ (3) การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก แต่จากผลการสำรวจข้อมูลพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 42 ต้องการการรับรองแบบมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงสรุปว่าทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วมเป็นทางเลือกที่เหมาะสมและน่าจะมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับมากที่สุด

การจัดทำระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม

ขั้นตอนแรก เกษตรกรจัดทำรายงานบันทึกการแจ้งตัดโค่นและยื่นต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือกลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตรก่อนทำการตัดโค่น หลังจากตัดโค่นแล้วเกษตรกรจัดทำบัญชีรายการไม้ โดยมีผู้ซื้อหรือผู้ขนส่งทำการตรวจรับรอง **ขั้นตอนที่สอง** เมื่อไม้ยางพารามาถึงหน้าลานกองไม้ พ่อค้าตรวจรับรองว่าไม้ตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ก่อนนำเข้าสู่ลานกองไม้ และก่อนที่ไม้จะถูกขายออกไป พ่อค้าจัดทำบัญชีรายการไม้โดยมีผู้ซื้อหรือผู้ขนส่งตรวจรับรองก่อนขนส่ง และให้พ่อค้าบันทึกบัญชีไม้ที่อนุญาตลานกองไม้ **ขั้นตอนที่สาม** เมื่อไม้ยางพาราถูกขนส่งไปถึงหน้าโรงงานแปรรูป ผู้ประกอบการแปรรูปต้องตรวจรับรองว่าไม้ยางพาราตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ก่อนนำเข้าสู่โรงงาน จากนั้นให้ผู้ประกอบการบันทึกบัญชีไม้ที่อนุญาตโรงงานโดยอ้างอิงถึงบัญชีรายการไม้

“...ระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วมเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมในการรับรองไม้ยางพาราเนื่องจากมีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภูมิส่วนได้เสีย และไม่สร้างภาระให้ภูมิส่วนได้เสียเกินสมควร..”

ประเด็นที่ต้องปรับปรุงและพัฒนา ได้แก่ (1) ยกเลิกการกำหนดไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกไม้เศรษฐกิจ (2) ปรับใช้ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมกับไม้ที่ไม่ถูกควบคุมตามกฎหมาย (3) พัฒนาบทบาทของบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็นผู้รับแจ้งการตัดโค่น (4) พัฒนาระบบการควบคุมห่วงโซ่อุปทานอย่างเหมาะสมและไม่สร้างภาระที่ไม่จำเป็น (5) นำระบบ National Single Window มาปรับใช้แก่การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และ (6) สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับ VPA และจัดให้มีมาตรการเยียวยาผลกระทบให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย



✧ จัดทำโดย

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ดร.ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์ โทร. 02 126 7632 ถึง 4 ต่อ 114 Email piyatat@knit.or.th

นายวรภัทร จิตรไพศาลศรี โทร. 02 126 7632 ถึง 4 ต่อ 105 Email worapat@knit.or.th

www.agripolicyresearch.com



ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่

www.agripolicyresearch.com