



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้
ภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ
ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

โดย

ภาวิณี อุดมใหม่ และ
ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

มิถุนายน 2561

สัญญาเลขที่ RDG6020024

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้
ภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ
ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| 1. นางสาวภาวิณี อุดมใหม่ | หัวหน้าโครงการและนักวิจัย |
| 2. นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ | นักวิจัย |

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

งานวิจัยนี้ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและบทบาทของเกษตรกรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตไม้ยางพารา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดทำระบบการรับรองไม้ยางพารารวมถึงไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามชนิดอื่น ที่ตัดโค่นในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปยังสหภาพยุโรปภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการเจรจาทำความตกลงกับสหภาพยุโรป

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ การสำรวจข้อมูลในพื้นที่โดยการสัมภาษณ์ การจัดประชุมระดมความคิดเห็น และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และนำมาวิเคราะห์ตามหลักการและแนวคิดทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐศาสตร์ จนได้ผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำระบบการรับรองไม้ยางพาราและไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามชนิดอื่นเพื่อการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

การศึกษานี้ มีข้อมูลและการวิเคราะห์ผลที่ครบถ้วนในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ารายงานนี้มีความขาดตกบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ และขออภัยมา ณ ที่นี้

ผู้วิจัย

มิถุนายน 2561

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทนำ

ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าของประเทศต่าง ๆ มีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศหนึ่งที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำ แผนปฏิบัติการการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) เพื่อจัดการกับปัญหาการทำไม้ผิดกฎหมายและการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมายที่จะนำเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ผลิตไม้แสดงเจตนารมณ์เข้าทำความตกลงทวิภาคี คือ ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ประเทศไทยจึงได้แสดงเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทำไม้ที่ผิดกฎหมายร่วมกับสหภาพยุโรป โดยเริ่มเปิดการเจรจาเข้าทำ VPA อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2556 และปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำข้อมูลที่ใช้สำหรับการเจรจากับสหภาพยุโรป

ผลงานศึกษาวิจัยหลายฉบับ ชี้ให้เห็นว่า ไม้ยางพาราที่ตัดโค่นในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีกฎหมายควบคุมจึงไม่มีเอกสารที่จะใช้ในการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของ VPA แต่ในขณะที่ ไม้ยางพาราเป็นไม้ที่นำมาใช้ในอุตสาหกรรมไม้จำนวนมาก โดยหากพิจารณาเฉพาะมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูป พบว่า มูลค่าการส่งออก เฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2559 สำหรับไม้ทุกชนิดพันธุ์ คิดเป็น 29,751 ล้านบาทต่อปี และสำหรับไม้ยางพารา คิดเป็น 29,273 ล้านบาทต่อปี (สถิติการนำเข้าส่งออก, กรมศุลกากร) จะเห็นว่า มูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปของไม้ยางพารา คิดเป็นร้อยละ 98.40 ของมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปทั้งหมด ดังนั้น หากไม่หาแนวทางการแก้ไขหรือจัดให้มีกลไกในการควบคุม ไม้ยางพาราจะไม่สามารถส่งออกไปยังสหภาพยุโรป และอาจรวมถึงประเทศคู่ค้าอื่นซึ่งมีมาตรการในลักษณะเดียวกัน งานวิจัยนี้ จึงจะทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางการในการรับรองไม้ยางพาราภายใต้ VPA

กรอบการศึกษา

ภายใต้ VPA ประเทศไทยและสหภาพยุโรปจะตกลงร่วมกันว่า ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปจะต้องได้รับการประกันความถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) ที่ตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญห้าประการคือ การให้คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Legality Definition: LD) การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน (Controlling the Supply Chain) กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ (Verification Process) การออกใบอนุญาต (Licensing) และ การติดตามผลกระทบอย่างเป็นอิสระโดย

องค์กรที่สาม (Independent Audit) โดยที่ TLAS จะต้องได้รับการพัฒนามาจากกฎหมายหรือระบบที่ใช้
อยู่ในประเทศไทย

การที่ประเทศไทยจะออกใบอนุญาต FLEGT ได้นั้น สหภาพยุโรปจะต้องมั่นใจถึงระบบการรับรอง
ความถูกต้องของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของไทยว่ามีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกในการ
ควบคุมกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่แหล่งที่มาจนกระทั่งส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ในจุดที่มีการถ่ายโอน
ไม้ หรือเรียกว่า จุดควบคุมที่สำคัญ (Critical Control Point: CCP) ในห่วงโซ่อุปทาน ซึ่ง CCP พื้นฐาน
ได้แก่ ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ โรงงานแปรรูปรายแรก โรงงานแปรรูปหรือโรงงานผลิตสินค้ารายถัดไป และจุด
ส่งออก ดังนั้น ในแต่ละ CCP จึงเป็นสถานที่ที่สำคัญในการควบคุมความถูกต้องของไม้ โดยมี
องค์ประกอบการรับรองความถูกต้องของไม้ ในแต่ละ CCP ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การยืนยันลักษณะความถูกต้องของไม้และการสำแดงหลักฐานว่าได้
ดำเนินการตาม LD ได้แก่ การยืนยันแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยใช้ใบอนุญาต หนังสือ
รับรอง บันทึกการตัดโค่น หลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ เป็นต้น การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ที่ซื้อขาย
และขนส่ง โดยจัดทำบัญชีรายการไม้ (Packing list) ใบส่งมอบสินค้า (Delivery Note) เป็นต้น และการ
ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายในการประกอบกิจการ เช่น การจดทะเบียนธุรกิจ ข้อปฏิบัติด้าน
แรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมีหลักฐานยืนยันการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประการที่สอง การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ได้แก่ การควบคุมปริมาณไม้ ณ CCP โดยการจัดทำ
บัญชีแสดงข้อมูลไม้ที่เข้าและออกจากพื้นที่ และการควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่งให้ตรงตามบัญชี
รายการไม้ตลอดระยะเวลาขนส่ง

ประการสุดท้าย การตรวจพิสูจน์ว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตาม LD และมีกระบวนการควบคุม
ห่วงโซ่อุปทานตามที่กำหนดไว้ใน TLAS

อนึ่ง ในการศึกษาทางเลือกของระบบการรับรองไม้ การศึกษานี้ได้สำรวจข้อมูลในพื้นที่เพื่อทราบ
ถึงสภาพบทบาท และปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐาน
ในการพัฒนาระบบการรับรอง นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกในการรับรองไม้ งานวิจัย
นี้ได้วิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ คือ การวิเคราะห์กฎหมายโดยใช้มุมมองทางเศรษฐศาสตร์
ว่าด้วยกฎหมายทรัพย์สิน การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน และการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม การ
วิเคราะห์โดยใช้หลักการทางกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย รวมถึงข้อจำกัดในการตรากฎหมาย
หรือออกนโยบายเกี่ยวกับการรับรองไม้ นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง
โดยการสำรวจข้อมูลในพื้นที่เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกการรับรองไม้ที่มีความ
เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ผลการศึกษา

จากการศึกษาสภาพพบพบาพ ปัญหา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์และจัดทำระบบการรับรองไม้ สำหรับไม้ยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) สภาพพบพบาพและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย

จากสำรวจข้อมูลกระบวนการผลิตไม้ยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า จุดควบคุมที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ได้แก่ สวนยางพารา ลานกองไม้ และโรงงานแปรรูปยางแรก ดังนั้น จึงได้จำแนกผลการศึกษาตามจุดควบคุมดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

จุดควบคุมที่ 1 การทำสวนยางพารา

เกษตรกรส่วนใหญ่ เป็นเกษตรกรรายย่อยและทำการเกษตรในภาคครัวเรือน โดยมีเป้าหมายในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากน้ำยางเป็นหลัก การตัดโค่นต้นยางพาราเป็นผลพลอยได้จากการทำสวนยางพารา เนื่องจากเกษตรกรจะตัดโค่นก็ต่อเมื่อต้นยางพาราหมดอายุการกรีดยาง

เมื่อเกษตรกรประสงค์จะตัดโค่นต้นยางพาราขาย เกษตรกรส่วนใหญ่จะแจ้งต่อการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เพื่อประโยชน์ในการขอรับทุนปลูกแทน โดยที่เกษตรกรที่มีสิทธิขอรับทุนจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกับ กยท. ด้วย เกษตรกรส่วนมากจะขายไม้ยางพาราให้แก่พ่อค้าโดยคิดราคาแบบเหมาสวน มีเพียงน้อยรายที่จะขายตรงต่อโรงงานแปรรูป และเกษตรกรเกือบทั้งหมดให้ผู้ซื้อเป็นผู้ดำเนินการตัดโค่นและขนส่ง ในด้านการจัดทำเอกสารมีเพียงการทำสัญญาซื้อขายและแนบสำเนาโฉนดที่ดินเท่านั้น

ด้านแรงงานและสังคม การทำสวนยางพาราเป็นการสร้างงานให้แก่คนในพื้นที่ และการแบ่งผลประโยชน์จากการขายยางพาราแทนการจ่ายค่าจ้างยังเป็นการเสริมสร้างการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนในชุมชน

ด้านสิ่งแวดล้อม เกษตรส่วนใหญ่มีวิธีปฏิบัติตามวิถีชีวิตดั้งเดิมและตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรเต็มใจที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติ

จุดควบคุมที่ 2 ลานกองไม้ของพ่อค้า

พ่อค้า มีบทบาทสำคัญในห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา เนื่องจากการขายไม้ยางพาราส่วนใหญ่จะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยคิดราคาแบบเหมาสวน จากนั้น พ่อค้าจะนำไม้ยางพาราจากแหล่งที่มาที่ต่างกันมารวมไว้ที่ลานกองไม้ของพ่อค้าเพื่อทำการคัดแยกขนาดไม้ ก่อนที่ขนส่งไปขายให้แก่โรงงานแปรรูปโดยคิดราคาตามน้ำหนักที่ตราข้างหน้าโรงงาน อย่างไรก็ตาม ฌ บริเวณลานกองไม้ของพ่อค้าไม่มีการ

ควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ และเมื่อขายให้แก่โรงงานแปรรูปจะส่งเพียงลำเนาโดนดที่ดินที่รับมาจากเจ้าของสวนเท่านั้น

จุดควบคุมที่ 3 โรงงานแปรรูปรายแรก

โรงงานแปรรูปตรวจสอบแหล่งที่มาเพียงลำเนาโดนดที่ดิน และพิจารณาตามความน่าเชื่อถือของพ่อค้าเท่านั้น โดยเมื่อไม้เข้าสู่โรงงานจะมีการบันทึกบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงาน และเมื่อขายผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูปจะต้องออกหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานและหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ไม่มีการอ้างอิงเลขทะเบียนหรือข้อมูลของแหล่งที่มาของไม้

2) ปัญหาทางกฎหมายในการรับรองไม้

จากผลการศึกษา พบว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างในการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา เฉพาะในส่วนช่องว่างโซ่อุปทานไม้ ตั้งแต่แหล่งที่มาจนกระทั่งมีการเชื่อมโยงข้อมูลแหล่งที่มากระบบของโรงงานแปรรูป ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรับรอง ณ สวนยางพาราและการขนส่งออกนอกพื้นที่

ก่อนการตัดโค่น ไม้มีข้อกำหนดในการตรวจสอบตำแหน่งของต้นยางพาราที่จะทำการตัดโค่น เพื่อยืนยันว่าต้นยางพารานั้นขึ้นอยู่ในพื้นที่ใด นอกจากนี้ ในการซื้อขายและขนส่ง พบว่าไม่มีข้อกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการไม้ ดังนั้น จึงไม่มีเอกสารหลักฐานที่ใช้ยืนยันความถูกต้องกฎหมาย

ในด้านการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องจัดทำบันทึกปริมาณไม้ในพื้นที่ และปริมาณไม้ที่ทำจากพื้นที่

สำหรับประเด็นด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม แม้ไม่มีกฎหมายกำหนด แต่เกษตรกรส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพที่คำนึงการพึ่งพาอาศัยกันภายในชุมชนและการวางแผนและดูแลรักษาทรัพยากรที่มีผลต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ การกำกับดูแลและการระงับข้อพิพาทเป็นไปตามกลไกของท้องถิ่น โดยการถ้อยทีถ้อยอาศัย และโดยผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ให้มีความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กับชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่าและรวมถึงชุมชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อบังคับกลุ่มคนเหล่านี้จึงไม่เหมาะสม และเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับจึงไม่จำเป็นต้องระบุในคำนิยามเพื่อใช้ตรวจสอบถึงความถูกต้องกฎหมายของไม้

ประเด็นที่สอง การรับรอง ณ ลานกองไม้และการขนส่งออกนอกพื้นที่

ไม่มีข้อกำหนดให้พ่อค้าต้องจัดทำเอกสารหรือสำแดงหลักฐานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของไม้ที่ได้มา และหลักฐานการซื้อขาย ในการจำหน่ายไม้ออกจากลานกองไม้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี

รายการไม้ และการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลปริมาณไม้ที่นำเข้า ที่จำหน่ายออก หรือที่คงเหลือในลานกองไม้ เพื่อป้องกันการนำไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มา เข้ามา รวมกับไม้ที่ถูกกฎหมาย

สำหรับข้อกำหนดในการประกอบกิจการ กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนพาณิชย์ และชำระภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี แต่มีข้อสังเกตว่า การจดทะเบียนดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน สำหรับข้อกำหนดด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดในลักษณะเป็นข้อห้าม และหากพ่อค้าไม่มีการจดทะเบียนพาณิชย์ย่อมจะยากแก่การควบคุมในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ไม้ยางพาราจากสวนเป็นการซื้อแบบเหมาสวนซึ่งไม่ได้คัดขนาดไม้ แต่จะนำมาคัดที่ลานกองไม้ของพ่อค้า เพื่อที่จะรวมไม้ขนาดเดียวกัน ขายต่อไปยังโรงงานแปรรูป ดังนั้น ในกรณีของไม้ยางพารา การควบคุม ณ ลานกองไม้ของพ่อค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ประเด็นที่สาม การเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้กับระบบของโรงงานแปรรูป

ณ โรงงานแปรรูปรายแรก มีประเด็นช่องว่างเพียงประการเดียวคือ การอ้างอิงหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ และการเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้ยางพาราเข้ากับบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูป

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการควบคุมโรงงานแปรรูปไม่มีระบบที่เชื่อมโยงข้อมูลบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปทั่วประเทศ ดังนั้น หากมีการอ้างอิงไม้จากแหล่งที่มาเดียวกัน เพื่อขายเข้าสู่โรงงานแปรรูปหลายแห่งในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทราบได้หรือไม่อย่างไร

3) ทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางกฎหมายของระบบเดิมที่มีอยู่ จากผลการศึกษาพบว่า ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับการรับรองไม้ มีดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

ทางเลือกนี้ เป็นการศึกษากระบวนการรับรองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบการรับรองที่ใช้อย่างเป็นสากลในการทำเกษตรอินทรีย์ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยอาศัยกระบวนการทางสังคม โดยที่สมาชิกกลุ่มผู้ผลิตหรือชุมชน หรือผู้ซื้อ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกันเอง จึงนำมาปรับใช้กับระบบการรับรองไม้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การรับรองไม้ในลักษณะนี้ ใช้อยู่กับการรับรองไม้จากพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศเวียดนามเช่นเดียวกัน

ในการออกแบบระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมนี้ จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง การออกแบบระบบการรับรองจะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ คือ ต้องถือว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้เป็นตัวหลัก (Main Actor) ในการแก้ปัญหาของตนเอง รัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุน การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้อง

เริ่มจากพื้นฐานของระบบเดิมที่เป็นอยู่ และราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีความชัดเจนโดยการเปิดเผยข้อมูลนโยบายที่เกี่ยวข้องและจะต้องมีความจริงใจต่อประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ

ประการที่สอง คำนึงถึงความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ในการรับรองไม้ที่รับมาและไม้ที่จำหน่ายออกไปร่วมกัน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องหลัก คือ ผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้ขนส่ง

ประการที่สาม การยืนยันกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ก่อนที่จะทำการตัดโค่น โดยวิธีการจัดทำบันทึกการแจ้งตัดโค่น ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ เจ้าของสวนซึ่งเป็นผู้จัดทำบันทึก และผู้รับแจ้งซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่สามารถร่วมยืนยันกรรมสิทธิ์ได้ ดังนั้น จึงควรเป็นคนที่ทราบข้อมูลต้นไม้ในพื้นที่เป็นอย่างดี

ประการที่สี่ บุคคลที่มีอำนาจรับแจ้ง โดยที่เจ้าของสวนจะต้องเป็นสมาชิกของชุมชน กลุ่มหรือองค์กรการเกษตรนั้นเสียก่อน ผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตร จึงจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองไม้ให้แก่สมาชิกได้ ซึ่งบุคคลที่อาจลงนามรับแจ้งได้ ได้แก่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานเกษตรอำเภอ และกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ ที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย สำหรับผู้นำชุมชนหรือองค์กรที่ไม่มีระบบในการจัดเก็บข้อมูลอาจสามารถใช้ระบบ E-Tree ของกรมป่าไม้ได้

ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

โครงสร้างการรับรองคือ การให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมการตัดโค่นและขนส่ง ดังเช่นระบบที่ใช้สำหรับไม้ที่ถูกควบคุมตามกฎหมาย คือ ระบบอนุญาตและระบบขึ้นทะเบียนสวนป่า อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีหน่วยงานรัฐใดที่มีอำนาจในการรับรองไม้ยางพารา ดังนั้น จึงต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจ โดยที่หน่วยงานรัฐที่มีความเป็นไปได้และใช้เป็นตัวเลือกในการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรคือ กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ และกรมป่าไม้หรือ ทสจ.

ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ เป็นระบบเดียวกับที่ใช้ในประเทศอินโดนีเซีย และปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนามาตรฐานการรับรองป่าไม้ ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยที่มาตรฐานการรับรองด้านป่าไม้ที่ใช้บังคับในขณะนี้ มีสองมาตรฐาน คือ มาตรฐาน มอก. 14061 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมาตรฐาน มอก. 2861 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ ทั้งนี้ โดยการว่าจ้างบุคคลภายนอก เช่น องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น ที่ได้รับอนุญาตเป็นหน่วยตรวจรับรองแล้ว มาทำการตรวจรับรองให้

4) การวิเคราะห์ผลกระทบ และทางเลือกในการรับรองไม้

การวิเคราะห์ระบบการรับรองไม้ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การวิเคราะห์ผลกระทบจากการมีระบบการรับรอง และการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

(1) ผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้

(1.1) ด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดทำระบบการรับรองไม้ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และทำให้ทราบถึงปัญหาและผลักดันให้เกิดการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นำไปสู่การพัฒนามาตรการในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้ เนื่องจากการค้าเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า ดังนั้น การมีระบบการรับรองไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้การทำไม้ที่ผิดกฎหมายลดลงได้ อย่างไรก็ดี การจัดทำระบบการรับรองจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์การทำไม้และสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีส่วนได้เสียด้วย เพราะหากระบบการรับรองมีความเข้มงวดหรือสร้างข้อจำกัดจนเกินสมควร อาจจะทำให้การปฏิบัติที่ผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนนโยบายภาครัฐ และส่งผลกระทบในแง่ลบต่อสิ่งแวดล้อม

(1.2) ด้านสังคม

ระบบการรับรองไม้ตาม TLAS ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านป่าไม้ที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับผลกระทบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ การรับรองไม้ช่วยสร้างความเชื่อมั่นว่า จะสามารถตัดโค่นขายเพื่อการส่งออกได้ เกษตรกรจึงมีแรงจูงใจที่จะปลูกต้นไม้มากยิ่งขึ้น โดยไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และสามารถขายได้ในราคาที่เป็นไปตามกลไกของตลาดโดยไม่ต้องแข่งขันราคากับไม้ที่ผิดกฎหมาย จะทำให้เกิดแรงจูงใจให้มีการปลูกต้นไม้เพิ่มมากขึ้นและช่วยสร้างรายได้จากการจ้างงานให้แก่คนในชุมชน นอกจากนี้ ระบบการรับรองไม้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการลักขโมยตัดต้นไม้และเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

(1.3) การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน

ทางเลือกในการวิเคราะห์ประกอบด้วยสองทางเลือก ได้แก่ สถานการณ์ปัจจุบัน (Status Quo) ที่ไม่มีระบบการรับรอง และการมีระบบการรับรอง โดยประโยชน์ของการมีระบบการรับรองจะพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกไม้ที่เปลี่ยนแปลง โดยใช้ข้อมูลมูลค่าผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นอ้างอิงจากงานวิจัยอื่นที่วิเคราะห์ไว้ว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 จากมูลค่าการส่งออกปัจจุบัน สำหรับต้นทุนที่ใช้วิเคราะห์ คือ ต้นทุนการผลิตและต้นทุนธุรกรรม การวิเคราะห์ต้นทุนการผลิต ได้ตั้งสมมติฐานว่าแม้สถานการณ์จะเปลี่ยนไปแต่ต้นทุนนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง และการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมได้ใช้วิธีการทดสอบความอ่อนไหว

สมมติให้ต้นทุนธุรกรรมเท่ากับร้อยละ 10 และร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออก โดยการเปลี่ยนแปลงต้นทุนธุรกรรมจากการมีระบบการรับรองอ้างอิงข้อมูลจากงานวิจัยอื่นที่วิเคราะห์ไว้ว่าจะลดลงร้อยละ 43

ผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวพบว่า หากมีระบบการรับรองไม่จะทำให้กำไรของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นประมาณ 4,477.4 ถึง 7,779.5 ล้านบาทต่อปี

นอกจากนี้ ผลจากงานวิจัยอื่นที่นำมาวิเคราะห์ดังกล่าว ยังมีข้อสรุปที่น่าสนใจว่า การมีระบบการรับรองไม่จะช่วยจัดการทำให้ที่ผิดกฎหมายให้หมดไป ดังนั้น ในประเทศที่มีการส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ปริมาณการส่งออกจะลดลง แต่จะถูกชดเชยโดยปริมาณการส่งออกไม้ที่ถูกกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีแรงจูงใจด้านราคาขายที่เพิ่มขึ้น จากการศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการที่ทำไม้ถูกกฎหมายจะได้รับส่วนแบ่งทางการตลาดที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถขายได้ในราคาที่สูงขึ้นด้วย

(2) เปรียบเทียบทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ทางเลือกในการวิเคราะห์ประกอบด้วยสามทางเลือก ได้แก่ การรับรองแบบมีส่วนร่วม การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ และการรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก ซึ่งผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

(2.1) ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก

ต้นทุนธุรกรรม ประกอบด้วย ต้นทุนการรับรองไม้และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ สำหรับต้นทุนธุรกรรม การมีระบบการรับรองไม่ว่าจะเป็นทางเลือกใดก็ตาม หากทำให้ TLAS ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการจะลดลงจนเข้าใกล้ศูนย์ ดังนั้น ต้นทุนที่แตกต่างกันที่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ ต้นทุนการรับรองไม้

จากทางเลือกการรับรองไม้ทั้ง 3 ทางเลือก คือ (1) การรับรองแบบมีส่วนร่วม (2) การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ และ (3) การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก มีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ คือ เจ้าของสวน พ่อค้า โรงงานแปรรูปรายแรก สำหรับโรงงานแปรรูปรายแรก ไม่ว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด ต้นทุนธุรกรรมของโรงงานแปรรูปก็จะไม่เพิ่มขึ้นเนื่องจากมีหน้าที่ในการตรวจสอบไม้ที่รับมาให้ตรงตามเอกสารรับรองเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามโรงงานแปรรูปจะได้ประโยชน์จากการมีระบบการรับรอง สำหรับพ่อค้า การรับรองแบบมีส่วนร่วมจะมีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุด แต่หากคำนึงถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เจ้าของสวนจะเป็นได้รับผลกระทบมากกว่าพ่อค้า ดังนั้น ในการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมจึงให้ความสำคัญต่อต้นทุนธุรกรรมของเจ้าของสวนเป็นสำคัญ ซึ่งพบว่า

ประการที่หนึ่ง ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้างรับรอง ทางเลือกที่ 1 เป็นทางเลือกที่ไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีน้อยที่สุด รองลงมาคือทางเลือกที่ 2 ซึ่งเปรียบเทียบตามอัตราค่าธรรมเนียมของภาครัฐประมาณครั้งละไม่เกิน 440 บาท สำหรับทางเลือกที่ 3 มีต้นทุนสูงที่สุด จากการศึกษาตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซียพบว่า ในช่วงระยะเวลา 6 ปีของอายุใบรับรอง ผู้ประกอบการรายเล็กต้องชำระค่าธรรมเนียมประมาณ 7,000 ถึง 9,000 ดอลลาร์สหรัฐในการรับรองและการตรวจสอบ

ประการที่สอง ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ แสดงให้เห็นว่า ทางเลือกที่ 1 มีต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลต่ำที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นคนในพื้นที่หรือมีความเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทาน ถัดมาคือทางเลือกที่ 2 เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่และเข้าถึงข้อมูลได้ยากโดยระยะทาง และทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นองค์กรที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานและรับผิดชอบทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

ประการที่สาม ต้นทุนด้านเวลา แม้ว่าทางเลือก 1 และ 2 จะต้องรับรองทุกครั้งที่จะมีการตัดโค่น แต่ทางเลือกที่ 3 รับรองเพียงครั้งแรกและใบอนุญาตมีอายุ 6 ปี (อ้างอิงตามระบบของอินโดนีเซีย) แต่ในความเป็นจริงรอบระยะเวลาการตัดโค่นอาจมากกว่า 6 ปี นอกจากนี้ทางเลือกที่ 3 ต้องใช้เวลาเพื่อให้ระบบมีความพร้อมและมีหน่วยตรวจรับรองที่เพียงพอต่อความต้องการรับรอง เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 พบว่าทางเลือกที่ 1 ใช้เวลาน้อยกว่าเนื่องจากสามารถจัดทำเอกสารได้เองทันที แต่ทางเลือกที่ 2 มีข้อจำกัดด้านบุคลากร ระยะทาง และระยะเวลาการออกไปรับรอง ซึ่งหากเปรียบเทียบขั้นตอนการขออนุญาตที่ใช้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ จะใช้เวลาประมาณ 30 วัน

(2.2) ข้อดีและข้อเสียในทางกฎหมาย

ระบบการรับรองไม้ทั้งสามทางเลือกมีข้อดีเหมือนกัน คือ สามารถช่วยป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมายได้ ตามวัตถุประสงค์ของ VPA แต่ในส่วนข้อเสียที่เหมือนกัน คือ รัฐจะต้องมีมาตรการเยียวยาผลกระทบ ลักษณะของมาตรการอาจแตกต่างกันออกไป ตามระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ โดยแยกพิจารณาข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

ข้อดีของทางเลือกที่ 1 นอกจากจะช่วยป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนการมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ด้วย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 1 คือ การที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาระการรับรองที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงต้องมีมาตรการในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้ที่เหมาะสม

ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

ข้อดีของทางเลือกที่ 2 คือการป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 2 นอกจากจะต้องเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบแล้ว การตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการตรวจรับรองค่อนข้างมีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การใช้วิธีการที่เข้มงวดโดยการขอรับรองจากหน่วยงานรัฐอาจสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ การที่มีทางเลือกอื่นที่ให้ผลอย่างเดียวกันตามทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 3 ซึ่งไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย ทางเลือกนี้อาจเป็นทางเลือกที่ไม่จำเป็น อีกทั้งการใช้ระบบการรับรองยังขัดกับแผนปฏิรูปประเทศที่ให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตหรือระบบการรับรองที่ให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ

ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

ข้อดีของทางเลือกที่ 3 คือการป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 3 รัฐอาจจะต้องใช้เงินทุนในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากผลกระทบสำคัญคือค่าจ้างในการตรวจรับรองที่มีค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ การให้บุคคลภายนอกตรวจรับรองจะส่งผลให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ด้วยขั้นตอนของระบบที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐานอาจทำให้หน่วยงานตรวจรับรองไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการ

ผลการวิเคราะห์พบว่า ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ เป็นทางเลือกที่ค่อนข้างมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจาก ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายประการ สำหรับทางเลือกที่ 3 ค่อนข้างจะมีประเด็นปัญหาในด้านผลกระทบด้านต้นทุนธุรกรรมในการตรวจรับรอง และอาจทำให้บิดเบือนวัตถุประสงค์ของ FLEGT โดยเฉพาะในด้านการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ในขณะที่ทางเลือกที่ 1 เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การซื้อขาย และการขนส่งไม้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT

(2.3) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

จากผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 42 ต้องการการรับรองแบบมีส่วนร่วม รองลงมาคือ ร้อยละ 28.1 ต้องการให้ กยท. เป็นผู้รับรอง ในขณะที่การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอกมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น นอกจากนี้ จากผลการสำรวจความคิดเห็นของพ่อค้า นายหน้า โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกต่างเห็นตรงกันว่า การรับรองจะเป็นทางเลือกใดก็ได้ หากแต่ควรมีแบบแผนและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน และน่าเชื่อถือตาม TLAS แต่ทั้งนี้ ควรมีการใช้ระบบเดียวกันทั้งประเทศ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับระบบการจัดทำบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปได้

จากผลการวิเคราะห์ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ทั้งในด้านต้นทุนธุรกรรม ด้านกฎหมาย และความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงสรุปได้ว่า ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกที่เหมาะสมและน่าจะมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับมากที่สุด

5) การจัดทำระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม

จากผลการศึกษา การรับรองไม้แบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมตามแต่ละจุดควบคุมที่สำคัญ เป็นดังนี้

จุดควบคุมที่ 1 สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่

หลักเกณฑ์ที่หนึ่ง คือ การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยให้เจ้าของสวนจัดทำ “บันทึกการแจ้งตัดโค่น” แจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ กลุ่มเกษตรกรที่มี การจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวลงนามรับทราบ (Official Witness)

หลักเกณฑ์ที่สอง คือ การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ เจ้าของสวนจัดทำ “บัญชีรายการไม้” โดย พ่อค้าหรือผู้ขนส่งเป็นผู้ตรวจสอบว่าตรงตามไม้ที่จะซื้อขายและขนส่งก่อนขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สาม คือ การควบคุมปริมาณไม้ในสวนยางพารา โดยใช้หลักฐานทางกายภาพ หรือ ทะเบียนต้นไม้ที่สำรวจและแจ้งเปลี่ยนแปลงไว้กับกลุ่มหรือองค์กรที่เจ้าของสวนเป็นสมาชิก หรือทะเบียน ต้นไม้ที่ระบุไว้ใน E-Tree

หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง ใช้บัญชีรายการไม้ที่ทำโดยเจ้าของ สวน โดยที่ผู้ขนส่งมีหน้าที่ควบคุมไม้จากแหล่งที่มาอื่นเข้ามาป้อนอยู่ด้วยตลอดระยะเวลาที่ทำการขนส่ง

หลักเกณฑ์ที่ห้า คือ การตรวจพิสูจน์ ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระการพิสูจน์ หาก สงสัยว่าเป็นไม้ผิดกฎหมาย

จุดควบคุมที่ 2 ลานกองไม้

หลักเกณฑ์ที่หนึ่ง คือ การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยพ่อค้าใช้บัญชีรายการ ไม้ที่ออกโดยเจ้าของสวนเป็นหลักฐาน และจะต้องตรวจสอบว่าไม้ที่รับมาตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ พร้อมทั้งมีหลักฐานการชำระเงิน

หลักเกณฑ์ที่สอง คือ การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ โดยพ่อค้าเป็นผู้จัดทำ “บัญชีรายการไม้” ผู้ ขนส่งเป็นผู้ตรวจสอบว่าตรงตามไม้ที่จะขนส่ง ก่อนที่จะทำการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สาม คือ การควบคุมปริมาณไม้ในสวนยางพารา พ่อค้าควรมีการจัดทำบัญชีไม้ก่อน ประจำลานกองเพื่อควบคุมปริมาณไม้ที่เข้าและออกจากพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง ใช้บัญชีรายการไม้ที่ทำโดยพ่อค้า โดย ที่ผู้ขนส่งมีหน้าที่ควบคุมไม้ให้มีไม้อื่นเข้ามาป้อนอยู่ด้วยตลอดระยะเวลาที่ทำการขนส่ง

หลักเกณฑ์ที่ห้า คือ การตรวจพิสูจน์ ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระการพิสูจน์หาก สงสัยว่าเป็นไม้ผิดกฎหมาย

หลักเกณฑ์ที่หก คือ การจดทะเบียนพาณิชย์ และการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มหากมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี

จุดควบคุมที่ 3 โรงงานแปรรูปยางแรม

หลักเกณฑ์ คือ การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยโรงงานแปรรูปใช้บัญชีรายการไม้ที่ออกโดยเจ้าของสวนหรือพ่อค้าเป็นหลักฐาน และจะต้องตรวจสอบว่าไม้ที่รับมาตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ พร้อมทั้งมีหลักฐานการชำระเงิน และอ้างอิงบัญชีรายการไม้ไว้ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานแปรรูป

สำหรับหลักเกณฑ์อื่น โรงงานแปรรูปปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา จึงมีข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการจัดทำระบบการรับรองไม้ ดังต่อไปนี้
ประการที่หนึ่ง ยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคแก่การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือ ยกเลิกการกำหนดไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน (ที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน) และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่

ยกเลิกและแก้ไขความในมาตรา 4 (5) โดยให้คำว่า “ทำไม้ หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ซักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ” ทั้งนี้ โดยไม่ต้องระบุนชนิดพันธุ์ไม้หวงห้ามและไม่ต้องจำแนกประเภทของที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่

ยกเลิกและแก้ไขความในมาตรา 7 โดยให้ชนิดพันธุ์ไม้ตามมาตรา 7 เป็นไม้หวงห้ามเฉพาะที่ขึ้นอยู่ในป่าเท่านั้น และ

ยกเลิกมาตรา 14 ทวิ เรื่องการยกเว้นการเก็บค่าภาคหลวงสำหรับการขออนุญาตทำไม้ในที่ดินเอกชน เนื่องจากการแก้ไขมาตรา 7 ข้างต้น ทำให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินเอกชนไม่เป็นไม้หวงห้ามจึงไม่ต้องขออนุญาตทำไม้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่จำเป็นต้องใช้บังคับมาตรานี้ต่อไป

การยกเลิกและแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ยึดหลักว่าสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากที่ดินหรือต้นไม้ที่มีกรรมสิทธิ์มีความแน่นอนและไม่ควรถูกล่วงละเมิดได้โดยง่าย เพื่อไม่ให้เกิดการบั่นทอนแรงจูงใจในการผลิตหรือการสร้างมูลค่าจากที่ดินและต้นไม้ที่ขึ้นบนที่ดินนั้น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจและสร้างรายได้จากการตัดและขายต้นไม้ได้โดยสะดวก

ประการที่สอง ปรับใช้ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมกับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินเอกชน และไม้ที่ไม้หวงห้ามในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ประชาชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ประการที่สาม พัฒนabatบาทของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับแจ้งตัดโค่น จำแนกตามผู้รับแจ้ง ดังนี้

การยื่นคำขอรับทุนสนับสนุนปลูกแทนต่อ กยท. แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านการขอรับทุนปลูกแทน แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการแจ้งตัดโค่นไม้ได้ ดังนั้น กยท. อาจทบทวนระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำหลักฐานการรับแจ้งมาปรับใช้กับระบบการรับรองไม้

การขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับสำนักงานเกษตรอำเภอ ยังมีข้อจำกัดสำหรับการรับรองไม้อยู่ 2 ประการ คือ การบันทึกข้อมูลไม้ยืนต้น ไม่มีระบุจำนวนต้นไม้ในพื้นที่ เพียงแต่มีตารางอัตราแปลงไม้ผลไม้ยืนต้นต่อเนื่องที่เพาะปลูก และไม่มีการแจ้งความประสงค์ก่อนการตัดโค่นไม้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงคำร้อง และวิธีการบันทึกข้อมูลให้รวมถึงการระบุจำนวนไม้ยืนต้นด้วย และกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการรับแจ้งตัดโค่นไม้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ เพื่อให้สำนักงานเกษตรอำเภอสามารถออกหลักฐานหรือลงนามการรับแจ้งได้

กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และวิสาหกิจ ที่จัดตั้งตามกฎหมาย จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และข้อบังคับ ที่ครอบคลุมในเรื่องการตรวจยืนยันแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ของสมาชิก

เกษตรกรที่ใช้วิธีการแจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีฐานข้อมูลต้นไม้อาจนำ E-Tree มาใช้สำหรับสมาชิกในกลุ่ม และเพื่อความสะดวกในการจัดทำเอกสารการแจ้ง

ประการที่สี่ เนื่องจากห่วงโซ่อุปทานการตัดโค่นต้นยางพารา มีลักษณะพิเศษ คือ ส่วนใหญ่จะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยพ่อค้าจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตัดโค่นและขนส่งมาจากหลายแหล่ง การกำหนดราคาซื้อโดยประเมินราคาแบบเหมาสวน ไม่ได้นับจำนวนต้นไม้ และนำมากองรวมในลานกองไม้เพื่อทำการคัดแยกขนาดท่อนไม้ ก่อนจะซ่งขายตามน้ำหนักให้แก่โรงงานแปรรูปต่อไป ดังนั้น การกำหนดการจัดทำเอกสารและการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน จึงจำเป็นต้องศึกษาว่าควรมีกฎควบคุมอย่างไรที่มีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติตามได้

ประการที่ห้า จากบทเรียนของอินโดนีเซียเกี่ยวกับปัญหาธุรกิจค้าไม้ที่ไม่มีการจดทะเบียนและไม่มีข้อมูลในฐานข้อมูลของสำนักงานอำเภอ ก่อให้เกิดปัญหามีไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาในตลาดจำนวนมาก และไม่สามารถเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS ได้นั้น จึงควรศึกษาแนวทางที่ผลักดันให้พ่อค้ารายย่อยเหล่านี้ เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนพาณิชย์หรือระบบอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการควบคุมภายใต้ TLAS

ประการที่หก ควรพัฒนาระบบ NSW ให้สามารถตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลบัญชีไม้ของแต่ละโรงงานแปรรูปในประเทศไทย เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบป้องกันความซ้ำซ้อนของแหล่งที่มาของไม้

ประการที่เจ็ด จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่พบว่า เกษตรกร รวมถึงพ่อค้าและผู้ประกอบการในท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ทราบถึงกระบวนการจัดทำ VPA ในขณะที่ FLEGT มุ่งเน้นในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ดังนั้น ภาครัฐจึงควรประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ เพื่อเป็นรากฐานในการบังคับใช้ FLEGT VPA ในอนาคต

ประการสุดท้าย ภาครัฐควรมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้ แต่มาตรการจะเป็นอย่างไรนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดรอบคอบและลึกซึ้งถึงต้นทุน ข้อดี ข้อเสีย และผลประโยชน์ที่ผู้ได้รับการเยียวยาจะได้รับอย่างแท้จริง

ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ

ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

ภาวิณี อุดมใหม่ และธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มุ่งศึกษารูปแบบการจัดทำระบบการรับรองไม้ยางพาราในที่ดินเอกชน และที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปยังสหภาพยุโรปภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (VPA) โดยศึกษาสภาพบทบาทและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำสวนยางพารา การตัดโค่น และการขนส่งไปยังโรงงานแปรรูป

การศึกษานี้ พบว่าจุดควบคุมที่สำคัญของกระบวนการผลิตไม้ยางพารา ประกอบด้วย สวนยางพาราหรือที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ ลานกองไม้ของพ่อค้า และโรงงานแปรรูปรายแรก โดยมีปัญหาทางกฎหมายในการรับรองไม้ ณ สวนยางพาราและลานกองไม้ของพ่อค้า คือ ไม่มีการตรวจพิสูจน์แหล่งที่มา และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ และไม่มีการบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ที่ขายและขนส่ง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ไม่มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของไม้ ในบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงาน

ผลการวิเคราะห์ทางเลือกการรับรองไม้ พบว่า ระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วมเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมในการรับรองไม้ยางพารา เนื่องจากมีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และไม่สร้างภาระให้ผู้มีส่วนได้เสียเกินสมควร ดังนั้น จึงได้จัดทำรูปแบบของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ณ สวนยางพารา เกษตรกรจัดทำรายงานบันทึกการแจ้งตัดโค่นและยื่นต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือกลุ่มหรือองค์กรทางเกษตรก่อนทำการตัดโค่น หลังจากตัดโค่นแล้วเกษตรกรจัดทำบัญชีรายการไม้ โดยมีผู้ซื้อหรือผู้ขนส่งทำการตรวจรับรอง ขั้นตอนที่สองคือ เมื่อไม้ยางพารามาถึงหน้าลานกองไม้ พ่อค้าตรวจรับรองว่าไม้ตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ก่อนจะนำเข้าสู่ลานกองไม้ และก่อนที่ไม้จะถูกขายออกไป พ่อค้าจัดทำบัญชีรายการไม้โดยมีผู้ซื้อหรือผู้ขนส่งตรวจรับรองก่อนขนส่ง จากนั้นให้พ่อค้าบันทึกบัญชีไม้ท่อนประจำลานกองไม้ สำหรับขั้นตอนที่สาม เมื่อไม้ยางพาราถูกขนส่งไปถึงหน้าโรงงานแปรรูป ผู้ประกอบการแปรรูปจะต้องตรวจรับรองว่าไม้ยางพาราตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ก่อนจะนำเข้าสู่โรงงาน จากนั้นให้ผู้ประกอบการบันทึกบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานโดยอ้างอิงถึงบัญชีรายการไม้

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

A Certification System of Timber and Timber Products under the Voluntary Partnership Agreement between Thailand and the European Union on Forest Law Enforcement, Governance and Trade

Pawinee Udommai and Thanthip Srisuwannaket

Abstract

This research studies on a scheme of a certification system for rubber harvested from private lands and agriculture lands. It will be used for supporting an export of rubber and rubber product into the European Union under the Voluntary Partnership Agreement (VPA). The research will explore stakeholders' roles and problems including a related law on planting, harvesting and transporting rubber to the sawmill.

This research reveals that the critical control points of the processing of rubber include a rubber farm or land which the rubber is growth, a merchant log yard and a first sawmill. Legal problems on certifying timber at the rubber farm and the merchant log yard is that there is no verification of source and acquisition of ownership, and no identification of rubber which is sold and transported. Another problem is that there is no reference about the rubber source in a timber account of the sawmill.

The results of analysis on optional certifications reveal that the participatory guarantee system is the appropriate option for certifying the rubber because there are low transaction cost, promoting on stakeholder participation, and no more burden to the stakeholder. Therefore, this research proposes the scheme of participatory guarantee system. The system consists of three stages. First, at the rubber farm, the farmer prepares a report of harvesting and submits to a subdistrict or village headman or an agricultural group or unit before harvesting. After harvesting, the farmer prepares a packing list. The packing list will be certified by a purchaser or a driver. Second, when the rubber arrived the log yard gate, the transported rubber will be certified by the merchant whether the rubber is accurate with the packing list before moving into the log yard. Before the rubber will be sold, the merchant prepares a packing list. The packing list will be certified by a purchaser or a driver. The merchant then updates the timber account of the log yard. The last stage, when the rubber arrived the sawmill gate, the transported rubber will be certified by the processor whether the rubber is accurate with the packing list before moving into the sawmill. The processor then updates the timber account of the sawmill by referring to the packing list.

The issues should be improved and developed include (1) to repeal a requirement on restricted species in private land under the Forest Act, B.E. 2484 in order to promote a plantation

of economic trees, (2) to apply the participatory guarantee system for other unregulated species, (3) to develop a role of relevant persons or units to be acknowledgement persons, (4) to develop a role of merchants on supply chain control appropriately and do not create an unnecessary burden for the merchants, (5) to apply a National Single Window system for controlling of supply chain and (6) to support a knowledge on VPA and provide some remedies for stakeholders.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ มีขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้เกี่ยวข้องที่เห็นความสำคัญของการศึกษาและการพัฒนาเพื่อสร้างนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณสำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ โดยรองศาสตราจารย์ สมพร อิศวิลานนท์ ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ให้โอกาส รวมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการแก่งานวิจัยนี้

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาโครงการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และอาจารย์ ดร. เรวดี จรุงรัตนพงศ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา ให้คำชี้แนะทางวิชาการ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยและการจัดทำรายงานฉบับนี้ตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ ซึ่งทั้งสองท่านเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ รวมทั้ง ขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญวงศ์ ไทยอุตสาห์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่ทำให้งานวิจัยนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยางพารา จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดระยอง จังหวัดบึงกาฬ รวมถึงจังหวัดข้างเคียง ผู้ประกอบการภาคเอกชน และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่กรุณาให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยนี้ ขอกราบขอบพระคุณการยางแห่งประเทศไทย สาขาไชยา สาขาแกลง และสาขาเซกา ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกท่านเป็นอย่างดี งานวิจัยนี้ย่อมไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้

คุณประโยชน์และคุณค่าใด ๆ อันเกิดจากงานวิจัยนี้ ขอมอบแด่ครูอาจารย์ทุกท่าน และหากงานวิจัยนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ.....	๗
ABSTRACT.....	๓๓
กิตติกรรมประกาศ	๓๔
สารบัญ.....	๓๕
สารบัญตาราง.....	๓๖
สารบัญภาพ.....	๓๗
อภิธานศัพท์.....	๓๘
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	5
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.5 ระยะเวลาของโครงการ	6
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 กระบวนการผลิตต้นผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์.....	7
บทที่ 2 กรอบทางกฎหมายในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้.....	8
2.1 ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ.....	8
2.1.1 แผนปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า.....	8
2.1.2 ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้.....	11
2.1.3 ความถูกต้องกฎหมายของไม้ในห่วงโซ่อุปทาน	13
2.2 การควบคุมการทำไม้ตามกฎหมายไทย	17
2.2.1 การทำไม้ในความควบคุมของกรมป่าไม้	17
2.2.2 การทำไม้จากการปลูกสร้างสวนป่า	20
2.2.3 การทำไม้ที่ไม่มีการควบคุม.....	21
2.3 ฐานทางกฎหมายในการออกแบบทางเลือกสำหรับการรับรองไม้.....	22
2.3.1 การพัฒนามาตรฐานที่ของผู้เกี่ยวข้อง จากระบบเดิมที่มีอยู่.....	22

2.3.2	การตรากฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ	27
2.3.3	การใช้มาตรฐานการรับรองระดับประเทศ	32
2.4	เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้วิเคราะห์การจัดทำระบบการรับรองไม้	33
2.4.1	การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์	33
2.4.2	มุมมองทางเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายทรัพย์สิน	34
2.4.3	แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย	36
2.5	หลักการทางกฎหมายที่ใช้วิเคราะห์การจัดทำระบบการรับรองไม้	39
2.5.1	หลักการมีส่วนร่วม	39
2.5.2	หลักการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ	41
	บทที่ 3 ห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพาราและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	44
3.1	การสำรวจข้อมูลในพื้นที่	44
3.1.1	วิธีดำเนินการ	45
3.1.2	ลักษณะห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา	48
3.1.3	จุดควบคุมที่สำคัญและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง	55
3.1.4	ปัญหาการตรวจสอบและรับรองไม้ยางพารา	56
3.1.5	ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองไม้	58
3.1.6	ความคิดเห็นต่อทางเลือกของระบบการรับรองไม้	60
3.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไม้ยางพารา	62
3.2.1	สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่	63
3.2.2	ลานกองไม้ของพ่อค้า	68
3.2.3	โรงงานแปรรูปยางแรก	72
3.2.4	สรุปประเด็นช่องว่างในระบบการรับรองไม้ยางพารา	77
3.3	ศึกษาตัวอย่างระบบการรับรองไม้	79
3.3.1	การรับรองไม้โดยหน่วยงานรัฐ ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย	79
3.3.2	การรับรองไม้ในที่ดินเอกชน ของประเทศอินโดนีเซีย	85
3.3.3	การรับรองไม้ในพื้นที่เกษตรกรรม ของประเทศเวียดนาม	88
	บทที่ 4 วิเคราะห์ทางเลือกและแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้	95
4.1	ทางเลือกของระบบการรับรองไม้	95
4.1.1	การรับรองแบบมีส่วนร่วม	97
4.1.2	การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ	105

4.1.3	การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก	106
4.2	ผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้.....	106
4.2.1	ด้านสิ่งแวดล้อม.....	107
4.2.2	ด้านสังคม.....	108
4.2.3	การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน	109
4.3	วิเคราะห์ทางเลือกของระบบการรับรองไม้.....	118
4.3.1	วิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก	118
4.3.2	วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียในทางกฎหมาย	125
4.3.3	ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย.....	128
4.4	โครงสร้างของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม	129
4.4.1	วิธีการรับรอง	130
4.4.2	การจัดการด้านเอกสาร	137
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	139
5.1	บทสรุป	139
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	148
5.2.1	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำระบบการรับรองไม้	148
5.2.2	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ TLAS	150
5.3	ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อศึกษาต่อ	151
บรรณานุกรม		
ภาคผนวก		

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 การสุมตัวอย่างการสัมภาษณ์เกษตรกรชาวสวนยางพารา.....	46
ตารางที่ 2 ผลสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้	61
ตารางที่ 3 โครงสร้างความสัมพันธ์ของการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าและการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่... ..	84
ตารางที่ 4 โครงสร้างของการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้จากสวนป่า.....	84
ตารางที่ 5 หลักเกณฑ์สำหรับกิจการภาคครัวเรือน ในการทำไม้ที่มีใช้ไม้หายากหรือที่ใกล้สูญพันธุ์ ออก จากพื้นที่เกษตรกรรม ตาม VNTLAS.....	91
ตารางที่ 6 การจัดการข้อมูลไม้ ที่มาจากที่บ้านและพื้นที่การเกษตร ที่มีการเคลื่อนที่ใน VNTLAS.....	92
ตารางที่ 7 อำนาจหน้าที่ ของผู้นำชุมชน องค์กร หน่วยงาน กลุ่มเกษตรกร เกี่ยวกับการรับแจ้งการตัดโค่น ไม้ยางพารา.....	101
ตารางที่ 8 โครงสร้างของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม	105
ตารางที่ 9 ผลประโยชน์และต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงจากการมีระบบการรับรอง.....	110
ตารางที่ 10 มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2560.....	111
ตารางที่ 11 สรุปข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของการมีระบบการรับรองไม้ .	115
ตารางที่ 12 ผลการทดสอบความอ่อนไหวของกำไรที่เพิ่มขึ้นจากการมีระบบการรับรองไม้.....	117
ตารางที่ 13 ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก	119
ตารางที่ 14 ข้อดีและข้อเสียทางกฎหมาย	125
ตารางที่ 15 ผลสำรวจความคิดเห็นจากเกษตรกรเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	129
ตารางที่ 16 องค์ประกอบการรับรองไม้ในที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ และการขนส่งออกนอกพื้นที่	130
ตารางที่ 17 องค์ประกอบการรับรองไม้ในลานกองไม้ และการขนส่งออกนอกพื้นที่	133
ตารางที่ 18 องค์ประกอบการรับรองไม้ เพื่อรับเข้าสู่โรงงานและประสานข้อมูลเข้ากับบัญชีไม้ที่อนุญาตประจำ โรงงานแปรรูป.....	136
ตารางที่ 19 การส่งมอบและการเก็บรักษาเอกสาร	137

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามจำนวนแปลงปลูกยางพารา	49
ภาพที่ 2 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามเนื้อที่การปลูกยางพารา	49
ภาพที่ 3 ร้อยละของอายุต้นยางพาราที่ตัดโค่น	50
ภาพที่ 4 จำนวนแรงงานในการทำสวนยางพาราจำแนกตามประเภทของแรงงาน	51
ภาพที่ 5 ร้อยละของเกษตรกร ที่ขายไม้ยางพาราผ่านช่องทางต่าง ๆ	53
ภาพที่ 6 ร้อยละของเกษตรกร จำแนกตามลักษณะการซื้อขาย	54
ภาพที่ 7 ร้อยละของเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติกับการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย	59
ภาพที่ 8 ร้อยละของเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป	59
ภาพที่ 9 ตัวอย่างบัญชีไม้ที่โอนประจำโรงงานแปรรูปไม้	74
ภาพที่ 10 ตัวอย่างหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป	76
ภาพที่ 11 ช่องว่างในระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในห่วงโซ่อุปทาน	77
ภาพที่ 12 ความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม	99

อภิธานศัพท์

คำศัพท์/ตัวย่อ	ความหมาย
กยท.	การยางแห่งประเทศไทย
การรับรองแบบมีส่วนร่วม	การรับรองสินค้า โดยอาศัยกระบวนการทางสังคมในการมีส่วนร่วม โดยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการตรวจรับรองกันเอง เช่น เกษตรกร ผู้นำชุมชนหรือองค์กรการเกษตร ผู้ซื้อ ผู้ขนส่ง เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยนำระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee Systems หรือ PGS) ที่ใช้กันอย่างเป็นสากล สำหรับการทำเกษตรอินทรีย์ มาปรับใช้กับการทำไม้
จุดควบคุมที่สำคัญ หรือ CCP	Critical Control Point คือ จุดเชื่อมโยงของไม้ที่มีการเคลื่อนย้าย การถ่ายโอน การเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง หรือการถือครองกรรมสิทธิ์ของไม้ ได้แก่ ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ ลานกองไม้ โรงงานแปรรูป จุดส่งออก
ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ	ภาระค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ประกอบการได้ชำระ เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารทางราชการ หรือได้รับการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ เช่น ค่าอำนวยความสะดวกสินบน เป็นต้น
ทสจ.	สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ หรือ TLAS	Timber Legality Assurance System หรือ TLAS คือ ระบบที่ใช้สำหรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ภายใต้ VPA ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ การให้นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน การตรวจพิสูจน์ การออกใบอนุญาต FLEGT และการติดตามผลกระทบอย่างเป็นอิสระ โดยองค์กรที่สาม

คำศัพท์/ตัวย่อ	ความหมาย
ระบบการรับรองไม้	ระบบการรับรองความถูกต้องของไม้ท่อน ซึ่งประกอบด้วย การยืนยันความถูกต้อง การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และการตรวจพิสูจน์ ที่มีกระบวนการที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ตั้งแต่ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ จนกระทั่งเข้าสู่โรงงานแปรรูป
ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	ระบบการรับรองความถูกต้องของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ซึ่งประกอบด้วย การยืนยันความถูกต้อง การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และการตรวจพิสูจน์ทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ จนกระทั่งก่อนการส่งออก
ส.ป.ก.	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ห่วงโซ่อุปทาน	กระบวนการตั้งแต่เริ่มหาวัตถุดิบ จนกระทั่งสินค้าถูกส่งไปจนถึงมือผู้บริโภค ซึ่งทุกกิจกรรมจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน (กิจกรรมระหว่างต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ)
E-Tree	ระบบการลงทะเบียนต้นไม้ทางอิเล็กทรอนิกส์ พัฒนาโดยกรมป่าไม้ เป็นเครื่องมือที่ออกแบบให้ประชาชนได้ใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดเก็บข้อมูลการปลูกต้นไม้และควบคุมปริมาณต้นไม้ในพื้นที่
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade หรือ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมาภิบาล และการค้า เป็นนโยบายป่าไม้ของสหภาพยุโรป ที่นำประเด็นทางการค้ามาเป็นเครื่องมือในการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในประเทศผู้ผลิตไม้
FSC	Forest Stewardship Council คือ องค์กรที่ไม่หวังผลกำไรภายใต้ความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ จากทั่วโลก อาทิ กลุ่มอนุรักษ์ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ผู้ค้าไม้ ผู้ผลิตสินค้าจากไม้ และองค์กรผู้ให้การรับรองไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ เพื่อจัดทำระบบการให้การรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ให้มีหลักประกันว่า ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้รับ

คำศัพท์/ตัวย่อ

ความหมาย

การประทับเครื่องหมาย FSC เป็นไม้หรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้ไม้จากป่าธรรมชาติหรือป่าปลูกที่มีการจัดการป่าอย่างถูกต้องตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ คือ มีการปลูกไม้แบบยั่งยืน

LD

Legality Definition คือ นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ที่จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของกฎหมายของประเทศผู้ผลิตไม้ เพื่อใช้กำหนดลักษณะของไม้ที่ถูกต้องกฎหมาย ภายใต้ VPA

NSW

National Single Window คือ การเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารระหว่างหน่วยงานรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ

PEFC

Programme for the Endorsement of Forest Certification เป็นระบบการรับรองขององค์กรเอกชนระดับนานาชาติที่ไม่หวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ทำหน้าที่เป็นองค์กรแม่ข่าย (Umbrella Organization) ที่ให้การประเมินและให้การยอมรับระบบการรับรองไม้ระดับประเทศ (National Certification Scheme) โดยอาศัยหลักการ แนวทางปฏิบัติ และเกณฑ์ประเมินที่พัฒนาขึ้นโดยองค์กรระหว่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ ให้การยอมรับ

SVLK

Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (Indonesia's Timber Legality Assurance System) คือ ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้ของประเทศอินโดนีเซีย

VNTLAS

Vietnam's Timber Legality Assurance System คือ ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้ ของประเทศเวียดนาม

VPA

Voluntary Partnership Agreement คือ ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ระหว่างประเทศผู้ผลิตไม้กับสหภาพยุโรป ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

จากสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าของประเทศต่าง ๆ มีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและหาแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโดยนำเอามาตรการทางค้ามาเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับดูแลการมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อการค้า สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศหนึ่งที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) เพื่อจัดการกับปัญหาการทำไม้ผิดกฎหมายและการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมายที่จะนำเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยการเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ผลิตไม้แสดงเจตนารมณ์เข้าทำความตกลงทวิภาคี คือ ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) โดยประเทศหุ้นส่วนจะต้องมีพันธกรณีในการรับประกันว่าไม้ที่ส่งออกไปยังตลาดยุโรปจะต้องเป็นไม้ที่ตัดโค่นและผ่านกระบวนการที่ถูกกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในประเทศผู้ผลิตไม้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน

ในประเทศไทย รัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะป้องกันมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเช่นกัน และในขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าของไทยและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติ ดังนั้น เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2556 รัฐสภาจึงได้มีมติเห็นชอบกรอบการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป โดยให้กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ กรมป่าไม้จึงได้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการไทย อียู เฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office: TEFSO) เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ FLEGT ในประเทศไทย การเจรจาเข้าทำ VPA เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2556 และปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการเจรจากับสหภาพยุโรป

VPA มีเป้าหมายที่จะสร้างกลไกในการควบคุมห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ ผ่านการประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของระบบที่ใช้บังคับอยู่ภายในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ระบบห่วงโซ่อุปทานของ TLAS ได้

สำหรับไม้ที่ใช้ในการแปรรูปและผลิตเป็นสินค้าเพื่อส่งออกของประเทศไทยนั้น มีแหล่งที่มาแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ ไม้นำเข้า ไม้ในที่ดินของรัฐ และไม้ในที่ดินเอกชน สำหรับการควบคุมการทำไม้ที่มีแหล่งที่มาภายในประเทศ มีหลักเกณฑ์การควบคุมที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของที่ดินและชนิดพันธุ์ไม้ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย 3 ฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน

แห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบกฎหมายไทยมีไม้บางชนิดที่มีแหล่งที่มาจากที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐบางประเภท ที่ไม่มีการควบคุมภายใต้กฎหมายหรือหน่วยงานรัฐใด ข้อค้นพบนี้ ได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนในงานวิจัยหลายฉบับ ได้แก่

ร็อด นิซัน และภาวิณี อุดมใหม่¹ ได้ศึกษาการพัฒนาร่างนิยามความถูกต้องกฎหมายของไม้ของไทย และจัดทำเอกสาร ช่องว่างและประเด็นปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการกำกับดูแลการทำไม้ ภายใต้โครงการสนับสนุนความร่วมมือหรือด้านนโยบายระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรป ซึ่งผลการศึกษาพบว่า มีช่องว่างของกฎหมายไทยในการกำกับดูแลการทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน (ยกตัวอย่างเช่น ไม้ยางพารา) ซึ่งเน้นถึงปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีของ VPA ที่ประเทศไทย จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ภาวิณี อุดมใหม่² ได้ศึกษาถึงผลกระทบของกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ และ VPA ที่มีต่อกฎหมายไทยที่กำกับดูแลการทำไม้ ซึ่งพบว่าการทำไม้ที่ขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง (ที่ดินเอกชน) และไม่ได้ขึ้นทะเบียนสวนป่า การกำกับดูแลจะจำกัดเฉพาะไม้หวงห้ามประเภท ก จำนวน 18 ชนิดพันธุ์เท่านั้น (ซึ่งรวมถึง ไม้สัก ไม้ยาง) โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่การทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้าม จะไม่ถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายใด ๆ

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์³ ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT เพื่อรวบรวมและนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำนิยามความถูกต้องกฎหมายของไม้ วิเคราะห์กฎหมายเพื่อระบุถึงช่องว่างและความขัดกันของกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำ VPA ซึ่งผลการศึกษาพบว่ากฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการตัดโค่นไม้จาก 3 แหล่ง คือ ไม้จากสวนยางพารา ไม้ป่าปลูก (ยูคาลิปตัส หรือไม้อื่น ๆ) และไม้จากพื้นที่เกษตรทั่วไป จึงทำให้ไม่มีเอกสารของทางราชการกำกับไม้ในขั้นตอนนี้

จอห์น เฮอวส์ และคณะ⁴ ได้ศึกษาถึงการนำเคลื่อนที่ไม้ การควบคุมไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในประเทศไทย ภายใต้โครงการ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า ระดับภูมิภาค

¹ Rod Nixon and Pawinee Udommai, ECC005 Final Report: Legality Definitions and Gaps/Issues Analysis to inform the advancement of a Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreement (VPA) between the EU and Thailand, Thailand - EU Policy Dialogues Support Facility (PDSF) (managed by GOPA), March 2016.

² ภาวิณี อุดมใหม่, ผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010) ต่อกฎหมายของประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

³ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT, Policy Dialogues Support Component, Thailand, 25 พฤศจิกายน 2556.

⁴ จอห์น เฮอวส์ และคณะ, การนำเคลื่อนที่ไม้ การควบคุมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ในประเทศไทย, โครงการ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า ระดับภูมิภาคประจำเอเชีย, กรกฎาคม 2555.

ประจำเอเชีย ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าจะมีองค์ประกอบด้านหนึ่งด้านใดของห่วงโซ่อุปทานของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่เป็นที่รู้จักและเชื่อได้ว่าเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจน มีรายละเอียดสมบูรณ์ มีความแม่นยำ และเชื่อถือได้ แต่เมื่อนำองค์ประกอบนั้นมาผสมเข้ากับไม้ที่ไม่สามารถระบุแหล่งที่มา ปริมาณ หรือความถูกต้องกฎหมาย (ตัวอย่างเช่น ไม้ยางพารา) ก็ย่อมส่งผลกระทบทำให้สัดส่วนของความแม่นยำ และความน่าเชื่อถือของห่วงโซ่อุปทานดังกล่าวหายไปด้วย นอกจากนี้ หากมีการนำไม้ที่ถูกกฎหมายมาผสมกับไม้ที่ไม่สามารถระบุแหล่งที่มา หรือไม้ที่ผิดกฎหมาย หรือไม่มีเอกสารพิสูจน์ใด ๆ (ตัวอย่างเช่น ไม้ยางพารา) ยังจะทำให้การสำแดงเอกสารของไม้ที่ถูกกฎหมายเป็นไปได้อย่างยาก หรืออาจจะเป็นไปไม่ได้เลย

เควิน วูดส์ และคณะ⁵ ได้ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ระบบการจัดการ และการค้า (FLEGT) ผลการศึกษาพบว่าอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้ยางพาราของไทย มีมูลค่าการส่งออกสูง โดยจากข้อมูลในปี 2547 ประมาณร้อยละ 97 ของไม้แปรรูปที่ส่งออกเป็นไม้ยางพารา แต่ปรากฏว่าการปลูกลายพาราของผู้ผลิตรายย่อย ยังไม่มีการกำกับดูแลตามกฎหมาย ดังนั้น สหภาพยุโรปได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการกำกับดูแลไม้ยางพาราที่ยังมีความเสี่ยงว่าไม้ยางพาราที่นำมาผลิตเป็นเฟอร์นิเจอร์ อาจมาจากแหล่งที่มาที่ผิดกฎหมายและไม่สามารถควบคุมหรือไม่สามารถกันไม่ให้ไม้ดังกล่าวเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานได้

จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่าชนิดพันธุ์ไม้ที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ของประเทศไทย คือ ไม้ยางพารา รวมถึงไม้ยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจสำคัญของประเทศไทยที่ยังไม่มีการควบคุม

สำหรับชนิดพันธุ์ที่นำมาใช้ในอุตสาหกรรมไม้จำนวนมากคือ ไม้ยางพารา ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูป พบว่า มูลค่าการส่งออก เฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2559 สำหรับไม้ทุกชนิดพันธุ์ คิดเป็น 29,751 ล้านบาทต่อปี และสำหรับไม้ยางพารา คิดเป็น 29,273 ล้านบาทต่อปี⁶ จะเห็นว่า มูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปของไม้ยางพารา คิดเป็นร้อยละ 98.40 ของมูลค่าการส่งออกไม้ท่อนและไม้แปรรูปทั้งหมด นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ของเนื้อที่การปลูกลายพารา ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเนื้อที่ปลูกลายพารามากเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศอินโดนีเซีย โดยมีเกษตรกรที่ปลูกลายพารารวมทั้งประเทศประมาณ 6 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ⁷ โดยในปี 2558 ประเทศไทยมีเนื้อที่ปลูกลายพารา ซึ่งเป็นเนื้อที่ที่ผู้ผลิตมีสิทธิในผลประโยชน์ในที่ดิน (ทั้งที่มีกรรมสิทธิ์และไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน) ประมาณ 23.332 ล้านไร่ โดยมีเนื้อที่ที่กีดขวางได้

⁵ เควิน วูดส์ และคณะ, การศึกษาข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 5 ประเทศไทย: บทสรุปย่อของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ระบบการจัดการ และการค้า (FLEGT), Forest Trends เพื่อโครงการภูมิภาค FLEGT Asia, กรกฎาคม 2554.

⁶ กรมศุลกากร, สถิติการนำเข้าส่งออก, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.customs.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

⁷ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2558.

ประมาณ 18.846 ล้านไร่⁸ แต่การผลิตไม้ยางพาราภายในประเทศไทยส่วนใหญ่มีแหล่งที่มาจากผู้ผลิตรายย่อย ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ทำสวนยางพาราเพื่อเก็บผลผลิตด้านน้ำยางพารา

นอกจากนี้ ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปอยู่ในกลุ่มประเทศ 15 อันดับแรกที่ประเทศไทยมีการส่งออกสูงสุดในปี 2555 ถึงปี 2558 โดยอันดับที่ 1 และ 2 คือ จีน และญี่ปุ่น⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมการตัดโค่นต้นยางพารา ไม่ได้กระทบเพียงผู้ประกอบการที่ผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ส่งออกไปยังตลาดยุโรปเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันมีประเทศผู้นำเข้าหลายประเทศที่ออกมาตรการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าในลักษณะเดียวกันกับสหภาพยุโรป เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงประเทศจีนที่ทำความตกลงร่วมมือกับสหภาพยุโรปในการต่อต้านการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงควรได้รับการหาแนวทางแก้ไขเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการและมูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของประเทศไทย

อนึ่ง การที่รัฐจะออกกลไกในการควบคุมการทำไม้ซึ่งปัจจุบันไม่ได้อยู่ในความควบคุมของหน่วยรัฐย่อมเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน (Private Property Rights) แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ประกอบการเอง และประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติก็ตาม ดังนั้น เพื่อหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร โครงการวิจัยนี้จึงจะทำการศึกษาระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ โดยศึกษาการรับรองไม้ยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อหาแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่ให้สอดคล้องกับ VPA ที่ประเทศไทยกำลังเจรจาจัดทำขึ้นกับสหภาพยุโรป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสภาพบทบาท และปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกไม้ยางพารา ผู้ประกอบการแปรรูปและผู้ส่งออก ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันก่อนที่ VPA จะมีผลใช้บังคับ
- 2) เพื่อศึกษาถึงนโยบาย ฐานทางกฎหมาย รวมถึงระบบการรับรองสินค้าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป
- 3) เพื่อศึกษาความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีความเหมาะสม รวมถึงผลดี ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2558, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.oae.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561, หน้า 95.

⁹ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, โครงสร้างสินค้ากระทรวงพาณิชย์: การส่งออก, สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2559.

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป และเหมาะสมกับบริบทของการทำไม้ในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาหลักการสำหรับการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ภายใต้ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

2) การปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมายจำนวน 3 พื้นที่ (ในภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เพื่อรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิเกี่ยวกับสภาพ และปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกไม้ยางพารา ผู้ประกอบการแปรรูปและผู้ส่งออก โดยการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญ การประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้น

3) ศึกษาและวิเคราะห์ว่าประเทศไทย มีนโยบาย ฐานทางกฎหมาย รวมถึงระบบการรับรองสินค้าที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานทางกฎหมายในการจัดทำระบบการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่มีแหล่งที่มาจากที่ดินเอกชน และที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) เสนอแนะแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่มีแหล่งที่มาจากที่ดินเอกชน และนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อระดมความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่น่าเสนอ

5) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ให้สอดคล้องกับหลักการภายใต้ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1) การศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย เอกสาร สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง การสืบค้นจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ และอินเทอร์เน็ต

2) การสำรวจข้อมูลในพื้นที่ที่มีการปลูกไม้ยางพารา โดยการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การปรึกษาหารือผู้เชี่ยวชาญ การจัดประชุม หรือการระดมความคิดเห็นในรูปแบบอื่น ๆ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกระบวนการกำกับดูแลการทำไม้ โดยลงพื้นที่จำนวน 3 ภาค คือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ สภาพการประกอบกิจการ ปัญหา ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครอบคลุมทั้งเกษตรกรผู้ปลูกไม้ยางพารา ผู้ประกอบการแปรรูปไม้ และผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ โดยดำเนินการ ดังนี้

2.1) การออกแบบและทดสอบคุณภาพของแบบสอบถาม

2.2) การสำรวจข้อมูลจากเกษตรกรผู้ปลูกไม้ยางพารา

ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 400 ชุด จำนวนตัวอย่างที่จะสำรวจในแต่ละพื้นที่พิจารณาตามความสำคัญของพื้นที่ จำนวนเนื้อที่ปลูกยางพารา รวมถึงจำนวนเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

2.3) การสำรวจข้อมูลจาก ผู้ประกอบการแปรรูปไม้ และผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้

ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยการเข้าพบเพื่อพูดคุยและปรึกษาหารือตามเหมาะสม โดยพิจารณากำหนดจากผู้มีส่วนได้เสียที่มีความสำคัญต่อการประกอบกิจการทำไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในแต่ละพื้นที่

2.4) การประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่

หลังจากสำรวจข้อมูลในพื้นที่ครบถ้วนและได้ทำการประมวลผลเบื้องต้นแล้ว จึงดำเนินการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น จำนวน 2 ครั้ง คือ ในพื้นที่ภาคใต้ และพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นกลุ่มเกษตรกรรายเก่าที่ประกอบอาชีพปลูกสวนยางพารามาเป็นระยะเวลานาน ในการประชุมแต่ละครั้ง กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าร่วมประชุมประมาณ 30 คน

3) การจัดประชุมร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย ณ กรุงเทพมหานคร เพื่อนำเสนอผลการวิจัย เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบการ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความคิดเห็นจากที่ประชุมมาพัฒนางานวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อนจะทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป โดยกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องที่จะเข้าร่วมประชุมประมาณ 30 คน

1.5 ระยะเวลาของโครงการ

ระยะเวลา 12 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2560 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

จากผลการวิจัยนี้ ทำให้มีเอกสารเชิงวิชาการ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการกำหนดแนวทางการแก้ไขช่องว่างทางกฎหมายในการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องกฎหมายของไม้ที่ยังไม่มีการควบคุม ภายใต้หลักการตาม VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป โดย TEFSO สามารถนำข้อเสนอแนะตามผลการวิจัยนี้ ไปปรึกษาหารือกับคณะทำงานและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการควบคุมห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ยางพารารวมถึงไม้ชนิดอื่นที่ยังไม่มีการควบคุม และใช้ประกอบการนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และหรือ ระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนระบบการรับรองไม้ภายใต้ TLAS ต่อไป

นอกจากนี้ แนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่นำเสนอไว้ในงานวิจัยนี้ ยังเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการออกแบบระบบการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ เพื่อประกอบการเจรจาการออกแบบ TLAS ร่วมกับสหภาพยุโรปต่อไป

1.7 กระบวนการผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์

ด้วยปัจจุบัน ประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการจัดทำร่างนิยามความถูกกฎหมายของไม้ และเอกสารการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน เพื่อใช้ประกอบการเจรจาจัดทำ VPA กับสหภาพยุโรป ในการเจรจาเป็นที่ทราบกันดีว่า ความกังวลประการหนึ่งของสหภาพยุโรปคือการกำกับติดตามไม้ที่ไม่มีการควบคุมตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม้ยางพารา ดังนั้น คณะทำงานฝ่ายไทยจึงอยู่ระหว่างการออกแบบแนวทางการกำกับติดตามและการควบคุมไม้ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการให้การรับรองความถูกกฎหมายของไม้

กระบวนการดังกล่าวนี้จึงเป็นช่องทางในการผลักดันผลงานวิจัยออกสู่การใช้ประโยชน์ โดยมีกระบวนการดังนี้

- 1) การประชาสัมพันธ์งานวิจัยนี้แก่คณะทำงานฝ่ายไทย โดยการนำเสนอผลงานผ่านการประชุมคณะกรรมการจัดทำ VPA ที่จัดขึ้นโดย TEFSO
- 2) เรียนเชิญผู้แทนของคณะกรรมการจัดทำ VPA ผู้แทนจาก TEFSO ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักและมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการ VPA รวมถึงเกษตรกรและผู้ประกอบการ เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อผลการวิจัย เพื่อให้ผลงานวิจัยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์แก่การผลักดันงานวิจัยออกสู่การใช้ประโยชน์ต่อไป
- 3) เผยแพร่ผลงานวิจัย ผ่านทาง TEFSO และคณะกรรมการจัดทำ VPA เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่จัดทำเอกสารแนวทางการควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม้ในประเทศไทย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการพัฒนาระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้ TLAS สำหรับการเจรจากับสหภาพยุโรป
- 4) หากแนวทางการรับรองที่นำเสนอในงานวิจัยนี้เป็นที่ยอมรับของสหภาพยุโรปในระดับการเจรจา ระบบดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่การปฏิบัติงานจริงซึ่งจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดของระบบต่อไป นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อเสนอในงานวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และหรือ ระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงาน เพื่อรองรับและสนับสนุนการทำงานของ TLAS ต่อไป

กล่าวโดยสรุปคือ ในระยะสั้น คณะกรรมการจัดทำ VPA สามารถนำผลงานวิจัยนี้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการรับรองไม้เพื่อเจรจากับสหภาพยุโรป หากเป็นระบบที่ยอมรับได้ในระดับการเจรจาแล้ว ในระยะยาวอาจพัฒนาไปสู่การนำไปปฏิบัติจริงต่อไป

บทที่ 2

กรอบทางกฎหมายในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้การศึกษานี้ เป็นระบบที่ออกแบบเพื่อรองรับการเข้าทำความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักการสำคัญของ VPA เพื่อหาแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้ที่สอดคล้องกับ VPA ศึกษาการควบคุมการทำไม้ของประเทศไทยและแนวทางการออกแบบทางเลือกสำหรับการรับรองไม้ที่ยังไม่มีการควบคุมตลอดจนศึกษาหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการทางกฎหมายที่ใช้วิเคราะห์การจัดทำระบบการรับรองไม้ ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.1 ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ

ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ หรือ VPA เป็นองค์ประกอบสำคัญของกลยุทธ์ของสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายตามแผนปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (แผนปฏิบัติการ FLEGT) โดยการทำความตกลงทวิภาคีทางการค้ากับประเทศผู้ส่งออกไม้ หรือเรียกว่า “ประเทศหุ้นส่วน” โดยมีความมุ่งหมายที่จะรับประกันว่าไม้ที่ส่งออกจากประเทศหุ้นส่วนไปยังสหภาพยุโรปมาจากแหล่งที่มาที่ถูกกฎหมาย รวมถึงช่วยสนับสนุนให้ประเทศหุ้นส่วนหยุดการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย โดยการปรับปรุงกฎหมายและธรรมชาติป่าไม้

2.1.1 แผนปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า

ประเด็นการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมายเริ่มได้รับความสนใจในระดับระหว่างประเทศในช่วงปลายศตวรรษที่ 1990 ในการประชุมสุดยอดผู้นำ 8 ประเทศ (G8) ในปี 1998 ได้มีการหารือกันถึงแผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้ (Action Programme on Forests) เพื่อหามาตรการสำหรับจัดการกับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมาย โดยแผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้ครอบคลุม 5 ส่วน คือ การควบคุมและการประเมินผล แผนป่าไม้ระดับชาติ พื้นที่ที่จะให้ความคุ้มครอง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และการทำไม้ผิดกฎหมาย¹⁰ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 2000 ประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภคต่างมีความพยายามที่จะควบคุมการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมายมากขึ้น

¹⁰ Duncan Brack, *Excluding Illegal Timber and Improving Forest Governance: The European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative*, Chatham House (Royal Institute of International Affairs), June 2012.

แผนปฏิบัติการ FLEGT ของสหภาพยุโรป เริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ. 2003 โดยมุ่งหวังที่จะลดการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย ปรับปรุงธรรมาภิบาลป่าไม้ และกฎระเบียบด้านป่าไม้ทั้งในประเภทผู้ผลิตไม้และประเทศผู้บริโภค โดยภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นเป้าหมายหลักคือ ภูมิภาคหรือประเทศที่มีพื้นที่ป่าจำนวนมาก และมีสัดส่วนการส่งออกไม้เพื่อการค้าระหว่างประเทศสูง¹¹ โดยแผนปฏิบัติการ FLEGT มีเป้าหมายที่จะลดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายโดยมีจุดมุ่งหมาย คือ 1) เสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย 3) พัฒนธรรมาภิบาล และ 4) ส่งเสริมการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ถูกกฎหมาย

1) เสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แผนปฏิบัติการ FLEGT เป็นการตอบสนองต่อข้อตกลงร่วมกันของประเทศสุดยอดผู้นำ 8 ประเทศ (G8) โดยได้รับการพัฒนามาจากความมุ่งมั่นในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้และธรรมาภิบาล (Forest Law Enforcement and Governance: FLEG) ในระดับภูมิภาค ภายใต้การดำเนินงานของธนาคารโลก ได้แก่ FLEG ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก การประชุมรัฐมนตรี FLEG ของแอฟริกา (AFLEG) และการประชุมรัฐมนตรียุโรปและเอเชียเหนือในเรื่อง FLEG ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวเกี่ยวข้องเฉพาะประเด็นเรื่องความถูกต้องกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า FLEGT ของสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ที่กว้างกว่า FLEG คือ “การส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน” เนื่องจากบทบัญญัติด้านป่าไม้ในหลายประเทศ ยึดหลักการจัดการอย่างยั่งยืน การบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นจะช่วยให้เกิดการจัดการอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น แต่หากไม่เป็นเช่นนั้น สหภาพยุโรปก็ควรที่จะสนับสนุนให้ประเทศเหล่านั้นมีการทบทวนกรอบทางกฎหมายภายในประเทศร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เนื่องจากการมีธรรมาภิบาลป่าไม้ที่ดีขึ้นจะเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้อาจมีความล้าหลังเนื่องจากใช้บังคับมานาน และร่างขึ้นในสภาพสังคมและการเมืองที่แตกต่างกับปัจจุบัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับอาจมีความซับซ้อน จนกลายเป็นภาระแก่ผู้มีส่วนได้เสียจนเกินไป ปัญหาเหล่านี้ อาจเป็นเหตุในการสร้างแรงผลักดันในการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายโดยไม่ได้ตั้งใจ นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับอาจมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมาย

¹¹ European Commission, **International Forest Issue**, Available at:

http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm on 31 January 2018.

ภายในประเทศหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายในระดับภูมิภาค ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนและปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว เพื่อการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมาย

3) พัฒนาระบบการกำกับ

การทำไม้ที่ผิดกฎหมายทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้และผลประโยชน์หลากหลายด้าน ในหลายประเทศการทำไม้ที่ผิดกฎหมายเป็นผลสืบเนื่องมาจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ นอกจากนี้ การทำไม้ที่ผิดกฎหมาย ยังส่งผลกระทบต่อประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการไม่มีสิทธิทำกินอย่างถูกกฎหมายของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชนพื้นเมือง การคอร์รัปชัน และความขัดแย้งด้วยอาวุธ¹² ทั้งยังเป็นบ่อนทำลายธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม โดยสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้ คือ ผู้ประกอบการพยายามที่จะลดต้นทุนการทำไม้และการค้าไม้ให้ต่ำลงโดยการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ประเทศผู้บริโภคสินค้าก็มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ด้วย โดยการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ โดยไม่มีการตรวจสอบและรับรองว่าสินค้าเหล่านี้มีแหล่งที่มาที่ถูกกฎหมายหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทำไม้ที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นได้ในทุกระบวนการของการทำไม้ ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียจึงควรมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย การมีส่วนร่วมหมายถึงการมีส่วนร่วมในการทบทวนกฎหมายหรือนโยบายของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการทำไม้อย่างถูกต้อง การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในระบบอย่างชัดเจน และทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วยความโปร่งใสเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

4) ส่งเสริมการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ถูกกฎหมาย

สหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในประเทศผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากไม้รายใหญ่ที่สุดในโลก บริษัทและรัฐบาลของสหภาพยุโรปที่ซื้อไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้จากผู้ขายสินค้าในทวีปแอฟริกา เอเชีย หรืออเมริกาใต้ ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อการลักลอบตัดไม้อย่างผิดกฎหมาย การซื้อไม้ที่ผิดกฎหมายโดยไม่ตั้งใจ เป็นการสร้างตลาดไม้ที่ผิดกฎหมายและสร้างกำไรให้แก่ผู้ที่ตัดไม้ผิดกฎหมาย ทั้งยังทำลายความพยายามของรัฐบาลประเทศผู้ส่งออกในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น หากผู้ซื้อซื้อสินค้าไม้จากผู้ผลิตที่ตามกฎหมาย และมั่นใจว่าได้ชำระเงินให้สำหรับไม้ที่ได้มาอย่างถูกกฎหมายและมีการดำเนินงานอย่างมีความรับผิดชอบต่อชุมชนในท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมก็จะช่วยลดการนำเข้าไม้ที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบได้

FLEGT ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อจะลดการตัดไม้ทำลายป่าเท่านั้น แต่ยังพยายามที่จะต่อสู้กับความยากจนของประเทศผู้ผลิตไม้ โดยการสนับสนุนธรรมาภิบาลที่ดีในประเทศที่ขายไม้เข้าสู่สหภาพยุโรป โดยการรับประกันว่าบริษัทเอกชนในสหภาพยุโรปจะต้องซื้อไม้จากผู้ผลิตที่ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศผู้ผลิตไม้เท่านั้น สหภาพยุโรปเชื่อว่ากรณีที่เงินซึ่งชำระราคาไม้ ได้ตกไปถึงประชาชนที่ยากจนผู้

¹² Ibid.

เป็นเจ้าของไม้และสิ่งแวดลอมในท้องถิ่น จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะช่วยจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้¹³ ดังนั้น แผนปฏิบัติการนี้จึงมีความมุ่งหมายที่พัฒนาตลาดยุโรป เพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ที่ถูกกฎหมาย โดยการช่วยให้ภาคธุรกิจและผู้บริโภคได้ชำระเงินให้กับผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ถูกกฎหมาย มากกว่าที่จะค้นหาผลิตภัณฑ์ที่มีราคาที่ถูกที่สุดซึ่งเสี่ยงต่อการปล่อยปละละเลยในเรื่องสังคมและสิ่งแวดล้อม¹⁴ โดยมาตรการที่สหภาพยุโรปใช้ มีทั้งมาตรการต่อผู้จัดส่งไม้ (Supply Side Measure) และมาตรการต่อผู้จัดหาไม้ (Demand Side Measure) ซึ่งประกอบด้วย

(1) กฎระเบียบว่าด้วย FLEGT¹⁵ (FLEGT Regulation) สำหรับการควบคุมการนำเข้าไม้จากประเทศหุ้นส่วน ที่เข้าทำความตกลงทวิภาคี ซึ่งเรียกว่า FLEGT VPA กับสหภาพยุโรป และ

(2) กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ หรือ EU Timber Regulation¹⁶ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ตลาดภายในสหภาพยุโรป

2.1.2 ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้

ภายใต้ FLEGT Regulation ในการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มาจากประเทศหุ้นส่วน VPA จะต้องอยู่ภายใต้ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) โดยที่รูปแบบการประกันความถูกต้องกฎหมายและการตรวจสอบผลิตภัณฑ์จากไม้ อาจนำเอารูปแบบที่ประเทศหุ้นส่วนมีอยู่แล้วมาปรับใช้เป็นพื้นฐานในการออกแบบ TLAS โดยมีเงื่อนไขว่ารูปแบบดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการประเมินและอนุมัติโดยผู้มีอำนาจตามขั้นตอนของสหภาพยุโรป¹⁷ ดังนั้น ประเทศหุ้นส่วนสามารถออกแบบและพัฒนาระบบของตนเองในระหว่างที่มีการเจรจา VPA บนพื้นฐานของกลไกการควบคุม และกรอบทางกฎหมายที่ประเทศหุ้นส่วนมีอยู่แล้ว¹⁸

¹³ EFI FLEGT Team, EFI Policy Brief 2: Forest Law Enforcement, Government and Trade – the European Union Approach, 2008, p. 4.

¹⁴ Ibid., p.5.

¹⁵ Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

¹⁶ Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.

¹⁷ FLEGT Regulation: Article 4.2

Existing schemes that guarantee the legality and reliable tracking of timber products exported from partner countries may form the basis of a FLEGT licence on condition that those schemes have been assessed and approved in accordance with the procedure referred to in Article 11(2), in order to provide the necessary assurance as to the legality of the timber products concerned.

¹⁸ EU FLEGT Facility, What does a VPA contain, Available at: <http://www.euFLEGT.efi.int> on 31 January 2018.

TLAS ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) การให้คำนิยามความถูกต้องกฎหมายของไม้ (Legality Definition: LD)

การให้คำนิยามของ “ความถูกต้องกฎหมาย” คือ การพิจารณารวบรวมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศนั้นส่วน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะของความถูกต้องกฎหมายของไม้ รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ประกอบการในเรื่องความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ FLEGT สำหรับการพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดควรนำไปใช้ในการให้คำนิยามเป็นสิทธิของประเทศนั้นส่วนเอง โดยประเทศนั้นส่วนจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ประกอบกัน และในท้ายที่สุด คำนิยามดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยรัฐบาลภายใต้กระบวนการภายในของประเทศผู้ผลิตด้วย

LD เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในการแยกแยะว่าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ใดบ้างที่จะมีสิทธินำเข้าสู่ตลาดยุโรป ดังนั้น ลักษณะของคำนิยามจึงควรเป็นคำนิยามที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ และมีกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์อันเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้

2) การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน (Controlling the Supply Chain)

การประกันความถูกต้องกฎหมายจะสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องสามารถแกะรอยตามไปยังแหล่งที่มาที่ถูกกฎหมายและมีการป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มาเข้าร่วมอยู่ด้วย ผ่านกลไกการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ประเทศนั้นส่วนมีสิทธิในการพิจารณากำหนดวิธีการควบคุมห่วงโซ่อุปทานที่เห็นว่าดีที่สุดที่จะบรรลุตามเป้าหมายของ TLAS ภายใต้บริบทของประเทศตนเป็นการเฉพาะ

3) กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ (Verification Process)

กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ ประกอบด้วย การตรวจสอบพิสูจน์ว่าได้มีการปฏิบัติตาม LD อย่างถูกต้องครบถ้วน และการตรวจสอบพิสูจน์ว่ามีการควบคุมห่วงโซ่อุปทานได้จริงตามที่ระบุไว้ ตั้งแต่การตัดโค่นไม้ไปจนถึงการส่งออก เพื่อประกันว่าไม่มีไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาหรือมีแหล่งที่มาผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ซึ่งเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้นั้น ควรมีการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบพิสูจน์ไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องตรวจสอบอะไรบ้าง มีวิธีการตรวจสอบอย่างไร และประกันว่ากระบวนการเป็นไปอย่างมีระบบ โปร่งใส มีหลักฐาน มีการดำเนินการอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอ ครอบคลุมทุกเรื่องที่ระบุไว้ในขอบเขตการตรวจสอบพิสูจน์นั้น

4) การออกใบอนุญาต (Licensing)

การพิจารณาออกใบอนุญาต จะพิจารณาเมื่อมีการตรวจสอบพิสูจน์ว่าได้มีการปฏิบัติตาม LD และการควบคุมห่วงโซ่อุปทานเป็นไปตามกระบวนการที่ระบุ ข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบพิสูจน์จะถูก

นำเสนอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตภายในประเทศนั้น ส่วน เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ก่อนที่จะส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ขึ้นไปสู่สหภาพยุโรป

ตามข้อกำหนดของ FLEGT กำหนดว่าผู้ประกอบการของประเทศนั้นต้องมีใบอนุญาต FLEGT ที่ครอบคลุมสินค้าที่เข้าสู่ตลาดยุโรป โดยจะมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (Competent Authority) ของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป และหน่วยงานควบคุมชายแดนของสหภาพยุโรปจะตรวจพิสูจน์ว่าสินค้านั้น มีใบอนุญาต FLEGT ที่ยังมีผลบังคับใช้จริงก่อนที่จะอนุญาตให้สินค้าเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระในสหภาพยุโรป

5) การติดตามผลกระทบอย่างเป็นอิสระโดยองค์กรที่สาม (Independent Audit)

เมื่อ TLAS เริ่มทำงานได้แล้ว จะมีการแต่งตั้งผู้ติดตามผลอิสระ (The Third-Party Monitor) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศนั้น และเป็นหน่วยงานที่มีใช้องค์กรทางการเมือง มีทักษะและระบบที่จำเป็นเพื่อประกันความเป็นอิสระและความไม่มีอคติหรือการลำเอียงใด ๆ โดยทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานของระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายโดย (1) ตรวจสอบทุกแง่มุมของระบบโดยใช้วิธีการตรวจสอบที่ดีที่สุด (2) จำแนกให้เห็นการไม่ปฏิบัติตามและความล้มเหลวของระบบและ (3) รายงานผลการติดตามไปยัง คณะกรรมการร่วม (Joint Implementation Committee: JIC)¹⁹²⁰

2.1.3 ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในห่วงโซ่อุปทาน

เมื่อก้าวถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้จะต้องพิจารณาถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน โดยจะต้องตระหนักว่า ไม้ว่าไม้นั้นจะเคลื่อนที่ไป ณ จุดใด ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน จะต้องสามารถสืบย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้ได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้จึงต้องมองทั้งระบบว่า จะมีการประสานข้อมูลกันในห่วงโซ่อุปทานได้อย่างไร

ระบบการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายจะเชื่อมโยงกันอย่างสมบูรณ์ได้นั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องทราบ คือ จุดควบคุมที่สำคัญ (Critical Control Point: CCP) ในห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งหมายถึงจุดเชื่อมโยงของไม้ที่มีการเคลื่อนย้าย การถ่ายโอน การเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง หรือการถือครองกรรมสิทธิ์ของไม้ ในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะของห่วงโซ่อุปทานที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม CCP พื้นฐาน ได้แก่ จุดที่ไม้เข้าสู่

¹⁹ JIC เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นสำหรับ VPA แต่ละฉบับ ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศนั้น ส่วน คณะกรรมาธิการยุโรป และรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป บทบาทของคณะกรรมการชุดนี้คืออำนวยความสะดวกและติดตามผลการดำเนินงานตาม VPA และเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยและแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาทใด ๆ ที่เกิดขึ้น โดย JIC อาจตั้งองค์กรผู้รายงาน (The Reporting Body) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานประกอบการสำหรับการดำเนินงานในแต่ละวัน โดยจะดำเนินการทบทวนรายงานของผู้ติดตามผลอิสระ และทบทวนและให้ความเห็นตามที่เหมาะสมแก่ JIC ก่อนสรุปรายงานเสนอต่อสาธารณชน

²⁰ European Commission, FLEGT Briefing Notes Number 7: Guidelines for Independent Monitoring, March 2007, p. 2.

ห้วงโซ่อุปทานหรือแหล่งที่มาของไม้ (ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่และจุดนำเข้า) โรงงานแปรรูปรายแรก โรงงานแปรรูปหรือผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป และจุดส่งออก²¹ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงเส้นทางการเคลื่อนที่ของไม้ในห้วงโซ่อุปทาน และเพื่อใช้เป็นจุดอ้างอิงในการพิจารณาถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

การตรวจสอบและรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในแต่ละ CCP ประกอบด้วย

1) ลักษณะความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และหลักฐาน

ลักษณะความถูกต้องกฎหมายที่ระบุอยู่ใน LD คือ ข้อกำหนดทางกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการกำหนดคุณลักษณะความถูกต้องกฎหมายของไม้ ซึ่งครอบคลุมหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

(1) แหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

หลักเกณฑ์นี้ เป็นการพิสูจน์ว่าผู้ครอบครองหรือผู้ขายได้ไม้นั้นมาจากแหล่งใดและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยการพิจารณาจากสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการตัดโค่นต้นไม้ด้วย ซึ่งหลักฐานที่พิสูจน์ถึงความถูกต้องกฎหมาย เช่น หลักฐานการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หลักฐานการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ใบส่งสินค้า เป็นต้น

สำหรับไม้นำเข้า คือการตรวจพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของไม้ที่แท้จริงและความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศผู้ผลิต

(2) การบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่ายและนำเคลื่อนที่

หลักเกณฑ์นี้ มีเพื่อประโยชน์ในการจำแนกไม้ที่จำหน่ายและนำเคลื่อนที่นั้นมาจากแหล่งใด และรับประกันว่าจะไม่มีการนำไม้จากแหล่งอื่นเข้ามารวมไว้ด้วย ซึ่งหลักฐานที่พิสูจน์ถึงความถูกต้องกฎหมาย เช่น การติดตาม การจัดทำบัญชีรายการไม้ ซึ่งระบุข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ ขนาด ปริมาตร ปริมาณ เป็นต้น โดยอ้างอิงถึงแหล่งที่มาและสถานที่ปลายทางไว้ด้วย

(3) ข้อกำหนดทางกฎหมายในการประกอบกิจการ

กระบวนการผลิต การขนส่ง การแปรรูป และการค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้นั้น ๆ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือข้อปฏิบัติที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับไม้นั้นโดยตรง การชำระค่าภาษี ค่าธรรมเนียม รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักฐานที่พิสูจน์ถึงความถูกต้องกฎหมาย เช่น ใบอนุญาตแปรรูปไม้ หลักฐานการชำระค่าภาษี ค่าภาคหลวง บันทึกรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายด้านต่าง ๆ เป็นต้น

2) การควบคุมปริมาณไม้ในห้วงโซ่อุปทาน

การควบคุมปริมาณไม้ในห้วงโซ่อุปทาน มุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้ไม้ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มา เข้ามาอยู่ในห้วงโซ่อุปทานของ TLAS ดังนั้น การควบคุมห้วงโซ่อุปทานจะต้องรับประกันได้ว่าในระหว่าง CCP หรือภายใน CCP มีการควบคุมปริมาณไม้ที่มีแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถ

²¹ จอน เฮอร์ซ และคณะ (2555), อ้างแล้ว, หน้า 65.

ประสานข้อมูลได้ระหว่างทุก ๆ CCP ซึ่งหลักฐานที่ใช้ในการตรวจพิสูจน์ คือ บัญชีรายการไม้ที่รับมาจากผู้ซื้อเพื่อควบคุมระหว่างการขนส่ง และการบันทึกบัญชีไม้ เพื่อควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่

2.1) การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ณ CCP

การกำหนดจุดควบคุมที่สำคัญในห่วงโซ่อุปทาน จะช่วยเน้นให้ถึงข้อกำหนดหลักๆ ที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องกำหนดเพื่อรับรองความถูกต้องของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่อยู่ในระบบ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ณ CCP ต่าง ๆ มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) จุดที่นำไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทาน

ผู้ดำเนินการในขั้นตอนนี้ หมายความว่ารวมทั้งผู้ที่เป็นเจ้าของไม้หรือผู้ที่มีสิทธิตัดโค่นไม้ และผู้ที่ซื้อไม้จากแหล่งที่มาดังกล่าวซึ่งถือเป็นการนำไม้เข้าสู่ระบบห่วงโซ่อุปทานเป็นลำดับแรก

- ไม้ที่ยังยืนต้นอยู่ มีการตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของไม้ยืนต้นที่จะทำการตัด และยืนยันว่าผู้ทำไม้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรไม้ในพื้นที่
- ไม้ซุงที่ยังไม่ได้มีการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ที่ตัดโค่น มีการระบุจำแนกไม้ท่อนหรือกองไม้ท่อนไว้อย่างชัดเจน และบันทึกข้อมูลไว้ในเอกสารก่อนที่จะมีการนำเคลื่อนที่
- การขนส่ง มีการระบุจำแนก การจัดทำเอกสาร ตลอดจนข้อมูลอื่นใดอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะมีการขนส่งไป ณ สถานที่ใด โดยไม่มีการนำไปผสมกับไม้ที่ผิดกฎหมายหรือที่ไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัดในระหว่างที่มีการขนส่งหรือในสถานที่เก็บชั่วคราวใด ๆ
- ความน่าเชื่อถือของสถานที่เก็บชั่วคราว มีการตรวจสอบและควบคุมอย่างเพียงพอ เช่น ลานกองไม้ เพื่อป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายหรือที่ไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัดมารวมอยู่ในสถานที่ดังกล่าว

(2) โรงงานแปรรูปรายแรก และรายถัดไป

โรงงานแปรรูปรายแรกถือเป็นผู้ดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบห่วงโซ่อุปทานที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากจุดที่มีการรวมไม้ท่อนจากแหล่งที่มาต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการแปรรูปเป็นไม้แปรรูปหรือผลิตภัณฑ์อย่างอื่น

- เมื่อไม้ท่อนมาถึงโรงงานแปรรูปไม้รายแรก มีการควบคุมอย่างเพียงพอว่าไม้ที่รับเข้ามานั้นมาจากแหล่งที่มีการตรวจสอบแล้วว่าถูกต้องกฎหมาย หรือมีวิธีการที่เหมาะสมในการจำแนกไม้ที่ถูกกฎหมาย กับไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัด
- การควบคุมภายในโรงงานแปรรูป หากผู้ประกอบการแปรรูปยอมรับไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัดเข้ามาในโรงงานแปรรูป จะต้องมีการควบคุมอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถจำแนกได้ว่าไม้มาจากแหล่งใดบ้างและปริมาณไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในโรงงานมีความสอดคล้องกับไม้ที่รับเข้ามาในโรงงาน

(3) จุดส่งออก

- เมื่อไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้มาถึงจุดส่งออก ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ทั้งหมดต้องมีเอกสารที่ใช้สำหรับยืนยันความถูกต้องกฎหมายที่สามารถสืบย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้ได้ เพื่อยืนยันว่าได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องกฎหมายแล้ว

โดยวิธีการระบุปริมาณไม้ อาจต่างกันไปตามความเหมาะสมกับประเภทและมูลค่าของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้นั้น และเหมาะสมกับความเสี่ยงที่จะมีการปนเปื้อนไม้ที่ผิดกฎหมายหรือที่ไม่สามารถตรวจสอบได้²² เช่น การระบุเป็นจำนวน เป็นปริมาตร เป็นต้น

2.2) การบันทึกปริมาณและการผสมผสานข้อมูล

ประเทศหุ้นส่วนจะต้องมีกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพื่อตรวจวัดและบันทึกปริมาณของไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้งมีการประเมินว่าปริมาณไม้เริ่มต้นในแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะมีการตัดโค่น มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือเพียงพอ เพื่อให้สามารถประสานข้อมูลปริมาณไม้ในแต่ละจุดควบคุมได้ถูกต้องตรงกันตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน²³

ปริมาตรของไม้ในแต่ละขั้นตอนของการแปรรูปจะต้องสามารถนำมาตรวจเทียบกับปริมาณที่ผลิตออกมาในแต่ละแหล่งได้ ดังนั้น การบันทึกข้อมูลจึงต้องบันทึกทั้งข้อมูลขาเข้า (Input) และข้อมูลขาออก (Output) โดยมีรูปแบบการบันทึกที่ทันสมัยและสามารถวิเคราะห์ความถูกต้องตรงกันของข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว²⁴

3) กระบวนการตรวจพิสูจน์และหลักฐาน

เมื่อมีการกำหนดลักษณะของไม้ที่ถูกต้องกฎหมาย และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมห่วงโซ่อุปทานให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่วางไว้หรือไม่ กระบวนการนี้จะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (Regulator)

กระบวนการตรวจพิสูจน์ มีส่วนประกอบหลัก ดังนี้

(1) การจัดทำและเก็บรวบรวมเอกสาร

หลักฐานทางเอกสาร อาจอยู่ในรูปแบบเอกสาร (Hard Copy) หรือในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Soft Copy) ซึ่งถือเป็นวิธีการหลักในการติดตามตรวจสอบ เอกสารเหล่านี้อาจออกโดยหน่วยงานรัฐ หรือจัดทำขึ้นโดยผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทาน เช่น ใบอนุญาต ใบเบิกทาง ใบส่งสินค้า (Invoice) ใบส่งมอบสินค้า (Delivery Notes) บัญชีรายการสินค้า (Packing List) ทั้งนี้ การออกเอกสาร

²² European Commission, FLEGT Briefing Notes Number 4: Control of the Supply Chain: Wood Tracing Systems and Chain of Custody, March 2007, p. 2.

²³ Ibid., p.2.

²⁴ Ibid., p.3.

ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้อง เช่น มีกระบวนการออกเอกสารที่ถูกต้อง ออกโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

(2) การวิเคราะห์ และการผสานข้อมูล

การบันทึกข้อมูลในแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทาน ข้อมูลไม้ที่รับมาและจำหน่ายออกไป จะต้องมีความสอดคล้องต้องกัน ดังนั้น ผู้ประกอบการในแต่ละช่วงจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบไม้ที่รับมา และจัดทำข้อมูลบ่งชี้ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่จะจำหน่ายออกไป และเพื่อให้ทราบปริมาณไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้คงคลังที่เหลืออยู่จริง การบันทึกและจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้สามารถเปรียบเทียบ และการผสานข้อมูล ณ จุดต่าง ๆ ของห่วงโซ่อุปทานได้

(3) การตรวจพิสูจน์ทางกายภาพ

การตรวจพิสูจน์ทางกายภาพ เป็นวิธีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก แต่มีต้นทุนการดำเนินการค่อนข้างสูง เพราะจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร ระยะเวลาการตรวจสอบ และอุปกรณ์เสริมต่าง ๆ เช่น การตีตราประทับ การตรวจสอบ ณ ด่านป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่นิยมใช้ โดยเฉพาะหากไม้เหล่านั้นไม่มีความเสี่ยงมากนัก

2.2 การควบคุมการทำไม้ตามกฎหมายไทย

การบริหารจัดการการทำไม้ในประเทศไทย หากจำแนกตามลักษณะของพื้นที่ อาจจำแนกได้เป็นพื้นที่ที่ห้ามเด็ดขาดไม่ให้มีการทำไม้ (ป่าอนุรักษ์) และพื้นที่ที่มีการควบคุมการทำไม้ สำหรับพื้นที่ที่มีการควบคุมการทำไม้ เงื่อนไขและวิธีการควบคุมจะมีความแตกต่างกัน โดยมีเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบควบคุมการทำไม้ คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และชนิดพันธุ์ไม้

2.2.1 การทำไม้ในความควบคุมของกรมป่าไม้

กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำไม้จากพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ โดยมีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการควบคุมการขออนุญาตทำไม้ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(1) ไม้ทุกชนิด ในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่ป่าที่กฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการสงวน รักษาไว้ และฟื้นฟู ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นการสงวนรักษาป่าโดยการควบคุมมิให้บุกรุก ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสีย

แก่สภาพป่า การอนุญาตให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินเข้าอยู่อาศัยและทำกินได้ รวมถึงการอนุญาตให้ปลูกสร้างสวนป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่า

ในการควบคุมการทำไม้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับ แต่ในกรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้มีการควบคุมการทำไม้ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์ โดยจำแนกการควบคุมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ²⁵

1. การทำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้าม ให้เป็นไปตามการอนุญาตและควบคุมในพระราชบัญญัตินี้
2. การทำไม้หวงห้าม ให้เป็นไปตามการอนุญาตและควบคุม ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ทั้งนี้ ชนิดพันธุ์ไม้ที่กำหนดให้เป็นไม้หวงห้าม เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

(2) ไม้หวงห้ามทุกประเภท ในที่ป่า

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) ได้นิยามคำว่า “ป่า” ให้หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยที่การได้มาตามกฎหมายที่ดินบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายที่ดิน คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังนั้น ที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (กล่าวคือ ไม่มีโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ย่อมเป็นที่ป่าตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาพพื้นที่ที่แท้จริงแล้วจะมีลักษณะเป็นป่าหรือไม่ การจำแนกดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจำแนกพื้นที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่านั้น

สำหรับที่ป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติกำหนดให้การทำไม้หวงห้ามเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ สำหรับที่ป่าอนุรักษ์ต้องห้ามการทำไม้

²⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ควบคุมเฉพาะการทำไม้หวงห้ามเท่านั้น ซึ่งการทำไม้หวงห้ามทุกประเภทออกจากที่ป่า จะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 11²⁶ โดยที่ไม้หวงห้าม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต คือ²⁷

ประเภท ก ไม้หวงห้ามธรรมดา ซึ่งประกอบด้วยชนิดพันธุ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 (รวมถึงไม้สัก ไม้ยาง) และตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา ที่การทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ประเภท ข ไม้หวงห้ามพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยชนิดพันธุ์ตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา การทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ

(3) ไม้หวงห้าม ในที่ดินเอกชน

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นอกจากจะควบคุม ดูแลการทำไม้ในพื้นที่ป่าแล้ว ยังมุ่งควบคุมชนิดพันธุ์ไม้ท้องถิ่นที่มีความสำคัญ และอาจมีความเสี่ยงที่จะถูกสวมรอยโดยไม้ที่ตัดมาจากป่าโดยผิดกฎหมาย ดังนั้นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484²⁸ จึงกำหนดให้ ไม้บางชนิด ซึ่งรวมถึง ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้าม ประเภท ก ซึ่งหมายความว่า ไม้สัก ไม้ยาง และไม้ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 นี้ แม้ว่าจะขึ้นในที่ดินเอกชน ที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกรมป่าไม้ ดังนั้น หากประสงค์จะทำไม้ก็จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 เช่นกัน

²⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

มาตรา 11 วรรคแรก ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

²⁷ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

มาตรา 6 ไม้หวงห้ามมีสองประเภท คือ

ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

²⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

มาตรา 7 วรรคแรก ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้ซิก ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูตักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม้ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(4) *ไม้ที่มีไขไม้หวงห้าม ในที่ป่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้*

การทำไม้ที่มีไขไม้หวงห้ามในที่ป่า ไม้มีข้อกำหนดทางกฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และไม่ได้ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กล่าวคือ บุคคลสามารถทำไม้ ที่มีไขไม้หวงห้ามตามมาตรา 6 ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ดี กรมป่าไม้ ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล ป้องกันการบุกรุก ทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าไม้ถาวร รวมถึงที่กฎหมายอื่นได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการทำไม้ใด ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ กรมป่าไม้ย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุม เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดความผิดภายในพื้นที่รับผิดชอบ

ด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวนี้ กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0704.3/540 ฉบับวันที่ 23 มกราคม 2546 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการทำไม้ที่มีไขไม้หวงห้าม ซึ่งตัดจากป่าธรรมดา เพื่อให้มีผลในการตรวจสอบควบคุมไว้ เนื่องจากการทำไม้ดังกล่าว ไม่อยู่ในบังคับต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้น หากผู้ใดมีความประสงค์จะนำไม้ (ไม้ท่อนซุง) ที่มีไขไม้หวงห้าม ซึ่งทำออกจากป่าธรรมดา มิใช่ป่าสงวนแห่งชาติ เคลื่อนที่ออกจากป่าที่ไม้นั้นอยู่ ให้ยื่นความจำนงเป็นหนังสือต่อนายอำเภอท้องที่พร้อมทั้งเอกสารประกอบ และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามที่กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด กรมป่าไม้จะพิจารณาโทษแก่เจ้าหน้าที่นั้นต่อไป

แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการทำไม้ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำไม้ในพื้นที่รับผิดชอบอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการลักลอบตัดไม้โดยผิดกฎหมาย

2.2.2 การทำไม้จากการปลูกสร้างสวนป่า

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ประกาศใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเชิงพาณิชย์ ในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนให้มีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนและเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้ปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการจากปลูกสร้างสวนป่า โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถือครองที่ดินตามประเภทที่ดินที่กำหนดตามมาตรา 4 ได้แก่

1. ที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
2. ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

เนื่องจากได้มีการครอบครอง และเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว

3. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอน หรือการตกทอดทางมรดก
4. ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
5. ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า
6. ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

หากที่ดินประเภทดังกล่าวข้างต้น ปลูกไม้ตามชนิดพันธุ์ที่กำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจำนวน 58 ชนิด สามารถนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ ทั้งนี้ สำหรับไม้ ที่การทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หากขึ้นทะเบียนสวนป่าจะได้รับประโยชน์จากการลดขั้นตอนการดำเนินการ กระบวนการตรวจสอบที่รวดเร็วขึ้น และไม่มีค่าธรรมเนียม รวมถึงหากเป็นไม้ที่ทำไม้ไม่ต้องขออนุญาต แต่ประสงค์จะขอเอกสารเพื่อรับรองแหล่งที่มาของไม้ การขึ้นทะเบียนสวนป่าจะช่วยทำให้เจ้าของสวนมีเอกสารหลักฐานเพื่อใช้สำแดงตามความต้องการของผู้ซื้อได้

2.2.3 การทำไม้ที่ไม่มีการควบคุม

การทำไม้ที่ไม่มีการควบคุม จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้าม ในที่ดินเอกชน

โดยหลักแล้ว ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชน เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิใช้ที่ดินได้ปลูกไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ต้นนั้น และมีสิทธิบริหารจัดการหรือแสวงหาประโยชน์จากต้นไม้ต้นนั้นได้ ดังนั้น ไม้ทุกชนิด ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เจ้าของกรรมสิทธิ์จึงสามารถตัดหรือทำไม้ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐใด

(2) ไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้าม ในที่ดินของรัฐที่ไม่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของกรมป่าไม้

พื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าไม้ถาวร รวมถึงพื้นที่ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ที่ดินของรัฐประเภทอื่น จึงไม่ใช่พื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ การทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้าม ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงไม่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบโดยกรมป่าไม้ แต่ย่อมเป็นไปตามวิธีการที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบพื้นที่จะเป็นผู้พิจารณากำหนด

สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน และมีกฎกระทรวงประกาศเพิกถอนป่าสงวนแล้ว พื้นที่ดังกล่าวย่อมอยู่

ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดควบคุมเกี่ยวกับการทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามในที่ดิน ส.ป.ก. ไว้ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 36 ทวิ²⁹ หรือบุคคลที่ได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและได้ใช้สิทธินั้นปลูกต้นไม้ไว้ในที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้³⁰ และมีสิทธิจัดการและแสวงหาประโยชน์จากต้นไม้ต้นนั้นได้ ดังนั้น การทำไม้ที่มีไม้หวงห้ามในที่ดิน ส.ป.ก. จึงไม่ต้องขออนุญาตและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐใด

2.3 ฐานทางกฎหมายในการออกแบบทางเลือกสำหรับการรับรองไม้

ตาม FLEGT Regulation กำหนดว่ารูปแบบของ TLAS อาจได้รับการพัฒนาขึ้นจากระบบที่ใช้อยู่ในประเทศผู้ผลิตไม้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาฐานทางกฎหมายของประเทศไทยสำหรับการออกแบบทางเลือกการรับรองไม้ เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์หาทางเลือกที่เหมาะสมต่อไป

2.3.1 การพัฒนาบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง จากระบบเดิมที่มีอยู่

สืบเนื่องจากการตัดโค่นต้นยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดิน ส.ป.ก. ไม่มีกฎหมายและหน่วยงานรัฐควบคุมตรวจสอบ เกษตรกรจึงสามารถตัดโค่นไม้ยางพาราและนำเคลื่อนที่ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขอการรับรองใด ๆ ตามกฎหมาย ดังนั้น ในทางเลือกนี้ จึงพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอยู่แล้วปัจจุบัน และพัฒนาบทบาทหน้าที่ดังกล่าวขึ้น ให้สอดคล้องกับระบบการรับรองไม้ที่จะมีขึ้นในอนาคต

จากการศึกษา พบว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดโค่นต้นยางพารามีดังนี้

1) เจ้าพนักงานท้องถิ่น

- กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในตำบลหรือหมู่บ้านในพื้นที่รับผิดชอบ อำนาจความสะอาดและควบคุมดูแลลูกบ้าน รวมทั้งตรวจตราการกระทำ

²⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 146 ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ความขอนี้ให้ใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย

ความผิดทางอาญาในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้น กำนันและผู้ใหญ่จึงย่อมมีหน้าที่ตรวจตราและควบคุมดูแล ไม่ให้เกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าหรือลักขโมยตัดไม้ของคนในพื้นที่ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

(2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น

(3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

(7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

(11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

มาตรา 28 ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรับส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือไต่สวน ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

มาตรา 34 บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษา

ความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่

มาตรา 34 ทวิ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

มาตรา 35 กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังจะกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรับนำส่งต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 4 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรับส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

ข้อ 6 ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรับนำตัวขอและผู้ต้องอาัยติ และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็นแล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

- เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

อบต. และเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนพาณิชย์ สำหรับการประกอบกิจการค้าขายไม้ คิดรวมวันหนึ่งวันใดได้เป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป หรือมีไม้เพื่อขายมีค่ารวมทั้งสิ้นเป็นเงินตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป และสำหรับนายหน้าหรือตัวแทนค้าต่าง มีสินค้าซึ่งมีค่ารวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใดเป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553

ข้อ 4 ภายใต้บังคับของข้อ 5 ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจดังต่อไปนี้ ยกเว้นผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่เป็นห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ

บริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทุกห้องที่ทั่วราชอาณาจักรต้องจดทะเบียนพาณิชย์

(2) การขายสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียว หรือหลายอย่างก็ตาม คิดรวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใด ขายได้เป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป หรือมีสินค้าดังกล่าวไว้เพื่อขายมีค่ารวมทั้งสิ้นเป็นเงินตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไป

(3) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนค้าต่าง ซึ่งทำการเกี่ยวกับสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ตาม และสินค้านั้นมีค่ารวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใดเป็นเงินตั้งแต่ 20 บาท ขึ้นไป

ข้อ 6 วรรคแรก ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ตามข้อ 4 และข้อ 5 ยื่นขอจดทะเบียนพาณิชย์ ณ สำนักงานทะเบียนพาณิชย์กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ที่สำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในท้องที่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2) หน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่น

- *การยางแห่งประเทศไทย (กยท.)*

กยท. เป็นหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมและให้การสนับสนุนในการทำสวนยางพารา แม้ว่าจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองความถูกต้องของไม้ยางพารา แต่มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร รับคำขอจากเกษตรกรที่ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนทุนปลูกแทน เมื่อได้รับคำขอแล้ว เจ้าหน้าที่จะลงตรวจสอบและรังวัดพื้นที่ที่จะทำการโค่นปลูกแทน ก่อนที่จะพิจารณาให้ทุนปลูกแทนแก่เกษตรกรต่อไป โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกรชาวสวนยาง” หมายความว่า เจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ทำสวนยางและคนกรีดยาง ซึ่งมีสิทธิได้รับผลผลิตจากต้นยางในสวนยางนั้น และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. 2558

ข้อ 6 การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางให้ยื่นเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(4) ผู้ขอขึ้นทะเบียนต้องให้พยานซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในพื้นที่ที่สวนยางตั้งอยู่รับรองการใช้ประโยชน์ที่ดินและการทำกิจกรรมปลูกยาง/กรีดยาง โดยต้องลงลายมือชื่อเป็นพยานในแบบคำขอครบถ้วน กรณีเป็นคนกรีดยางต้องให้เจ้าของสวนยางลงลายมือชื่อรับรองการเป็นคนกรีดยางในสวนยางนั้น

มาตรา 36 วรรคแรก เกษตรกรชาวสวนยางผู้ใดมีสวนยางตั้งอยู่บนที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากประสงค์จะขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนต่อ กยท. ตามแบบและวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ พนักงานและ บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจาก กยท. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสวนยางของเกษตรกรชาวสวนยางและที่ดินต่อเนื่องกับสวนยาง ที่ทำการของสถาบัน เกษตรกรชาวสวนยาง หรือสถานประกอบการของผู้ประกอบกิจการยาง ซึ่งขอรับการส่งเสริมและ สนับสนุน เพื่อทำการสำรวจ ตรวจสอบ หรือรังวัด

- *สำนักงานเกษตรอำเภอ*

สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นหน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้น ทะเบียนเกษตรกร และมีการตรวจสอบพื้นที่สำหรับพืชบางชนิด รวมถึงยางพารา ก่อนที่จะรับขึ้นทะเบียน และมีหน้าที่เก็บบันทึกข้อมูลพืชเกษตร ในฐานะข้อมูลทะเบียนเกษตรกร โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

มาตรา 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจ

(3) จัดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเกี่ยวกับการประกอบกิจการในด้านการเกษตร

ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน เกษตรกร พ.ศ. 2554

- *กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ ที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย*

กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับของ กลุ่ม เพื่อควบคุมดูแลและส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้แก่สมาชิก โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ดังนี้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

มาตรา 33 สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกัน และกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

(1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน

(2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ

(3) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด

(4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 (7)

ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547

มาตรา 5 บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้

สมาชิกต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีกิจการหรือภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่กลุ่มเกษตรกรนั้นดำเนินการอยู่

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

มาตรา 5 วิสาหกิจชุมชนใดที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3.2 การตรากฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ

สำหรับการควบคุมการทำไม้ในปัจจุบัน ใช้ระบบการอนุญาต และระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งระบบทั้งสองต่างมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ กรมป่าไม้ และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) เป็นหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจในการอนุญาตและรับขึ้นทะเบียนสวนป่า

แต่สำหรับไม้ที่ไม่มีการควบคุมตามกฎหมาย หากจำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ควบคุมและรับรอง จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐนั้น ตามหลักการใช้อำนาจรัฐ มิฉะนั้นจะไม่สามารถให้การรับรองได้ กล่าวคือ

(1) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

(2) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควร

(3) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

สำหรับหน่วยงานรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับไม้ยางพารา และอาจตรากฎหมายเพื่อให้มีอำนาจในการรับรอง มีดังนี้

1) การยางแห่งประเทศไทย

การยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกิดจากการรวม 3 หน่วย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยาง และสถาบันวิจัยยาง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ กยท. เป็นองค์กรกลาง รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับเงินของกองทุน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลาง

อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา โดยจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย พัฒนา เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับยางพาราและดำเนินการให้ระดับราคายางมีเสถียรภาพ รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปลูกแทนและการปลูกใหม่ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ผู้ประกอบกิจการยาง ด้านวิชาการ การเงิน การผลิต การแปรรูป การอุตสาหกรรม การตลาด การประกอบธุรกิจและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

กยท. มีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับไม้ยางพารามีดังนี้

พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ไม้ยาง” หมายความว่า ต้นยาง หรือไม้ยางท่อนจากต้นยาง

“ยางพารา” หมายความว่า ยางและไม้ยาง

“เกษตรกรชาวสวนยาง” หมายความว่า เจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ทำสวนยางและคนกรีดยาง ซึ่งมีสิทธิได้รับ ผลผลิตจากต้นยางในสวนยางนั้น และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 8 ให้ กยท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจรบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของกองทุน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง ด้านวิชาการ การเงิน การผลิต การแปรรูป การอุตสาหกรรม การตลาด การประกอบธุรกิจ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

มาตรา 9 ให้ กยท. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตและระบบตลาดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบกิจการยาง

(2) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางพารา

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรชาวสวนยางรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อลงทุนดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมเกี่ยวกับยางพาราตามที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตยางพาราและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับยางพารา

(5) ส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรและการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพารา

(6) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กยท. ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 36 เกษตรกรชาวสวนยางผู้ใดมีสวนยางตั้งอยู่บนที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากประสงค์จะขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนต่อ กยท. ตามแบบและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนเป็นผู้ทำสวนยางในที่ดินที่ตนเช่าหรืออาศัยบุคคลอื่น ผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนต้องแสดงต่อ กยท. ว่าผู้ให้เช่าหรือผู้ให้อาศัยได้ให้ความยินยอมในการที่ดินขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการสำรวจตรวจสอบของ กยท. ในการพิจารณาให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทน ผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนต้องอำนวยความสะดวกและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 37 ผู้จะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นเกษตรกรชาวสวนยางที่มีต้นยางอายุกว่ายี่สิบห้าปีขึ้นไป หรือต้นยางทรุดโทรมเสียหาย หรือต้นยางได้ผลน้อยตามหลักเกณฑ์ที่ กยท. กำหนด

การปลูกแทน ให้ส่งเสริมและสนับสนุนโดยจ่ายให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางซึ่งยางพันธุ์ดี พันธุ์ไม้ยืนต้น พันธุ์พืช ปุ๋ย เครื่องมือเครื่องใช้ จัดบริการอย่างอื่นช่วยเหลือ หรือจ่ายเงินให้ก็ได้ ทั้งนี้ จะจัดให้ได้อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

มาตรา 51 เกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง หรือผู้ประกอบการยางผู้ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของ กยท. คณะกรรมการ หรือพนักงานซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ กยท. มีอำนาจสั่งให้ระงับการส่งเสริมและสนับสนุนเสียได้

มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ พนักงานและบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจาก กยท. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสวนยางของเกษตรกรชาวสวนยางและที่ดินต่อเนื่องกับสวนยาง ที่ทำการของสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง หรือสถานประกอบการของผู้ประกอบการยาง ซึ่งขอรับการส่งเสริมและสนับสนุน เพื่อทำการสำรวจ ตรวจสอบ หรือรังวัด

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง หรือผู้ประกอบการยาง ผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุน หรือบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุควรเชื่อว่า อาจให้ข้อเท็จจริงใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ ส่งหรือแสดงเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

2) สำนักงานเกษตรอำเภอ

สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ดังนี้

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

ข้อ 2 ให้กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ครอบครัวยุทธศาสตร์กร องค์กรเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมและพัฒนาเพิ่มศักยภาพการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่า การพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา กำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร และการให้บริการทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ครอบครัวยุทธศาสตร์กร องค์กรเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน
- (3) ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตและการจัดการสินค้าเกษตร
- (4) ฝึกอบรม ถ่ายทอดเทคโนโลยี และให้บริการทางการเกษตร
- (5) ศึกษา วิจัย และพัฒนางานด้านการส่งเสริมการเกษตร
- (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ 19 สำนักงานเกษตรจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร องค์กรเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน
- (2) ส่งเสริมและประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต การจัดการผลผลิต และการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร
- (3) ประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านการผลิตของเกษตรกร
- (4) กำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานเกษตรอำเภอ
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ 20 สำนักงานเกษตรอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนการส่งเสริมการผลิตการเกษตรในอำเภอ
- (2) ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร องค์กรเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน
- (3) ส่งเสริมและประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต การจัดการผลผลิต และการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร

(4) ให้บริการและส่งเสริมอาชีพการเกษตร

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กรมป่าไม้

กรมป่าไม้ เดิมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นว่าไม้ในป่าเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ ดังนั้น การทำไม้ที่ไม่ได้อยู่ในควบคุมโดยถูกต้องเป็นภัยอันตรายร้ายแรง และทำให้ไม้ในป่าถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อมาควบคุมดูแลการทำไม้ให้เป็นอย่างถูกกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบูรณาการตามกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ และนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อันมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับการทำไม้ ตั้งแต่การตัดโค่น การนำเคลื่อนที่ การแปรรูป และการค้า เพื่อให้การทำไม้เป็นไปอย่างถูกกฎหมายเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรของชาติ

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันการควบคุมดูแลการตัดโค่นต้นยางพาราในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ และที่ดินส.ป.ก. ยังไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้

4) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.)

ทสจ. เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า เป็นต้น กล่าวคือ ในการควบคุมการทำไม้ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรมป่าไม้ ทั้งนี้ ภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560

ข้อ 16 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(4) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเชื้อเพลิงฟอสซิล กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำบาดาล และกิจการประปาสำมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2.3.3 การใช้มาตรฐานการรับรองระดับประเทศ

การรับรองมาตรฐานที่มีอยู่ในประเทศไทย มีทั้งมาตรฐานต่างประเทศ มาตรฐานสากล และ มาตรฐานระดับประเทศ ซึ่งการรับรองตามมาตรฐานการรับรองป่าไม้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) มาตรฐานการรับรอง 2) หน่วยรับรองระบบงาน (Accreditation Body : AB) มีหน้าที่ให้การรับรองระบบงานให้แก่หน่วยตรวจรับรอง และ 4) หน่วยตรวจรับรอง (Certification Body : CB)

สำหรับมาตรฐานการรับรองป่าไม้ของประเทศไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ดังนี้

(1) มาตรฐานการรับรอง

ตามมาตรา 15 แห่ง พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดว่า

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม รัฐมนตรีอาจประกาศกำหนด แก้ไข และยกเลิก มาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใด ๆ โดยอาจกำหนดให้ใช้หรืออ้างอิงมาตรฐานของต่างประเทศ หรือมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น อาจกำหนดให้ใช้หรืออ้างอิงมาตรฐาน ดังกล่าวที่เป็นเอกสารภาษาต่างประเทศ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการได้ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ปัจจุบัน มาตรฐานระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับรองไม้ คือ

- มอก. 14061 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4863 (พ.ศ. 2559) ออกตามความในพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เรื่อง ยกเลิกมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมระบบการ จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน เล่ม 1 ข้อกำหนด และกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวน ป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน เล่ม 1 ข้อกำหนด
- มอก. 2861 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5030 (พ.ศ. 2561) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุม ผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ เล่ม 1 ข้อกำหนด

มาตรฐานดังกล่าวนี้ จึงสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของ ไม้ในประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับ TLAS

(2) หน่วยรับรองระบบงาน (Accreditation Body: AB)

สำนักงานคณะกรรมการการมาตรฐานแห่งชาติ (สก.) ภายใต้สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ทำหน้าที่รับรองระบบงานแก่หน่วยตรวจสอบและรับรอง เพื่อให้หน่วย ตรวจสอบและรับรองไปตรวจสอบรับรองมาตรฐานให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการ

(3) *หน่วยกำกับดูแล (National Governing Body: NGB)*

สำนักงานรับรองไม้เศรษฐกิจ (Thailand Forest Certification Council: TFCC) เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่เป็นองค์กรอิสระ และเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศที่ให้การรับรอง PEFC มีหน้าที่ในการตรวจประเมินและรับรองหน่วยตรวจสอบและรับรอง การออกใบอนุญาตให้กับหน่วยตรวจสอบและรับรอง รวมถึงการออกใบรับรองการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และใบรับรองมาตรฐานห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากไม้

(4) *หน่วยตรวจสอบและรับรอง (Certification Body: CB)*

หน่วยงานที่ได้รับการรับรองระบบงาน และให้เป็นผู้ให้การตรวจสอบและรับรองแก่เกษตรกรหรือผู้ประกอบการ หน่วยตรวจสอบและรับรองอาจมีฐานะเป็นบริษัทเอกชน สถาบันการศึกษา หรือองค์กรซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ขอรับรอง

ทั้งนี้ การตรวจสอบและรับรองดังกล่าว เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดว่า

“การตรวจสอบหรือรับรองเกี่ยวกับมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะประกาศยอมรับมาตรฐานหรือการตรวจสอบหรือรับรองที่กำหนดขึ้นหรือดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น หรือมอบหมายหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการตรวจสอบหรือรับรอง หรือกระทำการใดที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบหรือรับรองก็ได้ ไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะตั้งอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศหรือเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ โดยประกาศมาตรฐาน รายชื่อของหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบหรือรับรอง ชนิดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หอปฏิบัติการณ์ และขอบเขตของการตรวจสอบหรือรับรองที่เกี่ยวข้องในราชกิจจานุเบกษา”

2.4 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้วิเคราะห์การจัดทำระบบการรับรองไม้

ในการวิเคราะห์หาแนวทางการควบคุมไม้ที่ไม่ถูกควบคุม ให้มีกลไกการควบคุมที่สอดคล้องกับ TLAS นั้น อาจไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพิ่มเติม หากมีระบบการควบคุมที่ใช้อยู่ปัจจุบันที่สามารถนำมาเป็นพื้นฐานในการรับรองความถูกต้องของไม้ได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการประเมินแนวทางการเลือกการรับรองไม้ ไม่ว่าจะเป็นทางเลือกที่ต้องตรากฎหมายหรือไม่ก็ตาม จึงจำเป็นต้องนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของระบบการรับรอง ทั้งนี้ โดยมีหลักการและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่จะใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบระบบการรับรอง ดังนี้

2.4.1 การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Law) หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “นิติเศรษฐศาสตร์” (Law and Economics) เป็นการศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมาย

การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่า และวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบและเครื่องมือในการวิเคราะห์

นิติเศรษฐศาสตร์ ให้ความสำคัญกับมิติด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ของกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และมีเป้าหมายเพื่อบรรลุสวัสดิการสังคม (Social Welfare) สูงสุด โดยมุ่งเน้นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Incentive Structure) หรือกฎกติกา (Rule of the Game) ต่อพฤติกรรมของคน (Individual Behavior) ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการออกแบบกฎหมายให้สามารถใช้กำกับควบคุมพฤติกรรมของคนในโลกแห่งความเป็นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคม³¹

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในท้ายที่สุด ผลการวิเคราะห์ที่ได้จะมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในบางกรณี การพิจารณาออกกฎหมายจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย และข้อจำกัดด้านอื่นด้วยว่าสามารถออกกฎหมายหรือนโยบายเช่นนั้นได้หรือไม่

2.4.2 มุมมองทางเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายทรัพย์สิน

ในทางเศรษฐศาสตร์มองว่า “กฎหมายทรัพย์สิน” มีขึ้นเพื่อให้การใช้สอยทรัพย์สินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่สังคมสร้างกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้³²

1. ทรัพย์สินควรมีใครสักคนเป็นเจ้าของที่จะสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด และไม่ทำให้การใช้ประโยชน์ของผู้อื่นลดลงด้วย
2. ควรให้เจ้าของมีอำนาจกีดกันบุคคลบางคนที่มาใช้ทรัพย์สินออกไปได้
3. ทรัพย์สินสามารถโอนกันได้เพื่อเพิ่มพูนประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ³³

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งศึกษาถึงระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ไม่มีการควบคุมโดยมีกรณีศึกษาคือไม้ยางพารา ที่มีแหล่งที่มาจากที่ดินเอกชน และที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ผู้เชื่อมั่นใจได้ว่าไม้ยางพารานั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการป้องกันมิให้มีการนำไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัดหรือไม้ที่ลักลอบตัดโดยผิดกฎหมายเข้ามาสู่ห่วงโซ่อุปทาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีความเข้าใจกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อพิจารณาแนวทางการออกแบบระบบการรับรองที่มีความเหมาะสมต่อไป

³¹ ปกป้อง จันวิทย์, การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สิงหาคม 2554, หน้า 1

³² Werner Z. Hirsch, *Law and Economics an Introductory Analysis*, 3rd ed., San Diego: Academic Press, 1999, p.22.

³³ ธรรมนูญ สมนันตกุล, กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายทรัพย์สิน สัญญา ละเมิด และสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, มีนาคม 2559, หน้า 39.

1) เหตุผลในการสร้างสิทธิในทรัพย์สิน

เหตุผลที่ต้องมีการสร้างสิทธิในทรัพย์สินนั้นก็เพื่อลดต้นทุนและทำให้ทรัพย์สินนั้นเกิดคุณค่าในสังคม (Socially Valuable) กล่าวคือ

1.1) สร้างแรงจูงใจ ให้มีการสร้างงาน ดูแลรักษา และปรับปรุงพัฒนาทรัพย์สินนั้น เช่น การสร้างสิทธิในที่ดินและต้นไม้ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปลูกพืชหรือต้นไม้ เป็นการสร้างประโยชน์ในที่ดินพัฒนาที่ดิน และป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพดิน และเพื่อที่จะโอนที่ดินต่อไปยังบุคคลอื่นได้ เป็นต้น

1.2) สร้างความมั่งคั่งของสังคม (Public Welfare) กล่าวคือ การมีสิทธิในทรัพย์สิน ทำให้บุคคลสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้อย่างเต็มที่และคุ้มค่า เช่น การปลูกพืชหรือต้นไม้ในที่ดินเพื่อการบริโภคหรือประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และสามารถจำหน่ายให้แก่บุคคลอื่นโดยได้รับค่าตอบแทน

1.3) ยุติการโต้แย้ง แก่งแย่ง หรือการลักขโมย โดยการกระจายความมั่งคั่ง

2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินและการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

การได้มาซึ่งทรัพย์สิน แบ่งตามลักษณะการถือครองได้เป็น 4 ประเภท คือ ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ รัฐเป็นเจ้าของ ปังเจกชนเป็นเจ้าของร่วม และทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งมีผลต่อการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน

การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property Right) ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นการถือครองที่ดีที่สุด เนื่องจากทำให้ปัจเจกชนสามารถสะสมทรัพย์สินได้ สามารถใช้ประโยชน์และแสวงหารายได้จากทรัพย์สินได้ และสามารถซื้อขายหรือโอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งทำให้ปัจเจกชนมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพย์สิน สร้างมูลค่าให้แก่ทรัพย์สิน และพยายามใช้ทรัพย์สินนั้นอย่างคุ้มค่า

ดังนั้น กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลควรมีความแน่นอนและไม่ควรถูกล่วงละเมิดได้โดยง่าย และควรมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์อย่างจริงจัง เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการบั่นทอนแรงจูงใจในการผลิตหรือการสร้างงานของเจ้าของทรัพย์สิน อันจะเป็นอุปสรรคต่อความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมด้วย

3) การโอนเปลี่ยนมือและข้อจำกัด

ความเป็นเจ้าของจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อทรัพย์สินนั้นสามารถโอนเปลี่ยนมือได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินก็ไม่สามารถโอนทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่นได้ ประเด็นที่สำคัญก็คือ ผู้รับโอนหรือผู้ซื้อจะรู้ได้อย่างไรว่าผู้ขายมีสิทธิขายทรัพย์สินนั้น หากตอบไม่ได้การโอนเปลี่ยนมือก็ไม่เกิดขึ้น ความมั่งคั่งที่เกิดจากทรัพย์สินก็ไม่มี วิธีการหนึ่งที่รัฐใช้ คือ ระบบจดทะเบียน (Registration System) โดยการจดทะเบียนรายชื่อทรัพย์สินและระบุชื่อเจ้าของไว้อ้างอิง นอกจากนี้ ยังมีหลักข้อสันนิษฐานของกฎหมาย คือ หลักเจ้าของคนแรก (Original Ownership) กล่าวคือ ผู้ซื้อจะไม่ได้กรรมสิทธิ์ ถ้าผู้ขายไม่มีกรรมสิทธิ์ และหลักสุจริต (Good Faith) กล่าวคือ ผู้ซื้อจะได้กรรมสิทธิ์ ถ้าการซื้อขายนั้นเป็นไปโดยสุจริต

แม้ว่ากฎหมายจะต้องการให้ทรัพย์สินมีการซื้อขายและโอนเปลี่ยนมือกันได้โดยสะดวกเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายสูงสุด แต่การซื้อขายบางประการจำเป็นต้องมีข้อจำกัดในการซื้อขาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการซื้อขายสินค้าที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม ยกตัวอย่างเช่น ปืน สารเคมีอันตราย สินค้าไม้ที่ผลิตจากชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น

4) วิธีการทำให้กรรมสิทธิ์มีความถูกต้องกฎหมาย (Title)

ทรัพย์สินจะสร้างความมั่งคั่งให้แก่เจ้าของได้นั้น ผู้ซื้อจะต้องมั่นใจว่าทรัพย์สินที่ตนเองซื้อมานั้นสามารถหวงกันได้ ดังนั้น หากผู้ซื้อไม่มั่นใจหรือไม่อาจทราบได้ว่าผู้ขายมีสิทธิในทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การโอนก็จะไม่เกิดขึ้น

กรรมสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้นได้โดยผลของกฎหมาย แต่วิธีการที่จะยืนยันความมีกรรมสิทธิ์ต่อบุคคลอื่นนั้นจะทำได้อย่างไร ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รัฐใช้ยืนยันความเป็นเจ้าของ คือ ระบบจดทะเบียน (Registration System) โดยการจัดทำทะเบียนรายชื่อทรัพย์สินและระบุชื่อเจ้าของอ้างอิงไว้ เช่น ที่ดิน เรือ ปืน ตัวรูปพรรณ การตีตราไม้ท่อน เป็นต้น แต่ระบบการจดทะเบียนมักจะใช้กับทรัพย์สินที่มีมูลค่าหรือมีความเสี่ยงสูง ทรัพย์สินส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ระบบจดทะเบียน เพราะอาจไม่คุ้มค่าหรืออาจเป็นระบบหวงกันที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกวิธีการหนึ่ง คือ การใช้ระบบการอ้างอิงอย่างเป็นทางการ (Official Witness) หรือ โนตารี (Notary) โดยให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำบันทึกเป็นเอกสารที่เป็นรูปแบบทางการ ซึ่งจะทำการเอกสารดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือต่อบุคคลอื่น

2.4.3 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย

เศรษฐศาสตร์ให้คุณค่าต่อมิติด้านประสิทธิภาพ ซึ่งประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์มี 2 ระดับ คือ ประสิทธิภาพทางเทคนิค (Technical Efficiency) ซึ่งเป็นการใช้ปัจจัยการผลิตโดยมีต้นทุนค่าเสียโอกาสต่ำสุด หรือการทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Efficiency) ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรการผลิตหรือบริการที่ทำให้สมาชิกในสังคมพึงพอใจมากที่สุดหรือสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ดังนั้น หากสังคมมีเป้าหมายในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้หลายทาง สังคมก็ควรเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด นั่นคือ เลือกแนวทางที่ให้ประโยชน์มากที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด สมาชิกในสังคมพึงพอใจมากที่สุดหรือสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดตามแต่เป้าหมายที่วางไว้

1) การวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุน (Cost-Benefit Analysis)

ในการเลือกกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ว่าจะดำเนินการอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมมีต้นทุนเสมอ อย่างน้อยก็คือต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ดังนั้น การตัดสินใจเลือกดำเนินการตามทางเลือกใดนั้น จึงไม่ควรอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผลประโยชน์ (Benefit) แต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรอยู่บนพื้นฐานการ

ประเมินผลประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) โดยนำต้นทุน (Cost) มาหักลบออกจากผลประโยชน์ที่ได้เสียก่อน หากผลประโยชน์สุทธิในทางเลือกใดสูงสุด ทางเลือกหรือนโยบายนั้นก็ควรที่จะเป็นนโยบายที่ถูกเลือก ดังนั้น การวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุน จึงเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่จะช่วยในการพิจารณาออกกฎหมายหรือนโยบายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อสังคมสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริง การตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง มักก่อให้เกิดภาวะ “ได้อย่าง เสียอย่าง (Trade-Off)” กล่าวคือ แม้ว่าสังคมส่วนรวมอาจจะได้ผลประโยชน์สุทธิจากการตัดสินใจนั้น แต่หากพิจารณาในระดับปัจเจก หรือระดับภาคการผลิต การตัดสินใจนั้นอาจทำให้คนบางกลุ่มได้รับสวัสดิการดีขึ้น ในขณะที่คนบางกลุ่มอาจจะได้รับสวัสดิการลดลงจากการที่ได้รับผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externalities) ดังนั้น จึงควรมีกลไกในการชดเชยสวัสดิการแก่กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบภายนอกเชิงลบดังกล่าว

2) ต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost)

ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์มีขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้งต้นทุนชัดเจนที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าวัตถุดิบ ค่าแรงงาน เป็นต้น และต้นทุนแอบแฝงที่ไม่เป็นตัวเงิน เป็นต้นทุนที่ประเมินขึ้นจากการใช้ปัจจัยนั้นโดยคิดจากต้นทุนค่าเสียโอกาส ซึ่งนอกจากต้นทุนส่วนตัว (Private Cost) ต่อตัวเองแล้ว เศรษฐศาสตร์ยังให้ความสำคัญกับ ต้นทุนสังคม (Social Cost) ซึ่งนับรวมผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคมดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากนี้ แนวคิดต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ยังเป็นแนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนที่เศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำหลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์กฎหมาย

ต้นทุนธุรกรรม หมายถึง ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายสินค้าหรือบริการต่าง ๆ นอกเหนือจากราคาหรือมูลค่าของสินค้าหรือบริการนั้น เช่น ต้นทุนในการโอน ส่งมอบ หรือเปลี่ยนมือ ต้นทุนที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง ต้นทุนที่ใช้ในการบังคับตามสัญญา เป็นต้น ซึ่งอาจเป็น-มูลค่าเงินที่มีการจ่ายจริง หรือเวลาที่เสียไปในการทำธุรกรรม หรืออาจมีลักษณะเป็นอย่างอื่นก็ได้ เศรษฐศาสตร์มองว่าในการทำธุรกรรมใด ๆ ย่อมมีต้นทุนที่ใช้สำหรับการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน เพราะมีการใช้ทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างเพื่อการนี้ ซึ่งกรณีใดจะมีต้นทุนสูงหรือต่ำนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ต่างกัน กล่าวคือ

(1) ต้นทุนในการค้นหาสถานที่เจรจาแลกเปลี่ยนหรือค้นหาข้อมูล (Search Cost)

ต้นทุนในการค้นหาจะมีราคาสูง เมื่อสินค้าหรือบริการนั้นหายากหรือมีเพียงชิ้นเดียว และต้นทุนในการค้นหาจะต่ำเมื่อสินค้านั้นเป็นประเภททั่ว ๆ ไป ที่เป็นมาตรฐาน เช่น สินค้าที่มันน้อยชิ้นหรือสินค้าหายาก เป็นต้น

(2) ต้นทุนในการเจรจาต่อรอง (Bargaining Cost)

ต้นทุนในการเจรจาต่อรองจะขึ้นอยู่กับว่าคู่สัญญารู้ถึงราคาที่อยู่ในใจหรือข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่ง มากน้อยเพียงใด รวมทั้งความร่วมมือกันในการหาข้อสรุปการต่อรอง ถ้าเป็นข้อมูลสาธารณะที่เป็นที่รู้จักกัน โดยทั่วไป ก็จะทำให้ตกลงกันได้ง่าย แต่ถ้าเป็นข้อมูลส่วนตัวของแต่ละฝ่าย การตกลงย่อมมีความยุ่งยาก ดังนั้น การทำให้ข้อมูลเป็นข้อมูลสาธารณะและคู่สัญญาสามารถเข้าถึงได้ การต่อรองก็จะง่ายขึ้น ดังนั้น ระบบทะเบียน จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Property Rights) มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการชี้ขาดประเด็นปัญหาและยืนยันการมีกรรมสิทธิ์และหรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้น ซึ่งจะทำให้การเจรจาไม่ยุ่งยาก และต้นทุนการเจรจาลดลง

แต่อุปสรรคของการเจรจาคือการที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ทำให้ตกลงกันไม่ได้ นอกจากนี้ ความเป็นปรปักษ์ ความเกลียดชัง หรือความเป็นศัตรูกัน หรือ “Hostility” ก็เป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้อารมณ์อยู่เหนือเหตุผล การตกลงใจเข้าทำสัญญาร่วมกันจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเหตุผลที่อยู่ในใจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจมากกว่าข้อมูลสาธารณะ

(3) ต้นทุนการบังคับใช้ (Enforcement Cost)

ต้นทุนนี้ จะสูงเมื่อเมื่อการเจรจาต่อรองใช้ระยะเวลานาน ในทางตรงกันข้าม หากมีการแลกเปลี่ยนอย่างตรงไปตรงมาก็ไม่มีต้นทุน

ในการออกกฎหมาย ควรคำนึงถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อต้นทุนธุรกรรมด้วย โดยในทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่ากฎหมายจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อต้นทุนธุรกรรมเข้าใกล้ศูนย์ กล่าวคือ มีต้นทุนต่ำที่สุด

3) การคิดแบบ “ส่วนเพิ่ม” (Margin)

เศรษฐศาสตร์เชื่อว่าคนมีรูปแบบการตัดสินใจแบบ “ส่วนเพิ่ม” โดยคำนึงส่วนที่เพิ่มขึ้นจากฐานเดิมในแต่ละกิจกรรม คนที่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ตัดสินใจเลือกทำสิ่งใดขึ้นกับว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) จากกิจกรรมนั้น สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) หรือไม่³⁴ ทั้งนี้ โดยการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนเพิ่มเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลง (Marginal Changes)

³⁴ ปกป้อง จันวิทย์, อ้างแล้ว, หน้า 8.

2.5 หลักการทางกฎหมายที่ใช้วิเคราะห์การจัดทำระบบการรับรองไม้

ทางเลือกระบบการรับรองไม้ จะต้องพิจารณาถึงหลักการและข้อจำกัดด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีหลักการสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาทางเลือกระบบการรับรองไม้ ดังนี้

2.5.1 หลักการมีส่วนร่วม

หากพิจารณาถึงการรับรองไม้ จะพบว่า เป็นการจัดการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายได้ร่วมกันป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยนำประเด็นเรื่องการเข้ามาเป็นแรงผลักดันในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคม

การป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า จึงไม่ได้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ประชาชนทุกคนจำเป็นที่มิต้องมีส่วนร่วมในการป้องกัน ทั้งในด้านการตรวจตราและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการช่วยบรรเทาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจสอบการทำไม้ผิดกฎหมายด้วย

สำหรับการตัดโค่นไม้และการซื้อขายไม้ที่ไม่มีกฎหมายควบคุม ผู้ที่เป็นเจ้าของย่อมมีสิทธิในการจัดการไม้นั้นได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น ในขณะเดียวกัน หากจำเป็นต้องมีการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ เจ้าของกรรมสิทธิ์ควรที่จะมีส่วนร่วมในการบรรเทาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจพิสูจน์ถึงความถูกต้องกฎหมายของไม้นั้นด้วย

ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมระหว่างบุคคลและชุมชนกับหน่วยงานรัฐเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 (2) และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁵ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่สิทธิของบุคคลและชุมชน หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

นอกจากนี้ อธิพิพล และคณะ ได้นำเสนอหลักการที่จะต้องคำนึงถึงในการกำหนดแนวทางการพัฒนาในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ไว้ในรายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

วรรค 2 สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

การวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม³⁶ ซึ่งควรนำมาปรับใช้กับกรณีการจัดทำระบบการรับรองไม้ ดังนี้

(1) ต้องถือว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้เป็นตัวหลัก (Main Actor) ในการแก้ปัญหาของตนเอง

ในการพัฒนาระบบการรับรองไม้ จะต้องคำนึงว่าระบบดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ไม่ได้เกิดจากความสามารถขององค์กรหรือหน่วยงานรัฐเป็นหลัก แต่จะต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้และการซื้อขายไม้เป็นสำคัญ เช่น เกษตรกรหรือเจ้าของต้นไม้ ผู้นำชุมชน ผู้ซื้อไม้ เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้การตรวจสอบ และการรับรองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

รัฐควรเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายไม้ที่ถูกกฎหมาย การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการรับรองไม้ ตลอดจนการจัดให้มีอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเทคโนโลยีที่จำเป็นและจะช่วยรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมในการรับรองไม้ที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกัน จะต้องไม่เข้าไปครอบงำกระบวนการทำงานดังกล่าว จนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าจะต้องดำเนินการตามกรอบที่รัฐกำหนด และรู้สึกว่าการลดทอนสิทธิในการบริหารจัดการไม้ที่ตนเป็นเจ้าของ

(3) การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของระบบเดิมที่เป็นอยู่

ระบบการรับรองไม้ที่จะพัฒนาขึ้นนั้น จะต้องมีการมีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องกับการทำไม้และการซื้อขายไม้และมีพื้นฐานมาจากลักษณะของระบบเดิมที่เป็นอยู่ ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงลักษณะของกระบวนการทำไม้และการซื้อขายไม้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และพัฒนาผสมผสานกับหลักการของ TLAS ทั้งนี้ โดยพิจารณาว่าในการทำไม้ปัจจุบันมีระบบหรือองค์กรใดที่เข้ามาสนับสนุนได้บ้าง เช่น บทบาทของผู้นำชุมชน การรวมกลุ่มทางการเกษตร องค์กรที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพและได้รับความไว้วางใจจากเกษตรกร เป็นต้น

หลักการนี้ สอดคล้องกับหลักการของ TLAS ที่ว่าการออกแบบระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้ ควรขึ้นอยู่กับระบบเดิมที่มีอยู่ในประเทศผู้ผลิตไม้

³⁶ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม, ศูนย์วิจัยกฎหมายและกาพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2543., หน้า 13-14.

(4) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีความชัดเจนและจริงใจ

แม้ว่าการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้และซื้อขายไม้ มีส่วนร่วมในการรับรองไม้ แต่ราชการบริหารส่วนกลางยังคงต้องควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม TLAS ที่ตกลงไว้กับสหภาพยุโรป การควบคุมดูแลจะต้องไม่ซ่อนเร้นจุดมุ่งหมายบางอย่างของรัฐบาล จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์หรือที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

การรับรองไม้ที่อาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการตามหลักการดังกล่าว จะช่วยสร้างความรู้สึกลงใจในทรัพย์สินที่ตนเองเป็นเจ้าของ และทำให้บุคคลหรือชุมชนรับรู้ได้ด้วยตนเองว่าการรับรองไม้นั้นมีประโยชน์ต่อบุคคลหรือชุมชนอย่างแท้จริง

2.5.2 หลักการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ

หากจำเป็นต้องมีการควบคุมการทำไม้โดยหน่วยงานรัฐ จะต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐนั้น ซึ่งหลักเกณฑ์และกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

1) หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมาย

หากจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบการทำไม้ ที่ปัจจุบันไม่ได้ถูกควบคุม แนวทางการจัดทำกฎหมายดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ร่างกฎหมายจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ร่างกฎหมายที่เสนอจะต้องไม่ขัดกับหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁷ นอกจากนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

2. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปประเทศ สำหรับในด้านกฎหมาย ตามมาตรา 258³⁸ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

3. การร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของราชการ พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

4. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 วรรคแรกและวรรคสาม³⁹ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหน่วยงานรัฐจะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- จัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยก่อนการจัดทำร่างกฎหมายต้องมีการวิเคราะห์ก่อนว่า สามารถใช้มาตรการอื่นได้โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายได้หรือไม่ โดยการวิเคราะห์จะต้องระบุทางเลือกที่ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายไว้ด้วย
- ใช้ระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น
- ให้มีระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นต้องยึดหลักเกณฑ์ โดยระบุวัตถุประสงค์หลักเกณฑ์ และระยะเวลาอนุญาตให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยอาจใช้ระบบการรับแจ้งแทน

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 77 วรรคแรก รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

วรรคสาม รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

- ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรอง เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบได้แย้งคัดค้านได้ และเผยแพร่หลักเกณฑ์ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

2) กระบวนการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมาย รัฐจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 วรรคสอง⁴⁰ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจาก “ผู้เกี่ยวข้อง” เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง “ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายหรือที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย” และให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย⁴¹

2. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นธรรม และเปิดเผยการวิเคราะห์ต่อประชาชน

3. เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

กล่าวโดยสรุป คือ การตรากฎหมายจะต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร โดยพิจารณาถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น โดยพิจารณาว่ามีทางเลือกอื่นที่ให้ผลอย่างเดียวกันแต่ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายควรหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตหรือระบบการรับรองซึ่งให้อำนาจรัฐเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ และที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบและต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบด้วย

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการสัมมนาการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้ที่ <http://web.krisdika.go.th> เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

บทที่ 3

ห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพาราและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตามกฎหมายไทย การทำไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชนและที่ดินที่ไม่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของกรมป่าไม้ ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาต อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากประสงค์จะขายไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้นั้นเข้าสู่ตลาดยุโรป การทำไม้ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตาม TLAS ที่ประเทศไทยจะทำขึ้นกับสหภาพยุโรป โดยที่ TLAS มีหลักการว่าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ จะต้องมีการควบคุมการตรวจสอบและรับรองความชอบด้วยกฎหมายของแหล่งที่มาและกระบวนการผลิต ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษาด้านแนวทางการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในกระบวนการผลิตไม้ยางพาราที่ตัดโค่นในที่ดินเอกชน คือ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ และที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ที่ดิน ส.ป.ก. โดยวิธีการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไม้ยางพารา และศึกษาตัวอย่างระบบการรับรองไม้เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบการรับรองไม้ต่อไป

3.1 การสำรวจข้อมูลในพื้นที่

การปลูกยางพาราในประเทศไทย เริ่มต้นประมาณ พ.ศ. 2442-2444 โดยได้มีการนำเมล็ดยางพารามาปลูกที่ภาคใต้ อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง เป็นครั้งแรก ต่อมาใน พ.ศ. 2454 ได้มีการนำพันธุ์ยางมาปลูกในจังหวัดจันทบุรี และนับจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการขยายพันธุ์และปลูกยางพาราในจังหวัดภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างแพร่หลาย สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน พ.ศ. 2521 กรมวิชาการเกษตรและกรมประชาสัมพันธ์ได้เริ่มงานทดลองปลูกสร้างสวนยางพาราตามหลักวิชาการปลูกสร้างสวนยางแผนใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทดลองปลูกในจังหวัดหนองคาย บุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ และประสบความสำเร็จ⁴² ดังนั้น จากเดิมที่การปลูกยางพารามีเฉพาะในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาจึงได้ขยายไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตามลำดับ

หากพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนข้อมูลพื้นที่ปลูกยางพารา ปี พ.ศ. 2558 กับจำนวนเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรของแต่ละภูมิภาค ซึ่งคำนวณจากข้อมูลสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร⁴³ พบว่า ภาคใต้มีพื้นที่ปลูกยางพารา คิดเป็นร้อยละ 67.63 ของพื้นที่ทางการเกษตร ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก มีพื้นที่ปลูกยางพารา คิดเป็นร้อยละ 8.57 ของพื้นที่ทางการเกษตร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ปลูกยางพารา คิดเป็นร้อยละ 7.40 ของพื้นที่ทางการเกษตร และภาคเหนือมีพื้นที่ปลูกยางพารา คิดเป็นร้อยละ 3.78 ของพื้นที่ทางการเกษตร

⁴² กนิช บุญยัษฐิติ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงด้านการเกษตรและบทบาทขององค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเกษตรกร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ธันวาคม 2559, หน้า 42.

⁴³ สำนักงานเศรษฐกิจ, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.oae.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่า การทำสวนยางพาราเป็นอาชีพเกษตรกรรมดั้งเดิมของเกษตรกรในภาคใต้และภาคตะวันออก และมีความเกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศ ดังนั้น การจัดทำระบบการรับรองไม้จึงกระทบต่อเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะเกษตรกรดั้งเดิมในภาคใต้และภาคตะวันออก

3.1.1 วิธีดำเนินการ

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลการทำสวนยางพารา การตัดโค่น และการซื้อขายไม้ยางพาราจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยวิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม การสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์เชิงสนทนา และการจัดประชุมระดมความคิดเห็น ดังนี้

1) สัมภาษณ์เกษตรกรโดยใช้แบบสอบถาม และการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ เกษตรกรชาวสวนยางพาราในพื้นที่ต่าง ๆ จำนวน 3 ภาค คือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทำสวนยางพาราในที่ดินมีเอกสารสิทธิ์และที่ดินส.ป.ก. ไม่ว่าจะทำบนที่ดินของตนเองหรือของบุคคลอื่น แต่จะต้องเป็นเกษตรกรที่เคยตัดโค่นต้นยางพาราขายมาก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้ โดยใช้แบบสอบถามประมาณ 400 ชุด

(1) การสุ่มตัวอย่าง

ในการสุ่มตัวอย่าง เนื่องจากไม่พบว่ามี การเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรสวนยางพาราทั้งประเทศไว้ (มีเพียงข้อมูลของเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนไว้กับ กยท. เท่านั้น) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสุ่มตัวอย่าง โดยพิจารณาจากจำนวนพื้นที่ปลูกยางพารา และศักยภาพในการผลิตยางพารา โดยอ้างอิงข้อมูลสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การสุ่มตัวอย่างการสัมภาษณ์เกษตรกรชาวสวนยางพารา

ภาค	พื้นที่ปลูกยางพารา ปี 2559	สัดส่วนจำนวนตัวอย่าง (พื้นที่แต่ละภาค/พื้นที่ ทั้งหมด*400)	จำนวนตัวอย่าง ที่กำหนด	ผลผลิตต่อไร่ ปี 2559 กก./ไร่
ใต้	14,579,285	250	200	242
สุราษฎร์ธานี	2,855,028			
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4,891,748	84	100	183
บึงกาฬ	796,485			
กลาง (รวมภาคตะวันออก)	2,560,984	44	100	219
ระยอง	746,170			
เหนือ	1,308,308	22	0	148
รวมทั้งประเทศ	23,340,325	400	400	เฉลี่ย 224

หมายเหตุ: ข้อมูลสถิติการเกษตรสำหรับภาคตะวันออก ถูกรวมไว้ในข้อมูลสถิติการเกษตรในพื้นที่ภาคกลาง

จากตารางข้างต้น พบว่า

1. ภาคใต้ มีพื้นที่ปลูกยางพารามากที่สุด และมีศักยภาพในการผลิตต่อไร่สูงสุด คือ 242 กิโลกรัมต่อไร่
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าจะมีพื้นที่ปลูกยางพารามากกว่าภาคกลาง (รวมภาคตะวันออก) กลับพบว่าผลผลิตต่อไร่น้อยกว่าภาคกลาง กล่าวคือ ภาคกลาง 219 กิโลกรัมต่อไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 183 กิโลกรัมต่อไร่
3. จากผลผลิตยางพาราของภาคกลาง (รวมภาคตะวันออก) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งแปรผกผันกับพื้นที่ปลูก สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพการผลิตของพื้นที่ภาคกลางที่มีมากกว่า เนื่องจากเกษตรกรในภาคกลางประกอบอาชีพทำสวนยางพาราเป็นระยะเวลานาน แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าจะมีพื้นที่การปลูกยางพารามากกว่าแต่เป็นเกษตรกรชาวสวนยางพารารุ่นใหม่ ดังนั้น หากพิจารณาในเชิงปริมาณภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสได้รับผลกระทบมากกว่า แต่ในเชิงคุณภาพเกษตรกรในพื้นที่ภาคกลางมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบมากกว่า ดังนั้น ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญในการเก็บข้อมูลของสองพื้นที่นี้เท่าเทียมกัน
4. สำหรับภาคเหนือ แม้ว่าจะมีพื้นที่ปลูกยางพารา แต่เกษตรกรเป็นเกษตรกรรายใหม่ และจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นทราบว่าแทบจะไม่มีเกษตรกรที่เคยโค่นยางพาราขาย หากมีก็อยู่ต่างพื้นที่ ดังนั้น จึงไม่เลือกเกษตรกรในภาคเหนือเป็นกลุ่มตัวอย่าง

5. จากการคำนวณสัดส่วนจำนวนตัวอย่างในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งเท่ากับ 250 ตัวอย่าง แต่เนื่องด้วยสภาพพื้นที่ ลักษณะการประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตของเกษตรกร ซึ่งอยู่ภายในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกันย่อมมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในการวางแผนเก็บตัวอย่าง จึงได้ปรับลดลงเหลือ 200 ตัวอย่าง เพื่อเก็บตัวอย่างในพื้นที่ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มโอกาสในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าว สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์วิจารณ์ประกอบร่วมกับข้อมูลทางสถิติต่อไป

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดตัวอย่างสำหรับภาคใต้จำนวน 200 ชุด ภาคตะวันออกจำนวน 100 ชุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 100 ชุด

ในการกำหนดพื้นที่จังหวัดคำนึงถึงจำนวนตัวอย่างในพื้นที่และข้อจำกัดในด้านเวลา ประกอบกับ ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาพพื้นที่ที่ใกล้เคียงกันและลักษณะการประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของเกษตรกรมีความคล้ายคลึงกัน ข้อมูลที่ได้จะไม่มี ความแตกต่างกันมากนัก ดังนั้น จึงได้กำหนดพื้นที่ตัวอย่างภาคละหนึ่งจังหวัด คือ ภาคใต้ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภาคตะวันออกในพื้นที่จังหวัดระยอง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในพื้นที่จังหวัดบึงกาฬ

(2) การคัดเลือกตัวอย่างเพื่อทำการสัมภาษณ์

ในการคัดเลือกตัวอย่างเพื่อทำการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการเลือกแบบมีจุดมุ่งหมายหรือการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยมีหลักเกณฑ์หรือจุดมุ่งหมายคือ 1) เป็นเกษตรกรชาวสวนยางพาราที่ปลูกไม้ยางพาราบนที่ดินมีเอกสารสิทธิ หรือที่ดิน ส.ป.ก. และ 2) เคยตัดโค่นไม้ยางพาราขายมาก่อนหน้านี้แล้ว

ในการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ได้ทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นก่อนว่าในแต่ละจังหวัดที่จะทำการสุ่มตัวอย่างมีพื้นที่อำเภอใดบ้างที่มีกลุ่มตัวอย่างตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ข้างต้นและมีจำนวนเพียงพอต่อการสำรวจข้อมูล จากนั้นจึงประสานงานลงพื้นที่ต่อไป

ในการคัดเลือกตัวอย่างเกษตรกรที่จะทำการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการเลือกแบบมีจุดมุ่งหมายหรือการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยการสอบถามจากตัวเกษตรกรเองก่อนเริ่มทำการสัมภาษณ์ หากเกษตรกรมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ ก็จะเริ่มทำการสัมภาษณ์

(3) ตัวอย่างที่ได้จากการสัมภาษณ์

จากการลงพื้นที่จริง ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามจำนวนทั้งหมด 403 ชุด จากการสำรวจเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง ใน 3 พื้นที่ ได้แก่

1. เกษตรกรในพื้นที่ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 198 ราย
2. เกษตรกรในพื้นที่ภาคตะวันออก รวมทั้งสิ้น 99 ราย ได้แก่ จังหวัดระยอง 91 ราย จังหวัดจันทบุรี 4 ราย จังหวัดตราดจำนวน 3 ราย และจังหวัดฉะเชิงเทรา 1 ราย
2. เกษตรกรในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งสิ้น 106 ราย ได้แก่ จังหวัดบึงกาฬ 105 ราย จังหวัดหนองคาย 1 ราย

นอกจากนี้ ในระหว่างการทำงานในพื้นที่ ผู้วิจัยได้ร่วมสนทนากับเกษตรกร ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทำให้ได้รับข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิจัยนี้

2) การสัมภาษณ์เชิงสนทนา

การสำรวจข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนา ได้แก่ การสัมภาษณ์พ่อค้าและนายหน้า จำนวน 4 ราย และการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออก จำนวน 4 ราย

3) การจัดประชุมระดมความคิดเห็น

หลังจากทำการสำรวจข้อมูลเกษตรกรโดยใช้แบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และจัดประชุมร่วมกับเกษตรกร พ่อค้า และนายหน้า จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ พื้นที่ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และพื้นที่ภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ทั้งนี้ เพื่อระดมความคิดเห็นและเปิดรับข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่งานวิจัยนี้ โดยมีข้อคิดเห็นของที่ประชุม ปรากฏตามภาคผนวกที่ 3

4) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น จำนวน 1 ครั้ง ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยางพารา ผู้นำกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ ผู้ประกอบการภาคเอกชน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อคิดเห็นของที่ประชุม ปรากฏตามภาคผนวกที่ 4

3.1.2 ลักษณะห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา

จากเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจข้อมูลในการศึกษานี้ ใช้น้ำในการปลูกยางพารา รวมทั้งหมด 737 แปลง โดยที่ดินที่ใช้ปลูกยางพาราส่วนมากจำนวน 467 แปลง หรือร้อยละ 63.4 เป็นที่ดินเอกชน ซึ่งมีเอกสารสิทธิประเภทโฉนด น.ส. 3 น.ส. 3ก น.ส. 3ข และเนื้อที่ปลูกยางพาราอีกจำนวนอีก 270 แปลง หรือร้อยละ 36.6 เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท ส.ป.ก.

ผลการสำรวจข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่าห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา มีลักษณะสำคัญจำแนกตามขั้นตอนตั้งแต่การปลูกยางพาราจนกระทั่งขนส่งถึงโรงงานแปรรูป ดังนี้

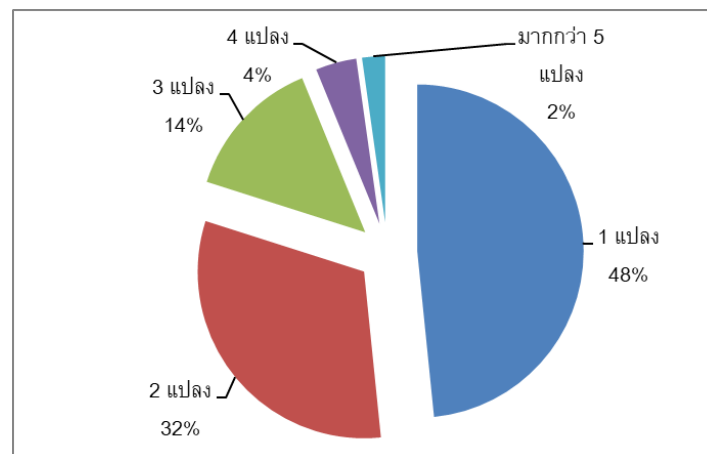
1) การทำสวนยางพารา

ในการจัดทำระบบการรับรองไม้ยางพารานั้น จำเป็นจะต้องคำนึงลักษณะทั่วไปของเกษตรกรชาวสวนยางพาราภายในประเทศ เพื่อให้ระบบการรับรองไม้ยางพารา มีความสอดคล้อง เกิดประโยชน์ และไม่สร้างภาระจนเกินสมควรแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) ลักษณะทั่วไปของเกษตรกร

- เจ้าของสวนยางพาราส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย

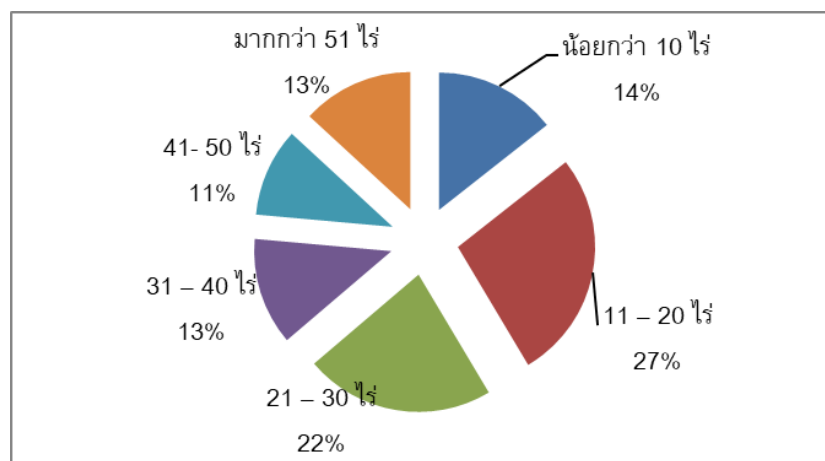
จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 48 นิยมปลูกยางพาราในพื้นที่เพียง 1 แปลง รองลงมาเกษตรกรจำนวนร้อยละ 32 ปลูกยางพาราในพื้นที่ 2 แปลง และเกษตรกรอีกร้อยละ 20 กระจายการปลูกยางพาราในพื้นที่ 3 แปลงขึ้นไป ปรากฏดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามจำนวนแปลงปลูกยางพารา

อย่างไรก็ดี หากคำนวณพื้นที่ที่ใช้ปลูกยางพาราของเกษตรกรทั้งหมด 737 แปลง พบว่า มีการใช้พื้นที่ในการปลูกยางพาราทั้งหมดเท่ากับ 12,105 ไร่ ซึ่งหากคิดเป็นอัตราเฉลี่ยต่อเกษตรกรหนึ่งราย จะใช้พื้นที่ปลูกยางพาราประมาณรายละ 30.62 ไร่

นอกจากนี้ หากจำแนกเกษตรกรตามเนื้อที่ในการปลูกยางพารา จะพบว่า เกษตรกรส่วนมากร้อยละ 18.2 จะปลูกยางพาราในเนื้อที่ประมาณ 11-20 ไร่ รองลงมาเกษตรกรร้อยละ 15 ปลูกยางพาราในเนื้อที่ประมาณ 21-30 ไร่ และปลูกยางพาราในเนื้อที่น้อยกว่า 10 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.7 ปรากฏดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามเนื้อที่การปลูกยางพารา

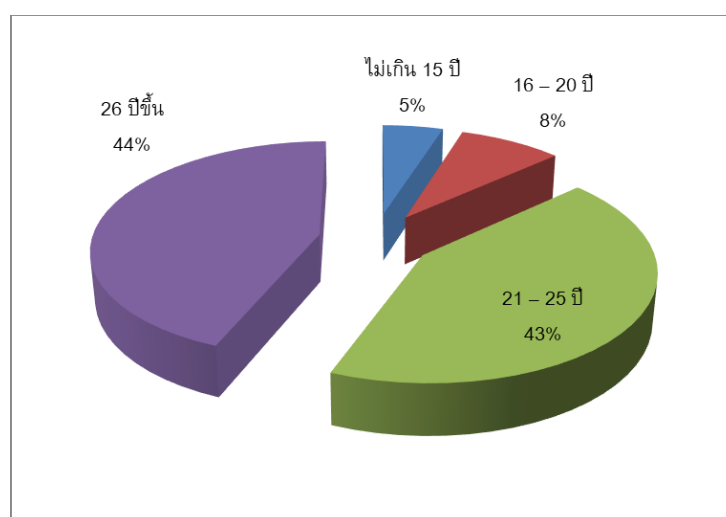
- การทำการเกษตรภายในครัวเรือน

การทำสวนยางพาราส่วนใหญ่เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรมภายในครอบครัว โดยจากการสำรวจที่ดินที่ใช้ปลูกยางพาราจำนวนทั้งสิ้น 737 แปลง ส่วนใหญ่ปลูกบนเป็นที่ดินของตนเองจำนวน 556 แปลง คิดเป็นร้อยละ 75.3 รองลงมา เป็นที่ดินของพ่อแม่หรือญาติให้ทำฟรี จำนวน 118 แปลง คิดเป็นร้อยละ 16 โดยไม่ทำสัญญาเช่า

นอกจากนี้ แรงงานที่ใช้ในการทำสวนยางพาราส่วนใหญ่ จะใช้แรงงานภายในครอบครัว

- การขายไม้ยางพาราเป็นผลพลอยได้ จากการทำสวนยางพารา

จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่จะตัดโค่นต้นยางพาราก็ต่อน้ำยางพาราหมดแล้ว โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 44 จะตัดโค่นต้นยางพาราที่มีอายุมากกว่า 26 ปีขึ้นไป ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะตัดโค่นต้นยางพาราที่มีอายุประมาณ 31 ปี รองลงมา เกษตรกรร้อยละ 43 จะตัดโค่นต้นยางพาราที่มีอายุประมาณ 21-25 ปี ปรากฏดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ร้อยละของอายุต้นยางพาราที่ตัดโค่น

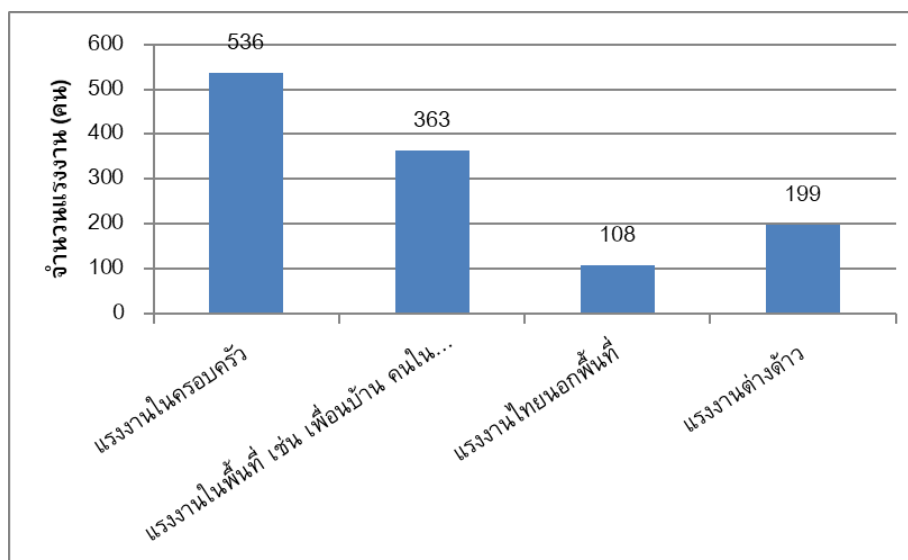
ปัจจัยอีกประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้ ทำสวนยางพาราโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการขายผลผลิตจากน้ำยางพาราก็คือ การสนับสนุนทุนปลูกแทนจากการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เนื่องจากสวนยางพาราที่จะขอทุนปลูกแทนได้นั้น ต้นยางจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปี เว้นแต่อยู่ในสภาพที่สมควรตัดโค่น

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามถึงปัญหาจากการทำสวนยางพารา พบว่าส่วนมากแล้ว มีความกังวลเรื่องปัญหาราคายางมากถึงร้อยละ 63 และรองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับต้นยางพาราไม่มีคุณภาพเนื่องจากปัญหาเชื้อรา แต่เกษตรกรยังไม่ได้ประสบปัญหาเรื่องการรับรองไม้ยางพารา และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องการขายไม้ยางพารามากนัก

(2) ความรับผิดชอบด้านแรงงานและสังคม

- การทำการเกษตรภายในครอบครัว และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันภายในชุมชน

ในการทำสวนยางพาราของเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีการใช้แรงงานเฉลี่ยรายละประมาณ 3 คน โดยแรงงานที่ใช้ในการทำสวนยางพาราส่วนมากเป็นแรงงานในครอบครัวซึ่งมีการใช้แรงงานในครอบครัวมากถึง 536 คน รองลงมาคือการใช้แรงงานในพื้นที่ เช่น เพื่อนบ้าน คนในชุมชน เป็นต้น ปรากฏดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 จำนวนแรงงานในการทำสวนยางพาราจำแนกตามประเภทของแรงงาน

การจ่ายค่าตอบแทนการจ้างแรงงาน กรณีที่ไม่ใช่แรงงานในครอบครัว จะอยู่ในรูปแบบของการแบ่งผลประโยชน์จากการกรีดยางมากกว่าการจ่ายเป็นค่าจ้าง กล่าวคือ เกษตรกรมีการจ่ายตอบแทนด้วยการแบ่งผลประโยชน์คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 71 ขณะที่เกษตรกรจ่ายค่าจ้างแรงงานเป็นค่าแรงรายวันซึ่งเฉลี่ยวันละ 300 บาท คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 21

การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของสวนยางพารากับแรงงานที่รับจ้างนั้น โดยมากแล้วเกษตรกรร้อยละ 47 จะแบ่งผลประโยชน์กับแรงงานในสัดส่วน 60 : 40 ตามลำดับ และรองลงมา เกษตรกรอีกร้อยละ 38 แบ่งผลประโยชน์กับแรงงานในสัดส่วน 50 : 50 ตามลำดับ

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า การทำสวนยางพาราเป็นการสร้างงานให้แก่คนในพื้นที่ และการแบ่งผลประโยชน์จากการขายยางพาราแทนการจ่ายค่าจ้างยังเป็นการเสริมสร้างการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนในชุมชน

(3) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

- การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าหญ้า

ในการทำสวนยางพารา เกษตรกรส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 62 ใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ ส่วนมากแล้วเป็นปุ๋ยที่เกษตรกรซื้อจากร้านขายเคมีภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการเกษตร ขณะที่บางส่วนรับซื้อจากกลุ่มเกษตรกรและทำปุ๋ยอินทรีย์ใช้เอง

สำหรับการกำจัดวัชพืช มีเกษตรกรมากถึงร้อยละ 81 ที่ใช้ยาฆ่าหญ้า ซึ่งในจำนวนนี้ มีเกษตรกรร้อยละ 90 ซื้อจากร้านขายเคมีภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการเกษตร

อย่างไรก็ดี ปุ๋ยเคมีที่ใช้ในสวนยางพารา ซื้อจากผู้จำหน่ายที่มีใบอนุญาตและไม่ใช้สารเคมีที่ต้องห้ามตามกฎหมาย และสำหรับเกษตรกรที่รับทุนปลูกแทนจาก กยท. จำเป็นต้องใช้หลักฐานสำเนาใบอนุญาตของผู้จำหน่ายประกอบกับใบเสร็จรับเงิน เพื่อการเบิกเงินทุน

- การดูแลรักษาสภาพดิน

การดูแลรักษาสภาพดิน สำหรับสวนยางพาราที่มีพื้นที่ลาดชัน พบว่า ส่วนใหญ่มีการป้องกันการพังทลายของหน้าดิน เช่น การขุด เช่น การขุดร่องน้ำ ทำพื้นที่สวนให้เป็นขั้นบันได มีปลูกพืชคลุมดิน อาทิ ถั่ว กล้วยแฝก ฯลฯ หรือการเอาหินหรือกระสอบมาถ่วงไว้มิให้หน้าดินพังทลาย เป็นต้น ซึ่งการป้องกันการพังทลายของหน้าดินด้วยวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ เกษตรกรมักจะได้รับคำแนะนำ คำปรึกษาและให้ความรู้จาก การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานเกษตรอำเภอ ภูมิปัญญาชาวบ้าน กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการปลูกพืชแซมเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ และบางรายมีการตรวจสอบสภาพดินอยู่เสมอ

- การดูแลรักษาแหล่งน้ำ

ในจำนวนของเกษตรกรที่สวนยางพาราอยู่ติดกับแหล่งน้ำ มีการป้องกันไม่ให้สารเคมีไหลลงสู่แหล่งน้ำ ด้วยการขุดร่องหรือสร้างคันกันไม่ให้สารเคมีไหลลงสู่แหล่งน้ำ การปลูกพืชชะน้ำ รวมทั้ง การใช้ น้ำหมักชีวภาพเพื่อรักษาความสมดุลของน้ำ โดยได้รับคำแนะนำจากสำนักงานเกษตรอำเภอและจากภูมิปัญญาชาวบ้านที่ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ

- ด้านอื่น ๆ

เกษตรกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 61 มีการป้องกันเพลิงไหม้ที่อาจเกิดขึ้นกับสวนยางพารา ด้วยการถางหญ้าและใบไม้แห้ง จัดทำแนวกันไฟ เป็นต้น แต่จากการสำรวจกลับพบว่าที่ผ่านมากการกำจัดตอไม้ยางพาราหลังจากการตัดโค่น มีการเผาทำลายถึงร้อยละ 50 อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ผู้รับซื้อเริ่มมีการซื้อ โดยถอนไปทิ้งต่อ เนื่องจากตอไม้และปลายไม้สามารถนำไปผลิตเป็นเชื้อเพลิงอัดเม็ดได้

กล่าวโดยสรุปคือ ในด้านการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายให้ปฏิบัติตาม แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ มีวิธีปฏิบัติตามวิถีชีวิตดั้งเดิมและตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรกรรม แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรเต็มใจที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เกษตรกร ไม่พบว่ามีข้อพิพาทระหว่างชุมชนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำสวนยางพารา

2) การตัดโค่นต้นยางพารา

(1) การแจ้งก่อนการตัดโค่นไม้ยางพารา

การดำเนินการก่อนการตัดโค่นไม้ยางพารา ส่วนใหญ่จะแจ้งการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เพื่อประโยชน์ในการขอรับเงินทุนปลูกแทน ซึ่งมีเกษตรกรจำนวนมากถึงร้อยละ 87.1 ที่ยื่นคำขอรับทุนปลูกแทน ดังนั้น จึงมีเจ้าหน้าที่ลงสำรวจพื้นที่ก่อนการตัดโค่น เมื่อเกษตรกรได้รับทุนปลูกแทน กยท. จะให้เกษตรกรทำสัญญาขอรับทุน และจัดทำสมุดประจำตัว ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลเกษตรกร ที่ดิน เนื้อที่ ชนิดพันธุ์ บันทึกการรายงานการตรวจสอบแต่ละรอบ เป็นต้น

นอกจากนี้ เกษตรกรบางรายได้แจ้งกลุ่มเกษตรกรที่ตนเป็นสมาชิก กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล ถึงการโค่นต้นยางพาราในพื้นที่เพื่อให้รับรู้รับทราบ แม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับใด ๆ กำหนดให้ต้องแจ้งก็ตาม

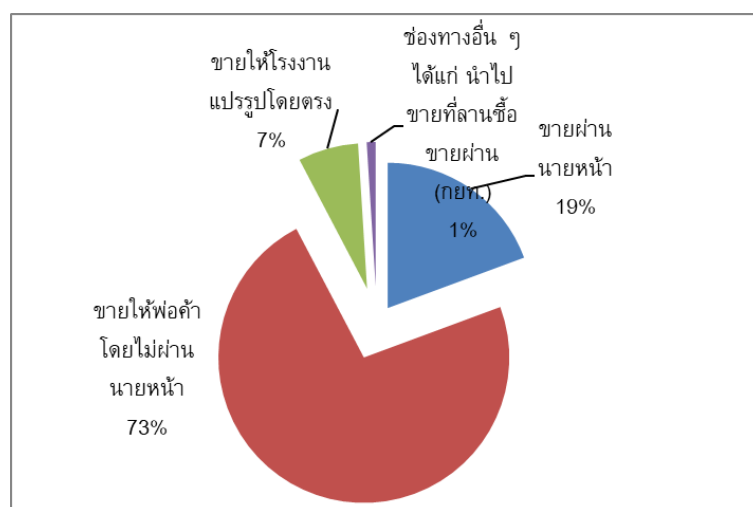
(2) ผู้ซื้อเป็นผู้ตัดโค่น

สำหรับการตัดโค่นต้นยางพารานั้นเกษตรกรไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนมากแล้วร้อยละ 97 จะเป็นหน้าที่ของผู้ซื้อ และผู้ซื้อจะเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ แรงงาน และรถขนส่ง มาดำเนินการเองทั้งสิ้น

3) การค้าและการขนส่งออกจากสวนยางพารา

(1) เกษตรกรส่วนใหญ่ขายไม้ยางพาราให้พ่อค้าคนกลาง

ในการขายไม้ยางพาราดังกล่าว เกษตรกรมักจะขายไม้ยางพาราให้กับพ่อค้า กล่าวคือ เกษตรกรร้อยละ 73 ขายไม้ยางพาราให้พ่อค้า และเกษตรกรร้อยละ 19.4 ขายไม้ยางพาราด้วยการขายผ่านนายหน้า โดยที่มีการขายตรงแก่โรงงาน (ทั้งกรณีเกษตรกรนำไปขายเองและโรงงานมารับซื้อที่สวน) เพียงร้อยละ 7 ของเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ปรากฏดังภาพที่ 5

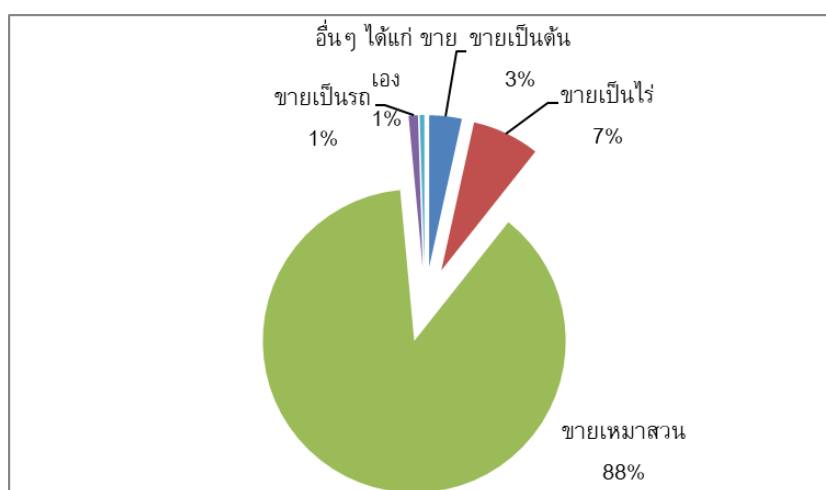


ภาพที่ 5 ร้อยละของเกษตรกร ที่ขายไม้ยางพาราผ่านช่องทางต่าง ๆ

นอกจากนี้ จากการสำรวจพบว่า เมื่อพ่อค้าซื้อไม้จากสวนยางพารามาแล้วจะนำมากองรวมกัน ณ ลานกองไม้ของพ่อค้า เพื่อทำการคัดแยกขนาดก่อนที่จะขายเข้าสู่โรงงานแปรรูปต่อไป

(2) การซื้อขายแบบเหมาสวน โดยพ่อค้าเป็นผู้ประเมินราคา

โดยมากแล้วเกษตรกรมักจะขายยางพาราแบบขายเหมาสวน โดยเกษตรกรร้อยละ 87.8 ขายยางพาราแบบขายเหมาสวนหรือขายยกสวนโดยให้ผู้ซื้อเป็นผู้ประเมินราคา และมีเกษตรกรอีกเพียง ร้อยละ 7.2 ขายยางพาราแบบขายเป็นไร่ ซึ่งการคำนวณคิดเฉลี่ยไร่ละ 70 ต้น และอีกร้อยละ 3 ขายยางพาราแบบนับขายเป็นต้น แต่ละต้นคำนวณตามขนาดของต้นยางพารา ปรากฏดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ร้อยละของเกษตรกร จำแนกตามลักษณะการซื้อขาย

จากการสำรวจพบว่า ในการประเมินราคา พ่อค้าจะคำนวณแต่ส่วนของลำต้นที่ได้ขนาด แต่ไม่คิดราคาของปลายไม้หรือเศษไม้ และเมื่อขนส่งไม้มายังลานกองไม้ของพ่อค้า พ่อค้าจะคัดแยกไม้ตามขนาด และคุณภาพของไม้ยางพาราเพื่อแยกขายตามราคา ให้แก่โรงงานแปรรูป

(3) ผู้ซื้อเป็นผู้ขนส่ง

เกษตรกรร้อยละ 97 ที่ให้ผู้ซื้อเป็นผู้ตัดโค่นต้นยางพารานั้น ผู้ซื้อจะเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ แรงงาน และรับผิดชอบด้านการขนส่งเองทั้งสิ้น

(4) เอกสารที่ใช้ประกอบการซื้อขาย

ในด้านของการจัดทำเอกสาร มีเกษตรกรร้อยละ 70 ที่ทำสัญญาซื้อขาย และร้อยละ 16.2 มีการจัดเตรียมสำเนาโฉนดให้แก่ผู้ซื้อ เพื่อเป็นหลักฐานว่าพ่อค้าซื้อไม้มาจากที่ดินแปลงใด แต่ไม่มีการจัดทำบัญชีรายการไม้ที่ทำการซื้อขาย หรือเอกสารที่เป็นการรับรองความถูกต้องกฎหมายของแหล่งที่มา

4) การค้าและการขนส่งเข้าสู่โรงงานแปรรูป

(1) กำหนดราคาตามน้ำหนัก

ส่วนใหญ่แล้ว โรงงานแปรรูปจะซื้อไม้ยางพาราที่หน้าโรงงาน โดยการซื้อขายตามน้ำหนักที่ตราชั่งหน้าโรงงาน จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ มีข้อสังเกตว่า พ่อค้าซื้อไม้ยางพาราโดยการประเมินราคาแบบเหมาสวน แต่เมื่อขายไม้ยางพาราเข้าสู่โรงงานจะขายตามน้ำหนักตามตราชั่งที่หน้าโรงงานแปรรูป

(3) การตรวจสอบความถูกต้องกฎหมายของไม้

ปัจจุบัน โรงงานแปรรูปตรวจสอบแหล่งที่มาเพียงสำเนาโฉนดที่ดิน และพิจารณาตามความน่าเชื่อถือของพ่อค้าเท่านั้น โดยเมื่อไม้เข้าสู่โรงงานจะมีการบันทึกบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงาน และเมื่อขายผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูปจะต้องออกหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่ในบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานและหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ไม่มีการอ้างอิงเลขทะเบียนหรือข้อมูลของแหล่งที่มาของไม้

จากผลการสำรวจ ทำให้ทราบถึงลักษณะของกระบวนการตัดโค่นต้นยางพารา และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบการรับรองไม้ยางพาราต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านสังคม จะเห็นว่า การปลูกสร้างสวนยางพาราในประเทศไทย เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรมภายในครัวเรือน อันเป็นการสร้างงาน และส่งเสริมการแบ่งปันรายได้สู่คนในชุมชน สำหรับในด้านสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่า มีกลไกในการควบคุมการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านความรู้สึกรังเกียจและสำนึกในการดูแลรักษาสวนยางพาราและแหล่งทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดทางกฎหมายมาบังคับให้เกษตรกรต้องปฏิบัติตาม

3.1.3 จุดควบคุมที่สำคัญและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจพบว่านอกเหนือจากสวนยางพารา โรงงานแปรรูป และจุดส่งออกแล้ว พ่อค้าคนกลางซึ่งนำไม้ยางพารามารวมไว้ในพื้นที่ก่อนการส่งขายให้โรงงานนั้น มีบทบาทที่สำคัญต่อการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน เนื่องจากพ่อค้าซื้อไม้ยางพาราแบบเหมาสวน และไม่ได้มีการคิดคำนวณหรือให้ความสำคัญกับไม้ที่มีขนาดเล็กหรือปลายไม้ จากนั้น จึงนำมารวมที่ลานกองไม้เพื่อคัดแยกขนาดก่อนที่จะขายแบบชั่งน้ำหนักให้แก่โรงงานแปรรูปต่อไป

ลักษณะของการเคลื่อนที่ของไม้ยางพารา แสดงให้เห็นว่า ลานกองไม้ของพ่อค้าถือเป็นจุดควบคุมที่สำคัญ ที่จำเป็นต้องมีการควบคุมภายใต้ TLAS อย่างไรก็ดี จะต้องคำนึงถึงวิธีการที่มีความเหมาะสมและไม่สร้างภาระให้แก่พ่อค้าจนเกินสมควร

สรุปได้ว่า ตามลักษณะของห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ยางพาราของประเทศไทย มีจุดควบคุมที่สำคัญ ดังนี้

1. สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ ซึ่งเป็นจุดที่มีการนำไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS
2. ลานกองไม้ของพ่อค้า ซึ่งเป็นจุดที่มีการรวมและกระจายไม้ท่อน
3. โรงงานแปรรูปยางแรก ซึ่งเป็นจุดที่มีการรับไม้ท่อนเพื่อมาเปลี่ยนสภาพเป็นไม้แปรรูป หรือผลิตภัณฑ์จากไม้
4. โรงงานแปรรูปยางถัดไป
5. จุดส่งออก

ในบางกรณีห่วงโซ่อุปทานอาจจะไม่มีลานกองไม้ของพ่อค้าและโรงงานแปรรูปยางถัดไปก็ได้

แต่เนื่องด้วย กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำกับดูแลการประกอบกิจการ และควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ณ โรงงานแปรรูปอยู่แล้ว ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงให้ความสำคัญกับการรับรองไม้ยางพาราตั้งแต่ที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ จนกระทั่งมีการเชื่อมโยงข้อมูลไม้กับระบบของโรงงานแปรรูป นั่นคือ (1) สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ (2) ลานกองไม้ของพ่อค้า และ (3) การเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบของโรงงานแปรรูปยางแรก

3.1.4 ปัญหาการตรวจสอบและรับรองไม้ยางพารา

จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ พบว่า ปัจจุบัน ผู้ส่งออก โรงงานแปรรูป พ่อค้า และเกษตรกร เริ่มได้รับผลกระทบและมีการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อที่ต้องการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ (ไม่ว่าจะเป็น การส่งออกไปยังสหภาพยุโรป หรือประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น) กล่าวคือ

ผู้ส่งออก (และรวมถึงผู้ผลิตสินค้าไม้) ได้รับการร้องขอจากผู้นำเข้าในประเทศปลายทาง ให้มีการรับรองการตรวจสอบติดตามห่วงโซ่อุปทาน และการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน สำหรับสหภาพยุโรป ผู้ส่งออกจะต้องเตรียมเอกสารสำหรับการสอบทานธุรกิจ หรือ Due Diligence ภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของสหภาพยุโรป หรือ EUTR ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์จากไม้ยางพาราบางรายให้ข้อมูลว่าผู้จัดจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์ไม้รายใหญ่ ปฏิเสธไม่รับซื้อเฟอร์นิเจอร์ที่ทำมาจากไม้ยางพาราในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีเอกสารสำแดงแหล่งที่มาของไม้ที่เชื่อถือได้ ทำให้ต้องนำเข้าไม้ยางพาราจากประเทศอื่นมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต

ผู้แปรรูปยางแรก ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันกับผู้ส่งออก เนื่องจากอยู่ในห่วงโซ่อุปทานเดียวกันจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มาของไม้ และปัญหาที่สำคัญคือ ผู้แปรรูปยางแรก เป็นผู้ประกอบการรายแรกที่รับไม้ท่อนเข้าสู่โรงงาน และโดยส่วนใหญ่จะซื้อหน้าโรงงานทั้งจากพ่อค้า และเจ้าของสวนนำมาขายเอง ดังนั้น จึงต้องมีความระมัดระวังในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ เนื่องจากผู้แปรรูปจะต้องรับผิดชอบว่าไม้ที่ครอบครองอยู่ภายในโรงงานแปรรูป จะต้องได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในขณะที่การตรวจสอบทำได้เพียงการตรวจสอบไม้ในรถบรรทุก สำเนาโฉนดที่ดิน และพิจารณาจากความน่าเชื่อถือของพ่อค้าเท่านั้น

ปัจจุบัน ผู้แปรรูปบางรายมีการปรับตัวโดยการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ โดยส่งตัวแทนลงตรวจสอบพื้นที่ด้วยตนเอง ซึ่งมักจะทำเฉพาะกับสวนยางพาราแปลงใหญ่เท่านั้น ผู้แปรรูปบางรายมีการขอรับใบรับรอง FSC ด้านห่วงโซ่การควบคุม (Chain of Custody) และด้านการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ และใบรับรองดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นที่ยอมรับภายใต้ FLEGT VPA

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการรายใหญ่บางราย ได้มีการปลูกสร้างสวนยางพาราในที่ดินของตนเอง เพื่อที่จะควบคุมแหล่งที่มาของไม้ได้ และนำมาใช้ทั้งในกิจการของตนเองและขายให้แก่โรงงานแปรรูปรายอื่นที่ต้องการไม้ที่มีการรับรองแหล่งที่มา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากไม่เร่งแก้ไขปัญห ในระยะยาวอาจจะส่งผลกระทบต่อรายได้ในการขายไม้ยางพาราของเกษตรกรรายย่อย

พ่อค้าและผู้ขนส่ง การซื้อขายและขนส่งไม้ยางพาราท่อน ไม้ไม่ได้ถูกควบคุมโดยกฎหมาย พ่อค้าและผู้ขนส่งจึงเป็นตัวกลางในการควบคุมการนำเคลื่อนที่ไม้จากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง และอาจเป็นผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในไม้ในระหว่างมีการนำเคลื่อนที่ หรือ ณ ลานกองไม้

ปัจจุบัน พ่อค้ามีบทบาทในการซื้อขายไม้ยางพาราท่อนอย่างมาก จากการสำรวจข้อมูลพบว่า มีเกษตรกรถึงร้อยละ 73 ที่ขายไม้ให้แก่พ่อค้าคนกลาง และในจำนวนทั้งหมด ให้พ่อค้าคนกลางเป็นคนดำเนินการตัดโค่นและนำออกจากพื้นที่ โดยลักษณะของการขายไม้ยางพารา เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 87.8 ขายในลักษณะเหมาสวน โดยพ่อค้าหรือผู้ซื้อจะเป็นผู้ประเมินราคา และตกลงซื้อขายกันตามความพอใจของทั้งสองฝ่าย แต่ในขณะที่พ่อค้าซื้อไม้ยางพาราจากเกษตรกรมาในลักษณะเหมาสวน โดยไม่ได้ระบุจำนวน และไม่ได้จำแนกขนาดของไม้ท่อน เมื่อนำไปขายหน้าโรงงานแปรรูป จะซื้อขายกันตามน้ำหนักหน้าโรงงาน

จากข้อมูลนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในการตรวจสอบและรับรองไม้ยางพารา จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องศึกษาถึงวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมปริมาณไม้และการบ่งชี้แหล่งที่มาของไม้ ณ ลานกองไม้ของพ่อค้า

ในด้านของผลกระทบ พ่อค้าได้รับผลกระทบในแง่ของการรวบรวมและจัดเก็บเอกสารเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยการขอสำเนาโฉนดที่ดินจากเกษตรกรเพื่อนำไปแสดงต่อโรงงานแปรรูป และต้องจัดเก็บเอกสารเพื่อควบคุมปริมาณไม้ที่มีการซื้อขายออกไปจากลานกองไม้ของตน

สำหรับนายหน้า เป็นเพียงผู้ประสานและอำนวยความสะดวกในด้านของการเจรจาและด้านการจัดเตรียมเอกสารเท่านั้น จึงไม่มีปัญหาหรือได้รับผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญ

เกษตรกร ปัจจุบัน เกษตรกรยังไม่ได้รู้สึกว่าได้รับผลกระทบหรือมีปัญหาเกี่ยวกับการขายไม้ยางพารามากนัก เนื่องจากเกษตรกรทำสวนยางพารา เพื่อผลผลิตด้านน้ำยางเป็นหลัก การขายไม้ยางพารา ถือเป็นโบนัสหรือเงินพิเศษนอกเหนือจากการทำสวนยางพารา แต่การขายไม้ให้แก่พ่อค้า แม้ว่า จะซื้อขายจะเป็นไปตามกลไกตลาด แต่อำนาจต่อรองในการขายไม้ยางพารายังมีไม่มากนัก เนื่องจากมีการ

ขายในลักษณะเหมาสวน โดยการประเมินราคาโดยไม่คำนึงไม้รวมหรือไม้พื้น⁴⁴ และการลงทุนตัดโค่นเองก็ไม่คุ้มค่า

เกษตรกรในบางพื้นที่ เริ่มได้รับผลกระทบจากการรับรองความถูกต้องของไม้มากขึ้น โดยการทำโครงการการตรวจสอบและรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ที่ภาคเอกชนร่วมกับ กยท. ให้มีการศึกษาพื้นที่เพื่อขอรับการรับรองแบบกลุ่ม ตามมาตรฐานสากล เช่น FSC PEFC ซึ่งมีปัญหามาตรฐานการรับรองดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริบทการทำสวนยางพาราของประเทศไทย และมีหลักเกณฑ์บางประการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไทย เช่น การตรวจพบรอยเท้าสัตว์ป่าบางชนิด อาจจะถือว่าเป็นพื้นที่ป่าที่ควรอนุรักษ์และห้ามใช้ประโยชน์ แต่ในขณะที่กฎหมายไทยพิจารณาความถูกต้องตามลักษณะการถือครองที่ดิน และเอกสารแสดงสิทธิการใช้ที่ดิน

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้มีส่วนได้เสียในห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ที่ไม่มีการควบคุมตรวจสอบ เริ่มได้รับผลกระทบและตื่นตัวกับการรับรองความถูกต้องของไม้มากขึ้น แม้ว่าปัจจุบันผู้มีส่วนได้เสียจะพยายามปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของ TLAS

ปัญหานี้ ถึงแม้ว่าจะกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียตลอดห่วงโซ่อุปทาน แต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่ก่อให้เกิดช่องว่างใน TLAS แล้ว จะเห็นว่า สิ่งที่ต้องแก้ไข คือ การตรวจสอบความถูกต้องและการควบคุมห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้ จนถึงโรงงานแปรรูปยางแรก และการประสานข้อมูลแหล่งที่มาเข้าสู่ระบบการควบคุมของโรงงานแปรรูป และถึงแม้ว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ผู้ส่งออกและโรงงานแปรรูป แต่การมีระบบการรับรองไม้ภายใต้ TLAS ผู้ที่จะได้รับผลกระทบและจะต้องปรับตัวมากที่สุดคือ เกษตรกร

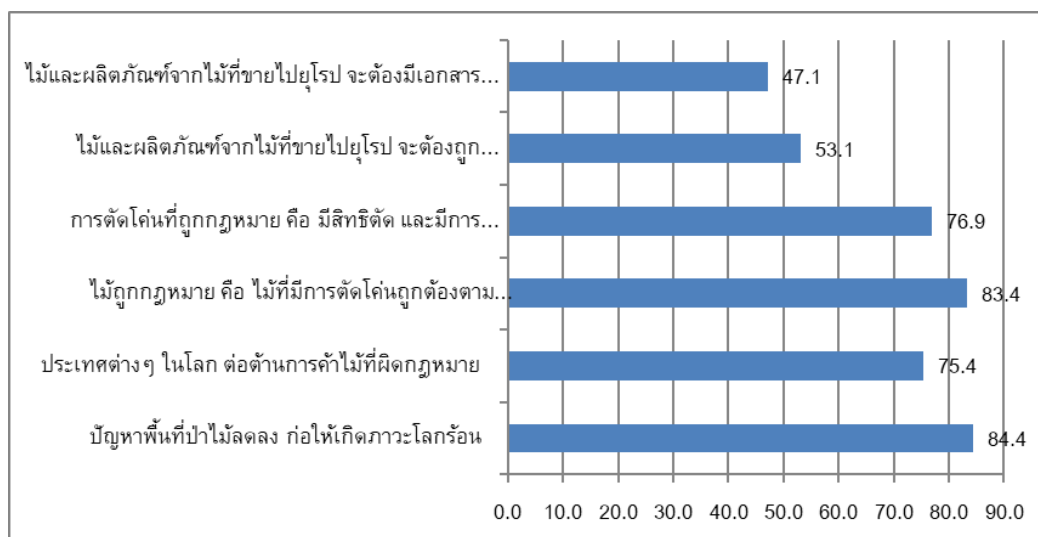
3.1.5 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองไม้

ในการสัมภาษณ์เกษตรกรโดยใช้แบบสอบถาม ได้ทำการสำรวจความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ FLEGT VPA และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำระบบการรับรองไม้

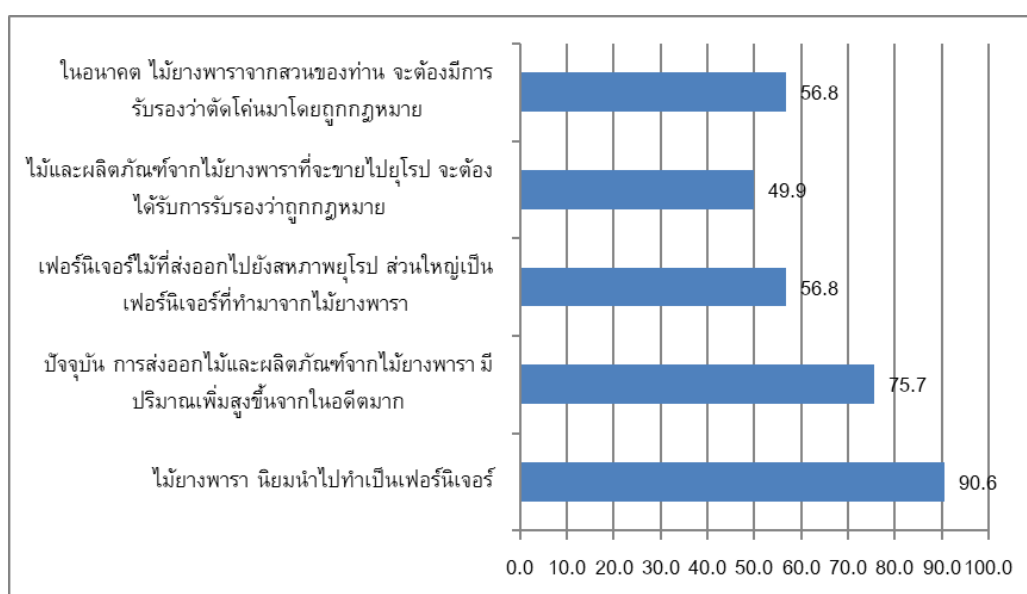
จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรชาวสวนยางพารา เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำ FLEGT VPA กับสหภาพยุโรป ซึ่งมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 8.4 เท่านั้นที่ทราบ

⁴⁴ การประเมินราคาของพ่อค้าหรือนายหน้าที่มาซื้อจะคิดคำนวณปริมาณไม้ที่ 70 ต้น/ไร่ และนับเฉพาะไม้ยางที่ได้ขนาดหรือ “ไม้เกรด” เท่านั้น ไม้เกรดของพ่อค้ากับไม้เกรดของโรงงานมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ “ไม้เกรด” ของพ่อค้า คือต้นยางที่ยังไม่โค่น วัดขนาดที่ความสูงประมาณ 160 เซนติเมตร ได้เส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ 8 นิ้วขึ้นไป หากต้นใดไม่ได้ขนาดจะเป็นไม้ตกเกรดหรือไม้พื้น ซึ่งราคาต่ำ และพ่อค้าจะไม่เพิ่มราคารับซื้อสำหรับไม้ตกเกรด ส่วน “ไม้เกรด” ของโรงงาน คือไม้ยางที่ตัดเป็นท่อนแล้ววัดเส้นผ่าศูนย์กลางได้ตั้งแต่ 6 นิ้วขึ้นไป ซึ่งสามารถนำไปทำเฟอร์นิเจอร์ได้ ส่วนท่อนที่ไม่ถึง 6 นิ้ว คือไม้ตกเกรด ก็จะนำไปทำไม้ลังพาเลซ ไม้อัด เป็นต้น ที่มา: การคำนวณเพื่อประมาณราคาไม้ยาง ในสวนยางพาราก่อนโค่น, การยางแห่งประเทศไทย, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://km.rubber.co.th> เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย ปรากฏดังภาพที่ 7 และเมื่อสอบถามถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป มีเกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้น ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการรับรองไม้ ปรากฏดังภาพที่ 8



ภาพที่ 7 ร้อยละของเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย



ภาพที่ 8 ร้อยละของเกษตรกรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังเห็นด้วยกับประโยชน์ที่จะได้รับการมีระบบการรับรอง แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ระบบการรับรองทำให้เกษตรกรมีภาระเพิ่มขึ้นในการจัดทำเอกสาร ดังนั้น ควรมีมาตรการที่จะจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวด้วย

3.1.6 ความคิดเห็นต่อทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ในการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยได้นำเสนอทางเลือกของระบบการรับรองไม้ไว้ 3 ทางเลือก สอดคล้องตามฐานทางกฎหมายและระบบการรับรองไม้ที่มีอยู่ในประเทศไทย ตามที่ได้มีการศึกษาในบทที่ 2 โดยนำเสนอแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้ทั้ง 3 ทางเลือก ไว้ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

การรับรองแบบมีส่วนร่วมนี้ ผู้วิจัยได้นำเอาระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม หรือระบบชุมชนรับรอง (Participatory Guarantee Systems: PGS) ซึ่งเป็นระบบการรับรองที่ใช้อย่างเป็นสากลในการทำเกษตรอินทรีย์มาปรับใช้ ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นการรับประกันคุณภาพผลผลิตอินทรีย์ ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ นักพัฒนา นักวิชาการ และผู้บริโภค โดยอาศัยกระบวนการทางสังคมในการมีส่วนร่วม การรับรองแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบที่สมาชิกกลุ่มผู้ผลิตหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกันเอง โดยการรับรองเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่ม โดยชุมชนหรือองค์กรผู้ผลิตเอง (First Party Certification) หรือโดยผู้ซื้อผลผลิตจากเกษตรกร (Second Party Certification)⁴⁵

ดังนั้น ในการรับรองไม้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงหมายถึงความถึง เกษตรกร ผู้นำชุมชน องค์กรหรือกลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่น ผู้ซื้อ เป็นต้น โดยแต่ละฝ่ายต่างมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและรับรองไม้ตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง

ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

ปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานรัฐใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองไม้ทางพาราได้ ดังนั้น หากจำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐใดมารับรอง จำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐนั้น

ในการสำรวจข้อมูล ได้จำแนกหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่อาจตรากฎหมายให้อำนาจในการรับรองได้ ได้แก่ กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ และกรมป่าไม้หรือ ทสจ. และทั้งได้เปิดช่องให้เกษตรกรได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมหากเห็นว่ามีความเหมาะสม

ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

ด้วยตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ประเทศไทยมีการประกาศใช้มาตรฐาน มอก. 14061 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมาตรฐาน มอก. 2861 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการรับรองไม้ทางพาราได้ โดยว่าจ้างบุคคลภายนอกซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นหน่วยตรวจรับรอง ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตไม้ทางพารา มาลงพื้นที่ตรวจสอบเพื่อออกใบรับรอง

⁴⁵ สหกรณ์กรีนเนท จำกัด, ระบบชุมชนรับรอง PGS การรับรองแบบมีส่วนร่วม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.Greennet.or.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อทางเลือกของระบบการรับรองไม้ จำแนกเป็นความคิดเห็นของเกษตรกร พ่อค้าและนายหน้า และโรงงานแปรรูปและผู้ส่งออก ดังนี้

1) เกษตรกร

จากผลการสำรวจ เกษตรกรส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย และเห็นด้วยกับประโยชน์ของการมีระบบการรับรองไม้ เพื่อป้องกันไม่ให้นำไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาปนกับไม้ที่ถูกกฎหมาย โดยที่ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกของระบบการรับรองไม้ ปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้

ทางเลือก	ผลการสำรวจ (ร้อยละ)
1. การรับรองแบบมีส่วนร่วม	42
2. การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ จำแนกเป็น	
2.1 กยท.	28.1
2.2 สำนักงานเกษตรอำเภอ	6.7
2.3 กรมป่าไม้หรือ ทสจ.	18.2
2.4 อื่น ๆ เช่น รัฐบาล	2
3. การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก	3

จากผลการสำรวจในตาราง แม้ว่าเกษตรกรส่วนมากร้อยละ 55 จะเลือกทางเลือกที่ 2 แต่การสำรวจนี้มุ่งหมายให้ระบุหน่วยงานที่ต้องการให้เป็นผู้รับรอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยงานแล้ว จะเห็นว่า เกษตรกรที่เลือก กยท. แต่ยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเกษตรกรที่เลือกทางเลือกที่ 1

จากผลการสำรวจ จึงแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการรับรอง ถึงร้อยละ 42 เนื่องจาก ปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดให้แจ้ง ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีการรับรองจึงควรให้คนในชุมชนร่วมกันรับรองเนื่องจากย่อมทราบดีว่าจะมีการโค่นไม้ยางพาราในพื้นที่ และบางรายมีความเห็นว่า กยท. เป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านยางพารา ไม่เกี่ยวข้องกับการตัดโค่นไม้ยางพารา

สำหรับเกษตรกรร้อยละ 28.1 ต้องการให้ กยท. เป็นผู้รับรอง เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในการทำสวนยางพาราอยู่แล้ว และก่อนการตัดโค่นเกษตรกรจะต้องไปแจ้งให้ กยท. มาตรวจสอบเพื่อขอรับทุนปลูกแทนอยู่แล้ว แต่หากเกษตรกรต้องดำเนินการเองอาจจะยุ่งยาก ควรให้ กยท. เป็นผู้รับรองให้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากนี้ มีเกษตรกรร้อยละ 18.2 ต้องการให้กรมป่าไม้หรือ ทสจ. เป็นผู้รับรองให้เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการทำไม้โดยตรง

สำหรับทางเลือกที่ 3 มีเกษตรกรเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ที่ต้องการให้องค์กรที่สามเป็นผู้รับรอง เนื่องจาก เกษตรกรส่วนใหญ่มองว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องและอาจจะมีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งเกรงว่า จะมีผลกระทบต่อการจำหน่ายไม้ หากให้บุคคลที่สามเข้ามาตรวจสอบ

2) พ่อค้าและนายหน้า

จากการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับพ่อค้าและนายหน้า ปัจจุบันพ่อค้าได้รับผลกระทบจากการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายผ่านมาทางโรงงานแปรรูปที่รับซื้อไม้ แต่บทบาทหลักของพ่อค้าและนายหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย คือ การเก็บรวบรวมหลักฐานจากเกษตรกร เช่น การทำสัญญาซื้อขาย สำเนาโฉนดที่ดิน เป็นต้น เพื่อนำไปใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อโรงงานแปรรูปที่รับซื้อไม้ก่อน รวมถึงการจัดเก็บใบเสร็จที่ได้รับมาจากโรงงานแปรรูป จึงมีความคิดเห็นว่าการรับรองจะเป็นทางเลือกได้ก็ หากแต่ควรมีแบบแผนและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องใช้เป็นช่องทางในการเรียกรับสินบน

3) โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออก

จากการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออกไม้อย่างพารา มีความเห็นว่า ระบบการรับรองจะเป็นทางเลือกได้ก็ หากเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ภายใต้ TLAS และข้อมูลหรือเอกสารที่เกษตรกรและพ่อค้าจัดทำมานั้นควรมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและใช้ระบบเดียวกัน เพื่อที่จะได้ไม่สร้างความยุ่งยากในการตรวจสอบและจัดเก็บข้อมูลแก่โรงงานแปรรูป และจะต้องสามารถประสานข้อมูลเข้าสู่ระบบการจัดทำบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูป หรือระบบที่กรมป่าไม้อาจจะพัฒนาขึ้น (ระบบ NSW) สำหรับใช้กับโรงงานแปรรูปในอนาคต

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไม้อย่างพารา

ในห่วงโซ่อุปทานการทำไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของไทย มีจุดควบคุมไม้ที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวางข้อกำหนดเพื่อรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีอยู่ในระบบ ได้แก่ จุดที่นำไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทาน โรงงานแปรรูปรายแรก โรงงานแปรรูปรวมถึงโรงค้ำรายถัดไป และจุดส่งออก

สำหรับการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้อย่างพารา พบว่ามีช่องว่างในการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และการกักตุนตามห่วงโซ่อุปทานเพียงในส่วนของไม้อย่างพาราเท่านั้น เนื่องจากเมื่อไม้อย่างพาราเข้าสู่โรงงานแปรรูปรายแรกแล้ว จะถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น ในการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานการทำไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้อย่างพารา จึงมุ่งศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้อย่างพาราก่อนที่จะเข้าสู่โรงงานแปรรูป และการเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้อย่างพาราเข้าสู่ระบบการควบคุมดูแลของโรงงานแปรรูปเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การ

กำกับติดตามห่วงโซ่อุปทานในการแกะรอยติดตามมาสู่แหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา มีความสมบูรณ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานไม้ยางพารา โดยจำแนกตามบทบาทหน้าที่ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ณ จุดควบคุมที่สำคัญในห่วงโซ่อุปทานและห่วงโซ่การควบคุม (Chain of Custody) ได้แก่ 1) สวนยางพาราหรือที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่ 2) ลานกองไม้ของพ่อค้า และ 3) โรงงานแปรรูปยางแรก โดยครอบคลุมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งที่มาของไม้ การจัดทำบัญชีไม้ และกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานทั้งด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงนิยามความถูกกฎหมาย กระบวนการตรวจพิสูจน์ และการกำกับติดตามห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพาราต่อไป

3.2.1 สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม้ขึ้นอยู่

ภายใต้ขอบเขตการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างคือไม้ยางพาราที่มีแหล่งที่มาจากที่ดินมีเอกสารสิทธิ และที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) แหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

- แหล่งที่มาของไม้

แหล่งที่มาของไม้ จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนเพื่อให้ทราบแหล่งที่มาที่แท้จริงของไม้และพิสูจน์ได้ว่าไม่มีแหล่งที่มาที่ขบถด้วยกฎหมาย ดังนั้น ไม่ว่าไม้จะเคลื่อนที่ไปยังจุดใด ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน จะต้องสามารถสืบย้อนกลับมายังแหล่งที่มาของไม้นี้ได้ สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์และยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของแหล่งที่มาของไม้ มีดังนี้

ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้.....

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 4 ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

มาตรา 4 ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 538 เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซ้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 23 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกและให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในต้นไม้

การระบุงกรรมสิทธิ์ในต้นไม้และสิทธิในการตัดโค่นต้นไม้ นั้น เป็นการยืนยันว่าเจ้าของสวนมีสิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 139 อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

มาตรา 144 วรรคสอง เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สิน

มาตรา 145 ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่

ไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอื่นจะเก็บเกี่ยวผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีไม่เป็นส่วนควบกับที่ดิน

มาตรา 146 ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย

มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จากบทบัญญัติข้างต้น โดยหลักแล้วกรรมสิทธิ์ในต้นยางพาราย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามหลักส่วนควบของทรัพย์ แต่หากกรณีเป็นการปลูกตามสัญญาเช่าหรือมีหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เช่าหรือที่อนุญาตให้ใช้ที่ดิน ย่อมถือว่าต้นยางพาราไม่ตกเป็นส่วนควบ กรรมสิทธิ์ในต้นไม้อย่างพารา จึงเป็นของผู้เช่าหรือผู้มีสิทธิใช้ที่ดิน นั่นคือ กรรมสิทธิ์ตกแก่เจ้าของสวนยางพารา

สรุป

จากข้อกำหนดทางกฎหมายข้างต้น แม้ว่าจะมีเอกสารเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมถึงสัญญาเช่า และหนังสือ ส.ป.ก. 4-01 แต่ไม่มีกระบวนการตรวจและยืนยันว่าเป็นไม้จากที่ดินแปลงนั้นจริง ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารรับรองแหล่งที่มาของไม้

สำหรับการยืนยันการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ เอกสารเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับข้อกำหนดทางกฎหมายในเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ สามารถใช้ยืนยันถึงกรรมสิทธิ์ในต้นยางพาราได้

2) การบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จะจำหน่าย และการโอนกรรมสิทธิ์

ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าของสวนยางพาราต้องจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จะขายออกจากสวนยางพารา

3) ข้อกำหนดในการประกอบกิจการ

ในการทำสวนยางพารานั้น ไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายที่บังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนหรือขออนุญาตดำเนินการ สำหรับข้อกำหนดด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดในลักษณะเป็นข้อห้าม มิใช่ข้อปฏิบัติ ซึ่งบทบัญญัติที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการทำสวนยางพารา มีดังนี้

- *ด้านแรงงาน*

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

มาตรา 9 ห้ามผู้ใดรับคนต่างด้าวทำงานที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง หรือรับคนต่างด้าวทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงาน

- *ด้านสังคม ค่าตอบแทนเพื่อการใช้ทาง*

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1349 ที่ดินแปลงใดมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินแปลงนั้นจะผ่านที่ดินซึ่งล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะได้

ที่ดินแปลงใดมีทางออกได้แต่เมื่อต้องข้ามสระ บึง หรือทะเล หรือมีที่ชั้นอันระดับที่ดินกับทางสาธารณะสูงกว่ากันมากไซ้ ท่านว่าให้ใช้ความในวรรคต้นบังคับ

ที่และวิธีทำทางผ่านนั้นต้องเลือกให้พอควรแก่ความจำเป็นของผู้มีสิทธิจะผ่าน กับทั้งให้คำนึงถึงที่ดินที่ล้อมอยู่ให้เสียหายแต่น้อยที่สุดที่จะเป็นได้ ถ้าจำเป็นผู้มีสิทธิจะผ่านจะสร้างถนนเป็นทางผ่านก็ได้

ผู้มีสิทธิจะผ่านต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ล้อมอยู่เพื่อความเสียหายอันเกิดแต่เหตุที่มีทางผ่านนั้น ค่าทดแทนนั้นนอกจากค่าเสียหายเพราะสร้างถนน ท่านว่าจะกำหนดเป็นเงินรายปีก็ได้

- *ด้านสิ่งแวดล้อม*

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 18 วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

(4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522

ข้อ 9 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินต้องใช้ที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน และตามแผนการผลิตและการจำหน่ายที่คณะกรรมการกำหนดแต่ถ้าแผนการผลิตและการจำหน่ายยังมิได้กำหนด ก็ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีแนวแสดงเขตที่ดินซึ่งสามารถชี้แนวเขตได้แน่นอนและคงทน ทั้งไม่เป็นการก่อให้เกิดหรือน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียง

(2) จัดให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่

(3) จัดให้มีการปรับปรุงบำรุงดินตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่

(4) ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(5) แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยไม่ชักช้าเมื่อมีภัยใด ๆ เกิดขึ้นอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินจนถึงขนาดทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมที่จะใช้ในการประกอบเกษตรกรรม

(6) ทำการบำรุงรักษาสีงสารอนุภาคต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(8) ไม่ดำเนินการใด ๆ ในทางที่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรค หรือความเสียหายต่อการดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(8) ไม่นำที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ๆ เข้าทำประโยชน์

(9) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

สรุป

ในการทำสวนยางพารา ไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายที่บังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนหรือขออนุญาตดำเนินการ

ข้อกำหนดด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติทางกฎหมายส่วนใหญ่ เป็นการกำหนดห้ามมิให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด แต่วิธีการตรวจสอบ ไม่ได้มีการกำหนดความถี่ในการตรวจสอบไว้ แต่เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบการกระทำความผิดเอง หรือเกิดข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาท หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

สำหรับที่ดิน ส.ป.ก. เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของปฏิรูปที่ดินจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจพิสูจน์การดำเนินงานของเกษตรกรว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

4) การควบคุมปริมาณไม้

ไม่มีบทบัญญัติหรือวิธีการในการควบคุมปริมาณชนิดและปริมาณไม้ในพื้นที่ ทั้งข้อมูลปัจจุบัน ปริมาณที่ตัดออก และปริมาณคงเหลือในพื้นที่

5) กระบวนการตรวจพิสูจน์

การตรวจพิสูจน์ดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกระดับ กล่าวคือ เมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการตัดโค่นไม้หรือการครอบครองไม้อย่างผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกตรวจสอบ อย่างไรก็ตามกรณีเป็นไม้ที่สามารถตัดโค่นและนำเคลื่อนที่ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีการการพิสูจน์ว่าผู้ตัดโค่นหรือครอบครองไม้นั้นเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ตามที่ถูกกล่าวอ้างหรือไม่

3.2.2 ลานกองไม้ของพ่อค้า

พ่อค้าและผู้ขนส่งที่ซื้อและเคลื่อนย้ายไม้ออกมาจากสวนยางพารา ถือผู้ดำเนินการที่สำคัญ ณ จุดที่มีการนำไม้เข้าสู่ระบบห่วงโซ่อุปทาน ดังนั้น จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในระบบการรับรองไมยางพารา

1) แหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้พ่อค้าและผู้ขนส่งไมยางพารา ต้องจัดทำหรือสำแดงเอกสารเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือหลักฐานการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย (หลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์)

2) การบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จะจำหน่าย และการโอนกรรมสิทธิ์

ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้พ่อค้าและผู้ขนส่งไมยางพารา ต้องจัดทำหรือสำแดงบัญชีรายการไมยางพาราที่อยู่ในความครอบครองหรือที่จะจำหน่ายออกไป รวมถึงหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์

3) ข้อกำหนดในการประกอบกิจการ

- การขึ้นทะเบียนพาณิชย์

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่

11) พ.ศ. 2553

ข้อ 4 ภายใต้บังคับของข้อ 5 ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจดังต่อไปนี้ ยกเว้นผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่เป็นห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ

บริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทุกห้องที่ทั่วราชอาณาจักรต้องจดทะเบียนพาณิชย์

(2) การขายสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียว หรือหลายอย่างก็ตาม คิดรวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใด ขายได้เป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป หรือมีสินค้าดังกล่าวไว้เพื่อขายมีค่ารวมทั้งสิ้นเป็นเงินตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไป

(3) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนค้าต่าง ซึ่งทำการเกี่ยวกับสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ตาม และสินค้านั้นมีค่ารวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใดเป็นเงินตั้งแต่ 20 บาท ขึ้นไป

ข้อ 6 วรรคแรก ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ตามข้อ 4 และข้อ 5 ยื่นขอจดทะเบียนพาณิชย์ ณ สำนักงานทะเบียนพาณิชย์กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ที่สำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในท้องที่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

- การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม เมื่อมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อไป

ประมวลรัษฎากร

มาตรา 81/1 ผู้ประกอบการซึ่งประกอบกิจการขายสินค้าหรือให้บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม และกิจการดังกล่าวมีมูลค่าของฐานภาษีไม่เกินมูลค่าของฐานภาษีของกิจการขนาดย่อมตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งจะกำหนดจำนวนมูลค่าของฐานภาษีของกิจการขนาดย่อมให้แตกต่างกันในกิจการแต่ละประเภทไม่ได้ แต่จำนวนมูลค่าของฐานภาษีที่กำหนดจะต้องไม่น้อยกว่า 600,000 บาทต่อปี

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดมูลค่าของฐานภาษีของกิจการขนาดย่อมซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 432) พ.ศ. 2548

มาตรา 4 มูลค่าของฐานภาษีของกิจการขนาดย่อมตามมาตรา 81/1 แห่งประมวลรัษฎากรจะต้องไม่เกินหนึ่งล้านแปดแสนบาทต่อปี

- **ด้านแรงงาน**

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง

มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

มาตรา 9 ห้ามผู้ใดรับคนต่างด้าวทำงานที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง หรือรับคนต่างด้าวทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงาน

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

มาตรา 22 ให้นายจ้างจัดและดูแลให้ลูกจ้างสวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลที่ได้มาตรฐานตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ลูกจ้างมีหน้าที่สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลและดูแลรักษาอุปกรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้สามารถใช้งานได้ตามสภาพและลักษณะของงานตลอดระยะเวลาทำงาน

ในกรณีที่ลูกจ้างไม่สวมใส่อุปกรณ์ดังกล่าว ให้นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างหยุดการทำงานนั้นจนกว่าลูกจ้างจะสวมใส่อุปกรณ์ดังกล่าว

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 34 ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้าง และแบบรายการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนต่อสำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด

- ด้านสังคม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 13 เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย สิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกหล่น ร่วงไหล ปลิว ฟุ้ง กระจายลงบนถนนในระหว่างที่ไ้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถร่วงไหลลงบนถนน

ถ้ามีกรณีดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่นำรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่ง หรือสำนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นและยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจะชำระค่าปรับ

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

มาตรา 61 วรรคแรก เพื่อรักษาทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงโดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักร น้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลาเกินกว่าที่กำหนดหรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 15 รถที่บรรทุกของยื่นเกินความยาวของตัวรถ ขณะที่อยู่ในทางเดินรถ และในเวลาต้องเปิดไฟตามมาตรา 11 หรือมาตรา 61 ผู้ขับขี่ต้องจุดไฟสัญญาณแสงแดง หรือในเวลากลางวันต้องติดธงสีแดงไว้ที่ตอนปลายสุดของสิ่งที่บรรทุกนั้น โดยจุดไฟสัญญาณหรือติดธงไว้ให้มองเห็นได้ในระยะไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร

ไฟสัญญาณแสงแดงหรือธงสีแดงตามวรรคหนึ่ง จะใช้ชนิด ลักษณะ หรือจำนวนเท่าใด ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 20 ผู้ขับขี่ซึ่งขับรถบรรทุกคน สัตว์ หรือสิ่งของ ต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้ คน สัตว์ หรือสิ่งของที่บรรทุกตกหล่น ร่วงไหล ส่องกลิ่น ส่องแสงสะท้อน หรือปลิวไปจากรถ อันอาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้ทางสกปรกเปรอะเปื้อน ทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

- *ด้านสิ่งแวดล้อม*

พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545

มาตรา 4 วรรคแรก ห้ามมิให้ผู้ใดมี ผลิต หรือนำเข้าเลื่อยโซยนต์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนเลื่อยโซยนต์

มาตรา 6 ในกรณีที่ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงพื้นที่ให้มีหรือใช้เลื่อยโซยนต์ให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 4 วรรคห้า ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) สำหรับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ภายในจังหวัดเดียวกันกับที่ได้รับใบอนุญาต ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเลื่อยโซยนต์ผู้ออกใบอนุญาต

(2) สำหรับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ไปยังจังหวัดอื่น ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเลื่อยโซยนต์ผู้มีอำนาจในจังหวัดนั้น

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 7 ผู้ใดมีเลื่อยโซยนต์ต้องมีใบอนุญาตหรือสำเนาภาพถ่ายใบอนุญาตสำหรับเลื่อยโซยนต์เครื่องนั้นเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทันที

สรุป

การค้าขายไม้ยางพาราท่อน เป็นกิจการที่ต้องขึ้นทะเบียนพาณิชย์ ณ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่กิจการนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ หากมีรายได้จากการค้าขายเกินกว่า 1,800,000 บาทต่อปี จะต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อชำระภาษีตามกฎหมาย

ข้อกำหนดด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญเช่น การห้ามจ้างแรงงานเด็ก ด้านความปลอดภัยในการตัดโค่นหรือการใช้เลื่อยโซยนต์ การทำประกันสังคมให้ลูกจ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งไม้ เป็นต้น

สำหรับข้อกำหนดเรื่องการมีใบอนุญาตเกี่ยวกับเลื่อยโซยนต์ จากรายงานการทดสอบภาคสนาม LD ของ Sandom J. และ Udommai P. (2018) ได้ให้ข้อเสนอแนะซึ่งสรุปได้ว่า การที่จะระบุข้อกำหนดเรื่องเลื่อยโซยนต์ไว้ใน LD หรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าการใช้เลื่อยโซยนต์มีผลต่อความถูกต้องกฎหมายของไม้

หรือไม่ หากไม่มีผลต่อความถูกกฎหมายของไม้ อาจไม่จำเป็นต้องรวมไว้ใน LD⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซยนต์ พบว่า การใช้เลื่อยโซยนต์ที่ผิดกฎหมาย ไม่เป็นเหตุให้ไม้ที่ถูกตัดโค่นมานั้นต้องสงสัยว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมายตามไปด้วย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเรื่องเลื่อยโซยนต์ไว้ใน LD

4) การควบคุมปริมาณไม้

ไม่มีบทบัญญัติหรือวิธีการในการควบคุมปริมาณไม้เข้า ปริมาณไม้ที่จำหน่ายออก และปริมาณคงเหลือในลานกองไม้

5) กระบวนการตรวจพิสูจน์

การตรวจพิสูจน์ดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกระดับ กล่าวคือ เมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการครอบครองไม้อย่างผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม กรณีเป็นไม้ที่สามารถตัดโค่นและนำเคลื่อนที่ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีภาระการพิสูจน์ว่าผู้ครอบครองไม้ นั้นเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมายจริง ตามที่ถูกกล่าวอ้างหรือไม่

3.2.3 โรงงานแปรรูปรายแรก

โรงงานแปรรูปรายแรกเป็นจุดควบคุมที่สำคัญ เนื่องจากเป็นจุดควบคุมไม้ยางพาราจุดแรกก่อนที่ไม้ยางพาราจะถูกแปรรูปไปเป็นไม้แปรรูปหรือผลิตภัณฑ์อย่างอื่น เพราะหากไม้นั้นถูกแปรรูปไปเสียแล้ว ยิ่งจะทำให้การแกะรอยติดตามไปยังแหล่งที่มาเป็นไปได้ยาก

การประกอบกิจการแปรรูปไม้ยางพารา อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จึงได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีความเชื่อมโยงกับการแกะรอยติดตามห่วงโซ่อุปทานไม้ยางพารา ก่อนที่จะนำเข้าสู่โรงงานแปรรูป และไม่รวมถึงประเด็นด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อมของโรงงานแปรรูป ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การศึกษานี้ โดยไม่มีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

1) แหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอ้างอิงแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในไม้ยางพารา ก่อนสำหรับผู้ประกอบการแปรรูป มีดังนี้

⁴⁶ Sandom J. and Udommai P., *Results of the Field Testing of the Legality Definition: FINAL REPORT – VOLUME 1 MAIN TEXT*, Thailand-EU Policy Dialogues Support Facility (PDSF), published in January 2018, p.46-47.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

มาตรา 49 ทวิ อนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ต้องรับผิดชอบในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแปรรูปไม้ตามที่ตนได้รับอนุญาต

ข้อกำหนด ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการควบคุมการตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรเพื่อทำการแปรรูปไม้ยางพารา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อกำหนด ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2559)

ข้อ 9 ผู้รับอนุญาตต้องจัดทำบัญชีประจำโรงงานแปรรูปไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายใน 7 วัน นับตั้งแต่ที่มีการนำไม้ยางพาราเข้ามา หรือนำไม้ยางพาราเคลื่อนที่ออกไปจากสถานที่ได้รับอนุญาต และต้องออกหนังสือกำกับไม้แปรรูป ให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงทุกครั้งที่มีการนำไม้แปรรูปเคลื่อนที่ออกไปจากโรงงาน หากฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต”

ข้อกำหนด ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้

ข้อ 6 ผู้รับอนุญาตต้องควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของโรงงานแปรรูปไม้ให้ถูกต้องตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ หากปรากฏว่ามีไม้ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้อยู่ในบริเวณโรงงาน ให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอน

ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดแบบบัญชีประจำโรงงานแปรรูปไม้และโรงค้ำไม้แปรรูปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2523

คำแนะนำการทำบัญชีไม้ที่โอนประจำโรงงานแปรรูป

หลักฐานการได้มา ให้ระบุชื่อที่ทำการออกหลักฐาน พร้อมทั้งฉบับที่ เล่มที่ และวัน เดือน ปี ที่ออกหลักฐาน

ข้อปฏิบัติ

หลักฐานการได้มา ผู้รับอนุญาตต้องรักษาไว้เป็นหลักฐานประจำโรงงานฯ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ตรวจสอบตามระเบียบของทางราชการ

โดยมีแบบฟอร์มบัญชีไม้ที่โอนประจำโรงงานแปรรูปไม้ ปรากฏดังภาพที่ 9

บัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูปไม้.....ประจำเดือน.....พ.ศ.

1 ลำดับที่ (ตลอดปี)	2 วัน เดือน ปี	3 ชนิดไม้	4 เลขเรียง	5 รูป รอยตรา	6 ขนาด		7 ปริมาตร	8 หลักฐานการได้มา			9 การจำหน่าย		10 หมายเหตุ	
					ยาว	โต		ที่ทำการใด	ใบเบิกทาง หรือหลักฐานที่อ้าง			โดยวิธี แปรรูป หรือวิธีใด	วัน เดือน ปี ที่จำหน่าย	
									ฉบับ	เล่มที่	วัน เดือน ปี			

ภาพที่ 9 ตัวอย่างบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูปไม้

สรุป

กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ว่าด้วยการควบคุมโรงงานแปรรูปไม้ยังพารา มีข้อกำหนดที่ควบคุมผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ไม้ให้มีการนำไม้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเข้ามาสู่โรงงาน อันเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ที่นำเข้าสู่โรงงาน แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุเอกสารหรือวิธีการที่ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการก่อนการรับไม้เข้าสู่โรงงาน

นอกจากนี้ โรงงานแปรรูปยังมีหน้าที่ในการบันทึกบัญชีไม้ท่อน ซึ่งในช่องที่ 8 จะต้องระบุถึงหลักฐานการได้มา จึงมีประเด็นปัญหาว่าจะระบุอย่างไรจึงจะสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้ยังพาราได้ เมื่อไม้ยังพาราไม่มีการควบคุมมาจากต้นทาง

สำหรับหลักฐานการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ อาจรวมถึงหลักฐานการชำระเงินค่าราคาไม้ยังพาราด้วย

2) การบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จะจำหน่าย และการโอนกรรมสิทธิ์

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ การออกหนังสือกำกับไม้ยังพาราแปรรูป ดังนี้

กฎกระทรวงฉบับที่ 25 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแปรรูปไม้และมีไม้แปรรูป

ข้อ 8 เมื่อจำหน่ายหรือนำไม้แปรรูปเคลื่อนที่ไปจากโรงงานแปรรูปไม้ หรือโรงค้ำไม้แปรรูป ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้หรือผู้รับอนุญาตตั้งโรงค้ำไม้แปรรูปต้องออกหนังสือกำกับไม้แปรรูป ตามแบบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด มอบให้แก่ผู้รับโอนหรือผู้นำเคลื่อนที่ซึ่งไม้นั้นทุกคราวไป และให้ผู้รับอนุญาตนั้นมีสำเนาหรือคู่มือหนังสือกำกับไม้แปรรูปนั้นไว้ ณ โรงงานแปรรูปไม้ หรือโรงค้ำไม้แปรรูปแล้วแต่กรณี เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจดูได้

ข้อกำหนด ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการควบคุมการตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรเพื่อทำการแปรรูปไม้ยังพารา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อกำหนด ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2559)

ข้อ 9 ผู้รับอนุญาตต้องจัดทำบัญชีประจำโรงงานแปรรูปไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายใน 7 วัน นับตั้งแต่ที่มีการนำไม้ยางพาราเข้ามา หรือนำไม้ยางพาราเคลื่อนที่ออกไปจากสถานที่ได้รับอนุญาต และต้องออกหนังสือกำกับไม้แปรรูป ให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงทุกครั้งที่มีการนำไม้แปรรูปเคลื่อนที่ออกไปจากโรงงาน หากฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต”

ข้อกำหนด ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้

ข้อ 9 ผู้รับอนุญาตต้องออกหนังสือกำกับไม้แปรรูปให้ถูกต้องตามความเป็นจริงทุกครั้งที่มีการนำไม้แปรรูปออกจากโรงงาน หากฝ่าฝืนให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตและงดต่ออายุใบอนุญาตมีกำหนดตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี

ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การให้ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรเพื่อทำการแปรรูปไม้ยางพาราหรือโรงค้ำไม้แปรรูปออกหนังสือกำกับไม้แปรรูป ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2546

โดยมีแบบฟอร์มหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ปรากฏดังภาพที่ 10

หนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป

เล่มที่ _____ ฉบับที่ _____ ชื่อในทางการพาณิชย์ _____

วันที่ _____ (เวลา _____ น.) เดือน _____ พ.ศ. _____

ข้าพเจ้า _____ ผู้รับอนุญาตตั้ง _____

โดยใช้ _____ ปริมาณกำลัง _____ แรงม้า ณ ที่ _____

ตำบล _____ อำเภอ _____ จังหวัด _____

ตามใบอนุญาตที่ทำการ _____ เล่มที่ _____ เลขที่ _____

ลงวันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____ ได้จำหน่ายไม้ _____

จำนวน _____ แผ่น ปริมาตร _____ ลูกบาศก์เมตร ตามรายการท้ายหนังสือ

กำกับไม้แปรรูปนี้ให้แก่ _____ นำเคลื่อนที่จากโรงงานแปรรูปไม้หรือ

โรงค้าไม้แปรรูปแห่งนี้ไปยังที่ _____ ตำบล _____

อำเภอ _____ จังหวัด _____ โดยทาง _____

ในความควบคุมของ _____

ไม้แปรรูปจำนวนนี้ได้มาตามหลักฐานดังต่อไปนี้

1. _____
2. _____

หนังสือกำกับไม้แปรรูปฉบับนี้ใช้กำกับไม้แปรรูประหว่างนำเคลื่อนที่ได้ไม่เกิน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่และเวลาที่ออกหนังสือกำกับไม้แปรรูปนี้ จนถึงวันที่ _____ (เวลา _____ น.) เดือน _____ พ.ศ. _____

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าไม้แปรรูปรายนี้ ได้ลงบัญชีไม้แปรรูปที่รับและบัญชีไม้แปรรูปที่จำหน่ายหรือนำเคลื่อนที่เป็นการถูกต้องตามบัญชีจำหน่ายหรือนำเคลื่อนที่ หน้า _____ เลขลำดับที่ _____ และได้ลงลายมือชื่อกำกับลงในบัญชีจำหน่าย หรือนำเคลื่อนที่ไว้เป็นหลักฐานแล้ว

(ลายมือชื่อ) _____ ผู้โอนหรือผู้รับมอบอำนาจ

(ลายมือชื่อ) _____ ผู้รับโอนหรือผู้แทน

(ลายมือชื่อ) _____ ผู้ควบคุมหรือนำไม้เคลื่อนที่

ภาพที่ 10 ตัวอย่างหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป

สรุป

ในแบบฟอร์มหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป มีช่องที่ให้ระบุว่าไม้แปรรูปที่จะทำการจำหน่ายออกไปนี้ ได้มาตามหลักฐานใด ซึ่งเมื่อเทียบกับหนังสือกำกับไม้แปรรูป (ไม้หวงห้าม) แล้ว ในช่องลักษณะดังกล่าว แบบฟอร์มนี้บังคับให้ต้องระบุอ้างอิงถึงใบเบิกทางและหนังสือกำกับไม้แปรรูป จึงมีประเด็น

ปัญหาว่าจะระบุอย่างไรจึงจะสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้ยางพาราได้ ในเมื่อไม้ยางพาราไม่มีการควบคุมมาจากต้นทาง

3) การควบคุมปริมาณไม้

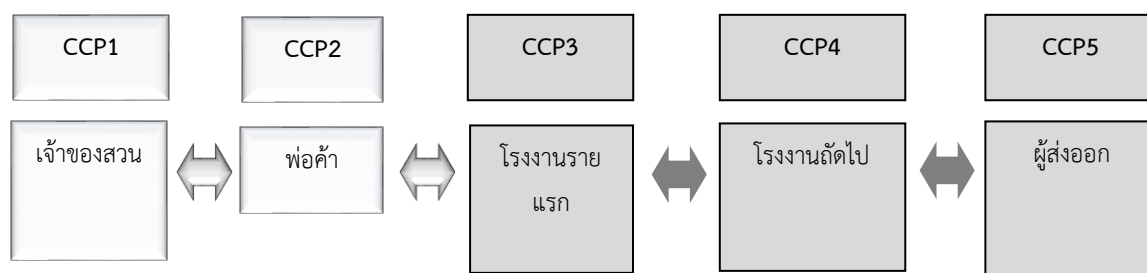
โรงงานแปรรูป ซึ่งได้รับอนุญาต มีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีไม้ประจำโรงงานอยู่ แต่มีประเด็นปัญหาตามที่วิเคราะห์ไปข้างต้นว่า จะระบุอ้างอิงถึงหลักฐานการได้มาอย่างไร เพื่อให้สามารถติดตามย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้ได้

4) กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์

กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์โรงงานแปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ หรือ ทสจ. ตามพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบได้ หากมีข้อสงสัยว่ากระทำผิดกฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีการการพิสูจน์ว่าผู้ประกอบการกระทำ ความผิดตามที่ถูกกล่าวอ้างหรือไม่

3.2.4 สรุปประเด็นช่องว่างในระบบการรับรองไม้ยางพารา

จากการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานการทำไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา จึงพบว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างในการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา เฉพาะในส่วน ของห่วงโซ่อุปทานไม้ ตั้งแต่แหล่งที่มาจนกระทั่งมีการเชื่อมโยงข้อมูลแหล่งที่มา กับระบบของโรงงานแปรรูป ซึ่งจำแนกตาม CCP ในห่วงโซ่อุปทานได้ ดังภาพที่ 11



หมายเหตุ: กล้องข้อความและเครื่องหมาย “สีขาว” แสดงถึงช่องว่างในการรับรองไม้ยางพารา

ภาพที่ 11 ช่องว่างในระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในห่วงโซ่อุปทาน

1) การรับรอง ณ สวนยางพาราและการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักฐานการรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ก่อนการตัดโค่น ไม้มีข้อกำหนดในการตรวจสอบตำแหน่งของต้นยางพาราที่จะทำการตัดโค่น เพื่อยืนยันว่าต้นยางพารานั้น

ขึ้นอยู่กับพื้นที่ใด ทำให้ไม่มีหลักฐานหรือกระบวนการใดที่ใช้ในการตรวจพิสูจน์และกำกับติดตามห่วงโซ่อุปทาน

การจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายและนำเคลื่อนที่ หลังจากที่มีการตัดโค่น และก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายออกจากสวนยางพารา ไม่มีข้อกำหนดในการตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายการไม้ ทำให้ไม่มีหลักฐานหรือกระบวนการใดที่ใช้ในการตรวจพิสูจน์และกำกับติดตามห่วงโซ่อุปทาน

หลักฐานการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประกอบกิจการ การตรวจสอบด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดในลักษณะเป็นข้อห้ามไม่ใช่ข้อปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้ไม่มีกฎหมายกำหนด แต่เกษตรกรส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพที่คำนึงการพึ่งพาอาศัยกันภายในชุมชนและการหวงแหนและดูแลรักษาทรัพยากรที่มีผลการต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ การกำกับดูแลและการระงับข้อพิพาทเป็นไปตามกลไกของท้องถิ่น โดยการถ้อยที่ถ้อยอาศัย และโดยผู้นำชุมชน เป็นต้น

หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กับชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่าและรวมถึงชุมชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อบังคับกลุ่มคนเหล่านี้จึงไม่เหมาะสม และเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับจึงไม่จำเป็นต้องระบุในคำนิยามเพื่อใช้ตรวจสอบถึงความถูกต้องกฎหมายของไม้

การทำบัญชีควบคุมปริมาณไม้ในที่ดิน ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องจัดทำบันทึกปริมาณไม้ในพื้นที่และปริมาณที่ทำออกจากพื้นที่

2) การรับรอง อนุญาตไม้และการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักฐานการรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ไม่มีข้อกำหนดที่ให้พ่อค้าหรือผู้ขนส่งต้องมีจัดทำเอกสารหรือสำแดงหลักฐานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของไม้ที่ได้มา และหลักฐานการซื้อขาย

การจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายและขนส่ง ในการจำหน่ายไม้ออกจากลานกองไม้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายการไม้

หลักฐานการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประกอบกิจการ หลักฐานการจดทะเบียนพาณิชย์ และการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี แต่มีข้อสังเกตว่า การจดทะเบียนดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน

สำหรับการตรวจสอบด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดในลักษณะเป็นข้อห้าม และหากพ่อค้าไม่มีการจดทะเบียนพาณิชย์ย่อมจะยากแก่การควบคุมในทางปฏิบัติ

การทำบัญชีควบคุมปริมาณไม้ในลานกอง ไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลปริมาณไม้ที่นำเข้า ที่จำหน่ายออก หรือที่คงเหลือในลานกองไม้ เพื่อป้องกันการนำไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาารวมกับไม้มีแหล่งที่มาถูกกฎหมาย

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ไม้ยางพาราจากสวนเป็นการซื้อเหมาสวนซึ่งไม่ได้คัดขนาดไม้ แต่จะนำมาคัดที่ลานกองไม้ของพ่อค้า เพื่อจะรวมไม้ขนาดเดียวกันจากหลายแหล่งขายต่อไปยังโรงงานแปรรูป ดังนั้น ในกรณีของไม้ยางพาราการควบคุม ณ ลานกองไม้ของพ่อค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ

3) การเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้กับระบบของโรงงานแปรรูป

ณ โรงงานแปรรูปรายแรก มีประเด็นช่องว่างคือ การอ้างอิงหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ และการเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้ยางพารา กับบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานแปรรูป

หลักฐานการรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ แม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกำหนดที่ให้โรงงานแปรรูปจะต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลเพื่อไม่ให้เกิดการนำไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่โรงงานแปรรูป แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติว่าต้องตรวจสอบเอกสารอะไรบ้าง

การจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายและขนส่ง โรงงานแปรรูป มีหน้าที่จะต้องออกหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป และมีช่องให้ระบุหลักฐานการได้มา แต่ไม่มีข้อปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะต้องระบุอ้างอิงถึงเอกสารหลักฐานใด เพื่อให้สามารถตามรอยไม้ยางพาราไปยังแหล่งที่มาได้

การทำบัญชีควบคุมปริมาณไม้ในโรงงานแปรรูป โรงงานแปรรูป มีหน้าที่จะต้องทำบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานแปรรูป และมีช่องให้ระบุหลักฐานการได้มา แต่ไม่มีข้อปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะต้องระบุอ้างอิงถึงเอกสารหลักฐานใด เพื่อให้สามารถตามรอยไม้ยางพาราไปยังแหล่งที่มาได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการควบคุมโรงงานแปรรูปไม่มีระบบที่ประสานข้อมูลบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปทั้งประเทศ ดังนั้น หากมีการอ้างอิงไม้จากแหล่งที่มาเดียวกัน เพื่อขายเข้าสู่โรงงานแปรรูปหลายแห่งในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทราบได้หรือไม่อย่างไร

3.3 ศึกษาตัวอย่างระบบการรับรองไม้

3.3.1 การรับรองไม้โดยหน่วยงานรัฐ ที่ใช้ในประเทศไทย

ระบบการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ ที่บังคับใช้ในประเทศไทยปัจจุบัน ใช้ระบบการควบคุมโดยรัฐ ซึ่งจำแนกย่อยเป็น 2 ระบบ คือ ระบบการอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานเดียวกันดังนี้

1) ระบบการอนุญาต

- การตรวจรับรองสิทธิในการใช้ที่ดิน

เมื่อผู้ใดประสงค์จะทำไม้หวงห้าม จะต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งได้มีเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินอำเภอบันทึกรับรองว่าได้ตรวจสอบกับต้นฉบับถูกต้องตรงกันแล้ว⁴⁷

⁴⁷ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงเงื่อนไขการตรวจสอบและรับรองนี้ แต่หากกรณีเป็นการทำไม้หวงห้ามในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามข้อกำหนดฉบับที่ 17 (พ.ศ.2530) จะกำหนดวิธีการไว้อย่างชัดเจนในข้อ 3 ว่า “ผู้ขออนุญาต....เป็นผู้ยื่นคำขอทำ

- หลักฐานการรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

เมื่อผู้ใดประสงค์จะทำไม้หวงห้าม จะต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่กำหนดต่อกรมป่าไม้ เมื่อเอกสารถูกต้องเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งรับคำขอไว้พิจารณา จากนั้น จึงจะส่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้⁴⁸

1. ตรวจสอบสิทธิในการเข้าใช้ที่ดิน
2. ตรวจสอบสถานที่ตั้งหรือแนวเขตของที่ดิน
3. ตรวจสอบและประทับตราอนุญาตที่ไม้หวงห้าม จัดทำบัญชีไม้หวงห้าม รวมทั้งจัดทำแผนที่สังเขปแสดงตำแหน่งที่ไม้หวงห้ามในที่ดินนั้น

โดยหลักกฎหมายทรัพย์สิน ต้นไม้ที่ขึ้นในที่ดินย่อมถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน เว้นแต่ ผู้มีสิทธิใช้ที่ดินปลูกไว้โดยอาศัยสิทธิดังกล่าวนี้ ดังนั้น การตรวจสอบสิทธิในการเข้าใช้ที่ดินและตรวจว่าไม้ นั้นขึ้นอยู่ในแนวเขตจึงถือเป็นการตรวจสอบแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในคราวเดียวกัน

ดังนั้น ใบอนุญาตทำไม้ ถึงถือเป็นหลักฐานที่ยืนยันถึงแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

- รอยตรา และการจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายและนำเคลื่อนที่

ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำไม้ จะต้องไม่นำไม้ไปใช้สอยหรือทำประโยชน์อย่างใด ๆ ก่อนพนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบประทับตรา เว้นแต่เพื่อการชักลาก⁴⁹ (หากกรณีเป็นไม้ในที่ป่าจะต้องชำระค่าภาคหลวง) ดังนั้น ในการจะนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากพื้นที่ที่ตัดโค่นไม้ จะต้องมิใช่ไปเบิกทาง โดยยื่นคำขอพร้อมทั้ง บัญชีรายการไม้ เอกสารหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้⁵⁰ ต่อกรมป่าไม้หรือ ทสจ. เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบไม้ตามที่ระบุในคำขอและเอกสารหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ เมื่อเห็นว่าถูกต้องให้ประทับตราทุกท่อน ทุกชิ้น หากประทับไม่ได้ให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายการไม้ แล้วจึงออกใบเบิกทาง⁵¹

ดังนั้น หลักฐานที่บ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่าย คือ “บัญชีรายการไม้” ซึ่งแม้ว่าจะจัดทำโดยผู้ยื่นคำขอ แต่บัญชีไม้นั้นจะเป็นหลักฐานที่ขอด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีการลงนามโดยพนักงานเจ้าหน้าที่และแนบพร้อมกับไปกับใบเบิกทาง และ “รอยตรา” บนท่อนไม้

ไม้...พร้อมกับแนบภาพถ่าย โฉนดที่ดิน...โดยมีเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอบันทึกรับรองว่า ได้ตรวจสอบกับต้นฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่ถูกต้องตรงกันแล้ว”

⁴⁸ ข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำไม้หวงห้าม พ.ศ. 2560

⁴⁹ ข้อ 8 (7) แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำไม้หวงห้าม พ.ศ. 2560

⁵⁰ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่

⁵¹ ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่

- *หลักฐานการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประกอบกิจการ*

ผู้ใดจะทำไม้ จะต้องเป็นผู้ที่ “ได้รับใบอนุญาตทำไม้” และธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และจะต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ เช่น วิธีการตัดให้เหลือต่อ จะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ไม้หวงห้ามอื่น จะต้องป้องกันความเสียหายหรือขัดขวางแก่ทางบก ทางน้ำ สิ่งก่อสร้าง ชลประทาน การคมนาคม เป็นต้น⁵² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ทำไม้นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตแล้ว การทำไม้จะต้องไม่สร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย

สำหรับกรณีการนำเคลื่อนที่ไม้ จะต้องเป็นผู้ได้รับใบเบิกทาง

- *การทำบัญชีควบคุมปริมาณไม้ในโรงงานแปรรูป*

สำหรับวิธีการควบคุมปริมาณไม้ที่มีอยู่เดิม ไม้ที่จะตัดโค่น และไม้ที่คงเหลือในที่ดินนั้น ควบคุมโดยการขั้นตอนการตรวจสอบและประทับตราอนุญาตที่ไม้หวงห้าม จัดทำบัญชีไม้หวงห้าม รวมทั้งจัดทำแผนที่สังเขปแสดงตำแหน่งไม้หวงห้ามในที่ดินนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบก่อนออกใบอนุญาตทำไม้

- *กระบวนการตรวจพิสูจน์*

สำหรับการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ส่วนการตรวจพิสูจน์ในขั้นตอนอื่นดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ทสจ. และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

2) ระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า

- *การตรวจรับรองสิทธิในการใช้ที่ดิน*

เมื่อผู้ใดประสงค์จะนำที่ดินประเภทตามที่กำหนดไว้ มาขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าจะต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนพร้อมหลักฐานประกอบ ซึ่งรวมถึงหลักฐานการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น⁵³

- *หลักฐานการรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์*

(1) *หนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.3)*

ในการขึ้นทะเบียนสวนป่า นายทะเบียนจะรับขึ้นทะเบียนได้นั้น ให้ผู้ทำสวนป่าจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ทำการปลูกและบำรุงรักษามาด้วย⁵⁴ แต่การลงพื้นที่ตรวจสอบจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่เป็น (1) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุง

⁵² ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำไม้หวงห้าม พ.ศ. 2560

⁵³ มาตรา 4 และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁵⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม หรือ (2) ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า เท่านั้น (ซึ่งไม่รวมถึงที่ดินเอกชนหรือที่ดิน ส.ป.ก.)⁵⁵ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกไปตรวจสอบ และทำรายงานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สภาพที่ดิน ชนิด ขนาด และจำนวนของไม้ที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติ ตลอดจนรายละเอียดของที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า⁵⁶

อย่างไรก็ดี หนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.3) เสมือนเป็นหลักฐานที่แสดงว่าผู้ทำสวนป่าเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสวนป่าเท่านั้น ไม่ใช่หลักฐานอ้างอิงแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยตัวเอง อีกทั้งบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ปลูกนั้นเสมือนเป็นการลงทะเบียนต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในพื้นที่เพื่อเป็นฐานข้อมูลแก่นายทะเบียนในการกำกับดูแลและเพื่อให้สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ได้

(2) หนังสือแจ้งการตัดโค่น (สป.12)

ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัดหรือโค่นไม้ดังกล่าวได้⁵⁷

หนังสือแจ้งการตัดโค่น (สป.12) จะระบุข้อมูลสำคัญคือ 1) อ้างถึงหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ซึ่งจะทำให้ทราบถึงสถานที่ตั้ง และปริมาณไม้ที่อยู่ในพื้นที่ที่เคยขึ้นทะเบียนไว้ 2) ชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำการตัดโค่น เมื่อแจ้งแล้วก็สามารถตัดโค่นได้ทันที สำหรับหนังสือรับรองการแจ้งตัดโค่น (สป.13) พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกให้ต่อไป โดยที่ สป.13 นี้ฉบับจริงเก็บไว้ที่ผู้ทำสวนป่า และหากมีการตัดโค่นไม้และนำเคลื่อนที่ออกจากสวนป่า จะต้องขอให้นายทะเบียนทำสำเนาและรับรองความถูกต้องเพื่อใช้ประกอบการนำเคลื่อนที่ไม้

นอกจากนี้ ผู้ทำสวนป่าจะต้องมีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าด้วย และจะต้องประทับแสดงความเป็นเจ้าของบนไม้ก่อนการนำเคลื่อนที่⁵⁸

ดังนั้น “สป. 13” และ “รอยตราที่ท่อนไม้” จึงใช้เป็นหลักฐานแสดงแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

⁵⁵ ตามคู่มือสำหรับประชาชน การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ซึ่งจัดทำโดยกรมป่าไม้ กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสถานที่ตั้งและสภาพที่ดินไว้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่มีการระบุว่าตรวจสอบเฉพาะที่ดินตามประเภทที่กำหนดในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁵⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁵⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁵⁸ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

- รอยตรา และการจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายและนำเคลื่อนที่
เมื่อมีการตัดโค่นไม้แล้ว หากจะนำเคลื่อนที่ออกจากสวนป่า จะต้องดำเนินการดังนี้⁵⁹

1. มีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงความเป็นเจ้าของบนท่อนไม้
2. สป. 13 ซึ่งสามารถใช้เป็นสำเนาหนังสือรับรองการแจ้ง ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนามรับรองความถูกต้องไว้แล้ว
3. บัญชีแสดงรายการไม้ (สป. 15) ซึ่งมีการลงลายมือชื่อ (1) ผู้มอบหรือผู้โอนหรือตัวแทน (2) ผู้รับมอบหรือผู้รับโอนหรือตัวแทน และ (3) ผู้นำไม้เคลื่อนที่

ดังนั้น หลักฐานที่บ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่าย คือ “สป.15” และ “รอยตรา” บนท่อนไม้ และชุดของเอกสารและหลักฐานดังกล่าว อาจใช้เป็นหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งมีการลงนามร่วมกันใน สป. 15

- หลักฐานการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประกอบกิจการ

ผู้ที่จะมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมียกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า (สป.3) หนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนตรา (สป.8) และหนังสือรับรองตรา (สป.9) และในระหว่างที่ทำการตัดโค่นไม้ จะต้องเก็บหนังสือรับรองการแจ้ง (สป.13) ไว้ที่สวนป่าตลอดเวลาที่ทำการตัดโค่น⁶⁰

สำหรับกรณีการนำเคลื่อนที่ไม้ ไม้ที่มีการรับโอนมาโดยมีหลักฐานแสดงการได้มาโดยชอบ ผู้รับโอนอาจค้า มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้⁶¹ โดยไม่ต้องขอใบเบิกทาง

- การทำบัญชีควบคุมปริมาณไม้ในโรงงานแปรรูป

จากการรับขึ้นทะเบียนสวนป่า ทำให้นายทะเบียนมีข้อมูลจำนวนไม้ในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ดังนั้น เมื่อผู้ทำสวนป่ามาแจ้งการตัดโค่น เจ้าหน้าที่จะทำการตัดบัญชีไม้ดังกล่าวออก นอกจากนี้ สป. 13 และ สป. 15 มีกำหนดระยะเวลาการใช้ หากตัดโค่นไม้แล้วเสร็จตามที่กำหนด ก็จะต้องแจ้งต่อนายทะเบียน ดังนั้น ทำให้นายทะเบียนสามารถควบคุมและทราบถึงปริมาณไม้คงเหลือในพื้นที่ได้

การขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าและการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ ดังตารางที่ 3

⁵⁹ อ้างถึงข้างบนนี้

⁶⁰ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁶¹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ตารางที่ 3 โครงสร้างความสัมพันธ์ของการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าและการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่

ขั้นตอน	ผล
1. การขึ้นทะเบียน (สมัครสมาชิก)	หน่วยงานที่รับขึ้นทะเบียนมีอำนาจควบคุมดูแล
2. บัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ในพื้นที่	ใช้เป็นฐานข้อมูลปริมาณไม้ในพื้นที่รับผิดชอบ
3. การแจ้งตัดโค่น	เพื่อตัดบัญชีไม้ในพื้นที่

หากเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมโรงงานแปรรูป จึงเปรียบเสมือนการจัดทำบัญชีไม้ประจำโรงงาน ที่จะต้องมีการควบคุมปริมาณไม้เข้า ปริมาณไม้ที่จำหน่ายออก และปริมาณไม้คงเหลือภายในโรงงาน

- กระบวนการตรวจพิสูจน์

สำหรับการตรวจพิสูจน์สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน นายทะเบียนจะตรวจพิสูจน์เฉพาะที่ดินบางประเภทที่เป็นพื้นที่เสี่ยงเท่านั้น ส่วนการตรวจพิสูจน์ในขั้นตอนอื่นดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรวมถึงนายทะเบียน เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ทสจ. และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า สามารถสรุปโครงสร้างของการรับรองความถูกต้องของไม้จากสวนป่า ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 โครงสร้างของการรับรองความถูกต้องของไม้จากสวนป่า

หลักการ		เอกสาร/ ตัวตรวจพิสูจน์	ผู้ออกเอกสาร	ผู้อนุมัติ/รับรอง	ผู้ตรวจพิสูจน์
การขึ้นทะเบียน	ก่อนจะใช้สิทธิหน้าที่ตาม พรบ.	สป.3	นายทะเบียนสวนป่า	นายทะเบียนสวนป่า	นายทะเบียนสวนป่า
การตัดโค่นไม้	1. ก่อนการตัดโค่น	สป. 13	นายทะเบียนสวนป่า(ผู้ทำสวนป่าเป็นผู้แจ้ง และนายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง คือ สป.13)	พนักงานเจ้าหน้าที่	พนักงานเจ้าหน้าที่
	2. หลังการตัดโค่น	สป. 15	ผู้ทำสวนป่า, ผู้รับโอน และผู้รับมอบ	ผู้ทำสวนป่า, ผู้รับโอน และผู้รับมอบ	พนักงานเจ้าหน้าที่

ตารางที่ 4 โครงสร้างของการรับรองความถูกต้องของไม้จากสวนป่า (ต่อ)

หลักการ		เอกสาร/ตัว ตรวจพิสูจน์	ผู้ออกเอกสาร	ผู้อนุมัติ/ รับรอง	ผู้ตรวจพิสูจน์
การตัดโค่นไม้ (ต่อ)	2. หลังการ ตัดโค่น (ต่อ)	รอยตรา	ผู้ทำสวนป่า	ผู้ทำสวนป่า	พนักงานเจ้าหน้าที่
การขนส่งและ การค้า		ชุดของเอกสาร ในการตัดโค่น ไม้ก่อนจะนำ เคลื่อนที่ (สป. 13, สป.15 และ รอยตรา)	-	-	เจ้าหน้าที่ป้องกัน ป่าไม้ทุกระดับ

จากการศึกษาการซื้อขายไม้อย่างพาราทอน มีลักษณะที่แตกต่างจากการซื้อขายไม้ท่อนภายใต้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ กล่าวคือ การซื้อขายไม้หวงห้ามหรือไม้จากสวนป่าจะขายเป็นท่อน และมักจะขายไม้จาก สป.15 ทั้งฉบับตรงไปยังโรงงานแปรรูป (แม้จะมีการซื้อขายผ่านพ่อค้าคนกลาง) แต่การซื้อไม้อย่างพาราจากสวนเป็นการซื้อเหมาสวนซึ่งไม่ได้คัดขนาดไม้ แต่จะนำมาคัดที่ลานกองไม้ของพ่อค้า เพื่อจะรวมไม้ขนาดเดียวกันจากหลายแหล่งขายต่อไปยังโรงงานแปรรูป ดังนั้น ในกรณีของไม้อย่างพาราการควบคุม ณ ลานกองไม้ของพ่อค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ

3.3.2 การรับรองไม้ในที่ดินเอกชน ของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศแรกที่ได้รับใบอนุญาต FLEGT โดยได้รับเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยเริ่มเจรจาตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 สำหรับ TLAS ของอินโดนีเซีย ขึ้นอยู่กับการตรวจสอบรายปีของระบบสอบทานธุรกิจของผู้ส่งออกไม้แต่ละราย กล่าวคือ ระบบควบคุมโดยผู้ดำเนินการ (Operator-Led System) ในขณะที่ประเทศอื่นใช้ระบบควบคุมโดยรัฐบาล (National-Led System) แม้ว่าวิธีการของอินโดนีเซียจะเป็นภาคบังคับ แต่เป็นการร่างขึ้นบนพื้นฐานและกระบวนการของรูปแบบการรับรองภาคสมัครใจ⁶²

⁶² Obidzinski K, Dermawan A, Andrianto A, Komarudin H, Hernawan D and Fripp E., *Timber Legality Verification System and the Voluntary Partnership Agreement: The Challenges of the Small-Scale Forestry Sector*, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2014, p. 8.

1) ลักษณะสำคัญของ TLAS ของอินโดนีเซีย

ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศอินโดนีเซียเริ่มการพัฒนา ระบบการควบคุมไม้โดยผู้ประกอบการเพื่อใช้สำหรับการส่งออกไม้ทุกชนิด โดยการใช้มาตรฐานการรับรองระดับประเทศ รับรองโดยบุคคลภายนอก (Third-Party Certification) ระบบนี้เรียกว่า SVLK (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu) และนำมาเชื่อมโยงกับการค้าโดยการออกใบอนุญาตส่งออก ซึ่งเรียกว่า V-Legal ดังนั้น SVLK จึงกลายมาเป็นพื้นฐานสำหรับ TLAS ภายใต้ VPA ของอินโดนีเซีย และ V-Legal ถูกเปลี่ยนเป็นใบอนุญาต FLEGT หลังจากที่มีสหภาพยุโรปยอมรับ TLAS และให้ใบอนุญาต FLEGT

การกำหนดนิยามความถูกต้องกฎหมายของอินโดนีเซียจำแนกตามมาตรฐานการรับรองไม้ โดยแบ่งเป็น 5 มาตรฐาน ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 มาตรฐานสำหรับการสัมปทานภายในพื้นที่ป่า

มาตรฐานที่ 2 มาตรฐานสำหรับสวนป่าของชุมชน และป่าชุมชน ภายในพื้นที่ป่า

มาตรฐานที่ 3 มาตรฐานสำหรับป่าที่เอกชนเป็นเจ้าของ

มาตรฐานที่ 4 มาตรฐานสำหรับไม้ที่มีสิทธิการใช้ ภายในพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าบนที่ดินของรัฐ

มาตรฐานที่ 5 มาตรฐานสำหรับอุตสาหกรรมต้นน้ำและอุตสาหกรรมปลายน้ำ (ครอบคลุมกระบวนการผลิตและการส่งออก)

โดยผู้ตรวจสอบและรับรอง เป็นองค์กรที่สามที่ผ่านการตรวจประเมินและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบไว้

2) การรับรองไม้ในที่ดินเอกชน

ระบบมาตรฐานการรับรองโดยองค์กรที่สามเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง ใช้กับผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงไม้ที่มาจากในที่ดินเอกชนด้วย โดยผู้ประกอบการสามารถขอตรวจสอบและรับรองแบบกลุ่มได้ โดยจะทำการตรวจประเมินเพื่อออกใบรับรองเพียงครั้งแรก ใบรับรองมีระยะเวลา 6 ปี และเฝ้าระวังทุก ๆ 2 ปี แต่มีข้อควรระวัง คือ หากสมาชิกในกลุ่มคนใดคนหนึ่งปฏิบัติฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรฐานการรับรอง จะส่งผลกระทบต่อสมาชิกทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ใบรับรองฉบับเดียวกัน

สำหรับผลกระทบของ VPA ที่มีต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก รายงานการศึกษาของ Obidzinski K และคณะ (2014)⁶³ ได้ทำการศึกษถึงความท้าทายของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีต่อ VPA ในอินโดนีเซีย ซึ่งพบว่ามีประเด็นปัญหา ดังนี้

(1) ใบรับรองมีค่าใช้จ่ายสูง

ค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจประเมินประมาณ 3,000 ถึง 11,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อการตรวจพิสูจน์หนึ่งราย โดยจะขึ้นอยู่กับชนิดและขนาดของธุรกิจและภูมิภาคที่ธุรกิจตั้งอยู่ และได้มีการคำนวณว่า

⁶³ Ibid.

การขึ้นทะเบียนผู้ผลิตไม้ขนาดเล็กจำนวน 4,000 ราย จะต้องใช้เงินสำหรับการตรวจพิสูจน์แต่ละรอบประมาณ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁶⁴ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ประกอบการรายเล็ก รัฐบาลได้ช่วยเหลือโดยการออกค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจประเมินครั้งแรก

(2) การขาดความเข้าใจและความตระหนักถึง SVLK

เกษตรกรในป่าชุมชนและอุตสาหกรรมขนาดเล็กยังขาดความเข้าใจและการตระหนักถึง SVLK มีบริษัทจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการ ของสำนักงานอุตสาหกรรมอำเภอ ดังนั้น บริษัทกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประชุมปรึกษาหารือใด ๆ ดังนั้น ความเข้าใจและการตระหนักถึง SVLK จึงอยู่ในระดับต่ำ

(3) ปัญหาการปฏิบัติตามข้อกำหนด ของวิสาหกิจขนาดเล็ก

ประเด็นปัญหาหลายประการ เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม SVLK ของวิสาหกิจขนาดเล็ก ได้แก่

- การขาดแคลนการจัดหาไม้ที่ถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสในการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและทำให้การขับเคลื่อนการบังคับใช้ SVLK ช้าลง
- ประสิทธิภาพของการตัดโค่นและการผลิตไม้ที่ต่ำเป็นข้อจำกัดในการจัดหาไม้ เนื่องจาก การตัดโค่นและการผลิตไม้ที่ไม่ได้คุณภาพก่อให้เกิดของเสียจากกระบวนการ
- ผู้ปลูกไม้รายเล็กที่ไม่ได้ผลิตไม้จำนวนมาก เช่น ในป่าชุมชน ซึ่งไม่ได้เป็นหุ้นส่วนกับกลุ่มใดนอกเหนือจากกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรป่าชุมชนในเมืองชาวได้รับการช่วยเหลือให้ได้รับใบรับรอง SVLK แต่ปรากฏว่า SVLK ไม่ได้รับการใส่ใจจากเกษตรกรป่าชุมชน พ่อค้าไม้ และโรงเลื่อยในท้องถิ่น เนื่องจาก ราคาไม้ไม่ได้ถูกกำหนดจากการมีหรือไม่มีใบรับรอง แต่กำหนดโดยคุณภาพและปริมาตร ซึ่งดูเหมือนว่า SVLK จะมีต้นทุนธุรกรรมที่สูงและมีผลประโยชน์ที่ต่ำ ต่อการทำงานของป่าชุมชน⁶⁵

(4) ธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่เป็นทางการ (ไม่มีการจดทะเบียนธุรกิจ)

ธุรกิจไม้รายเล็กมีอยู่จำนวนมาก แต่ไม่มีการจดทะเบียนธุรกิจและไม่มีในฐานข้อมูลของสำนักงานอำเภอ ทำให้ไม้จากแหล่งดังกล่าวไม่อยู่ในการควบคุมของกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งไม้จากแหล่งที่มาเหล่านี้มีอยู่ในตลาดจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน

⁶⁴ Ibid., 27.

⁶⁵ Ibid., 29.

(5) การขาดแคลนหน่วยตรวจพิสูจน์ (Verification Bodies)

ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่หน่วยตรวจพิสูจน์ไม่เพียงพอต่อความต้องการตรวจรับรอง แม้ว่าจะมีองค์กรเอกชนต่างชาติที่มีความรู้และประสบการณ์มาสมัครขอขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยตรวจพิสูจน์ แต่องค์กรเหล่านี้ถูกกีดกันจากรัฐมนตรีป่าไม้แห่งชาติ

จากบทเรียนของอินโดนีเซียที่ได้จากรายงานนี้ ถือว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่ประเทศไทย ควรจะนำมาพิจารณาประกอบการพิจารณาหาแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้ (ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ถูกควบคุม) ต่อไป

3.3.3 การรับรองไม้ในพื้นที่เกษตรกรรม ของประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนาม ได้เริ่มเจรจา VPA เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553 โดยการเจรจาสำเร็จและลงนามรับรองเอกสารเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 โดยที่ TLAS ของเวียดนาม ใช้ระบบการควบคุมโดยรัฐ (National-Led System) และขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศเวียดนาม

ปัจจุบัน แม้ว่าเวียดนามจะยังไม่ได้รับใบอนุญาต FLEGT แต่รูปแบบการตรวจสอบและรับรองไม้ของเวียดนาม มีประเด็นที่น่าใจและอาจนำมาพิจารณาประกอบกับการรับรองไม้ของไทยได้

1) ลักษณะสำคัญของ VNTLAS

จากการศึกษาโครงสร้างของ VNTLAS มีลักษณะสำคัญที่น่าสังเกต ดังนี้

(1) จำแนกข้อกำหนดในการตรวจสอบและรับรองผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการภาคครัวเรือน ซึ่งมีความเข้มข้นในการตรวจสอบและรับรองที่ต่างกัน

โครงสร้างและเนื้อหาของ LD ได้รับการพัฒนาขึ้นสำหรับกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นองค์กร (Organisations) และ กลุ่มที่เป็นภาคครัวเรือน (Households)

“องค์กร” ภายใต้ VNTLAS ได้แก่ บริษัทที่ทำธุรกิจภาคป่าไม้ รัฐวิสาหกิจป่าไม้ คณะกรรมการจัดการการคุ้มครองป่าไม้ คณะกรรมการจัดการการใช้ประโยชน์ป่าไม้กรณีพิเศษ และสหกรณ์และวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนใด ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน และที่มีการจดทะเบียนธุรกิจ⁶⁶

“ครัวเรือน” ภายใต้ VNTLAS ได้แก่ ครัวเรือน ปังเจกบุคคล ชุมชนหมู่บ้าน และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ภายในประเทศ ที่ไม่ใช่ “องค์กร” สำหรับธุรกิจภาคครัวเรือน ซึ่งจ้างแรงงานมากกว่า 10 คน โดยหลักทั่วไปจะต้องจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจและจะได้รับการพิจารณาว่าเป็น “องค์กร” ในการบังคับใช้ VNTAS⁶⁷

⁶⁶ EU-Vietnam FLEGT VPA, Annex 5, p. 4.

⁶⁷ Ibid.

โดยที่ภาคผนวก LD ได้อธิบายถึงวิธีการใช้งานตาราง LD ที่มีความแตกต่างกันระหว่าง “กลุ่มองค์กร” และ “กลุ่มครัวเรือน” ไว้ 3 ประการ ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้อกจากที่บ้านและที่สวน ดังนี้

- LD สำหรับครัวเรือน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ 7 ว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการตัดโค่นไม้จากพื้นที่เพาะปลูก ในสวนในบริเวณบ้าน ในพื้นที่เกษตรกรรม และต้นไม้ที่ขึ้นอยู่กระจัดกระจายทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้ ไม่บังคับใช้กับ “กลุ่มองค์กร”
- หลักเกณฑ์ในเรื่องการปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการจดทะเบียนธุรกิจ และการนำเคลื่อนที่ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัด ไม่บังคับใช้กับ “กลุ่มครัวเรือน”
- “กลุ่มครัวเรือน” อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องการปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยภาษีเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อกำหนดเรื่องแรงงาน

(2) *จำแนกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับไม้ยางพารา ไว้เป็นการเฉพาะ*

จากโครงสร้างนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการตัดโค่นต้นยางพาราซึ่งข้อกำหนดที่แตกต่างไปจากไม้ชนิดอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากยางพาราเป็นพืชส่งออกที่ทำรายได้ให้กับเวียดนามเป็นอันดับสองรองจากข้าว ปริมาณการส่งออกที่สูงไม่ใช่เพียงเพราะมีพื้นที่ปลูกจำนวนมากเท่านั้น แต่เนื่องจากการพัฒนาระบบการจัดการพื้นที่ การปลูก และการปรับปรุงการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ประเทศเวียดนามได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราทั้งในประเทศและนอกประเทศ และมีนโยบายในการส่งเสริมการปลูกยางพาราสำหรับเกษตรกรรายย่อยให้มากขึ้น โดยรัฐบาลเวียดนามมีความคาดหวังว่าจะสามารถผลิตยางพาราธรรมชาติได้ 1 ล้านตันในปี 2563 ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตยางรถและผลิตภัณฑ์จากยางพาราธรรมชาติ และส่งเสริมการปลูกยางใหม่ในพื้นที่ปลูกยางเดิม โดยคาดว่าจะสามารถผลิตไม้ยางสำหรับป้อนเข้าสู่โรงเลื่อยได้ปีละประมาณ 500,000 ลูกบาศก์เมตร ในปี 2553 และ 1 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2563 เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้ไม้ยางพาราเป็นวัตถุดิบในการผลิตเพื่อการส่งออก⁶⁸

(3) *การได้รับใบอนุญาต FLEGT ขึ้นอยู่กับการมีเอกสารตามข้อกำหนดของ VNTLAS อย่างถูกต้องครบถ้วน*

“ชุดเอกสารของไม้ที่ถูกกฎหมาย” (หรือชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้) คือ ชุดของเอกสารการบันทึกเกี่ยวกับการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่จัดทำและจัดเก็บโดยองค์กรและครัวเรือน และถูกนำเคลื่อนที่ไปพร้อมกับผลิตภัณฑ์จากไม้ในกระบวนการของการตัดโค่น การค้า การขนส่ง การแปรรูป และเก็บในคลังสินค้า⁶⁹

⁶⁸ สถาบันพลาสติก, Demand & Supply ยางในกลุ่มประเทศ AEC: ประเทศเวียดนาม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://rubber.oie.go.th> เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2561.

⁶⁹ EU-Vietnam FLEGT VPA, Annex II, p. 6.

สำหรับชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่ใช้สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. คำขออนุญาต FLEGT (Application)
2. สัญญาขายหรือเอกสารอื่นที่เทียบเท่ากัน (Sale Contract)
3. บัญชีรายการไม้ (Packing List)
4. ใบส่งสินค้า ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด (Invoice)
5. เอกสารเพิ่มเติมอื่น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับขั้นตอนที่กำหนดเฉพาะสำหรับแหล่งที่มาของไม้บาง

แหล่ง เช่น รายงานการติดตามไม้ เป็นต้น

โดยที่ขั้นตอนในการขออนุญาต FLEGT คือ (1) ยื่นคำขอพร้อมชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้ (2) ตรวจสอบเอกสารคำขอ หากพบว่ามีความเสี่ยง จะต้องส่งให้ผู้มีอำนาจตรวจพิสูจน์ภายใต้ TLAS หรือหน่วยงานตรวจพิสูจน์อื่น ตรวจสอบและชี้แจงถึงความถูกต้องของไม้ที่นำเข้า (3) การพิจารณาออกใบอนุญาต หากชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้เป็นไปตามข้อกำหนดของ VNTLAS ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต จะออกใบอนุญาตให้สำหรับการขนส่งนั้น หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดจะต้องปฏิเสธคำขอ และหากเป็นกรณีที่น่าสงสัยให้เข้าสู่วิธีการตรวจสอบการทวงถามต่อไป

2) การรับรองไม้ ในที่สวนในบริเวณบ้าน ในพื้นที่เกษตรกรรม และไม้ที่ขึ้นกระจาย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงกรณีการควบคุมการทำไม้ที่มีไม้หายากหรือที่ใกล้สูญพันธุ์ ออกจากที่บ้าน และพื้นที่เกษตรกรรม ในกิจการภาคครัวเรือน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแนวทางการรับรองไม้ของไทยต่อไป ซึ่งประเด็นสำคัญในการตรวจสอบและรับรองการทำไม้ที่ออกจากที่บ้าน และพื้นที่เกษตรกรรมลักษณะดังกล่าว ปรากฏดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 หลักเกณฑ์สำหรับกิจการภาคครัวเรือน ในการทำไม้ที่มีใช้ไม้หายากหรือที่ใกล้สูญพันธุ์ ออกจากพื้นที่เกษตรกรรม ตาม VNTLAS

หลักการ		เอกสาร/ ตัวตรวจพิสูจน์	ผู้ออกเอกสาร	ผู้อนุมัติ/รับรอง	ผู้ตรวจพิสูจน์
การตัดโค่นไม้	1. ก่อนการตัดโค่น	บันทึกรายงานพื้นที่และปริมาณไม้	เจ้าของสวน	คณะกรรมการชุมชน	เจ้าหน้าที่ป้องกันป่าไม้ทุกระดับ
	2. หลังการตัดโค่น ⁷⁰ (สำหรับไม้ที่ไม่ต้องตีตรา)	บัญชีรายการไม้ 1 (Packing List 1)	เจ้าของสวนหรือผู้ตัดโค่น	เจ้าของสวนหรือผู้ตัดโค่น (Self-Certify)	เจ้าหน้าที่ป้องกันป่าไม้ทุกระดับ
การขนส่งและการค้า	1. ชุดของเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ถูกกฎหมาย	บัญชีรายการไม้ 2 (Packing List 2) ⁷¹	เจ้าของไม้	เจ้าของไม้ (Self-Certify)	เจ้าหน้าที่ป้องกันป่าไม้ทุกระดับ

สำหรับกิจการภาคครัวเรือน LD มีหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการทำไม้ที่มีใช้ไม้หายากหรือที่ใกล้สูญพันธุ์ ออกจากที่บ้านและพื้นที่เกษตรกรรมไว้ โดยมีสาระสำคัญในการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ดังกล่าว ดังนี้

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับความถูกต้องและการตรวจพิสูจน์

ใน LD สำหรับผู้ประกอบการภาคครัวเรือน ไม่ได้รวมเอาตัวตรวจพิสูจน์ ที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดิน สำหรับต้นไม้ที่ตัดโค่นมาที่บ้านและพื้นที่การเกษตร (และไม้ที่ขึ้นอยู่กระจัดกระจายทั่วไป) ไว้ เนื่องจากต้นไม้เหล่านี้ ไม่ได้เข้าหลักเกณฑ์การเป็นสวนป่าที่ได้รับการแบ่งเล็ง หรือไม่เป็นการปลูกในพื้นที่ที่ไม่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดิน⁷²

เมื่อมีความประสงค์จะตัดโค่น ก่อนการตัดโค่น ผู้ประกอบการภาคครัวเรือนจะต้องยื่นบันทึกรายงานพื้นที่ที่จะทำการตัดโค่น ชนิดพันธุ์ และปริมาตรของต้นไม้ที่จะตัดออกจากที่บ้านและพื้นที่การ

⁷⁰ สำหรับไม้หายากหรือที่ใกล้สูญพันธุ์ซึ่งมีขนาดตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้รับการตีตรา และจะต้องมีเอกสาร คือ 1) เอกสารบันทึกการประทับตรา จัดทำโดยเจ้าของสวน และอนุมัติโดยเจ้าหน้าที่คุ้มครองป่าไม้ในท้องถิ่น และ 2) บัญชีรายการไม้ 1 จัดทำและอนุมัติโดยเจ้าหน้าที่คุ้มครองป่าไม้ในท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับระบบของประเทศไทยในเรื่องการขออนุญาตทำไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน

⁷¹ กรณีที่ผู้ขายเป็น “องค์กร” ให้มีใบส่งของ (Invoice) ด้วย

⁷² EU-Vietnam FLEGT VPA, Annex II, p. 4.

เกษตรกร ต่อคณะกรรมการชุมชนเพื่อการกำกับดูแลและการควบคุม⁷³ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายอ้างอิงสำหรับอำนาจการตรวจสอบและรับรองนี้ อ้างถึงหนังสือเวียนซึ่งออกเมื่อปี พ.ศ. 2559⁷⁴ ซึ่งเป็นปีก่อนหน้าที่จะมีการลงนามรับรองเอกสาร VPA

หลังจากตัดโค่นแล้ว ให้ผู้ประกอบการภาคครัวเรือนจัดทำและรับรองบัญชีรายการไม้ด้วยตนเอง (Self-Certify)⁷⁵ โดยอาจทำโดยเจ้าของสวนเองหรือผู้ที่ตัดโค่นไม้ก็ได้ เพื่อที่จะส่งมอบบัญชีรายการไม้ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้ขนส่งต่อไป

โดยที่กระบวนการตรวจพิสูจน์ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันป่าไม้ในทุกระดับ

(2) การควบคุมห่วงโซ่อุปทานและการตรวจพิสูจน์

ในการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ไม้จากที่บ้านและพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเคลื่อนที่ออกจากพื้นที่แล้ว การจัดการข้อมูลเพื่อควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ดำเนินการโดยผู้ซื้อและผู้ขายในแต่ละธุรกรรม และตรวจพิสูจน์โดยหน่วยงานการป้องกันป่าไม้ ปรากฏดังตารางที่ 6

สำหรับไม้จากที่บ้านและพื้นที่เกษตรกรรม ที่เข้าสู่โรงงานแปรรูปและโรงงานค้าไม้ ที่มีลักษณะเป็น “องค์กร” (มีผู้ประกอบการภาคครัวเรือน) มีหน้าที่บันทึกปริมาณไม้เข้าและออกในบัญชีไม้ประจำโรงงาน (Entry and Exit Books) และได้รับการตรวจพิสูจน์โดยเจ้าหน้าที่ป้องกันป่าไม้

ตารางที่ 6 การจัดการข้อมูลไม้ ที่มาจากที่บ้านและพื้นที่การเกษตร ที่มีการเคลื่อนที่ใน VNTLAS⁷⁶

ลำดับ ที่	CCP	ผู้รับผิดชอบในการจัดการและการเก็บรักษาเอกสารของ “ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้”		
		ผู้ขาย (เก็บต้นฉบับ/ สำเนา เป็นเวลา 5 ปี)	ผู้ซื้อ (ต้นฉบับ เป็น เวลา 5 ปี)	หน่วยงานการป้องกันป่าไม้ (ต้นฉบับ/สำเนา ไม่มีกำหนด ระยะเวลา)
B1	การขนส่งและ การค้า ลำดับที่ 1	1. บัญชีรายการไม้ 1 – ต้นฉบับ 2. บัญชีรายการไม้ 2 – สำเนา	1. บัญชีรายการไม้ 2 – ต้นฉบับ	1. บัญชีรายการไม้ 1 – สำเนา 3. บัญชีรายการไม้ 2 หรือบัญชี รายการไม้ (N) – ต้นฉบับ

⁷³ Ibid.

⁷⁴ EU-Vietnam FLEGT VPA, Annex V/Appendix 1: DEVELOPMENT, VERIFICATION AND APPROVAL OF LEGALITY VERIFIERS FOR HOUSEHOLDS, p. 17.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ EU-Vietnam FLEGT VPA, Annex V, TABLE 6. Management of Information on Timber in Circulation in VNTLAS after Points of Entry in the Supply Chain for Timber from Concentrated Plantation Forest, Garden, Farm, Dispersed Tree and Rubber for Households, p. 19-20.

ตารางที่ 6 การจัดการข้อมูลไม้ ที่มาจากที่บ้านและพื้นที่การเกษตร ที่มีการเคลื่อนที่ใน VNTLAS (ต่อ)

ลำดับ ที่	CCP	ผู้รับผิดชอบในการจัดการและการเก็บรักษาเอกสารของ “ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้”		
		ผู้ขาย (เก็บต้นฉบับ/ สำเนา เป็นเวลา 5 ปี)	ผู้ซื้อ (ต้นฉบับ เป็น เวลา 5 ปี)	หน่วยงานการป้องกันป่าไม้ (ต้นฉบับ/สำเนา ไม่มีกำหนด ระยะเวลา)
B2	การขนส่งและ การค้า ลำดับที่ 2 และถัดไป	1. บัญชีรายการไม้ 2 หรือบัญชีรายการไม้ (N) – ต้นฉบับ 2. บัญชีรายการไม้ 3 หรือบัญชีรายการไม้ (N+1) – สำเนา	1. บัญชีรายการไม้ 3 หรือบัญชีรายการ ไม้ (N+1) – ต้นฉบับ	1. บัญชีรายการไม้ 2 หรือบัญชี รายการไม้ (N) – สำเนา 2. บัญชีรายการไม้ 3 หรือบัญชี รายการไม้ (N+1) – ต้นฉบับ
B3	โรงงานแปรรูป	1. ชุดเอกสารของ ผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ B1 หรือ B2	1. บัญชีรายการไม้ – ต้นฉบับ	1. ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์ จากไม้ที่ B1 หรือ B2 2. บัญชีรายการไม้ - ต้นฉบับ
B4	การส่งออก	1. ชุดเอกสารของ ผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ B1 หรือ B2 หรือ B3 2. ใบส่งของ ตาม ข้อกำหนดของ กระทรวงการคลัง – สำเนา 3. บัญชีรายการสินค้า – สำเนา 4. เอกสารเพิ่มเติม อื่นๆ (เช่น บันทึก การติดตาม กรณีไม้ หายาก/ที่ใกล้สูญ พันธุ์) 5. ใบอนุญาต FLEGT (หากส่งออกไป ตลาดยุโรป)	ชุดเอกสารของ ผลิตภัณฑ์จากไม้ ซึ่ง เป็นของผู้นำเข้าใน ประเทศปลายทาง	1. ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์ จากไม้ที่ B1 หรือ B2 หรือ B3 – สำเนา 2. ใบส่งของ ตามข้อกำหนด ของกระทรวงการคลัง – สำเนา 3. บัญชีรายการสินค้า – สำเนา 4. เอกสารเพิ่มเติมอื่น ๆ

จากการศึกษาการทำไม้อกจากที่บ้านและพื้นที่เกษตรกรรมของเวียดนาม พบว่า มีลักษณะโครงสร้างที่คล้ายคลึงกันกับการขึ้นทะเบียนสวนป่าของประเทศไทย แต่การจัดทำเอกสารและการตรวจสอบไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ แต่เป็นการจัดทำและตรวจสอบกันเองระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ เจ้าของสวน ชุมชน (โดยผู้นำชุมชน) และผู้ซื้อหรือผู้ขนส่ง

จากตัวอย่างระบบการรับรองไม้ทั้งสามตัวอย่างข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เป็นการรับรองที่มียอมรับได้ตาม TLAS กล่าวคือ ระบบการรับรองโดยหน่วยงานรัฐเนื่องจากจะต้องมีการตรากฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น ย่อมเป็นระบบที่น่าเชื่อถือตามหลักการของ TLAS และสำหรับระบบการรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศของอินโดนีเซียเป็นระบบที่ได้รับใบอนุญาต FLEGT แล้ว สำหรับระบบการรับรองไม้ของเวียดนามที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมรับรองนั้น แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศเวียดนามยังไม่ได้รับใบอนุญาต FLEGT แต่การลงนามรับรองเอกสาร VPA ย่อมเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าสหภาพยุโรปยอมรับระบบการรับรองในลักษณะดังกล่าว

บทที่ 4

วิเคราะห์ทางเลือกและแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้

ระบบประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้ หรือ TLAS จำเป็นต้องจัดทำขึ้นเพื่อการเข้าทำ FLEGT VPA และเมื่อการเจรจาทำความตกลงบรรลุผล ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานของ TLAS อย่างไรก็ดี TLAS จะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางกฎหมายและระบบการควบคุมตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานการทำไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่บังคับอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน แต่ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่นำมาสู่การศึกษานี้ คือ มีช่องว่างบางประการในการตรวจพิสูจน์ถึงความถูกต้องกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของไม้ท่อน ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยกรมป่าไม้ และไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานใดควบคุมตรวจสอบ ซึ่งหากไม่ดำเนินการหาแนวทางแก้ไข ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ดังกล่าวก็จะไม่สามารถเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS และขอรับใบอนุญาต FLEGT เพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรปได้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานก็จะได้รับผลกระทบ

อย่างไรก็ดี การควบคุมการทำไม้อย่างพาราหรือไม้ที่ไม่ถูกควบคุมในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการที่ไม่เข้มงวด เช่นเดียวกับไม้ในที่ดินของรัฐ หากแต่จะต้องมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ ดังนั้น ในบทนี้ จึงจะทำการวิเคราะห์ถึงแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

4.1 ทางเลือกของระบบการรับรองไม้

การรับรองไม้ตาม TLAS จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการคือ ระบบการรับรองไม้จะต้อง (1) มีความน่าเชื่อถือ และ (2) ขึ้นอยู่กับกฎหมายและกลไกการควบคุมที่บังคับใช้อยู่ในประเทศผู้ผลิตไม้

(1) ความน่าเชื่อถือของระบบการรับรองไม้

ในการซื้อขายไม้ หากเป็นการซื้อขายตรงระหว่างผู้ผลิตไม้กับผู้บริโภค โดยผู้บริโภคมาเลือกซื้อไม้ด้วยตนเองที่สวน เกษตรกรอาจทำการรับรองตนเองแก่ผู้บริโภคได้ แต่ในความเป็นจริงกรณีนี้เช่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะไม้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการแปรรูปก่อนที่จะนำไปใช้ประโยชน์ ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ทำการแปรรูปไม้ด้วยตนเอง แต่จะรับซื้อจากผู้แปรรูปหรือผู้ค้าไม้แปรรูป ดังนั้น กระบวนการผลิตและการซื้อขายไม้ก่อนถึงมือผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบและรับรองที่น่าเชื่อถือในทุก ๆ จุดที่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือมีการถ่ายโอนไม้

กรณีของการรับรองไม้อย่างพารา จุดควบคุมที่สำคัญที่จะต้องมีการตรวจสอบและรับรอง คือ สวนอย่างพารา ลานกองไม้ของพ่อค้า และโรงงานแปรรูปรายแรก โดยในแต่ละจุดควบคุม จะต้องดำเนินการ

ตามองค์ประกอบของ TLAS ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีการรับรองความถูกต้องของไม้ (2) มีการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และ (3) มีการตรวจพิสูจน์ ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้จะต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อประกันว่าไม่มีไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ใน TLAS ก่อนที่จะไปสู่ขั้นตอนการออกใบอนุญาต FLEGT

(1.1) การรับรองความถูกต้องของไม้

การรับรองความถูกต้องของไม้ ประกอบด้วย การรับรองแหล่งที่มา การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ และการบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่ซื้อขายและนำเคลื่อนที่

การรับรองเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการตรวจสอบพบว่าไม้ที่จะให้การรับรองนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การรับรองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ (1) มีหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการตรวจสอบ (2) ทำการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ และ (3) ให้การรับรอง

กฎหมายทรัพย์สินตามกฎหมายเศรษฐกิจศาสตร์ กล่าวว่า ทรัพย์สินจะมีมูลค่าก็ต่อเมื่อสามารถใช้ประโยชน์และสามารถโอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งการโอนเปลี่ยนมือหรือการซื้อขายจะเกิดขึ้นได้ ผู้ซื้อจะต้องมั่นใจว่าสินค้าที่ซื้อมานั้นตนจะต้องได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และสามารถโอนเปลี่ยนมือไปยังผู้ซื้อรายต่อไปได้ ซึ่งวิธีการที่นำมาใช้ในการยืนยันกรรมสิทธิ์ คือ การจดทะเบียน (Registration) และการจัดทำบันทึกอย่างเป็นทางการ (Official Witness) บันทึกดังกล่าวจะต้องได้รับการยืนยันความถูกต้องของข้อมูล หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “โนตารี” (Notary) อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำบันทึกอย่างเป็นทางการนี้จะต้องดำเนินการโดยบุคคลสองฝ่ายเสมอ คือ เจ้ากรรมสิทธิ์และผู้ร่วมยืนยันกรรมสิทธิ์

หลักการดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับความประสงค์ของ VPA ที่ผู้ซื้อหรือผู้นำเข้าในสหภาพยุโรปต้องการมั่นใจว่าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่จะนำเข้าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากไม้และผลิตภัณฑ์ที่ซื้อขายในห่วงโซ่อุปทาน ไม่ได้รับการจดทะเบียน ย่อมต้องมีการจัดทำบันทึกอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ บันทึกดังกล่าวจะต้องมีผู้ที่ร่วมยืนยันความถูกต้อง ซึ่งผู้ที่จะสามารถยืนยันได้จำเป็นต้องมีความน่าเชื่อถือและทราบหรือมีข้อมูลที่จะทำการยืนยัน

(1.2) การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน

การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน คือ การควบคุมปริมาณไม้ถูกกฎหมายที่มีอยู่ใน TLAS เพื่อป้องกันไม่ให้ไม้ผิดกฎหมายเข้ามารวมอยู่ด้วย ดังนั้น ไม่ว่าไม้ถูกกฎหมายจะเคลื่อนที่ หรือถูกจัดเก็บไว้ ณ ที่ใด ๆ ปริมาณรวมของไม้จะต้องตรงกับไม้ที่ตัดโค่นออกมาจากแหล่งที่มาที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมปริมาณไม้ที่ถูกกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำบัญชีพร้อมทั้งอ้างอิงย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของไม้

(1.3) การตรวจพิสูจน์

สำหรับไม้ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมตรวจสอบการตัดโค่นและการขนส่ง หากไม่มีหลักฐานการรับรอง ย่อมไม่ถือว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากกรณีเป็นที่สงสัย พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีอำนาจในการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย

หรือไม่ แต่การพิจารณาพิสูจน์ยอมตกลงอยู่กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น องค์ประกอบในเรื่องการตรวจพิสูจน์จึงมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วและสามารถอ้างอิงหลักการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นี้ได้

ดังนั้น จะเห็นว่า องค์ประกอบการรับรองไม้ที่ยังไม่สอดคล้องกับ TLAS ที่จำเป็นต้องหาแนวทางปรับปรุง คือ การรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้และการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน

(2) กฎหมายและกลไกการควบคุมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาฐานทางกฎหมายและความเป็นไปได้ในการออกแบบทางเลือกสำหรับการรับรองไม้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 พบว่าทางเลือกที่เป็นไปได้มี 3 ทางเลือก คือ (1) การรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee Systems: PGS) (2) การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ และ (3) การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก (Third Party Certification Body: CB)

4.1.1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

คำว่า “ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม” หรือระบบชุมชนรับรอง (Participatory Guarantee Systems: PGS) เป็นระบบการรับรองที่ใช้อย่างเป็นสากลในการทำเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเป็นการรับประกันคุณภาพผลผลิตอินทรีย์ ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ นักพัฒนา นักวิชาการ และผู้บริโภค โดยอาศัยกระบวนการทางสังคมในการมีส่วนร่วม การรับรองแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบที่สมาชิกกลุ่มผู้ผลิตหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกันเอง กล่าวคือ การรับรองเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่ม โดยชุมชนหรือองค์กรผู้ผลิตเอง (First Party Certification) หรือโดยผู้ซื้อผลผลิตจากเกษตรกร (Second Party Certification)⁷⁷

การรับรองแบบมีส่วนร่วมของเกษตรอินทรีย์ ได้รับการพัฒนามาจากการรับรองตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยบุคคลภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการรับรองเกษตรกรรายย่อย และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของเกษตรอินทรีย์

องค์ประกอบของการรับรองแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ

1. ผู้รับการรับรอง
2. เกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบเพื่อออกใบรับรอง คือ มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์
3. ผู้ให้การรับรอง ดำเนินการโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มหรือผู้นำชุมชนหรือองค์กรเกษตรกรในท้องถิ่น ซึ่งผู้ขอรับการรับรองเป็นสมาชิกอยู่ หรือผู้ซื้อผลผลิตจากเกษตรกร

⁷⁷ สำนักงานพาณิชย์, เอกสารนำเสนอ ระบบการรับรองเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.organic.moc.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือการตรวจรับรองเท่านั้น แต่มีนัยสำคัญของการประสานความร่วมมือ เสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนทัศนะ โปร่งใส บนพื้นฐานของความไว้วางใจ ทำให้เกิดพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหมาะกับเกษตรกรรายย่อย⁷⁸

ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการรับรองดังกล่าว เป็นระบบที่น่าสนใจและควรนำมาปรับใช้แก่กรณีการรับรองไม้ เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้กับเกษตรกรรายย่อย ไม่มีค่าใช้จ่ายในการขอรับการรับรอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาการรับรองไม้ในส่วนในบริเวณบ้าน พื้นที่เกษตรกรรม และไม้ที่ขึ้นอยู่ทั่วไปบนที่ดินเอกชน ใน VPA ของประเทศเวียดนาม พบว่ามีลักษณะการรับรองที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้รับรองกันเอง เช่นเดียวกัน

1) หลักการที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำระบบการรับรอง

เพื่อให้การรับรองไม้ที่อาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความรู้สึกลงหนในต้นไม้และไม้ที่ตนเป็นเจ้าของ และผู้มีส่วนได้เสียได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง การออกแบบระบบการรับรอง จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องถือว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้เป็นตัวหลัก (Main Actor) ในการแก้ปัญหาของตนเอง

การรับรองไม้ ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของเกษตรกรหรือเจ้าของต้นไม้ ผู้นำชุมชน ผู้ซื้อไม้ เป็นต้น ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการรับรองได้อย่างเต็มที่

(2) รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

รัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้เกี่ยวกับความสำคัญในการรับรองไม้ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักว่าการรับรองไม้ คือการมีส่วนร่วมในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าเป็นสำคัญและประชาชนจะได้รับประโยชน์ในด้านการค้า นอกจากนี้ รัฐควรมีเครื่องมือ เช่น ระบบการลงทะเบียนต้นไม้ (E-Tree) เพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการรับรองไม้ อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องไม่เข้าไปครอบงำกระบวนการทำงานของระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว

(3) การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของระบบเดิมที่เป็นอยู่

การจัดทำระบบการรับรองไม้ จะต้องพัฒนาจากพื้นฐานของการทำการเกษตรของเกษตรกรและกระบวนการซื้อขายไม้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ตามผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ในบทที่ 3

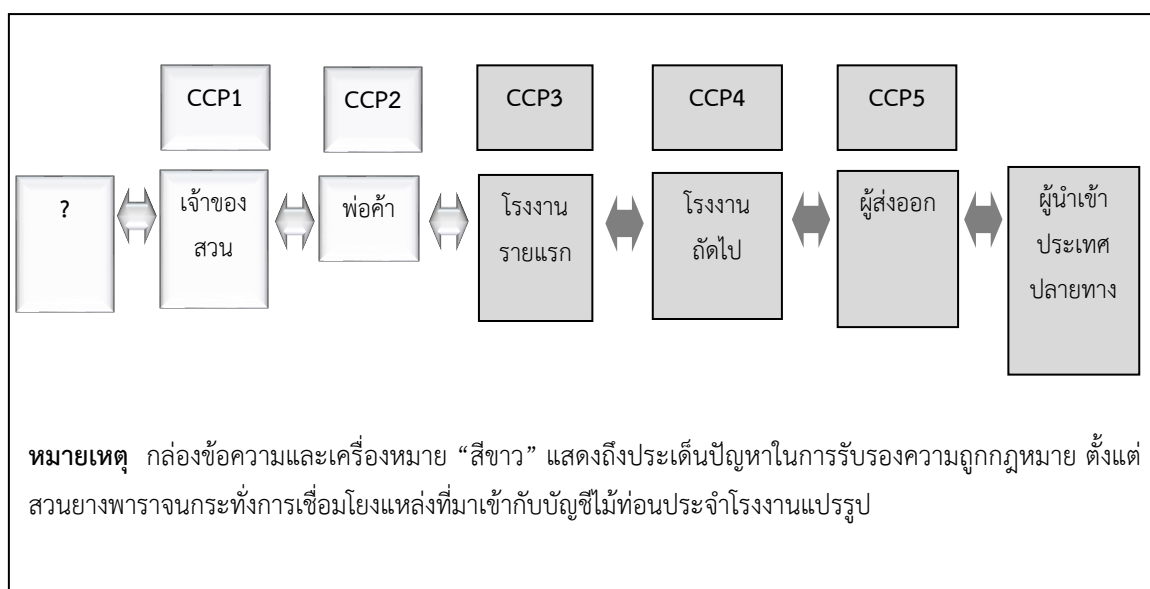
⁷⁸ อ้างแล้วข้างบนนี้.

(4) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีความชัดเจนและจริงใจ

รัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลระบบการรับรองไม้ และ TLAS ที่จะทำให้ขึ้นกับสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน นำเสนอผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างจริงใจ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ VPA อย่างเต็มที่

2) ความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม

ระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม จะต้องคำนึงถึงจุดควบคุมที่จะทำการรับรองไม้ หลักเกณฑ์การรับรองไม้ในแต่ละจุดควบคุม และความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม ซึ่งแสดงไว้ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 ความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม

จากภาพที่ 12 ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ “ไม้ที่ได้รับมา” และ “ไม้ที่จำหน่ายออกไป” ในแต่ละจุดควบคุม ซึ่งผู้เกี่ยวข้องหลัก คือ ผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้ขนส่ง

สำหรับ บุคคลที่ร่วมรับรองว่าเจ้าของสวนเป็นผู้มี “กรรมสิทธิ์” ในต้นไม้ และต้นไม้ “ขึ้นอยู่ในที่ดินนั้น” จริง จะพิจารณารายละเอียดในหัวข้อถัดไป

3) วิธีการยืนยันกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ที่จะโค่นขาย

เนื่องด้วยต้นไม้ เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย ดังนั้น วิธีการที่จะยืนยันกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ คือ การจัดทำบันทึกอย่างเป็นทางการ (Official Witness) หรือเรียกว่า “บันทึกการแจ้งตัดโค่น”

บันทึกการแจ้งตัดโค่น ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. เจ้าของสวน เป็นผู้จัดทำบันทึก โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อทราบถึงแหล่งที่มาของไม้ ชนิดพันธุ์และจำนวนต้นไม้ที่จะทำการตัดโค่น เพื่อการควบคุมปริมาณไม้คงเหลือในพื้นที่ และควบคุมปริมาณไม้ที่จะเข้าสู่ TLAS
2. ผู้รับแจ้ง จะต้องเป็นผู้ที่สามารถให้การยืนยันได้ว่าเจ้าของสวนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ซึ่งได้ตัดโค่นในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่จะให้การยืนยันได้ จึงควรเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเจ้าของสวน ขอบเขตพื้นที่ดิน และข้อมูลต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินนั้น

4) ผู้รับแจ้งและลงนามในบันทึกการแจ้งตัดโค่น

ตามระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมของสินค้าเกษตรอินทรีย์ จะเห็นว่า เกษตรกรที่จะขอรับการรับรองจะต้องเป็นสมาชิกของชุมชน กลุ่มหรือองค์กรการเกษตรนั้นเสียก่อน ผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตร จึงจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกได้

สำหรับระบบการรับรองไม้ จากการศึกษากฎหมายและระบบการควบคุมดูแลเกษตรกรของกลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน พบว่ามี บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อาจพัฒนาบทบาทหน้าที่ไปสู่การเป็นผู้รับแจ้งการตัดโค่นไม้ สรุปได้ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 อำนาจหน้าที่ ของผู้นำชุมชน องค์กร หน่วยงาน กลุ่มเกษตรกร เกี่ยวกับการรับแจ้งการโต้แย้งไม่ยอมรับ

ผู้รับแจ้ง หลักเกณฑ์	กำหนด/ผู้ใหญ่บ้าน	กยท.	สำนักงานเกษตรอำเภอ	กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ เป็นต้น ที่มีการ จัดตั้งตามกฎหมาย	ระบบการลงทะเบียนต้นไม้ (E-Tree) ของกรมป่าไม้
1. อำนาจหน้าที่ของ กลุ่ม/ชุมชน ในการ ควบคุมดูแลสมาชิก	มาตรา 27 28 34 34 ทวิ และ 35 แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457	มาตรา 9 36 และ 52 แห่ง พระราชบัญญัติการยางแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2558	- ม . 10 (3) แ ท ง พระราชบัญญัติเศรษฐกิจ การเกษตรพ.ศ. 2522 ระเบียบ - คณะกรรมการนโยบาย และแผนพัฒนาการเกษตร และสหกรณ์ว่าด้วยการขึ้น ทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2554	- กฎหมายที่รองรับการจัดตั้ง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิ ส า ห กิจ นั น ไ้ด้ แ ก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 - ข้อบังคับการจัดตั้งกลุ่ม และ อำนาจหน้าที่ของกลุ่ม	ไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ กำกับควบคุมการทำไม้ของผู้ที่ ลงทะเบียนต้นไม้ในระบบ E- Tree
2. ผู้แจ้งการโต้แย้งเป็น สมาชิก	ฐานความเป็ลูกบ้าน	เกษตรกรสวนยางที่ขึ้น ทะเบียน	เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน	สมาชิกที่สมัครเป็นสมาชิก	การลงทะเบียนเพื่อใช้ระบบ ไม่ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ของ กรมป่าไม้ในการควบคุม
3. อำนาจหน้าที่ในการ ตรวจตรา/ทราบข้อมูล เกี่ยวกับที่ดิน	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย	- การลงนามรับรองจากเจ้า พนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าของ ที่ดินข้างเคียง - อำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบ รังวัด	กำหนดขั้นตอนการลง ตรวจสอบพื้นที่ สำหรับพืช บ าง ชนิด (รวม ถึง ยางพารา) ดำเนินการโดย เจ้าพนักงานท้องถิ่น	การลงสำรวจพื้นที่สมาชิก	ผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ให้ข้อมูล แต่ไม่มีการสำรวจพื้นที่ หรือ ข้อกำหนดให้มีการรับรองจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตารางที่ 7 อำนาจหน้าที่ ของผู้นำชุมชน องค์กร หน่วยงาน กลุ่มเกษตรกร เกี่ยวกับการรับแจ้งการตัดโค่นไม้ยางพารา (ต่อ)

ผู้รับแจ้ง หลักเกณฑ์	กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	กยท.	สำนักงานเกษตรอำเภอ	กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ เป็นต้น ที่มีการ จัดตั้งตามกฎหมาย	ระบบการลงทะเบียนต้นไม้ (E-Tree) ของกรมป่าไม้
4. มีฐานข้อมูลต้นไม้ใน ที่ดินของสมาชิก	ข้อมูลในพื้นที่จริง อาศัย อำนาจตามกฎหมายที่มี หน้าที่จะต้องตรวจตราและ ควบคุมดูแลพื้นที่และ สมาชิก	- จัดทำบัญชีเมื่อยื่นคำขอ - แจ้งเปลี่ยนแปลงเพื่อปลูก เพิ่ม หรือเมื่อต้นไม้ลดลง	- จัดทำบัญชีเมื่อยื่นคำขอ (ไม่มีระบุจำนวนต้นไม้ แต่ มีอัตราแปลงไม้ผลไม้ยืน ต้นต่อเนื่องที่เพาะปลูก) - แจ้งเปลี่ยนแปลงเมื่อ ปลูกเพิ่ม	- ลงสำรวจพื้นที่สมาชิก เพื่อ จัดทำบัญชีชนิดและจำนวนไม้ - สมาชิกแจ้งเปลี่ยนแปลง จำนวนต้นไม้ในพื้นที่	ระบุพื้นที่ ชนิด และจำนวน ต้นไม้ ใน E-Tree โดยสมาชิก ด้วยตนเอง
5. มีอำนาจหน้าที่ในการ รับแจ้งตัดโค่น	ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง	แจ้งก่อนการตัดโค่น (เพื่อ ขอรับทุน)	ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง	ข้อกำหนดการแจ้งก่อนการตัด โค่น ควรระบุเป็นข้อบังคับ หรือระเบียบของกลุ่ม	ไม่มีอำนาจหน้าที่ลงนามรับ แจ้ง
ข้อเสนอแนะ	1. จัดให้มีแบบฟอร์มที่เป็น มาตรฐานสำหรับเกษตรกรที่ ประสงค์จะแจ้งตัดโค่น 2. แบบฟอร์มในรูปแบบของ เอกสาร หรือลงทะเบียน E- Tree เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการจัดทำบันทึก การแจ้ง	พบทวนเอกสารการรับแจ้ง ให้สามารถรองรับต่อระบบ TLAS	1. ในคำขอขึ้นทะเบียน สมาชิกควรมีการระบุชนิด และจำนวนต้นไม้ให้ ครบถ้วน 2. กำหนดระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการรับแจ้งตัดโค่น ไม้	1. ออกแบบอำนาจหน้าที่ใน การรับแจ้ง (ตรวจยืนยัน) ให้ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ด้านภาษี 2. กลุ่มฯ ที่ไม่ระบุฐานข้อมูล ควรใช้ระบบ E-Tree เพื่อ สะดวกแก่การบริหารจัดการ	E-Tree ควรถูกใช้ เป็น เครื่องมือในการรองรับ ฐานข้อมูลพื้นที่ ชนิด และ จำนวนต้นไม้ ของหน่วย ตรวจสอบและรับรองอื่น เกษตรกรที่ลงทะเบียนไม้ สามารถพิมพ์บันทึกการแจ้ง ตัดโค่นออกมา โดยไม่ต้อง เขียนข้อมูลเอง

- *กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน*

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล อำนวยความสะดวก ตรวจสอบตราพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่ผู้ว่าหรือนายอำเภอ มอบหมาย ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และมีบัญชีสำมะโนครัว ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ลูกบ้านมีฐานะเป็นสมาชิกในพื้นที่รับผิดชอบของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

ด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบตราไม่ให้มีการตัดโค่นไม้โดยผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะตามกฎหมายเฉพาะ หรือการลักขโมยตัดของบุคคลอื่นด้วย แต่ลูกบ้านไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งการตัดโค่นแก่กำนันและผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพัฒนาต่อไป คือ หากเจ้าของสวนประสงค์จะนำไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS จะต้องมีการขึ้นตอนดำเนินการเพิ่มเติมก่อนที่จะทำการตัดโค่น คือ จัดทำบันทึกตำแหน่งพื้นที่ ชนิด และ ปริมาณไม้ที่จะทำการตัดโค่นเพื่อแจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านลงนาม รับทราบ เพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงความถูกต้องของแหล่งที่มาและเป็นหลักฐานการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ โดยอาจจัดทำรูปของเอกสาร หรือลงทะเบียน E-Tree เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการจัดทำบันทึกการแจ้ง

- *การยางแห่งประเทศไทย (กยท.)*

บทบาทหน้าที่ของ กยท. ในปัจจุบันค่อนข้างครอบคลุมหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น เพียงแต่การยื่นคำขอก่อนการตัดโค่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านการขอรับทุนปลูกแทน แต่สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการแจ้งตัดโค่นไม่ได้ โดย กยท. อาจทบทวนระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการใช้ TLAS ต่อไป

- *สำนักงานเกษตรอำเภอ*

สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นหน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร และสำหรับพืชบางชนิด (ซึ่งรวมถึงยางพารา) มีการตรวจสอบพื้นที่ก่อนรับขึ้นทะเบียน และเพื่อเก็บบันทึกข้อมูล ในฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร และเกษตรกรจะต้องแจ้งปรับเปลี่ยนทะเบียนเกษตรกรเมื่อมีข้อมูลเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ดี การขึ้นทะเบียนเกษตรกรนี้ยังมีข้อจำกัดสำหรับการรับรองไม้อยู่ 2 ประการ คือ (1) การบันทึกข้อมูลไม่ยั่งยืน ไม่มีระบุจำนวนต้นไม้ในพื้นที่ เพียงแต่มีตารางอัตราแปลงไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อเนื้อที่เพาะปลูก และ (2) ไม่มีการแจ้งความประสงค์ก่อนการตัดโค่นไม้

ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพัฒนาต่อไป คือ (1) ปรับปรุงคำร้อง และวิธีการบันทึกข้อมูลให้รวมถึงการระบุจำนวนไม้ยืนต้นด้วย และ (2) ออกระเบียบปฏิบัติสำหรับการรับแจ้งตัดโค่นไม้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ เพื่อให้สำนักงานเกษตรอำเภอออกหลักฐานหรือลงนามการรับแจ้งไว้ด้วย

- *กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ ที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย*

กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และวิสาหกิจ ที่จัดตั้งตามกฎหมาย จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และข้อบังคับ ที่ครอบคลุมในเรื่องการตรวจยืนยันแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ของสมาชิก ครอบคลุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น กลุ่มเกษตรกรใดที่ไม่มีฐานข้อมูลต้นไม้อาจนำ E-Tree มาใช้สำหรับสมาชิกในกลุ่ม และเพื่อความสะดวกในการจัดทำเอกสารการแจ้ง

- *ระบบการลงทะเบียนต้นไม้อื่น (E-Tree) ของกรมป่าไม้*

เนื่องด้วย ระบบการลงทะเบียนต้นไม้อื่น ไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจในการตรวจยืนยันแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ของเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนต้นไม้อื่น และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งการตัดโค่นได้ ดังนั้น โดยระบบ E-Tree เอง จึงยังไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยตรวจรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ดี ระบบ E-Tree สามารถใช้เครื่องมือในการขึ้นทะเบียนเพื่อจัดทำบัญชีต้นไม้อื่น และการควบคุมปริมาณต้นไม้อื่นที่ขึ้นในพื้นที่ ปริมาณต้นไม้อื่นที่โค่นออก และปริมาณคงเหลือในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะสำหรับเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรไม่มีฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์รองรับ ดังนั้น เจ้าของสวนอาจใช้ข้อมูลต้นไม้อื่นที่ลงไว้ในระบบ โดยเพิ่มการระบุข้อมูลชนิดไม้และจำนวนไม้ที่ประสงค์จะตัดโค่น และพิมพ์แบบฟอร์มดังกล่าวเพื่อนำไปแจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แทนการกรอกข้อมูลทั้งหมดด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุป คือ ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและรับรองแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีการลงนามรับแจ้ง ที่เป็นไปได้ภายใต้ระบบกฎหมายไทย คือ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ และกลุ่มเกษตรกรที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ สำหรับระบบ E-Tree เป็นระบบที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการรองรับฐานข้อมูลต้นไม้อื่น เพื่ออำนวยความสะดวก สำหรับเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรที่ ไม่มีระบบในการจัดเก็บข้อมูลสมาชิกหรือข้อมูลต้นไม้อื่นในพื้นที่ ทั้งยังสามารถพัฒนาไปสู่การระบุและดึงข้อมูลต้นไม้อื่นมาใช้ในการจัดทำบันทึกการรับแจ้งได้อีกด้วย

จากผลการศึกษา จึงสามารถสรุปโครงสร้างของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 โครงสร้างของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม

หลักเกณฑ์การรับรอง	ผู้มีส่วนร่วมในการรับรองไม้		
	จุดควบคุมที่ 1 สวนยางพารา	จุดควบคุมที่ 2 ลานกองไม้	จุดควบคุมที่ 3 โรงงานแปรรูปยางแรก
1. ความถูกต้องกฎหมายของไม้			
1.1 แหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์	1. กลุ่มหรือผู้นำชุมชน 2. เจ้าของสวน	1. เจ้าของสวน 2. พ่อค้า	1. เจ้าของสวนหรือพ่อค้า (ตามแต่กรณี) 2. ผู้แปรรูปยางแรก
1.2 การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่ายหรือขนส่งออกจากพื้นที่	1. เจ้าของสวน 2. ผู้ซื้อหรือผู้ขนส่ง	1. พ่อค้า 2. ผู้ซื้อหรือผู้ขนส่ง	ตามที่กฎหมายกำหนด
2. การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน			
2.1 ในพื้นที่	เจ้าของสวน	พ่อค้า	ตามที่กฎหมายกำหนด
2.2 การขนส่ง	ผู้ขนส่ง	ผู้ขนส่ง	ตามที่กฎหมายกำหนด
3. การตรวจพิสูจน์	พนักงานเจ้าหน้าที่มี ภาระการพิสูจน์ตามกฎหมาย	พนักงานเจ้าหน้าที่มี ภาระการพิสูจน์ตามกฎหมาย	ตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

ระบบการรับรองความถูกต้องกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทย คือ (1) ระบบการอนุญาต ซึ่งจะใช้กับที่ดินของรัฐที่มีความเสี่ยงต่อการตัดไม้ทำลายป่า และหรือชนิดพันธุ์ไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามเท่านั้น และ (2) ระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกต่อผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะทำไม้เพื่อการค้า ให้มีขั้นตอนกระบวนการที่สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งสองระบบดังกล่าวกำกับควบคุมโดยหน่วยงานรัฐภายในกรมป่าไม้

ปัจจุบัน ไม้ยางพารายังไม่มีหน่วยงานรัฐใดที่มีอำนาจให้การรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ ซึ่งหากจำเป็นต้องให้หน่วยงานรัฐใดเป็นผู้รับรอง จำเป็นจะต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐนั้น ในการกำกับดูแลการดำเนินการในทุกขั้นตอนตั้งแต่การตัดโค่น การนำเคลื่อนที่ รวมถึงการจัดเก็บไม้ในลานกองไม้ ให้เป็นไปตามองค์ประกอบของ TLAS โดยมีโครงสร้างการกำกับดูแลในลักษณะเดียวกับระบบการอนุญาตหรือระบบการขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่อาจตรากฎหมายให้อำนาจในการรับรองได้ เช่น กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ กรมป่าไม้และ ทสจ. เป็นต้น

4.1.3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ เป็นระบบเดียวกับที่ใช้ในประเทศอินโดนีเซีย และปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนามาตรฐานการรับรองป่าไม้ ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยที่มาตรฐานการรับรองด้านป่าไม้ที่ใช้บังคับในขณะนี้ มีสองมาตรฐาน คือ มาตรฐาน มอก. 14061 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมาตรฐาน มอก. 2861 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการมาตรฐานแห่งชาติ (สก.) ภายใต้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) เป็นหน่วยรับรองระบบงาน (Accreditation Body: AB) ทำหน้าที่รับรองระบบงานแก่หน่วยตรวจรับรอง

สำหรับหน่วยกำกับดูแล (National Governing Body: NGB) ดำเนินการโดยสำนักงานรับรองไม้เศรษฐกิจ (Thailand Forest Certification Council: TFCC) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจประเมินและรับรองหน่วยตรวจรับรอง ออกใบอนุญาตให้กับหน่วยตรวจรับรอง รวมถึงการออกใบรับรองการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และใบรับรองมาตรฐานห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากไม้

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต เป็นหน่วยตรวจรับรอง (Certification Body: CB) เพื่อดำเนินการตรวจรับรองไม้ให้แก่ผู้ประกอบการ

ดังนั้น จึงอาจใช้มาตรฐานการรับรองป่าไม้ของไทย เพื่อการรับรองไม้ยางพาราได้ โดยที่เจ้าของสวน และพ่อค้า เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างให้บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เป็นหน่วยตรวจรับรองมา ดำเนินการตรวจรับรอง หากการดำเนินกิจการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการรับรองป่าไม้ จึงจะได้รับใบรับรองการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และใบรับรองมาตรฐานห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากไม้

กล่าวโดยสรุปคือ การรับรองทั้งสามรูปแบบ เป็นแนวทางที่อาจเป็นไปได้สำหรับการรับรองไม้ที่ยังไม่มีการควบคุม แต่แนวทางใดจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด จะได้ทำการวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

4.2 ผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้

การสร้างกลไกในการควบคุมและรับรองไม้ที่ปัจจุบันยังไม่มี การควบคุม ย่อมกระทบต่อผู้ประกอบการบางราย และทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวมีภาระเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า นอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการแล้ว การรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ก่อให้เกิดผลดีอย่างไรบ้าง

4.2.1 ด้านสิ่งแวดล้อม

(1) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ภายใต้ TLAS รัฐบาลไทยจะต้องรับประกันว่าไม้ที่ผลิตและส่งออกจากประเทศไทยมีความถูกต้องกฎหมาย โดยรัฐจะเป็นผู้ออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อใช้ประกอบการส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรปโดยที่ TLAS ขึ้นอยู่กับการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป บนพื้นฐานของระบบที่บังคับใช้อยู่ภายในประเทศไทย ดังนั้น การเข้าทำ VPA จึงเป็นโอกาสหนึ่งที่รัฐบาลร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียจะได้ร่วมทบทวนและปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ให้มีความเหมาะสมและสามารถป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การทบทวนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ร่วมกัน ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลักดันให้เกิดการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นำไปสู่การพัฒนามาตรการในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และการจำแนกพื้นที่ที่สามารถบริหารจัดการได้โดยประชาชนหรือชุมชน และสร้างความชัดเจนในหน้าที่ด้านการอนุรักษ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ อันเป็นการลดข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นระหว่างประชาชนและภาครัฐ

(2) การป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาด

ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายใต้ TLAS ที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ตลาดได้ และหากผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างมูลค่าจากไม้ที่ผิดกฎหมายได้ การทำไม้ที่ผิดกฎหมายก็จะลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด

(3) ประสิทธิภาพของการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า

เป้าหมายหลักของ TLAS คือการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม และ TLAS ขึ้นอยู่กับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเพียงองค์ประกอบการหนึ่งที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของ TLAS เท่านั้น เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการผลิตไม้บางประเภท ไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานรัฐใดที่ควบคุมตรวจสอบ ดังนั้น จึงเป็นข้อท้าทายว่าประเทศไทยจะมีวิธีการอย่างไรที่จะประกันความถูกต้องกฎหมายของไม้เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง TLAS ไม่ได้คาดหวังให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบไม้เหล่านี้ เพียงแต่ประเทศไทยจะต้องมีวิธีการที่จะประกันถึงความถูกต้องกฎหมายของไม้ดังกล่าวได้

กฎหมายปัจจุบันไม่ได้ควบคุมการทำไม้บางประเภท เนื่องจากเป็นไม้ที่ไม่มีความเสี่ยงในเรื่องของประเภทที่ดินและชนิดพันธุ์ของไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นพื้นที่เอกชนหรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐควรส่งเสริมให้มีการปลูกต้นไม้ เนื่องจากเป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของสิ่งแวดล้อม การสร้างมูลค่าบนที่ดิน และการสร้างอาชีพ แต่การออกกฎหมายควบคุมเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนและอาจเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจที่จะปลูกต้นไม้ และหันไปประกอบอาชีพอื่น หรืออาจทำให้ประชาชนตัดสินใจที่จะทำผิด

กฎหมายได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะยิ่งทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายของ TLAS ดังนั้น การออกกฎหมายมาควบคุม จึงอาจไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดสำหรับการประกันความถูกต้องกฎหมายของการทำไม้ประเภทนี้

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ มีส่วนช่วยในการป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หากแต่ระบบดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินสมควร ระบบจึงทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายในด้านสิ่งแวดล้อม

4.2.2 ด้านสังคม

(1) การมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมาย

TLAS คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทบทวนและร่วมกันพัฒนากฎหมาย การพัฒนากฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่มาจากความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันหากระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ได้รับการพัฒนาขึ้นจากความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในสังคม ผู้มีส่วนได้เสียจะยินดีที่จะปฏิบัติตามและลดปัญหาการปฏิบัติฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ตกลงร่วมกันไว้ และหลีกเลี่ยงการเกิดข้อพิพาทในภาคส่วนป่าไม้

การมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บุคคลหรือชุมชนจะต้องมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงแต่การมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวที่ตนได้รับผลกระทบ ผ่านการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายและกฎหมายเหล่านั้น

(2) การสร้างอาชีพแก่ประชาชน

การทบทวนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ช่วยสร้างความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ในที่ดินของรัฐ อันทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจที่จะปลูกไม้ในพื้นที่ที่ตนมีสิทธิใช้ประโยชน์เนื่องจากมั่นใจว่าสามารถตัดโค่นเพื่อขายได้

สำหรับในที่ดินเอกชน หากประชาชนมั่นใจได้ว่าเมื่อปลูกแล้วจะสามารถตัดโค่นเพื่อขายได้ โดยไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากจนสร้างภาระเกินสมควร และสามารถขายได้ในราคาที่เป็นไปตามกลไกของตลาดโดยไม่ต้องแข่งขันราคากับไม้ที่ผิดกฎหมาย จะทำให้เกิดแรงจูงใจให้มีการปลูกต้นไม้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เมื่อประชาชนสามารถสร้างรายได้และสร้างอาชีพจากที่ดินที่ตนอยู่อาศัยได้ การอพยพไปทำงานหารายได้นอกพื้นที่ก็จะน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจในงานวิจัยนี้ ที่แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันแรงงานในการทำสวนยางพาราส่วนใหญ่ มาจากแรงงานในครอบครัวและแรงงานในพื้นที่

(3) ส่งเสริมให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม

ไม้ที่ผิดกฎหมายไม่ได้จำกัดเฉพาะไม้ที่ตัดมาโดยไม่ได้อนุญาตเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการลักขโมยตัดไม้ของบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย การมีระบบการรับรองไม้นอกจากจะช่วยป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแล้ว ยังมีประโยชน์ในแง่ของการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม ดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ มีส่วนช่วยพัฒนาและสร้างความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้ หากแต่ระบบดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน หรือผู้ประกอบการเกินสมควร ระบบจึงจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในด้านสังคม

4.2.3 การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน

เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล ในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของระบบการรับรองจึงเป็นการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนเบื้องต้น โดยใช้ข้อมูลมูลค่าผลประโยชน์และต้นทุนจากงานวิจัยอื่นมาประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยทางเลือกในการวิเคราะห์ประกอบด้วย 2 ทางเลือก ได้แก่ สถานการณ์ปัจจุบัน (Status Quo) ที่ไม่มีระบบการรับรอง และ การมีระบบการรับรอง โดยประโยชน์ของการมีระบบจะพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกไม้ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากประโยชน์อันเกิดจากมูลค่าการส่งออกแล้ว ยังส่งผลให้เกิดผลกระทบภายนอกทางบวก (Positive Externalities) จากการที่ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ ลดลง เช่น สินบน และการค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การมีระบบการรับรองแม้ว่าปริมาณการส่งออกโดยรวมจะลดลงเนื่องจากไม่มีการส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย แต่ปริมาณการส่งออกจะได้รับการชดเชยโดยไม้ที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ ไม้ที่ถูกกฎหมายจะขายได้มากขึ้น นอกจากนี้ ราคาไม้ที่ถูกกฎหมายจะเพิ่มขึ้นจากราคาเดิมก่อนที่จะมีระบบการรับรองเพราะเป็นสินค้าที่ได้รับการรับรองอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลทำให้มูลค่าการส่งออกไม้รวมทั้งประเทศมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ประโยชน์ที่สำคัญของการมีระบบการรับรอง ซึ่งเป็นผลกระทบภายนอกอีกด้านหนึ่งคือ การที่ไม้ผิดกฎหมายไม่สามารถส่งออกได้ ทำให้การคอร์รัปชันและการทำไม้ผิดกฎหมายลดลง แต่เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล และไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ ผลการศึกษานี้จึงไม่ได้ครอบคลุมประโยชน์ที่เกิดขึ้นในส่วนนี้

สำหรับด้านต้นทุน พิจารณาในส่วนของต้นทุนค่าจ้างในการตัดต้นยางพารา ซึ่งครอบคลุมทั้งค่าจ้างแรงงาน และค่าเสียโอกาสของเวลาในกรณีที่เกษตรกรตัดไม้เอง โดยในกรณีสถานการณ์ปัจจุบัน ต้นทุนในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ใช้มาตรฐานสากลซึ่งมีมาตรฐานสูงกว่าการตรวจสอบตาม TLAS เมื่อมีระบบการรับรอง ในสถานการณ์ปัจจุบันต้นทุนในการผลิตไม้ ต้นทุนธุรกรรมในการตรวจสอบ และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการในรูปของภาระค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ขณะที่กรณีการมีระบบการรับรองต้นทุนธุรกรรมในการตรวจสอบจะลดลง และไม่มีต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ หรือเปรียบเสมือนประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทางเลือกนี้ในรูปของต้นทุนที่ลดลงเมื่อเทียบสถานการณ์ปัจจุบัน

ผลประโยชน์และต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปเปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์การปัจจุบันและสถานการณ์ที่มีระบบการรับรอง ปรากฏดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ผลประโยชน์และต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงจากการมีระบบการรับรอง

ทางเลือก	ประโยชน์	ต้นทุน
สถานการณ์ปัจจุบัน (Status Quo)	- ปริมาณการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในสถานการณ์ปัจจุบัน - ราคาไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในสถานการณ์ปัจจุบัน - มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	- ต้นทุนในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ตามมาตรฐานสากล - ต้นทุนธุรกรรมที่แท้จริง - ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการในรูปของภาระค่าใช้จ่ายส่วนเกิน เช่น สินบน และการค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด
การมีระบบการรับรอง	- ปริมาณการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้โดยรวมลดลง เนื่องจากการไม่มีการขายไม้ผิดกฎหมาย แต่จะถูกชดเชยโดยการส่งออกไม้ที่ถูกกฎหมายที่เพิ่มขึ้น - ราคาไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เพิ่มขึ้น เพราะได้รับการรับรองอย่างถูกกฎหมาย - มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เพิ่มสูงขึ้น	- ต้นทุนในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ตาม TLAS ซึ่งน้อยกว่าการตรวจสอบตามมาตรฐานสากล - ต้นทุนธุรกรรมที่แท้จริง

1) ข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของการมีระบบการรับรองไม้

การทำไม้ในประเทศกำลังพัฒนาทำให้สูญเสียทรัพยากรและรายได้มากกว่า 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และธนาคารโลกประมาณการว่าความสูญเสียเท่ากับ 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี เกิดจากการหนีภาษีและค่าภาคหลวงที่รัฐต้องไปเสียไปจากกิจกรรมการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ไม้ที่ผิดกฎหมายนั้นจะขายในราคาต่ำกว่าไม้ที่ถูกกฎหมาย⁷⁹ จากงานศึกษาของ Blomkvist L.G. และคณะ (2008) ในประเทศอินโดนีเซีย พบว่าการทำไม้ที่ถูกกฎหมายมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าไม้ที่ผิดกฎหมายถึงร้อยละ 162⁸⁰ เนื่องจากไม้ที่ผิดกฎหมายดำเนินการโดยไม่ชำระภาษี ไม่ขออนุญาต ตลอดจนไม่มีการะค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำและสามารถขายได้ในราคาที่ถูกกว่าไม้ที่ถูกกฎหมาย ประกอบกับประเด็นปัญหาการคอร์รัปชัน ทำให้ผู้ประกอบการต้องยอมชำระค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นทางการ เพื่อให้ได้รับการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตตามกฎหมาย

⁷⁹ Centre for International Economics, Proposed New Policy on Illegally Logged Timber, April 2009, p. 22.

⁸⁰ Blomkvist, L.G., et al., Analysis of the trade impact of the VPA for Indonesia, EC Indonesia FLEGT Support Project, Jakarta, 2008

ดังนั้น หากมีระบบการรับรองไม้ จะทำให้ไม้ที่ถูกกฎหมายขายได้กำไรที่สูงขึ้น เนื่องจากไม่ถูกตัดราคาโดยไม้ที่ผิดกฎหมาย และต้นทุนธุรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการจะลดลง

1.1) ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ผลประโยชน์

- ผลประโยชน์ในสถานการณ์ปัจจุบัน

มูลค่าการส่งออกรวมของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

ข้อมูลมูลค่าการส่งออกที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์นี้ จำแนกเป็นการส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้และการส่งออกเฟอร์นิเจอร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2560 โดยมูลค่าเฉลี่ยการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทุกประเทศ คิดเป็นมูลค่า 63,205.7 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่มูลค่าส่งออกไปยังสหภาพยุโรปคิดเป็นร้อยละ 4.3 ของมูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ทั้งหมด และมีมูลค่าเฉลี่ยการส่งออกเฟอร์นิเจอร์ไม้รวมทุกประเทศ คิดเป็นมูลค่า 15,145.4 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่มูลค่าส่งออกไปยังสหภาพยุโรปคิดเป็นร้อยละ 16.4 ของมูลค่าการส่งออกเฟอร์นิเจอร์ไม้ทั้งหมด

ทั้งนี้ เมื่อคิดมูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ทุกประเภท พบว่า มีมูลค่าการส่งออกรวมทุกประเทศ คิดเป็นมูลค่า 78,351.1 ล้านบาท โดยมีมูลค่าการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป คิดเป็นร้อยละ 6.7 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ดังปรากฏดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2560

ปี พ.ศ.	จีน	อาเซียน (9)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป (27)	รวมทุกประเทศ
มูลค่าการส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ (ล้านบาท)						
2560	55,924.1	8,741.7	4,608.3	2,428.5	1,310.5	96,942.4
2559	47,921.0	8,116.3	4,562.4	2,395.5	1,515.5	86,263.9
2558	34,745.2	7,927.6	4,811.2	2,300.7	1,458.4	72,948.7
2557	35,339.2	7,852.6	5,172.4	2,413.4	1,860.2	74,372.8
2556	33,376.5	6,983.6	5,019.5	2,401.5	1,662.5	65,924.1
2555	29,402.5	8,122.3	4,749.1	2,280.7	2,068.8	61,706.8
2554	27,560.4	8,144.1	4,829.2	2,372.0	2,219.3	60,942.7
2553	20,310.0	8,314.4	3,820.2	2,389.4	2,433.6	52,217.6
2552	13,671.9	7,279.8	2,989.0	3,109.6	3,116.2	41,548.2
2551	9,464.3	7,996.9	3,958.6	3,369.7	4,418.7	41,466.8
2550	9,247.0	5,192.7	4,148.7	3,194.3	7,980.5	40,928.5

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ตารางที่ 10 มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2560 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	จีน	อาเซียน (9)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป (27)	รวมทุกประเทศ
มูลค่าการส่งออกเฟอร์นิเจอร์ไม้ (ล้านบาท)						
2560	830.6	994.9	2,563.6	3,616.7	1,106.2	10,846.3
2559	877.2	969.3	2,909.3	4,092.7	1,371.9	12,206.4
2558	1,073.5	698.1	2,757.6	4,008.0	1,789.7	12,237.1
2557	1,419.4	701.8	3,905.5	4,079.8	1,818.7	13,928.2
2556	731.7	660.4	4,738.0	3,953.4	1,828.5	13,781.1
2555	680.3	590.5	4,201.9	4,256.7	2,362.3	14,291.8
2554	588.6	504.5	4,271.0	4,878.6	3,304.6	15,837.2
2553	340.8	666.6	4,390.3	6,557.6	3,196.4	17,470.5
2552	209.1	463.7	4,770.1	6,012.4	3,395.2	17,044.9
2551	55.5	619.0	5,239.9	6,140.7	3,772.0	18,279.5
2550	116.4	554.2	5,890.3	8,465.6	3,444.1	20,676.4
ค่าเฉลี่ย	29,444.1	8,372.3	8,573.3	7,701.6	5,221.3	78,351.1

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

- ผลประโยชน์จากการมีระบบการรับรองไม้

อัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าการส่งออกรวมของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

จากรายงานการศึกษาของ Ruhong Li และคณะ (2008) ได้มีการประเมินรายได้ของผู้ผลิต ซึ่งเป็นผลรวมของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมทั้งสิ้น 14 ประเภทในราคาที่ขายในประเทศ พบว่า รายได้ของผู้ผลิตทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1 ถึง 2⁸¹ หรือประมาณร้อยละ 1.5

1.2) ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ต้นทุน

- ต้นทุนในสถานการณ์ปัจจุบัน

(1) ต้นทุนการผลิต

เนื่องจากการมีหรือไม่มีระบบการรับรอง ไม่ส่งผลต่อต้นทุนในการผลิตไม้ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงสมมติให้ต้นทุนการผลิตไม่มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบการรับรองจึง

⁸¹ Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon, Long-Term Effects of Eliminating Illegal Logging on the World Forest Industries, Trade and Inventory, Forest Policy and Economics 10, 2008, p. 487.

ไม่ได้ทำการคำนวณต้นทุนในส่วนนี้ เพราะเมื่อต้นทุนในส่วนนี้มีค่าเท่ากันย่อมไม่ส่งผลต่อการจัดอันดับทางเลือก

(2) ต้นทุนธุรกรรม

ต้นทุนธุรกรรมประกอบด้วย ต้นทุนการตรวจสอบแหล่งที่มา และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลต้นทุนธุรกรรม จึงต้องทดสอบความอ่อนไหว โดยสมมติให้ต้นทุนธุรกรรมคิดเป็นร้อยละ 10 และร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกไม้

- ต้นทุนจากการมีระบบการรับรองไม้

(1) ต้นทุนการผลิต

เนื่องจากต้นทุนการผลิตไม่มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบการรับรองจึงไม่มีการคำนวณต้นทุนในส่วนนี้ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

(2) ต้นทุนธุรกรรม

จากการศึกษาของ Dominic Elson, (2009)⁸² รายงานว่าต้นทุนธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้ คือ ต้นทุนการตรวจสอบแหล่งที่มาเพื่อออกใบรับรอง และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ

สำหรับต้นทุนการตรวจสอบแหล่งที่มาเพื่อออกใบรับรอง การศึกษาดังกล่าวรายงานว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการบางรายได้รับใบรับรอง FSC และบางรายอยู่ระหว่างการตรวจสอบเพื่อขอรับการรับรอง FSC ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล ที่จะใช้เป็นเอกสารยืนยันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เพื่อการส่งออก ซึ่งค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบค่อนข้างสูง การมีระบบการรับรองไม้ จะทำให้ TLAS มีความสมบูรณ์และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกใบอนุญาต FLEGT จะขึ้นอยู่กับ TLAS ที่ตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป โดยสินค้าที่ส่งออกภายใต้ใบอนุญาต FLEGT จะได้รับการประกันว่าถูกต้องตามกฎหมายโดยรัฐบาลของประเทศไทย และไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ส่งออกโดยมีใบอนุญาต FLEGT จะเหมือนมีฉลากติดว่าเป็นไม้ที่ถูกกฎหมายเสมอโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งจะทำให้ ต้นทุนการตรวจสอบต่ำลง เนื่องจาก การที่ผู้ประกอบการแปรรูปและผู้ส่งออก สามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับไปยังผู้นำเข้าหรือผู้ค้ารายย่อยได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานโดยใช้มาตรฐานสากล เช่น FSC หรือ PEFC ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง

ในด้านต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ การศึกษาดังกล่าวรายงานว่าในประเทศกำลังพัฒนา ผู้ดำเนินกิจกรรมในภาคส่วนป่าไม้ส่วนใหญ่จะเป็นวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง ซึ่งคิดเป็นประมาณ

⁸² Dominic Elson, *Adding Value: Can FLEGT Voluntary Partnership Agreements Lead to Increased Investment and Trade for Partner Countries?*, Forest Trends and Department for International Development, April 2009.

ร้อยละ 50 ของการดำเนินธุรกิจด้านป่าไม้⁸³ และสร้างมูลค่าเพิ่ม 130 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ⁸⁴ ดังนั้น การจัดการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย จะช่วยในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ กรณีที่ไม้มาจากแหล่งที่ผิดกฎหมาย การไหลเกลี่ยในระดับท้องถิ่นมักจะอาศัยดุลยพินิจของผู้มีอำนาจและอาจจะไม่เข้าสู่ระบบการไหลเกลี่ยที่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการเพิ่มต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้น การนำเอาระบบการรับรองไม้ภายใต้ TLAS มาใช้ร่วมกับการปรับปรุงการสภาพแวดล้อมสำหรับธุรกิจให้ดีขึ้น อาจจะช่วยลดปล่อยศักยภาพทางเศรษฐกิจของวิสาหกิจขนาดย่อยและขนาดกลาง ดึงดูดการลงทุนและสถาบันการเงินเข้าสู่ธุรกิจภาคส่วนป่าไม้⁸⁵ ซึ่งอาจทำให้ประเด็นการเมืองในระดับท้องถิ่นมีเสถียรภาพและเป็นรากฐานระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายที่ยั่งยืน⁸⁶

จากผลการศึกษาของ Dominic Elson, (2009) พบว่า ผลกระทบในการด้านต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีระบบการรับรองนั้น จะมีผลกระทบที่ค่อนข้างแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ปัจจุบันของอุตสาหกรรมไม้ภายในประเทศและที่จะได้รับการปฏิรูปในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น ประเทศหุ้นส่วนที่เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป เช่น จากผลการศึกษาของ Mayer J. และคณะ (2008) พบว่าประเทศกานา ต้นทุนการผลิตทั้งหมดอาจเพิ่มขึ้น⁸⁷ แต่ในประเทศอินโดนีเซีย จากผลการศึกษาของ Blomkvist L.G. และคณะ (2008) คาดการณ์ว่าต้นทุนธุรกรรมจะลดลงร้อยละ 43⁸⁸ (คำนวณสุทธิต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจาก TLAS และใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งจะลดลงจากต้นทุนการผลิตทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 5 เนื่องจากเมื่อมีการประกันความถูกต้องกฎหมายโดย TLAS ทำให้ต้นทุนการคอร์รัปชันลดลง ผู้ผลิตไม่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เพื่ออำนวยความสะดวกและทำให้ได้มาซึ่งการรับรองอย่างเป็นทางการจากการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานโดยอ้างอิงข้อมูลจากผลการศึกษาของ Blomkvist L.G. และคณะ (2008) ว่า การมีระบบการรับรองไม้จะทำให้ต้นทุนธุรกรรมลดลงร้อยละ 43 จากต้นทุนธุรกรรมที่ไม่มีระบบการรับรอง

จากผลการศึกษาข้างต้น จึงสรุปข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของการมีระบบการรับรองไม้ ได้ดังตารางที่ 11

⁸³ Ibid, P.6.

⁸⁴ Macqueen, D., *Supporting Small Forest Enterprises – A Cross-Sectoral Review of Best Practice*, IIED, London, 2008.

⁸⁵ Elson, D.M.M., *Sharing the benefits: Linking FLEGT Voluntary Partnership Agreements to Jobs and Growth*, Forest Trends, Washington D.C., 2008.

⁸⁶ Dominic Elson (2009), P.6.

⁸⁷ Mayers, J., Birikorang, G., Danso, E.Y., Nketiah, K.S., Richards, M., *Assessment of Potential Impacts in Ghana of a Voluntary Partnership Agreement with the EC on Forest Governance [DRAFT]*, IIED, London, 2008.

⁸⁸ Blomkvist, L.G., et al. (2008).

ตารางที่ 11 สรุปข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของการมีระบบการรับรองไม้

ประเด็น	ข้อสมมติ	แหล่งที่มาข้อมูล หรือเอกสารอ้างอิง
ผลประโยชน์: สถานการณ์ปัจจุบัน		
มูลค่าการส่งออก	78,351.1 ล้านบาทต่อปี	ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร
ผลประโยชน์: การมีระบบการรับรอง		
มูลค่าการส่งออก	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5	Ruhong Li และคณะ (2008)
ต้นทุน: สถานการณ์ปัจจุบัน		
ต้นทุนการผลิต	ต้นทุนการผลิตในสถานการณ์ปัจจุบัน	ไม่มีข้อมูล แต่สมมติว่าต้นทุนการผลิตไม่มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบการรับรองจึงไม่จำเป็นต้องคำนวณต้นทุนในส่วนนี้
ต้นทุนธุรกรรม	สมมติให้ต้นทุนธุรกรรม คิดเป็นร้อยละ 10 และร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกไม้ เพื่อทดสอบความอ่อนไหว	ผู้วิจัย
ต้นทุน: การมีระบบการรับรอง		
ต้นทุนการผลิต	ไม่เปลี่ยนแปลงโดยมีต้นทุนเท่ากับสถานการณ์ปัจจุบัน	ผู้วิจัย
ต้นทุนธุรกรรม	ต้นทุนธุรกรรมลดลงร้อยละ 43 จากต้นทุนธุรกรรมที่ไม่มีระบบการรับรอง	คำนวณจากข้อมูลของ Blomkvist, L.G. และคณะ (2008)

2) วิเคราะห์กำไรของผู้ประกอบการ

จากข้อสมมติฐานข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์กำไรของผู้ประกอบการ เปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และการมีระบบการรับรองไม้ โดยที่

$$\text{กำไรของผู้ประกอบการ (ล้านบาท)} = \text{มูลค่าการส่งออก} - \text{ต้นทุนการผลิต} - \text{ต้นทุนธุรกรรม}$$

เนื่องจากข้อจำกัดในด้านข้อมูลต้นทุนธุรกรรม การวิเคราะห์กำไรของผู้ประกอบการ จึงต้องมีการทดสอบความอ่อนไหว ดังนี้

(1) ต้นทุนธุรกรรม คิดเป็นร้อยละ 10 ของมูลค่าการส่งออก

สถานการณ์ปัจจุบัน

$$\begin{aligned}
 \text{กำไรของผู้ประกอบการ} &= \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน} - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.1 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) \\
 &= 78,351.1 - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.1 \times 78,351.1) \\
 &= 78,351.1 - \text{ต้นทุนการผลิต} - 7,835.1 \\
 &= 70,516 - \text{ต้นทุนการผลิต}
 \end{aligned}$$

การมีระบบการรับรองไม้

$$\begin{aligned}
 \text{กำไรของผู้ประกอบการ} &= (1.015 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.1 \times 0.57 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) \\
 &= 79,526.3 - \text{ต้นทุนการผลิต} - 4,533 \\
 &= 74,993.3 - \text{ต้นทุนการผลิต}
 \end{aligned}$$

หากสมมติให้ต้นทุนธุรกรรม คิดเป็นร้อยละ 10 ของมูลค่าการส่งออกไม้ กำไรของผู้ประกอบการในปัจจุบัน จะเท่ากับ 70,516 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต ในขณะที่การมีระบบการรับรองไม้ กำไรของผู้ประกอบการ จะเท่ากับ 74,993.3 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต ดังนั้น กำไรที่แตกต่างกันระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบการรับรองไม้ จึงคิดเป็น 4,477.4 ล้านบาท

(2) ต้นทุนธุรกรรม คิดเป็นร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออก

สถานการณ์ปัจจุบัน

$$\begin{aligned}
 \text{กำไรของผู้ประกอบการ} &= \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน} - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.2 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) \\
 &= 78,351.1 - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.2 \times 78,351.1) \\
 &= 78,351.1 - \text{ต้นทุนการผลิต} - 15,670.2 \\
 &= 62,680.9 - \text{ต้นทุนการผลิต}
 \end{aligned}$$

การมีระบบการรับรองไม้

$$\begin{aligned}
 \text{กำไรของผู้ประกอบการ} &= (1.015 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) - \text{ต้นทุนการผลิต} - (0.2 \times 0.57 \times \text{มูลค่าการส่งออกไม่ในปัจจุบัน}) \\
 &= 79,526.4 - \text{ต้นทุนการผลิต} - 9,066 \\
 &= 70,460.4 - \text{ต้นทุนการผลิต}
 \end{aligned}$$

หากสมมติให้ต้นทุนธุรกรรม คิดเป็นร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกไม้ กำไรของผู้ประกอบการ ในปัจจุบัน จะเท่ากับ 62,680.9 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต ในขณะที่การมีระบบการรับรองไม้ กำไรของผู้ประกอบการ จะเท่ากับ 70,460.4 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต ดังนั้น กำไรที่แตกต่างกัน ระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบการรับรองไม้ จึงคิดเป็น 7,779.5 ล้านบาท

โดยที่ผลการทดสอบความอ่อนไหว ปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ผลการทดสอบความอ่อนไหวของกำไรที่เพิ่มขึ้นจากการมีระบบการรับรองไม้

ทางเลือก	มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	ต้นทุนธุรกรรม (ล้านบาท)	กำไร (ล้านบาท)
ต้นทุนธุรกรรมคิดเป็นร้อยละ 10			
สถานการณ์ปัจจุบัน	78,351.1	7,835.1	70,516.0 - ต้นทุนการผลิต
การมีระบบ	79,526.4	4,533.0	74,993.4 - ต้นทุนการผลิต
กำไรที่แตกต่างกันระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบ			4,477.4
ต้นทุนธุรกรรมคิดเป็นร้อยละ 20			
สถานการณ์ปัจจุบัน	78,351.1	15,670.2	62,680.9 - ต้นทุนการผลิต
การมีระบบ	79,526.4	9,066.0	70,460.4 - ต้นทุนการผลิต
กำไรที่แตกต่างกันระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันและการมีระบบ			7,779.5

จากตารางข้างต้น อธิบายได้ว่า การวิเคราะห์กำไรของผู้ประกอบการ คิดจากมูลค่าการส่งออกลบด้วยต้นทุนการผลิตและต้นทุนธุรกรรม โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกำไรที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และการมีระบบการรับรองไม้ โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกไม้เฉลี่ยปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2560 เท่ากับ 78,351.1 ล้านบาท เมื่อมีระบบการรับรองไม้ ตามสมมติฐานมูลค่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 ซึ่งเท่ากับ 79,526.4 ล้านบาท

จากการทดสอบความอ่อนไหว โดยสมมติให้ต้นทุนธุรกรรมคิดเป็นร้อยละ 10 ของมูลค่าการส่งออกไม้ กำไรในสถานการณ์ปัจจุบันจะเท่ากับ 70,516.0 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต แต่เมื่อมีระบบการรับรองไม้ ตามสมมติฐานต้นทุนธุรกรรมจะลดลงร้อยละ 43 จะทำให้กำไรเท่ากับ 74,993.4 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต และในขณะที่การมีหรือไม่มีระบบการรับรองไม้ไม่ส่งผลต่อต้นทุนการผลิต ดังนั้น การมีระบบรับรองจึงทำให้กำไรของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นจำนวน 4,477.4 ล้านบาท

ในกรณีที่สมมติให้ต้นทุนธุรกรรมคิดเป็นร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกไม้ กำไรในสถานการณ์ปัจจุบันจะเท่ากับ 62,680.9 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต แต่เมื่อมีระบบการรับรองไม้ ตามสมมติฐานต้นทุนธุรกรรมจะลดลงร้อยละ 43 จะทำให้กำไรเท่ากับ 70,460.4 ล้านบาท ลบด้วยต้นทุนการผลิต และ

ในขณะที่การมีหรือไม่มีระบบการรับรองไม้ไม่ส่งผลต่อต้นทุนการผลิต ดังนั้น การมีระบบรับรองจึงทำให้กำไรของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นจำนวน 7,779.5 ล้านบาท

จากผลการวิเคราะห์กำไรของผู้ประกอบการ จึงสรุปได้ว่าการมีระบบการรับรองไม้จะทำให้ผู้ประกอบการมีกำไรเพิ่มขึ้นจำนวน 4,477.4 ถึง 7,779.5 ล้านบาท

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาของ Ruhong Li และคณะ (2008) ยังมีข้อสรุปที่น่าสนใจว่า การมีระบบการรับรองไม้ จะช่วยจัดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายให้หมดไป ดังนั้น ในประเทศที่มีการส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ปริมาณการส่งออกจะลดลง แต่จะถูกชดเชยโดยปริมาณการส่งออกไม้ที่ถูกกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีแรงจูงใจด้านราคาขายที่เพิ่มขึ้น จากการศึกษาดังกล่าว แสดงเห็นว่า ผู้ประกอบการที่ทำไม้ถูกกฎหมายจะได้รับส่วนแบ่งทางการตลาดที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถขายได้ในราคาที่สูงขึ้นด้วย

4.3 วิเคราะห์ทางเลือกของระบบการรับรองไม้

การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกระบบการรับรองไม้ทั้งสามทางเลือก จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยใช้ (1) การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม (2) การวิเคราะห์ตามหลักการทางกฎหมาย และ (3) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

4.3.1 วิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก

ต้นทุนธุรกรรม ประกอบด้วย ต้นทุนการรับรองไม้และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ จากทางเลือกการรับรองไม้ทั้ง 3 ทางเลือก มีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ คือ เจ้าของสวน พ่อค้า โรงงานแปรรูปรายแรก โดยผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม จะได้รับผลกระทบจากต้นทุนธุรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ปรากฏดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก

ทางเลือก ผู้ได้รับผลกระทบ	1. การรับรองแบบมีส่วนร่วม	2. การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ	3. การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก
เจ้าของสวน	1. ต้นทุนธุรกรรมไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ไม่มีค่าใช้จ่าย/มีค่าคัดเอกสารเล็กน้อย - คนในชุมชน/สมาชิกกลุ่มเข้าถึงข้อมูลในพื้นที่ได้ง่าย - รับรองทุกครั้งที่มีการตัดโค่น ใช้เวลาน้อย	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ค่าธรรมเนียม, ค่าล่วงเวลา - ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่ - รับรองทุกครั้งที่มีการตัดโค่น แต่ใช้เวลามากเนื่องจากต้องทำตามขั้นตอนของราชการ และเจ้าหน้าที่อาจไม่เพียงพอต่อจำนวนงาน	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและรับรองสูง - ตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ ซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่ - ไม่ต้องตรวจสอบและรับรองทุกครั้ง ตรวจสอบเฉพาะครั้งแรก และเมื่อมีการต่ออายุ แต่ใช้เวลามากที่สุด เนื่องจากทำตามขั้นตอนที่เป็นมาตรฐาน และหน่วยตรวจสอบและรับรองอาจไม่เพียงพอต่อจำนวนงาน
พ่อค้า	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ไม่มีค่าใช้จ่าย - ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นคนตรวจสอบและทำเอกสาร	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนและหนังสือกำกับไม้ - ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นคนตรวจสอบและทำเอกสาร	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและรับรองสูง - ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นคนตรวจสอบและทำเอกสาร
โรงงานแปรรูป ยางแรก	1. ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ 2. ต้นทุนการรับรอง - ไม่มีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากเดิม ไม่ว่าทางเลือกใด ๆ เนื่องจากโรงงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและบันทึกบัญชีไม่อยู่แล้ว - ไม่ว่ารูปแบบใด ๆ โรงงานจะได้ประโยชน์จากการมีแบบแผนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดเก็บเอกสาร และการบันทึกข้อมูล		

โดยหลักแล้ว การมีระบบการรับรองไม่ว่าจะเป็นทางเลือกใดก็ตาม หากทำให้ TLAS ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการจะลดลงจนเข้าใกล้ศูนย์เหมือนกัน ดังนั้น ต้นทุนที่แตกต่างกันที่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ ต้นทุนการรับรองไม้

จากตาราง จะเห็นว่า สำหรับโรงงานแปรรูปรายแรก ไม่ว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด ต้นทุนธรรมของโรงงานแปรรูปก็ไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากโรงงานแปรรูปถูกบังคับโดยกฎหมาย ไม่ให้ครอบครองไม้ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายในโรงงานแปรรูป ทำให้โรงงานแปรรูปมีหน้าที่ต้องตรวจสอบไม้ที่จะนำเข้าสู่โรงงานแปรรูป และบันทึกบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานอยู่แล้ว ในทางตรงข้าม การมีแบบแผนที่ชัดเจนในการตรวจสอบ การจัดเก็บเอกสาร และการบันทึกข้อมูลไม้ก่อน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของทางเลือกใด ๆ ก็ตาม ย่อมทำให้โรงงานแปรรูปได้รับประโยชน์

สำหรับพ่อค้าและผู้ขนส่ง จะเห็นได้ชัดว่ารูปแบบการรับรองอย่างมีส่วนร่วมมีต้นทุนต่ำที่สุด แต่หากพิจารณาในแง่ผลกระทบแล้ว การมีระบบการรับรองไม้ พ่อค้าจะได้รับผลกระทบที่จะต้องจัดทำเอกสารและข้อมูลไม้ที่ทำการซื้อขายเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบทบาทในการควบคุมห่วงโซ่อุปทานเท่านั้น

จุดควบคุมที่สำคัญที่จะกำหนดว่าไม่มีแหล่งที่มาที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของข้อมูลในพื้นที่ทำการตัดโค่น ดังนั้น ในการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมนี้ ผู้วิจัยจึงให้น้ำหนักกับการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของสวนเป็นสำคัญ

1) ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

- ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้าง

ในกรณีนี้แบ่งได้เป็น 2 กรณี ตามข้อเสนอรูปแบบการรับรองที่ออกแบบไว้ ดังนี้

(1) การจัดทำรายงานข้อมูลต้นไม้มือในพื้นที่และแจ้งต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เจ้าของสวนเป็นคนจัดทำข้อมูลด้วยตนเอง การแจ้งต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ลงนามรับแจ้งไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ

(2) ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรที่เป็นทางการ และขอคัดสำเนาทะเบียนพร้อมลงนามรับรองเมื่อต้องการตัดโค่น การขึ้นทะเบียนในครั้งแรกเป็นไปตามข้อกำหนดของกลุ่มเกษตรกร แต่สำหรับ กยท. การขึ้นทะเบียนไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ สำหรับการขอคัดสำเนาทะเบียนเมื่อต้องการตัดโค่น อาจมีค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยตามข้อกำหนดของกลุ่ม

- ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล

สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องทราบถึงข้อมูลพื้นที่และการประกอบอาชีพของลูกบ้านอยู่แล้ว เช่น เจ้าของที่ดิน เจ้าของสวน และชนิดพันธุ์ หรือปริมาณต้นไม้ที่ปลูกในพื้นที่ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสำรวจตรวจตราพื้นที่รับผิดชอบ หากเจ้าของสวนประสงค์จะตัดโค่นก็เพียงแต่ทำข้อมูลแจ้งเท่านั้น สำหรับกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากโดยหลักแล้วไม่ได้มีหน้าที่ตรวจตราดูแลพื้นที่ ดังนั้น ในการเข้าเป็นสมาชิกครั้งแรก จะต้องมีการลงตรวจสอบพื้นที่ของสมาชิกเพื่อรับลงทะเบียนในขั้นตอนนี้ การเข้าถึงข้อมูลจะใช้เวลามากกว่ากรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการตรวจสอบภายหลังอาจเป็นการตรวจสอบตามรอบระยะเวลาที่กลุ่มเกษตรกรกำหนดไว้

- *ต้นทุนด้านเวลา*

สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีอำนาจปกครองดูแลเฉพาะในพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น ดังนั้นเจ้าของสวนจะสามารถเข้าถึงได้ง่าย หากเจ้าของสวนจัดทำบันทึกข้อมูลแล้วเสร็จและนำไปแจ้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถลงนามให้ได้ทันที สำหรับกรณีเป็นกลุ่มเกษตรกรจะขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก หากจำนวนสมาชิกมากและเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพออาจจะทำให้การดำเนินการช้าลง

2) ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

ในการวิเคราะห์ทางเลือกนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลอ้างอิงจากตัวอย่างการอนุญาตหรือการรับรองแบบอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เนื่องจากทางเลือกที่นำเสนอยังไม่มีกฎหมายการบังคับใช้ จึงไม่สามารถสำรวจข้อมูลได้

- *ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้าง*

ทางเลือกนี้ ผู้วิจัยได้เสนอหน่วยงานรัฐที่อาจทำการรับรองได้ จำนวน 3 หน่วยงาน คือ การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานเกษตรอำเภอหรือสำนักงานเกษตรจังหวัด และกรมป่าไม้หรือ ทสจ. ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้เอาไว้ ดังนั้น ผู้วิจัย จึงได้นำข้อมูลค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้หวงห้ามของกรมป่าไม้ ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นข้อมูลที่ใกล้เคียงที่สุดมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้

โดยที่ตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดค่าธรรมเนียมการทำไม้เพื่อการค้า ฉบับละ 20 บาท และใบเบิกทางไม้ชนิดอื่น ๆ (ที่ไม่ใช่ไม้สัก) ฉบับละ 20 บาท และ ค่าธรรมเนียมทำการล่วงเวลา คิดร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงที่คำนวณได้ในครั้งนั้น ๆ แต่อย่างสูงไม่เกิน 400 บาท สรุปได้ว่าการทำไม้หวงห้ามในที่ป่าแต่ละครั้ง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมทำไม้และนำเคลื่อนที่ไม้ รวมค่าทำการล่วงเวลา สูงสุดไม่เกิน 440 บาท

- *ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล*

สำหรับหน่วยงานรัฐทั้งสามหน่วยงานที่เสนอนั้น เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค โดยมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ คือ สำหรับ กยท. แบ่งเขตรับผิดชอบเป็นรายจังหวัด แต่ละจังหวัดจะแบ่งย่อยเป็นรายสาขา โดยแต่ละสาขาอาจรับผิดชอบดูแลหลายอำเภอ สำหรับสำนักงานส่งเสริมการเกษตร แบ่งเขตรับผิดชอบเป็นรายจังหวัดและแยกย่อยเป็นรายอำเภอ สำหรับกรมป่าไม้ รับผิดชอบในเขตกรุงเทพมหานคร และมี ทสจ. รับผิดชอบเป็นรายจังหวัด จะเห็นว่าหน่วยงานรัฐดังกล่าว รับผิดชอบพื้นที่ทั้งอำเภอหรือทั้งจังหวัด และเจ้าหน้าที่รัฐ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่ ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและรับรองจะใช้เวลามากกว่ากรณีให้คนในพื้นที่ตรวจสอบกันเอง

- *ต้นทุนด้านเวลา*

ตามข้อมูลการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนจำนวนพื้นที่ที่ต้องการการตรวจสอบและรับรองกับจำนวนหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ มีผลต่อเวลาในการตรวจสอบพื้นที่และออกเอกสาร รวมถึงเวลาที่ใช้ในการเดินทาง และกระบวนการในการตรวจสอบและออกใบรับรองด้วยซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนของหน่วยงานราชการ และเสนอให้ผู้มีอำนาจเป็นผู้ลงนาม

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกรณีการขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ใช้เวลาทั้งสิ้น 15 วันทำการ⁸⁹ และหากเป็นกรณีการขออนุญาตทำไม้หวงห้าม ใช้เวลาทั้งสิ้น 30 วัน⁹⁰

3) ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอกหรือหน่วยตรวจสอบและรับรอง

ในการวิเคราะห์ทางเลือกนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลอ้างอิงจากตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งใช้รูปแบบการออกใบรับรองโดยองค์กรที่สาม โดยใช้มาตรฐานการรับรองของประเทศอินโดนีเซีย มาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เนื่องจากทางเลือกที่นำเสนอนี้ ในประเทศไทยยังไม่มีมีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ จึงไม่สามารถสำรวจข้อมูลได้

- *ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้าง*

สำหรับค่าใช้จ่ายในการขอใบรับรองแบบกลุ่ม เพื่อให้ได้มาตรฐานระดับประเทศของประเทศอินโดนีเซีย ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 2 ส่วนคือ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบครั้งแรก และค่าใช้จ่ายในการเฝ้าระวังทุก ๆ 2 ปี โดยมีช่วงระยะเวลาการรับรองทั้งสิ้น 6 ปี ในช่วงระยะเวลาการรับรองทั้ง 6 ปีนี้ ผู้ประกอบการรายเล็กต้องชำระค่าธรรมเนียมประมาณ 7,000 ถึง 9,000 ดอลลาร์สหรัฐในการรับรองและการตรวจสอบ⁹¹ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ (ยกตัวอย่างเช่นในเมืองชวากลาง (Central Java) เดือนละประมาณ 76 ดอลลาร์สหรัฐ) แสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในการรับรองเกือบจะจับต้องไม่ได้สำหรับผู้ประกอบการรายเล็ก⁹²

สำหรับการออกใบรับรองครั้งแรก กระทรวงป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซียจะจัดสรรงบประมาณในการออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งได้มีการประมาณการว่า จำนวนผู้ผลิตขนาดเล็กในอินโดนีเซียมีประมาณ 750,000 ราย สมมติว่าหนึ่งกลุ่มประกอบด้วยสมาชิก 100 คน จะมีจำนวน 7,500 กลุ่ม ที่ได้รับการรับรอง หากแต่ละกลุ่มการรับรองมีค่าใช้จ่ายมูลค่า 7,000 ดอลลาร์สหรัฐ กระทรวงจะต้องมีค่าใช้จ่ายถึง 52.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁹³

⁸⁹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

⁹⁰ ข้อ 7 แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำไม้หวงห้าม พ.ศ. 2560

⁹¹ Obidzinski K, et al. (2014), p. 15.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

- **ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล**

หน่วยตรวจสอบและรับรอง เป็นองค์กรที่สาม ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทาน หรือไม่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลจึงต้องใช้เวลาอันนาน ทั้งในเรื่องระยะทางและความรู้ความเข้าใจในสภาพของแต่ละพื้นที่

- **ต้นทุนด้านเวลา**

ในการรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก หรือหน่วยตรวจสอบและรับรอง สิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงคือ ความพร้อมของระบบการรับรองในการปฏิบัติตาม VPA กล่าวคือ หากใช้รูปแบบการรับรองนี้ หมายความว่าเจ้าของสวนที่จะขายไม้เข้าสู่โรงงานแปรรูปเพื่อส่งออกไปสหภาพยุโรป จะต้องได้รับการรับรองก่อนที่ VPA จะบังคับใช้ มิฉะนั้น โรงงานแปรรูปจะไม่สามารถใช้ไม้ที่ไม่ได้รับการรับรองเป็นวัตถุดิบได้

ประเทศอินโดนีเซีย ประสบปัญหาว่ากระบวนการออกใบรับรองมีความล่าช้าเนื่องจาก การขาดแคลนหน่วยตรวจสอบและรับรอง ซึ่งจากข้อมูลหน่วยตรวจสอบและรับรองด้านการประเมินความถูกต้องกฎหมายของไม้ ในปี 2014 มีเพียง 14 รายที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยตรวจสอบและรับรอง และอีก 3 รายอยู่ระหว่างการพิจารณา และมีหน่วยตรวจสอบและรับรองด้านการจัดการป่าไม้ในการตัดโค่นไม้ และการสัมปทานสวนป่า เพียง 13 ราย⁹⁴ ซึ่งหน่วยรับรองจำนวนดังกล่าวนี้จะต้องรับรองผู้ประกอบการทั่วประเทศ

ดังนั้น เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างจำนวนหน่วยตรวจสอบและรับรองที่ได้รับอนุญาต และจำนวนผู้ประกอบการที่ต้องการรับรองแล้ว อาจต้องใช้เวลาอันนานในการตรวจพิสูจน์ แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะใช้บังคับมาตรฐานการรับรองสวนป่าอย่างยั่งยืนและมาตรฐานการควบคุมห่วงโซ่อุปทานแล้ว แต่ยังไม่มีการขึ้นทะเบียนหน่วยตรวจสอบและรับรอง จึงเป็นที่น่ากังวลว่าระบบการรับรองนี้ จะพร้อมใช้งานสำหรับ VPA หรือไม่

4) **เปรียบเทียบต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก**

จากผลการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก จึงได้นำต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือกมาเปรียบเทียบกันว่าทางเลือกใดมีต้นทุนธุรกรรมน้อยที่สุด เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น ซึ่งผลการเปรียบเทียบ เป็นดังนี้

⁹⁴ Ibid., p. 14.

ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้าง ทางเลือกที่ 1 มีต้นทุนน้อยที่สุด ถัดมาคือทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงที่สุดและเจ้าของสวนจะได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งหากเลือกทางเลือกที่ 3 รัฐบาลจะต้องจัดมาตรการในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม ดังเช่นประเทศอินโดนีเซียที่รัฐจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในการรับรองครั้งแรกให้แก่ผู้ประกอบการรายเล็ก

ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ แสดงให้เห็นว่า ทางเลือกที่ 1 มีต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลต่ำที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นคนในพื้นที่หรือมีความเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทาน ถัดมาคือทางเลือกที่ 2 เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่และเข้าถึงข้อมูลยากโดยระยะทางและความคุ้นเคยกับพื้นที่ และทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นองค์กรที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานและรับผิดชอบทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

ต้นทุนด้านเวลา แม้ว่าทางเลือกที่ 1 และ 2 จะต้องมีการตรวจทุกครั้งที่มีการตัดโค่น แต่ทางเลือกที่ 3 ตรวจเพียงครั้งแรกและมีระยะเวลาการรับรอง 6 เดือน โดยเฝ้าระวังทุก ๆ 2 ปี แต่การปลูกต้นไม้เพื่อขยายเนื้อไม้ใช้ระยะเวลานานกว่าจะสามารถตัดฟันได้ ดังนั้น การตรวจสอบและรับรองเป็นรายครั้งดังเช่นทางเลือกที่ 1 และ 2 น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าทางเลือกที่ 3 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาด้านความพร้อมของระบบทางเลือกที่ 3 จะต้องใช้เวลานานในการทำให้ระบบการรับรองมีความสมบูรณ์และการขึ้นทะเบียนผู้ตรวจสอบและรับรอง รวมถึงสัดส่วนจำนวนพื้นที่ในการตรวจสอบมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้กระบวนการมีความล่าช้า และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 แล้วพบว่าทางเลือกที่ 1 มีต้นทุนด้านเวลาน้อยกว่าทางเลือกที่ 2 ทั้งในเรื่องของจำนวนงานต่อเจ้าหน้าที่ ระยะทางในการเดินทาง และระยะเวลาที่ใช้เพื่อได้รับเอกสารการรับรอง

กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมของทั้ง 3 ทางเลือกแล้ว พบว่า ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกที่มีต้นทุนธุรกรรมน้อยที่สุด ดังนั้น ทางเลือกที่ 1 จึงน่าจะเป็นทางเลือกที่มีเหมาะสมที่สุด

4.3.2 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียในทางกฎหมาย

สำหรับข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกเมื่อวิเคราะห์ตามหลักการทางกฎหมาย มีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 ข้อดีและข้อเสียทางกฎหมาย

ทางเลือก	1. การรับรองแบบมีส่วนร่วม	2. การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ	3. การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก
ข้อดี	1. ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย 2. ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วม	1. ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย	1. ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย
ข้อเสีย/ ข้อจำกัด	1. การเยียวยาผลกระทบ	1. การเยียวยาผลกระทบ 2. สร้างภาระเกินสมควร 3. เกินความจำเป็นเนื่องจากมีทางเลือกอื่นที่ไม่ต้องตรากฎหมาย 4. ขัดหรือแย้งกับแผนปฏิรูปประเทศ ที่ให้ใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น	1. การเยียวยาผลกระทบ 2. ผู้ประกอบการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกันป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย 3. หน่วยตรวจรับรองอาจไม่เพียงพอต่อการรับรอง

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่าทั้งสามทางเลือกมีข้อดีเหมือนกัน คือ สามารถช่วยป้องกันการทำให้ผิดกฎหมายได้ ตามวัตถุประสงค์ของ VPA แต่ในส่วนข้อเสียที่เหมือนกัน คือ รัฐจะต้องมีมาตรการเยียวยาผลกระทบ ซึ่งลักษณะของมาตรการอาจแตกต่างกันออกไป ตามระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ

โดยแยกพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

- ข้อดี

- (1) ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ VPA
- (2) ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วม

การรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ บุคคลหรือชุมชนการมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดำเนินการดังกล่าว การให้บุคคลหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในการรับรองไม้ ยังก่อให้เกิดความรู้สึก

วางแผนตามสิทธิของความเป็นเจ้าของ และไม่รู้สีกว่าถูกรวบงำโดยภาครัฐจนลดทอนสิทธิและศักยภาพ ในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ด้วย

- *ข้อเสีย*

การใช้ระบบการรับรองไม้ไม่ว่าระบบใด ๆ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ประกอบการทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการทั้งเจ้าของสวน พ่อค้า ไม่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำเอกสารการรับรอง ไม้ และไม่มีผลกระทบต่อการซื้อขายแต่อย่างใด แต่ในอนาคต ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการอย่าง หลีกเลียงไม่ได้ มิฉะนั้นช่องทางการขายไม้จะลดลง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากระบบการรับรองไม้ มีเพียง ภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงมีความมาตรการบรรเทาหรือเยียวยาผลกระทบที่เหมาะสมให้แก่ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ

2) **ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ**

- *ข้อดี*

ป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ VPA

- *ข้อเสีย*

(1) *การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ*

หากมีการรับรองไม้โดยหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบการที่ได้ผลกระทบจากระบบการรับรองไม้ ควร ได้รับการบรรเทาหรือเยียวยาผลกระทบอย่างเหมาะสม

(2) *สร้างภาระเกินสมควร*

ด้วยไม้ยางพารา เป็นพืชเกษตรที่มีใช้ไม้หวงห้าม หากต้นยางพาราขึ้นอยู่บนที่ดินเอกชน หรือที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์อย่างถูกต้อง ย่อมสามารถตัดโค่นได้โดยไม่ต้องมีวิธีการที่ เข้มงวดเหมือนระบบการอนุญาตและการขึ้นทะเบียนสวนป่า การให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐในการตรวจ รับรอง การกำกับดูแลย่อมต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ ผู้ประกอบการเกินสมควร

(3) *เป็นทางเลือกที่เกินความจำเป็น*

แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐพึง จัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน โดยที่หลักเกณฑ์หนึ่งที่ใช้สำหรับการพิจารณาถึงความ จำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจหน้าที่รัฐในการรับรองไม้ คือจะต้องพิจารณาว่ามีทางเลือกอื่นที่

ก่อให้เกิดผลอย่างเดียวกันโดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายอีกหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ มีทางเลือกที่ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย ดังนั้น ทางเลือกนี้ จึงเป็นทางเลือกที่เกินความจำเป็น

(4) *ขัดหรือแย้งกับแผนปฏิรูปประเทศ ที่ให้ใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น*

ตามแผนปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้น หากให้อำนาจหน่วยงานรัฐเป็นผู้รับรองไม้ อาจจะขัดหรือแย้งต่อหลักการดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันอาจขัดกับหลักการตาม FLEGT ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนดังกล่าวรัฐอาจหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตหรือระบบการรับรอง โดยใช้ระบบการรับแจ้งแทนได้

3) **ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก**

- *ข้อดี*

ป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ VPA

- *ข้อเสีย*

(1) *การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ*

การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ มีต้นทุนธุรกรรมในการตรวจรับรองค่อนข้างสูง ดังนั้น เจ้าของสวน พ่อค้า รวมถึงผู้ประกอบการรายย่อย จะได้รับผลกระทบจากระบบการรับรองตามทางเลือกนี้เป็นอย่างมากจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐจึงควรมีมาตรการบรรเทาหรือเยียวยาผลกระทบที่มีความเหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาจากบทเรียนของอินโดนีเซีย พบว่า รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนนี้เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายย่อยเป็นจำนวนมาก

(2) *ผู้ประกอบการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกันป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย*

การให้ภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองตกอยู่กับเกษตรกรหรือผู้ประกอบการรายย่อย อาจทำให้อัตราการตรวจรับรองมีน้อย ทำให้ปริมาณไม้ที่เข้าสู่ TLAS มีน้อยและไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดอันอาจเป็นช่องทางให้มีการนำไม้ที่ไม่มีการรับรองแหล่งที่มาเข้าสู่ TLAS ได้ นอกจากนี้ การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจรับรอง หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองดังเช่นประเทศอินโดนีเซีย อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย และมองว่าการรับรองไม้ทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ของ FLEGT ปิดเป็นไป

(3) หน่วยตรวจรับรองอาจไม่เพียงพอต่อการรับรอง

บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยตรวจรับรอง จะต้องผ่านการประเมินและได้รับอนุญาตให้เป็นหน่วยตรวจรับรอง จึงจะสามารถให้บริการการตรวจรับรองให้แก่ผู้ประกอบการได้ นอกจากนี้ ขั้นตอนการตรวจรับรองอาจต้องใช้เวลานาน หากเทียบจำนวนของหน่วยตรวจรับรองกับจำนวนผู้ประกอบการภายในประเทศ ปัญหานี้ย่อมกระทบถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับ VPA ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศอินโดนีเซียประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการรับรองในแต่ละทางเลือก จะเห็นว่า ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ เป็นทางเลือกที่ค่อนข้างมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจาก ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายประการ กล่าวคือ เป็นการสร้างภาระให้ผู้ประกอบการเกินสมควร เป็นทางเลือกที่ไม่จำเป็นเนื่องจากยังมีทางเลือกอื่นที่ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย และการหลีกเลี่ยงการใช้ระบบการอนุญาตและระบบการรับรอง

หากเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม และทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือ ทางเลือกที่ 3 ค่อนข้างจะมีประเด็นปัญหาในด้านผลกระทบด้านต้นทุนธุรกรรมในการตรวจรับรอง และอาจทำให้บิดเบือนวัตถุประสงค์ของ FLEGT โดยเฉพาะในด้านธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ในขณะที่ทางเลือกที่ 1 เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การซื้อขาย และการขนส่งไม้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียในทางกฎหมายแล้ว สรุปได้ว่า ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมต่อการรับรองไม้ยางพารามากที่สุด

4.3.3 ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

จากผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 42 ต้องการรับรองแบบมีส่วนร่วม รองลงมาคือ ร้อยละ 28.1 ต้องการให้ กยท. เป็นผู้รับรอง ในขณะที่การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอกมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 15

ตารางที่ 15 ผลสำรวจความคิดเห็นจากเกษตรกรเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

ทางเลือก	ผลการสำรวจ (ร้อยละ)
1. การรับรองแบบมีส่วนร่วม	42
2. การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ	
2.1 กยท.	28.1
2.2 สำนักงานเกษตรอำเภอ	6.7
2.3 กรมป่าไม้หรือ ทสจ.	18.2
2.4 อื่น ๆ เช่น รัฐบาล	2
3. การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก	3

นอกจากนี้ จากผลการสำรวจความคิดเห็นของพ่อค้า นายหน้า โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกต่างเห็นตรงกันว่า การรับรองจะเป็นทางเลือกใดก็ได้ หากแต่ควรมีแบบแผนและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน และน่าเชื่อถือตาม TLAS แต่ทั้งนี้ ควรมีการใช้ระบบเดียวกันทั่วประเทศ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับระบบการจัดทำบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปได้

จากผลการวิเคราะห์ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ทั้งในด้านต้นทุนธุรกรรม ด้านกฎหมาย และความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงสรุปได้ว่า ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกที่เหมาะสมและน่าจะมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากที่สุด

4.4 โครงสร้างของระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม

สำหรับโครงสร้างการจัดทำระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 4.2 แล้ว โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. จำแนกการรับรองตามจุดควบคุมที่สำคัญ ได้แก่ สวนยางพารา ลานกองไม้ และโรงงานแปรรูปรายแรก
2. องค์ประกอบของการรับรอง ประกอบด้วย ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และการตรวจพิสูจน์
3. รับรองโดยผู้มีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วย ผู้นำชุมชนและกลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตร ผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้ขนส่ง
4. ตรวจพิสูจน์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ หากมีการข้อสงสัยหรือมีข้อกล่าวอ้างว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย

4.4.1 วิธีการรับรอง

ในหัวข้อนี้ จะได้นำเสนอวิธีการรับรองไม้ในแต่ละจุดควบคุมที่สำคัญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่

สำหรับองค์ประกอบในการรับรองไม้ ณ สวนยางพารา หรือ ณ ที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่ สรุปได้ดังตารางที่

16

ตารางที่ 16 องค์ประกอบกรรับรองไม้ในที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่ และการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ (ตัวชี้วัด)	หลักฐาน (ตัวตรวจพิสูจน์)	ผู้จัดทำ	ผู้มีส่วนร่วม	การตรวจพิสูจน์
1. ความถูกต้องของไม้				
1.1 แหล่งที่มาและการ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์	บันทึกการแจ้งตัดโค่น	เจ้าของสวน	กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน หรือ กลุ่ม/องค์กร การเกษตร	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
1.2 การบ่งชี้ลักษณะ จำเพาะของไม้ที่จำหน่าย และขนส่งออกจากพื้นที่	บัญชีรายการไม้	เจ้าของสวน	ผู้ซื้อ/ผู้ขนส่ง	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
2. การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน				
2.1 ในพื้นที่	ต้นไม้ในพื้นที่ (หลักฐาน ทางกายภาพ) หรือ ทะเบียนต้นไม้ใน E-Tree หรือ บัญชีไม้ (ซึ่งมีการสำรวจ เมื่อเป็นสมาชิก และแจ้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง) หรือทะเบียนต้นไม้ใน E- Tree	เจ้าของสวน เจ้าของสวน	- -	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์) พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
2.2 การขนส่ง	บัญชีรายการไม้ (ฉบับที่ ออกโดยเจ้าของสวน)	-	-	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่า ไม่มีหลักเกณฑ์การรับรองในเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจาก หากกรณีเป็นไม้ที่ไม่ถูกควบคุมตามกฎหมาย สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวค่อนข้างจะมีความชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ เป็นที่ดินเอกชน หรือที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของไม้ที่มีความเสี่ยงน้อยว่าจะผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องตรวจสอบและรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์ (เช่นเดียวกับระบบของเวียดนาม)

สำหรับการรับรองความถูกต้องของไม้ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และการตรวจพิสูจน์อธิบายได้ดังนี้

(1) แหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

แม้ว่าเจ้าของสวนจะมีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้แน่นอนอยู่แล้ว แต่ภายใต้ TLAS จะต้องมีการเอกสารที่ใช้ยืนยันความเป็นเจ้าของ สำหรับต้นไม้ เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องจดทะเบียน ดังนั้น จึงควรใช้วิธีการจัดทำบันทึกอย่างเป็นทางการ (Official Witness) เพื่อยืนยันความเป็นเจ้าของต้นไม้ คือ “บันทึกการแจ้งตัดโค่น” และการใช้ระบบการอ้างอิงอย่างเป็นทางการ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามในบันทึกการการพื้นที่ต้นไม้ที่จะตัดโค่น ซึ่งจะช่วยให้เอกสารดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือต่อบุคคลอื่น

การจัดทำบันทึกการแจ้งตัดโค่น เป็นวิธีการที่เรียบง่ายและไม่สร้างภาระเกินสมควร โดยมีรายละเอียด พื้นที่ ชนิดและจำนวนต้นไม้ที่จะทำการตัดโค่น และต้องมีการลงนามรับแจ้งโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่และน่าเชื่อถือ

ผู้จัดทำ

เจ้าของสวน ซึ่งเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ (จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้) และประสงค์จะทำการตัดโค่นต้นไม้ขาย เป็นผู้จัดทำบันทึก และแจ้งแก่รับแจ้ง ก่อนที่จะตัดโค่นไม้

ผู้มีส่วนร่วม

จากผลการศึกษาในหัวข้อที่ 4.2.1 ผู้รับแจ้งจะต้องเป็นชุมชน กลุ่มหรือองค์กรทางภาคเกษตรที่เจ้าของสวนเป็นสมาชิกอยู่ เนื่องจากผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว นั้น จะเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลต้นไม้ของสมาชิก ทำให้การยืนยันกรรมสิทธิ์มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่สามารถพัฒนาบทบาทหน้าที่ปัจจุบันเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รับแจ้งได้นั้น ได้แก่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ กลุ่มเกษตรกรที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย

(2) การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่ายและขนส่งออกจากพื้นที่

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

การจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายหรือนำเคลื่อนที่ โดยอาจอยู่ในรูปของใบส่งมอบสินค้า (Delivery Note) หรือใบส่งสินค้า (Invoice) ซึ่งมีข้อมูลผู้ขาย แหล่งที่มา ประเภท ชนิด ปริมาณ เป็นต้น ที่จะทำการซื้อขาย เอกสารนี้ ถือเป็นการยืนยันแหล่งที่มาของไม้ที่ถูกกฎหมาย และใช้ในการควบคุมไม้ระหว่างการนำเคลื่อนที่จนกระทั่งไปถึงสถานที่จัดเก็บของผู้ซื้อ

ผู้จัดทำ

เจ้าของสวน เป็นผู้จัดทำบัญชีรายการไม้เพื่อป้องกันสิ่งลักษณะจำเพาะของไม้ที่จะจำหน่ายออกไปจากสวนของตน ก่อนการขนส่งไม้ออกนอกบริเวณสวน

ผู้มีส่วนร่วม

พ่อค้าหรือผู้ขนส่ง ที่มาตรวจนับไม้ก่อนการขนส่ง จะต้องตรวจสอบว่าบัญชีรายการไม้ นั้น ตรงตามไม้ที่ซื้อขายและจะขนส่งออกไปหรือไม่

(3) การควบคุมปริมาณไม้ในสวนยางพารา

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

ต้นไม้ที่ขึ้นในพื้นที่ซึ่งเป็นหลักฐานทางกายภาพ หรือทะเบียนต้นไม้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ในระบบฐานข้อมูลของ กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ ระบบของกลุ่มเกษตรกร และ E-Tree

ผู้จัดทำ

กรณีเป็นหลักฐานทางกายภาพ คือ ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่จริงในพื้นที่ เกษตรกรย่อมต้องควบคุมและรับทราบถึงการเปลี่ยนแปลงข้อมูลต้นไม้ที่ขึ้นอยู่หรือถูกจำหน่ายออกจากพื้นที่ กรณีที่มีการบันทึกรายการต้นไม้ไว้ในฐานข้อมูล ผู้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลต้นไม้ คือ เจ้าของสวน

(4) การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

บัญชีรายการไม้ ฉบับที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าของสวน จะต้องนำไปพร้อมกับไม้ตลอดเวลาที่ทำการขนส่ง

ผู้ควบคุม

ผู้ขนส่ง เป็นผู้ควบคุมไม้ที่ทำการขนส่งให้ตรงตามบัญชีรายการไม้ตลอดเวลาที่ทำการขนส่ง เพื่อป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มาเข้ามารวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ จนกระทั่งขนส่งไปถึงสถานที่จัดเก็บของผู้ซื้อ

(5) การตรวจพิสูจน์

การตรวจพิสูจน์ความถูกต้องกฎหมายและห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา ไม่มีกฎหมายควบคุม ดังนั้น หากไม่มีการรับรองตามวิธีการข้างต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากมีข้อสงสัยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ย่อมมีอำนาจตรวจพิสูจน์ได้ แต่การกระทำพิสูจน์ว่าไม้เป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย ย่อมตกอยู่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่

2) ลานกองไม้

สำหรับองค์ประกอบในการรับรองไม้ ณ ลานกองไม้ สรุปรุได้ดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 องค์ประกอบารรับรองไม้ในลานกองไม้ และการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ (ตัวชี้วัด)	หลักฐาน (ตัวตรวจพิสูจน์)	ผู้จัดทำ	ผู้มีส่วนร่วม	การตรวจพิสูจน์
1. ความถูกต้องกฎหมายของไม้				
1.1 แหล่งที่มาและการ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์	1. บัญชีรายการไม้ (ฉบับ ที่รับมาจากเจ้าของสวน) 2. หลักฐานการชำระเงิน	เจ้าของสวน เจ้าของสวน	พ่อค้า/ผู้ขนส่ง พ่อค้า	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
1.2 การบ่งชี้ลักษณะ จำเพาะของไม้ที่ จำหน่ายและขนส่งออก จากพื้นที่	บัญชีรายการไม้	พ่อค้า	ผู้ซื้อ/ผู้ขนส่ง	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
2. การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน				
2.1 ในพื้นที่	บัญชีไม้ ประจำลานกอง	พ่อค้า	-	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)
2.2 การขนส่ง	บัญชีรายการไม้ (ฉบับที่ ออกโดยพ่อค้า)	-	-	พนักงานเจ้าหน้าที่ (มีภาระการพิสูจน์)

สำหรับการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และการตรวจพิสูจน์
อธิบายได้ดังนี้

(1) แหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

หลักเกณฑ์ข้อนี้ มีข้อสังเกตว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคือ ผู้ขายไม้ หรือเจ้าของสวน ดังนั้น การตรวจ
พิสูจน์คือขั้นตอนที่เชื่อมโยงกับการจัดทำบัญชีรายการไม้ที่รับมาจากเจ้าของสวน และสามารถใช้เป็น
หลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ได้ หากบัญชีรายการไม้มีข้อมูลผู้ซื้อ ผู้ขาย และการชำระราคา นอกจากนี้ หาก
มีใบเสร็จรับเงินที่ออกเพื่อเป็นหลักฐานการชำระราคาไม้ สามารถใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์ถึงการโอน
กรรมสิทธิ์ได้

ผู้จัดทำ

เจ้าของสวน

ผู้มีส่วนร่วม

เมื่อไม้ขึ้นเคลื่อนที่ถึงสถานที่ของผู้ซื้อหรือลานกองไม้ของพ่อค้า ผู้ซื้อจะต้องตรวจสอบก่อนว่าไม้ที่ขนส่งมาและจะขนถ่ายเข้าสู่ลานกองไม้ตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่

(2) การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ที่จำหน่ายและขนส่งออกจากพื้นที่

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

การจัดทำบัญชีรายการไม้ที่จำหน่ายหรือจะขนส่งออกจากลานกองไม้ โดยอาจอยู่ในรูปของใบส่งมอบสินค้า (Delivery Note) หรือใบส่งสินค้า (Invoice) ซึ่งมีข้อมูลผู้ขาย แหล่งที่มา ประเภท ชนิด ปริมาณ เป็นต้น ที่จะทำการซื้อขาย เอกสารนี้ ถือเป็นการยืนยันแหล่งที่มาของไม้ที่ถูกกฎหมาย และใช้ในการควบคุมไม้ระหว่างการนำเคลื่อนที่จนกระทั่งไปถึงสถานที่ของผู้ซื้อหรือโรงงานแปรรูป

ผู้จัดทำ

พ่อค้า เป็นผู้จัดทำบัญชีรายการไม้เพื่อบ่งชี้ถึงลักษณะจำเพาะของไม้ที่จะจำหน่ายออกไปจากลานกองไม้ของตน ก่อนการขนส่งไม้ออกนอกลานกองไม้

ผู้มีส่วนร่วม

ผู้ซื้อหรือผู้ขนส่ง ที่มาตรวจนับไม้ก่อนการขนส่ง จะต้องตรวจสอบว่าบัญชีรายการไม้ขึ้น ตรงตามไม้ที่ซื้อขายและจะขนส่งออกไปหรือไม่

(3) การควบคุมปริมาณไม้ในลานกอง

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

กองไม้ที่มีอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นหลักฐานทางกายภาพ ซึ่งยากแก่การตรวจพิสูจน์ว่าตรงกับข้อมูลไม้ที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำบัญชีไม้ก่อนประจำลานกองไม้ เพื่อควบคุมปริมาณไม้ในลานกองไม้ โดยวิธีการจัดทำบัญชีไม้จะต้องมีความเหมาะสมและไม่สร้างภาระให้แก่พ่อค้าเกินสมควร

ผู้จัดทำ

พ่อค้าเจ้าของลานกองไม้ เป็นผู้จัดทำบัญชีไม้ก่อน ประจำลานกองไม้

(4) การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

บัญชีรายการไม้ ฉบับที่จัดทำขึ้นโดยพ่อค้า จะต้องนำไปพร้อมกับไม้ตลอดเวลาที่ทำการขนส่ง

ผู้ควบคุม

ผู้ขนส่ง เป็นผู้ควบคุมไม้ที่ทำการขนส่งให้ตรงตามบัญชีรายการไม้ตลอดเวลาที่ทำการขนส่ง เพื่อป้องกันไม่ให้ไม้ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มาเข้ามารวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ จนกระทั่งขนส่งไปถึงสถานที่ของผู้ซื้อหรือที่โรงงานแปรรูป

(5) การตรวจพิสูจน์

การตรวจพิสูจน์ความถูกต้องกฎหมายและห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา ไม่มีกฎหมายควบคุม ดังนั้น หากไม่มีการรับรองตามวิธีการข้างต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากมีข้อสงสัย พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ย่อมมีอำนาจตรวจพิสูจน์ได้ แต่ภาระการพิสูจน์ว่าไม้นั้นเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย ย่อมตกอยู่กับพนักงานเจ้าหน้าที่

(4) การปฏิบัติตามกฎหมายในการประกอบกิจการ

นอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้น พ่อค้ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการประกอบกิจการ คือ การจดทะเบียนพาณิชย์ ต่อเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตจากบทเรียนของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีกฎหมายให้ผู้ประกอบการรายย่อยจดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จดทะเบียน ทำให้รัฐไม่สามารถกำกับติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการกลุ่มนี้ได้ จึงมีปัญหาว่ามีการซื้อขายไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนไม้ที่ได้รับการรับรองว่าถูกกฎหมายตาม TLAS ที่จะป้อนเข้าสู่โรงงานแปรรูป ผลกระทบที่ตามมา คือ ผู้ประกอบการหาช่องทางที่ผิดกฎหมายเพื่อลักดันให้ไม้เหล่านี้เข้าสู่ระบบห่วงโซ่อุปทานของ TLAS

3) โรงงานแปรรูปรายแรก

เนื่องจาก โรงงานแปรรูปมีการควบคุมตรวจสอบโดยกรมป่าไม้และ ทสจ. อยู่แล้ว แต่การรับไม้ก่อนเข้าสู่โรงงานแปรรูป กฎหมายเพียงแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้โรงงานแปรรูปจะต้องรับไม้ที่ถูกกฎหมายเข้าสู่โรงงานเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดวิธีการในการตรวจสอบไม้ และเอกสารที่จะต้องอ้างอิงไว้ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานแปรรูป

ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้นำเสนอวิธีการรับรองเฉพาะกรณีการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ที่ยังมีประเด็นปัญหาอยู่เท่านั้น ปรากฏดังตารางที่ 18

ตารางที่ 18 องค์ประกอบการรับรองไม้ เพื่อรับเข้าสู่โรงงานและประสานข้อมูลเข้ากับบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูป

หลักเกณฑ์ (ตัวชี้วัด)	หลักฐาน (ตัวตรวจพิสูจน์)	ผู้จัดทำ	ผู้มีส่วนร่วม	การตรวจพิสูจน์
ความถูกต้องของไม้				
แหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์	1. บัญชีรายการไม้ (ฉบับที่รับจากผู้ขาย) 2. หลักฐานการชำระเงิน	ผู้ขาย พ่อค้า	โรงงานแปรรูป/ ผู้ขนส่ง โรงงานแปรรูป	กรมป่าไม้หรือ ทสจ. (ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้)

หลักฐานหรือตัวตรวจพิสูจน์

1. บัญชีรายการไม้ ที่รับจากผู้ขาย

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ก่อนรับเข้าสู่โรงงาน ผู้มีส่วนร่วมคือ ผู้ขายและผู้ขนส่ง ดังนั้น การตรวจพิสูจน์คือขั้นตอนที่เชื่อมโยงกับการจัดทำบัญชีรายการไม้ที่รับจากผู้ขาย กล่าวคือ เจ้าของสวน หรือพ่อค้า แล้วแต่กรณี

2. หลักฐานการชำระเงิน

หลักฐานการชำระเงิน เช่น ใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี เป็นต้น

ผู้จัดทำ

1. บัญชีรายการไม้ จัดทำโดยผู้ขาย
2. หลักฐานการชำระเงิน จัดทำโดยผู้ขาย

ผู้มีส่วนร่วม

1. บัญชีรายการไม้

เมื่อไม้เคลื่อนที่ถึงหน้าโรงงานแปรรูป ผู้ซื้อจะต้องตรวจสอบก่อนว่าไม้ที่ขนส่งมาและจะขนถ่ายเข้าสู่โรงงานแปรรูปนั้นตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่

เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องจึงบันทึกข้อมูลไม้ท่อนที่รับเข้าสู่โรงงานในบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูป โดยอ้างอิงบัญชีรายการไม้ ที่ทำมาจากผู้ขาย

2. หลักฐานการชำระเงิน

โรงงานแปรรูป จะต้องจัดเก็บหลักฐานการชำระเงินเพื่อเป็นหลักฐานการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

4.4.2 การจัดการด้านเอกสาร

(1) การส่งมอบและเก็บรักษาเอกสารหลักฐาน

จากองค์ประกอบการรับรองไม้ข้างต้น จะเห็นว่าการรับรองไม้ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับหลักฐานที่เป็นเอกสาร ซึ่งหลักฐานดังกล่าวจะมีการจัดทำและเคลื่อนที่ไปกับไม้ และมีความเชื่อมโยงกันตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบย้อนกลับ จึงควรมีการจัดการในเรื่องเอกสารหลักฐานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปรากฏดังตารางที่ 19

ตารางที่ 19 การส่งมอบและการเก็บรักษาเอกสาร

ลำดับ ที่	CCP	ผู้รับผิดชอบในการจัดการและการเก็บรักษาเอกสารของ “ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้”	
		ผู้ขาย	ผู้ซื้อ
CCP1	ที่ดินที่ไม้ขึ้นขึ้นอยู่	1. บันทึกการแจ้ง – ต้นฉบับ 2. บัญชีรายการไม้ 1 - สำเนา	1. บัญชีรายการไม้ 1 - ต้นฉบับ
CCP2	ลานกองไม้รายแรก และรายถัดไป	1. บัญชีรายการไม้ 1 – ต้นฉบับ 2. บัญชีรายการไม้ 2 หรือบัญชีรายการ ไม้ (N) – สำเนา	1. บัญชีรายการไม้ 2 หรือบัญชีรายการ ไม้ (N+1) – ต้นฉบับ
CCP3	โรงงานแปรรูปราย แรก	ชุดเอกสารของผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ CCP1 หรือ CCP2	หนังสือกำกับไม้แปรรูป – ต้นฉบับ

(2) การจัดทำเอกสารใช้แบบฟอร์มที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

เนื่องจาก การควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม้ทำโดยหน่วยงานส่วนกลาง และในอนาคตจำเป็นต้องเชื่อมโยงอยู่ในระบบ National Single Window (NSW) ดังนั้น ข้อมูลและเอกสารที่โรงงานแปรรูปได้รับมาจึงควรอยู่ในรูปแบบเดียวกัน เพื่อไม่สร้างภาระให้แก่โรงงานแปรรูปในการเชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับระบบบัญชีไม้ของกรมป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ บัญชีรายการไม้ที่จำหน่าย ซึ่งออกโดยเจ้าของสวนและพ่อค้า

นอกจากนี้ บันทึกรับรองการแจ้งตัดโค่นก็ควรอยู่ในแบบฟอร์มมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะมีการแจ้งต่อหน่วยงานใด

(3) รูปแบบเอกสาร

การจัดทำเอกสาร ควรเปิดโอกาสให้ทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นเอกสาร และการกรอกข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และพิมพ์เอกสารที่ได้รับการกรอกข้อมูลแล้วออกมาจากระบบ

สำหรับการกรอกข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ระบบ E-Tree ของกรมป่าไม้ สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก ทั้งในขั้นตอนของการการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ (การบันทึก

ข้อมูลไม้ การตัดบัญชีไม้เมื่อมีการตัดโค่น และการเพิ่มจำนวนไม้เมื่อมีการปลูกใหม่) การพิมพ์แบบฟอร์ม การเก็บรักษาเอกสาร และการประสานข้อมูลไม้ในห่วงโซ่อุปทาน

ระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม จะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องคำนึงถึงบทบาทหน้าที่และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยรัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ที่ให้การส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีมาตรการบรรเทาผลกระทบที่เกิดแก่ผู้ประกอบการอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ จะต้องพัฒนาระบบจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานของระบบที่มีอยู่เดิม และรัฐจะต้องมีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลหรือนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับ VPA เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบหรือนโยบายที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับผลกระทบ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาสภาพพบพบาพ ปัญหา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์และจัดทำระบบการรับรองไม้ สำหรับไม้ยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถสรุปผลของการศึกษา ได้ดังนี้

1) สภาพพบพบาพและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย

จากสำรวจข้อมูลกระบวนการผลิตไม้ยางพาราในที่ดินเอกชนและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า จุดควบคุมที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ได้แก่ ส่วนยางพารา ลานกองไม้ และโรงงานแปรรูปยางแรก ดังนั้น จึงได้จำแนกผลการศึกษาตามจุดควบคุมดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

จุดควบคุมที่ 1 การทำสวนยางพารา

เกษตรกรส่วนใหญ่ เป็นเกษตรกรรายย่อยและทำการเกษตรในภาคครัวเรือน โดยมีเป้าหมายในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากน้ำยางเป็นหลัก การตัดโค่นต้นยางพาราเป็นผลพลอยได้จากการทำสวนยางพารา เนื่องจากเกษตรกรจะตัดโค่นก็ต่อเมื่อต้นยางพาราหมดอายุการกรีดยาง

เมื่อเกษตรกรประสงค์จะตัดโค่นต้นยางพาราขาย เกษตรกรส่วนใหญ่จะแจ้งต่อการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) เพื่อประโยชน์ในการขอรับทุนปลูกแทน โดยที่เกษตรกรที่มีสิทธิขอรับทุนจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกับ กยท. ด้วย เกษตรกรส่วนมากจะขายไม้ยางพาราให้แก่พ่อค้าโดยคิดราคาแบบเหมาสวน มีเพียงน้อยรายที่จะขายตรงต่อโรงงานแปรรูป และเกษตรกรเกือบทั้งหมดให้ผู้ซื้อเป็นผู้ดำเนินการตัดโค่นและขนส่ง ในด้านการจัดทำเอกสารมีเพียงการทำสัญญาซื้อขายและแนบสำเนาโฉนดที่ดินเท่านั้น

ด้านแรงงานและสังคม การทำสวนยางพาราเป็นการสร้างงานให้แก่คนในพื้นที่ และการแบ่งผลประโยชน์จากการขายยางพาราแทนการจ่ายค่าจ้างยังเป็นการเสริมสร้างการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนในชุมชน

ด้านสิ่งแวดล้อม เกษตรส่วนใหญ่มีวิธีปฏิบัติตามวิถีชีวิตดั้งเดิมและตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรเต็มใจที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติ

จุดควบคุมที่ 2 ลานกองไม้ของพ่อค้า

พ่อค้า มีบทบาทสำคัญในห่วงโซ่อุปทานของไม้ยางพารา เนื่องจากการขายไม้ยางพาราส่วนใหญ่จะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยคิดราคาแบบเหมาสวน จากนั้น พ่อค้าจะนำไม้ยางพาราจากแหล่งที่มาที่ต่างกันมารวมไว้ที่ลานกองไม้ของพ่อค้าเพื่อทำการคัดแยกขนาดไม้ ก่อนที่ขนส่งไปขายให้แก่โรงงานแปรรูปโดยคิดราคาตามน้ำหนักที่ตราข้างหน้าโรงงาน อย่างไรก็ตาม ฌ บริเวณลานกองไม้ของพ่อค้าไม่มีการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่ และเมื่อขายให้แก่โรงงานแปรรูปจะสำแดงเพียงสำเนาโฉนดที่ดินที่รับมาจากเจ้าของสวนเท่านั้น

จุดควบคุมที่ 3 โรงงานแปรรูปยางแรก

โรงงานแปรรูปตรวจสอบแหล่งที่มาเพียงสำเนาโฉนดที่ดิน และพิจารณาตามความน่าเชื่อถือของพ่อค้าเท่านั้น โดยเมื่อไม้เข้าสู่โรงงานจะมีการบันทึกบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงาน และเมื่อขายผลิตภัณฑ์จากไม้แปรรูปจะต้องออกหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานและหนังสือกำกับไม้ยางพาราแปรรูป ไม่มีการอ้างอิงเลขทะเบียนหรือข้อมูลของแหล่งที่มาของไม้

2) ปัญหาทางกฎหมายในการรับรองไม้

จากผลการศึกษา พบว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างในการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา เฉพาะในส่วนของห่วงโซ่อุปทานไม้ ตั้งแต่แหล่งที่มาจนกระทั่งมีการเชื่อมโยงข้อมูลแหล่งที่มากระบบของโรงงานแปรรูป ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรับรอง ฌ สวนยางพาราและการขนส่งออกนอกพื้นที่

ก่อนการตัดโค่น ไม้ไม่มีข้อกำหนดในการตรวจสอบตำแหน่งของต้นยางพาราที่จะทำการตัดโค่น เพื่อยืนยันว่าต้นยางพารานั้นขึ้นอยู่ในพื้นที่ใด นอกจากนี้ ในการซื้อขายและขนส่ง พบว่าไม่มีข้อกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการไม้ ดังนั้น จึงไม่มีเอกสารหลักฐานที่จะใช้ยืนยันความถูกต้องกฎหมาย

ในด้านการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องจัดทำบันทึกปริมาณไม้ในพื้นที่ และปริมาณไม้ที่ทำจากพื้นที่

สำหรับประเด็นด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม แม้ไม่มีกฎหมายกำหนด แต่เกษตรกรส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพที่คำนึงการพึ่งพาอาศัยกันภายในชุมชนและการวางแผนและดูแลรักษาทรัพยากรที่มีผลต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ การกำกับดูแลและการระงับข้อพิพาทเป็นไปตามกลไกของท้องถิ่น โดยการถ้อยทีถ้อยอาศัย และโดยผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ให้มีความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กับชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่าและรวมถึงชุมชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อบังคับกลุ่มคนเหล่านี้จึงไม่เหมาะสม และเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับจึงไม่จำเป็นต้องระบุในคำนิยามเพื่อใช้ตรวจสอบถึงความถูกกฎหมายของไม้

ประเด็นที่สอง การรับรอง ณ ลานกองไม้และการขนส่งออกนอกพื้นที่

ไม่มีข้อกำหนดที่ให้พ่อค้าต้องจัดทำเอกสารหรือสำแดงหลักฐานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของไม้ที่ได้มา และหลักฐานการซื้อขาย ในการจำหน่ายไม้ออกจากลานกองไม้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายการไม้ และการควบคุมปริมาณไม้ในพื้นที่และไม้ที่ขนส่ง ไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลปริมาณไม้ที่นำเข้า ที่จำหน่ายออก หรือที่คงเหลือในลานกองไม้ เพื่อป้องกันการนำไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาเข้ามาพร้อมกับไม้ที่ถูกกฎหมาย

สำหรับข้อกำหนดในการประกอบกิจการ กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนพาณิชย์ และชำระภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี แต่มีข้อสังเกตว่า การจดทะเบียนดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน สำหรับข้อกำหนดด้านแรงงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดในลักษณะเป็นข้อห้าม และหากพ่อค้าไม่มีการจดทะเบียนพาณิชย์ย่อมจะยากแก่การควบคุมในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ไม้ยางพาราจากสวนเป็นการซื้อแบบเหมาสวนซึ่งไม่ได้คัดขนาดไม้ แต่จะนำมาคัตที่ลานกองไม้ของพ่อค้า เพื่อที่จะรวมไม้ขนาดเดียวกัน ขายต่อไปยังโรงงานแปรรูป ดังนั้น ในกรณีของไม้ยางพารา การควบคุม ณ ลานกองไม้ของพ่อค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ประเด็นที่สาม การเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้กับระบบของโรงงานแปรรูป

ณ โรงงานแปรรูปรายแรก มีประเด็นช่องว่างเพียงประการเดียวคือ การอ้างอิงหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ และการเชื่อมโยงแหล่งที่มาของไม้ยางพาราเข้ากับบัญชีไม้ท่อนประจำโรงงานแปรรูป

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการควบคุมโรงงานแปรรูปไม่มีระบบที่เชื่อมโยงข้อมูลบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปทั่วประเทศ ดังนั้น หากมีการอ้างอิงไม้จากแหล่งที่มาเดียวกัน เพื่อขายเข้าสู่โรงงานแปรรูปหลายแห่งในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทราบได้หรือไม่อย่างไร

3) ทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางกฎหมายของระบบเดิมที่มีอยู่ จากผลการศึกษาพบว่า ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับการรับรองไม้ มีดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

ทางเลือกนี้ เป็นการศึกษาระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบการรับรองที่ใช้อย่างเป็นสากลในการทำเกษตรอินทรีย์ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยอาศัยกระบวนการทางสังคม โดยที่สมาชิกกลุ่มผู้ผลิตหรือชุมชน หรือผู้ซื้อ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกันเอง จึงนำมาปรับใช้กับ

ระบบการรับรองไม้ ซึ่งจากการศึกษายังพบว่า การรับรองไม้ในลักษณะนี้ ใช้กับการรับรองไม้จากพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศเวียดนามเช่นเดียวกัน

ในการออกแบบระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมนี้ จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง การออกแบบระบบการรับรองจะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ คือ ต้องถือว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำไม้เป็นตัวหลัก (Main Actor) ในการแก้ปัญหาของตนเอง รัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุน การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของระบบเดิมที่เป็นอยู่ และราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีความชัดเจนโดยการเปิดเผยข้อมูลนโยบายที่เกี่ยวข้องและจะต้องมีความจริงจังต่อประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ

ประการที่สอง คำนึงถึงความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดควบคุม เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ในการรับรองไม้ที่รับมาและไม้ที่จำหน่ายออกไปรวมกัน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องหลัก คือ ผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้ขนส่ง

ประการที่สาม การยืนยันกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ก่อนที่จะทำการตัดโค่น โดยวิธีการจัดทำบันทึกการแจ้งตัดโค่น ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ เจ้าของสวนซึ่งเป็นผู้จัดทำบันทึก และผู้รับแจ้งซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่สามารถยืนยันกรรมสิทธิ์ได้ ดังนั้น จึงควรเป็นคนที่ทราบข้อมูลต้นไม้ในพื้นที่เป็นอย่างดี

ประการที่สี่ บุคคลที่มีอำนาจรับแจ้ง โดยที่เจ้าของสวนจะต้องเป็นสมาชิกของชุมชน กลุ่มหรือองค์กรการเกษตรนั้นเสียก่อน ผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์กรทางการเกษตร จึงจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้แก่สมาชิกได้ ซึ่งบุคคลที่อาจลงนามรับแจ้งได้ ได้แก่ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน การยางแห่งประเทศไทย สำนักงานเกษตรอำเภอ และกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ วิสาหกิจ ที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย สำหรับผู้นำชุมชนหรือองค์กรที่ไม่มีระบบในการจัดเก็บข้อมูลอาจสามารถใช้ระบบ E-Tree ของกรมป่าไม้ได้

ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

โครงสร้างการรับรองคือ การให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมการตัดโค่นและขนส่ง ดังเช่นระบบที่ใช้สำหรับไม้ที่ถูกควบคุมตามกฎหมาย คือ ระบบอนุญาตและระบบขึ้นทะเบียนสวนป่า อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานรัฐใดที่มีอำนาจในการรับรองไม้อย่างพารา ดังนั้น จึงต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจ โดยที่หน่วยงานรัฐที่มีความเป็นไปได้ และใช้เป็นตัวเลือกในการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรคือ กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ และกรมป่าไม้หรือ ทสจ.

ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ เป็นระบบเดียวกับที่ใช้ในประเทศอินโดนีเซีย และปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนามาตรฐานการรับรองป่าไม้ ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยที่มาตรฐานการรับรองด้านป่าไม้ที่ใช้บังคับในขณะนี้ มีสองมาตรฐาน คือ มาตรฐาน มอก. 14061 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การจัดการสวนป่าไม้

เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมาตรฐาน มอก. 2861 มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ห่วงโซ่การควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ ทั้งนี้ โดยการว่าจ้างบุคคลภายนอก เช่น องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น ที่ได้รับอนุญาตเป็นหน่วยตรวจรับรองแล้ว มาทำการตรวจรับรองให้

4) การวิเคราะห์ผลกระทบ และทางเลือกในการรับรองไม้

การวิเคราะห์ระบบการรับรองไม้ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การวิเคราะห์ผลกระทบจากการมีระบบการรับรอง และการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

(1) ผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้

ด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดทำระบบการรับรองไม้ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และทำให้ทราบถึงปัญหาและผลักดันให้เกิดการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นำไปสู่การพัฒนามาตรการในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้ เนื่องจากการค้าเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า ดังนั้น การมีระบบการรับรองไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้การทำไม้ที่ผิดกฎหมายลดลงได้ อย่างไรก็ดี การจัดทำระบบการรับรองจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์การทำไม้และสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีส่วนได้เสียด้วย เพราะหากระบบการรับรองมีความเข้มงวดหรือสร้างข้อจำกัดจนเกินสมควร อาจจะทำให้เกิดการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนนโยบายภาครัฐ และส่งผลกระทบในแง่ลบแต่สิ่งแวดล้อม

ด้านสังคม

ระบบการรับรองไม้ตาม TLAS ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านป่าไม้ที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับผลกระทบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ การรับรองไม้ช่วยสร้างความเชื่อมั่นว่า จะสามารถตัดโค่นขายเพื่อการส่งออกได้ เกษตรกรจึงมีแรงจูงใจที่จะปลูกต้นไม้มากยิ่งขึ้น โดยไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และสามารถขายได้ในราคาที่เป็นไปตามกลไกของตลาดโดยไม่ต้องแข่งขันราคากับไม้ที่ผิดกฎหมาย จะทำให้เกิดแรงจูงใจให้มีการปลูกต้นไม้เพิ่มมากขึ้นและช่วยสร้างรายได้จากการจ้างงานให้แก่คนในชุมชน นอกจากนี้ ระบบการรับรองไม้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการลักขโมยตัดต้นไม้และเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน

ทางเลือกในการวิเคราะห์ประกอบด้วยสองทางเลือก ได้แก่ สถานการณ์ปัจจุบัน (Status Quo) ที่ไม่มีระบบการรับรอง และการมีระบบการรับรอง โดยประโยชน์ของการมีระบบการรับรองจะพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกไม้ที่เปลี่ยนแปลง โดยใช้ข้อมูลมูลค่าผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นอ้างอิงจากงานวิจัยอื่นที่วิเคราะห์ไว้ว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 จากมูลค่าการส่งออกปัจจุบัน สำหรับต้นทุนที่ใช้วิเคราะห์ คือ ต้นทุน

การผลิตและต้นทุนธุรกรรม การวิเคราะห์ต้นทุนการผลิต ได้ตั้งสมมติฐานว่าแม้สถานการณ์จะเปลี่ยนไป แต่ต้นทุนนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง และการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมได้ใช้วิธีการทดสอบความอ่อนไหว สมมติให้ต้นทุนธุรกรรมเท่ากับร้อยละ 10 และร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออก โดยการเปลี่ยนแปลง ต้นทุนธุรกรรมจากการมีระบบการรับรองอ้างอิงข้อมูลจากงานวิจัยอื่นที่วิเคราะห์ไว้ว่าจะลดลงร้อยละ 43

ผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวพบว่า หากมีระบบการรับรองไม่จะทำให้กำไรของผู้ประกอบการ เพิ่มขึ้นประมาณ 4,477.4 ถึง 7,779.5 ล้านบาทต่อปี

นอกจากนี้ ผลจากงานวิจัยที่นำมาใช้อ้างอิงนี้ ยังมีข้อสรุปที่น่าสนใจว่า การมีระบบการรับรองไม่ จะช่วยจัดการทำให้ที่ผิดกฎหมายให้หมดไป ดังนั้น ในประเทศที่มีการส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ปริมาณ การส่งออกจะลดลง แต่จะถูกชดเชยโดยปริมาณการส่งออกไม้ถูกกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีแรงจูงใจด้าน ราคาขายที่เพิ่มขึ้น จากการศึกษาดังกล่าว แสดงเห็นว่า ผู้ประกอบการที่ทำไม้ถูกกฎหมายจะได้รับส่วน แบ่งทางการตลาดที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถขายได้ในราคาที่สูงขึ้นด้วย

(2) เปรียบเทียบทางเลือกของระบบการรับรองไม้

ทางเลือกในการวิเคราะห์ประกอบด้วยสามทางเลือก ได้แก่ การรับรองแบบมีส่วนร่วม การรับรอง โดยหน่วยงานรัฐ และการรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก ซึ่งผลการวิเคราะห์เป็น ดังนี้

(2.1) ต้นทุนธุรกรรมของแต่ละทางเลือก

ต้นทุนธุรกรรม ประกอบด้วย ต้นทุนการรับรองไม้และต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการ สำหรับ ต้นทุนธุรกรรม การมีระบบการรับรองไม่ว่าจะเป็นทางเลือกใดก็ตาม หากทำให้ TLAS ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต้นทุนธุรกรรมที่ไม่เป็นทางการจะลดลงจนเข้าใกล้ศูนย์ ดังนั้น ต้นทุนที่แตกต่างกันที่ จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ ต้นทุนการรับรองไม้

จากทางเลือกการรับรองไม้ทั้ง 3 ทางเลือก คือ (1) การรับรองแบบมีส่วนร่วม (2) การรับรองโดย หน่วยงานรัฐ และ (3) การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก มีกลุ่มผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ คือ เจ้าของสวน พ่อค้า โรงงานแปรรูป รายแรก สำหรับโรงงานแปรรูปรายแรก ไม่ว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด ต้นทุนธุรกรรมของโรงงาน แปรรูปก็จะไม่เพิ่มขึ้นเนื่องจากมีหน้าที่ในการตรวจสอบไม้ที่รับมาให้ตรงตามเอกสารรับรองเท่านั้น ในทาง ตรงกันข้ามโรงงานแปรรูปจะได้ประโยชน์จากการมีระบบการรับรอง สำหรับพ่อค้า การรับรองแบบมีส่วน ร่วมจะมีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุด แต่หากคำนึงถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เจ้าของสวนจะเป็นได้รับ ผลกระทบมากกว่าพ่อค้า ดังนั้น ในการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมจึงให้ความสำคัญต่อต้นทุนธุรกรรมของ เจ้าของสวนเป็นสำคัญ ซึ่งพบว่า

ประการแรก ต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมหรือค่าจ้างรับรอง ทางเลือกที่ 1 เป็นทางเลือกที่ไม่มี ค่าใช้จ่ายหรือมีน้อยที่สุด รองลงมาคือทางเลือกที่ 2 ซึ่งเปรียบเทียบตามอัตราค่าธรรมเนียมของภาครัฐ ประมาณครึ่งละไม่เกิน 440 บาท สำหรับทางเลือกที่ 3 มีต้นทุนสูงที่สุด จากการศึกษาตัวอย่างของ

ประเทศอินโดนีเซียพบว่า ในช่วงระยะเวลา 6 ปีของอายุใบรับรอง ผู้ประกอบการรายเล็กต้องชำระค่าธรรมเนียมประมาณ 7,000 ถึง 9,000 ดอลลาร์สหรัฐในการรับรองและการตรวจสอบ

ประการที่สอง ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ แสดงให้เห็นว่า ทางเลือกที่ 1 มีต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลต่ำที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นคนในพื้นที่หรือมีความเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทาน ถัดมาคือทางเลือกที่ 2 เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่และเข้าถึงข้อมูลได้ยากโดยระยะทาง และทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงที่สุด เนื่องจากผู้ตรวจสอบเป็นองค์กรที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานและรับผิดชอบทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

ประการที่สาม ต้นทุนด้านเวลา แม้ว่าทางเลือก 1 และ 2 จะต้องรับรองทุกครั้งที่จะมีการตัดโค่น แต่ทางเลือกที่ 3 รับรองเพียงครั้งแรกและมีระยะเวลา 6 ปี (อ้างอิงตามระบบของอินโดนีเซีย) แต่ในความเป็นจริงรอบระยะเวลาการตัดโค่นอาจมากกว่า 6 ปี อย่างไรก็ตาม ทางเลือกที่ 3 ต้องใช้เวลาเพื่อให้ระบบมีความพร้อมและมีหน่วยตรวจรับรองที่เพียงพอต่อความต้องการรับรอง เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 พบว่าทางเลือกที่ 1 ใช้เวลาน้อยกว่าเนื่องจากสามารถทำเอกสารได้เองทันที แต่ทางเลือกที่ 2 มีข้อจำกัดด้านบุคลากร ระยะทาง และระยะเวลาการออกใบรับรอง ซึ่งหากเปรียบเทียบขั้นตอนการขออนุญาตที่ใช้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ จะใช้เวลาประมาณ 30 วัน

(2.2) ข้อดีและข้อเสียในทางกฎหมาย

ระบบการรับรองไม้ทั้งสามทางเลือกมีข้อดีเหมือนกัน คือ สามารถช่วยป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมายได้ ตามวัตถุประสงค์ของ VPA แต่ในส่วนข้อเสียที่เหมือนกัน คือ รัฐจะต้องมีมาตรการเยียวยาผลกระทบ ลักษณะของมาตรการอาจแตกต่างกันออกไป ตามระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ โดยแยกพิจารณาข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม

ข้อดีของทางเลือกที่ 1 นอกจากจะช่วยป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมสอดคล้องหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนการมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดำเนินการ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT ด้วย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 1 คือ การที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการรับรองที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงต้องมีมาตรการในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีระบบการรับรองไม้ที่เหมาะสม

ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ

ข้อดีของทางเลือกที่ 2 คือการป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 2 นอกจากจะต้องเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบแล้ว การตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการตรวจรับรองค่อนข้างมีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การใช้วิธีการที่เข้มงวดโดยการขอรับรองจากหน่วยงานรัฐอาจสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ การที่มีทางเลือกอื่นที่ให้ผลอย่างเดียวกันตามทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ซึ่งไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย ทางเลือกนี้อาจเป็นทางเลือกที่ไม่จำเป็น อีกทั้งการใช้ระบบการรับรองยังขัดกับแผนปฏิรูปประเทศที่ให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตหรือระบบการรับรองที่ให้อำนาจการตัดสินใจอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ

ทางเลือกที่ 3 การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอก

ข้อดีของทางเลือกที่ 3 คือการป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย

สำหรับข้อเสียของทางเลือกที่ 3 รัฐอาจจะต้องใช้เงินทุนในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากผลกระทบสำคัญคือค่าจ้างในการตรวจรับรองที่มีค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ การให้บุคคลภายนอกตรวจรับรองจะส่งผลให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทำไม้ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ด้วยขั้นตอนของระบบที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐานอาจทำให้หน่วยงานตรวจรับรองไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการ

ผลการวิเคราะห์พบว่า ทางเลือกที่ 2 การรับรองโดยหน่วยงานรัฐ เป็นทางเลือกที่ค่อนข้างมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายประการ สำหรับทางเลือกที่ 3 ค่อนข้างจะมีประเด็นปัญหาในด้านผลกระทบด้านต้นทุนธุรกรรมในการตรวจรับรอง และอาจทำให้เกิดเป็นอัตรัดประสงคของ FLEGT โดยเฉพาะในด้านธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ในขณะที่ทางเลือกที่ 1 เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การซื้อขาย และการขนส่งไม้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามวัตถุประสงค์ของ FLEGT

(3) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

จากผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 42 ต้องการการรับรองแบบมีส่วนร่วม รองลงมาคือ ร้อยละ 28.1 ต้องการให้ กยท. เป็นผู้รับรอง ในขณะที่การรับรองตามมาตรฐานระดับประเทศ โดยบุคคลภายนอกมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น นอกจากนี้ จากผลการสำรวจความคิดเห็นของพ่อค้า นายหน้า โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกต่างเห็นตรงกันว่า การรับรองจะเป็นทางเลือกใดก็ได้ หากแต่ควรมีแบบแผนและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน และน่าเชื่อถือตาม TLAS แต่ทั้งนี้ ควรมีการใช้ระบบเดียวกันทั้งประเทศ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับระบบการจัดทำบัญชีไม้ของโรงงานแปรรูปได้

จากผลการวิเคราะห์ทางเลือกของระบบการรับรองไม้ทั้งในด้านต้นทุนธุรกรรม ด้านกฎหมาย และความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงสรุปได้ว่า ทางเลือกที่ 1 การรับรองแบบมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกที่เหมาะสมและน่าจะมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับมากที่สุด

5) การจัดทำระบบการรับรองไม้แบบมีส่วนร่วม

จากผลการศึกษา การรับรองไม้แบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมตามแต่ละจุดควบคุมที่สำคัญ เป็นดังนี้
จุดควบคุมที่ 1 สวนยางพารา หรือที่ดินที่ไม่ขึ้นอยู่

หลักเกณฑ์ที่หนึ่ง การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยให้เจ้าของสวนจัดทำ “บันทึกการแจ้งตัดโค่น” แจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กยท. สำนักงานเกษตรอำเภอ กลุ่มเกษตรกรที่มี การจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวลงนามรับทราบ (Official Witness)

หลักเกณฑ์ที่สอง คือ การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ เจ้าของสวนจัดทำ “บัญชีรายการไม้” โดยที่มีพ่อค้าหรือผู้ขนส่งเป็นผู้ตรวจสอบว่าตรงตามไม้ที่จะซื้อขายและขนส่งก่อนขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สาม คือ การควบคุมปริมาณไม้ในสวนยางพารา โดยใช้หลักฐานทางกายภาพ หรือทะเบียนต้นไม้ที่สำรวจและแจ้งเปลี่ยนแปลงไว้กับกลุ่มหรือองค์กรที่เจ้าของสวนเป็นสมาชิก หรือทะเบียนต้นไม้ที่ระบุไว้ใน E-Tree

หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง ใช้บัญชีรายการไม้ที่ทำโดยเจ้าของสวน โดยที่ผู้ขนส่งมีหน้าที่ควบคุมไม่ให้ไม้จากแหล่งที่มาอื่นเข้ามาปนอยู่ด้วยตลอดระยะเวลาที่ทำการขนส่ง

หลักเกณฑ์ที่ห้า คือ การตรวจพิสูจน์ ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระการพิสูจน์หากสงสัยว่าเป็นไม้ผิดกฎหมาย

จุดควบคุมที่ 2 ลานกองไม้

หลักเกณฑ์ที่หนึ่ง การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยพ่อค้าใช้บัญชีรายการไม้ที่ ออกโดยเจ้าของสวนเป็นหลักฐาน และจะต้องตรวจสอบว่าไม้ที่รับมาตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ พร้อมทั้งมีหลักฐานการชำระเงิน

หลักเกณฑ์ที่สอง คือ การบ่งชี้ลักษณะจำเพาะของไม้ โดยพ่อค้าเป็นผู้จัดทำ “บัญชีรายการไม้” ผู้ขนส่งเป็นผู้ตรวจสอบว่าตรงตามไม้ที่จะขนส่ง ก่อนที่จะทำการขนส่งออกนอกพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สาม คือ การควบคุมปริมาณไม้ในสวนยางพารา พ่อค้าควรมีการจัดทำบัญชีไม้ก่อน ประจำลานกองเพื่อควบคุมปริมาณไม้ที่เข้าและออกจากพื้นที่

หลักเกณฑ์ที่สี่ คือ การควบคุมปริมาณไม้ระหว่างการขนส่ง ใช้บัญชีรายการไม้ที่ทำโดยพ่อค้า โดยที่ผู้ขนส่งมีหน้าที่ควบคุมไม่ให้ไม้อื่นเข้ามาปนอยู่ด้วยตลอดระยะเวลาที่ทำการขนส่ง

หลักเกณฑ์ที่ห้า คือ การตรวจพิสูจน์ ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระการพิสูจน์หากสงสัยว่าเป็นไม้ผิดกฎหมาย

หลักเกณฑ์ที่หก คือ การจดทะเบียนพาณิชย์ และการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มหากมีรายได้เกิน 1,800,000 บาทต่อปี

จุดควบคุมที่ 3 โรงงานแปรรูปยางแรม

หลักเกณฑ์ คือ การรับรองแหล่งที่มาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยโรงงานแปรรูปใช้บัญชีรายการไม้ที่ออกโดยเจ้าของสวนหรือพ่อค้าเป็นหลักฐาน และจะต้องตรวจสอบว่าไม้ที่รับมาตรงตามบัญชีรายการไม้หรือไม่ พร้อมทั้งมีหลักฐานการชำระเงิน และอ้างอิงบัญชีรายการไม้ไว้ในบัญชีไม้ก่อนประจำโรงงานแปรรูป

สำหรับหลักเกณฑ์อื่น โรงงานแปรรูปปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำระบบการรับรองไม้

จากผลการศึกษา จึงมีข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการจัดทำระบบการรับรองไม้ ดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคแก่การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือ ยกเลิกการกำหนดไม้หวงห้ามในที่ดินเอกชน (ที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน) และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้แก่

1.1 ยกเลิกและแก้ไขความในมาตรา 4 (5) โดยให้คำว่า “ทำไม้ หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ” ทั้งนี้ โดยไม่ต้องระบุชนิดพันธุ์ไม้หวงห้ามและไม่ต้องจำแนกประเภทของที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่

1.2 ยกเลิกและแก้ไขความในมาตรา 7 โดยให้ชนิดพันธุ์ไม้ตามมาตรา 7 เป็นไม้หวงห้ามเฉพาะที่ขึ้นอยู่ในป่าเท่านั้น

1.3 ยกเลิกมาตรา 14 ทวิ เรื่องการยกเว้นการเก็บค่าภาคหลวงสำหรับการขออนุญาตทำไม้ ในที่ดินเอกชน เนื่องจากการแก้ไขมาตรา 7 ข้างต้น ทำให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินเอกชนไม่เป็นไม้หวงห้ามจึงไม่ต้องขออนุญาตทำไม้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่จำเป็นต้องใช้บังคับมาตรานี้ต่อไป

การยกเลิกและแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ยึดหลักว่าสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากที่ดินหรือต้นไม้ที่มีกรรมสิทธิ์ควรมีความแน่นอนและไม่ควรถูกล่วงละเมิดได้โดยง่าย เพื่อไม่ให้เกิดการบั่นทอนแรงจูงใจในการผลิตหรือการสร้างมูลค่าจากที่ดินและต้นไม้ที่ขึ้นบนที่ดินนั้น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจและสร้างรายได้จากการตัดและขายต้นไม้ได้โดยสะดวก

2. ปรับใช้ระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วมกับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินเอกชน และไม้ที่ไม่หวงห้ามในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ประชาชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน

3. พัฒนาบทบาทของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับแจ้งตัดโค่น

3.1 การยื่นคำขอรับทุนสนับสนุนปลูกแทนต่อ กยท. แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านการขอรับทุนปลูกแทน แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการแจ้งตัดโค่นไม้ได้ ดังนั้น กยท. อาจทบทวนระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำหลักฐานการรับแจ้งมาปรับใช้กับระบบการรับรองไม้

3.2 การขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับสำนักงานเกษตรอำเภอ ยังมีข้อจำกัดสำหรับการรับรองไม้ อยู่ 2 ประการ คือ การบันทึกข้อมูลไม้ยืนต้น ไม่มีระบุจำนวนต้นไม้ในพื้นที่ เพียงแต่มีตารางอัตราแปลงไม้

ผลไม่ยืนต้นต่อเนื้อที่เพาะปลูก และไม่มีการแจ้งความประสงค์ก่อนการตัดโค่นไม้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงคำร้อง และวิธีการบันทึกข้อมูลให้รวมถึงการระบุจำนวนไม้ยืนต้นด้วย และกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการรับแจ้งตัดโค่นไม้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ เพื่อให้สำนักงานเกษตรอำเภอสามารถออกหลักฐานหรือลงนามการรับแจ้งได้

3.3 กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และวิสาหกิจ ที่จัดตั้งตามกฎหมาย จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และข้อบังคับ ที่ครอบคลุมในเรื่องการตรวจยืนยันแหล่งที่มาของไม้และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ของสมาชิก

3.4 เกษตรกรที่ใช้วิธีการแจ้งแก่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีฐานข้อมูลต้นไม้ อาจนำ E-Tree มาใช้สำหรับสมาชิกในกลุ่ม และเพื่อความสะดวกในการจัดทำเอกสารการแจ้ง

4. เนื่องจากห่วงโซ่อุปทานการตัดโค่นต้นยางพารา มีลักษณะพิเศษ คือ ส่วนใหญ่จะขายผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยพ่อค้าจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตัดโค่นและขนส่งมาจากหลายแหล่ง การกำหนดราคาซื้อโดยประเมินราคาแบบเหมาสวน ไม่ได้นับจำนวนต้นไม้ และนำมากองรวมในลานกองไม้ เพื่อทำการคัดแยกขนาดท่อนไม้ ก่อนจะซิงขายตามน้ำหนักให้แก่โรงงานแปรรูปต่อไป ดังนั้น การกำหนดการจัดทำเอกสารและการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน จึงจำเป็นต้องศึกษาว่าควรมีกฎควบคุมอย่างไรที่มีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติตามได้

5. จากบทเรียนของอินโดนีเซียเกี่ยวกับปัญหาธุรกิจค้าไม้ที่ไม่มีการจดทะเบียนและไม่มีข้อมูลในฐานข้อมูลของสำนักงานอำเภอ ก่อให้เกิดปัญหามีไม้ที่ไม่ทราบแหล่งที่มาในตลาดจำนวนมาก และไม่สามารถเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS ได้นั้น จึงควรศึกษาแนวทางที่ผลักดันให้พ่อค้ารายย่อยเหล่านี้ เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนพาณิชย์หรือระบบอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการควบคุมภายใต้ TLAS

6. ควรพัฒนาระบบ NSW ให้สามารถตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลบัญชีไม้ของแต่ละโรงงานแปรรูปในประเทศไทย เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบป้องกันความซ้ำซ้อนของแหล่งที่มาของไม้

7. จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่พบว่า เกษตรกร รวมถึงพ่อค้าและผู้ประกอบการในท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ทราบถึงกระบวนการจัดทำ VPA ในขณะที่ FLEGT มุ่งเน้นในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ดังนั้น ภาครัฐจึงควรประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับการรับรองความถูกต้องกฎหมายของไม้ เพื่อเป็นรากฐานในการบังคับใช้ FLEGT VPA ในอนาคต

8. ภาครัฐควรมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีระบบรับรองไม้ แต่มาตรการจะเป็นอย่างไรนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดรอบคอบและลึกซึ้ง ถึงต้นทุน ข้อดี ข้อเสีย และผลประโยชน์ที่ผู้ได้รับการเยียวยาจะได้รับอย่างแท้จริง

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ TLAS

จากการศึกษาวิจัยนี้ พบว่ามีประเด็นเกี่ยวกับการออกแบบ TLAS ที่น่าสนใจและอาจพิจารณาปรับใช้กับ TLAS ของประเทศไทย ดังนี้

(1) กระบวนการตรวจพิสูจน์ตามระบบ TLAS

การตรวจพิสูจน์ภายในห่วงโซ่อุปทาน ดำเนินการโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ตามกฎหมายไทย และโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่อธิบายไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้ TLAS จะต้องมีการตรวจพิสูจน์ถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน LD และการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งจำกัดบทบาทหน้าที่ภายใต้ VPA เป็นการเฉพาะ (Verification Authority)

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับไม้ ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐ ประกอบกับ TLAS อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องตามข้อกำหนดทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้ควบคุมตรวจสอบระบบจึงควรดำเนินการโดยรัฐ (National-Led System) ซึ่งระบบการควบคุม TLAS นี้เป็นระบบที่ใช้อยู่ทั่วไปในประเทศอื่นส่วนอื่น (ยกเว้นอินโดนีเซีย) โดยที่กระบวนการตรวจพิสูจน์และการออกใบอนุญาต FLEGT จะดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบหลักฐานแหล่งที่มาที่ถูกกฎหมาย สำหรับการขนส่ง (Shipment) (ไม่ใช้การตรวจสอบและออกใบอนุญาตตามผู้ส่งออกแต่ละรายดังเช่นอินโดนีเซีย)

ดังนั้น จึงควรพิจารณาแต่งตั้งให้หน่วยงานรัฐที่เหมาะสม ทำหน้าที่เป็น Verification Authority อย่างไรก็ตาม การตรวจพิสูจน์ควรดำเนินการผ่านกลไกการเชื่อมโยงข้อมูลใน NSW กับระบบของแต่ละหน่วยงานกำกับดูแลภายในประเทศ และการกำกับดูแลการทำให้ไม้ที่ไม่ถูกควบคุมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ซึ่งสามารถเชื่อมโยงได้ผ่านระบบ E-Tree หรือระบบฐานข้อมูลของหน่วยตรวจสอบและรับรอง)

(2) การออกใบอนุญาต FLEGT และมาตรการบังคับ

TLAS ที่สมบูรณ์แบบนั้น เมื่อไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายภายในประเทศแล้ว ไม้ผลิตภัณฑ์จากไม้ดังกล่าวจะต้องได้รับการออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อครอบคลุมไม้ที่จะมีการส่งออกแต่ละการขนส่ง นอกจากนี้ ระบบทั้งหมดจะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นอิสระจากองค์กรที่สามที่มีการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

การพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ควรขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบเอกสารที่ใช้ยื่นประกอบคำขอรับใบอนุญาต FLEGT ดังเช่นกระบวนการของประเทศเวียดนาม โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าระบบการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ออกแบบไว้นั้น ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากพบประเด็นข้อสงสัยหรือความผิดปกติเกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสาร ก็จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานกำกับดูแลในการตรวจพิสูจน์การปฏิบัติตาม LD หรือหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลข้อกำหนดในเรื่องนั้นโดยเฉพาะ เพื่อตรวจสอบและทำความเข้าใจต่อไป หากการตรวจสอบไม่พบความผิดกฎหมาย ก็จะออกใบอนุญาต FLEGT ให้สำหรับการขนส่งนั้น แต่หากผลการตรวจสอบพบว่าไม่เป็นไปตามข้อกำหนดใน LD

ก็จะไม่สามารถออกใบอนุญาต FLEGT ให้ได้ และหากข้อบกพร่องนั้น ถือเป็นความผิดตามกฎหมายไทย ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

อนึ่ง ระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ภายใต้ TLAS จะขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกอบการไทยหรือไม่นั้น ย่อมต้องคำนึงทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวคือ ระบบที่พัฒนาขึ้นจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของห่วงโซ่อุปทาน ระบบกฎหมายและกลไกการควบคุมที่มีอยู่ และคำนึงถึงความพร้อมของผู้ประกอบการภายในประเทศ ในขณะเดียวกันอย่างน้อยที่สุดระบบดังกล่าวจำเป็นต้องบรรลุตามมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ซื้อหรือผู้บริโภคด้วย

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อศึกษาต่อ

การศึกษาวิจัยนี้ มีข้อจำกัดในการศึกษาบางประการ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อทำการศึกษาต่อในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ควรมีการศึกษาในประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์จากการมีระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ทั้งในระดับประเทศ และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เป็นต้น ทั้งกรณีที่เป็นผลกระทบจากการเข้าทำ FLEGT VPA และผลกระทบจากมาตรการทางการค้าในลักษณะเดียวกันจากประเทศคู่ค้าอื่น
2. ควรมีการศึกษาทบทวนหน้าที่ของพ่อค้าและนายหน้าเพิ่มเติมอย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับไม้ที่ไม่มีการควบคุมตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นตัวกลางสำคัญในการรวบรวมไม้จากแหล่งที่มาหลายแห่งก่อนนำเข้าสู่โรงงานแปรรูป เพื่อประโยชน์ในการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน
3. ควรมีการศึกษาถึงแนวทางการออกมาตรการเยียวยาและบรรเทาผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียแต่ละภาคส่วนอย่างละเอียดรอบคอบและลึกซึ้ง เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการเยียวยาได้รับการเยียวยาและบรรเทาผลกระทบอย่างแท้จริง และสามารถนำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กนิช บุญยัษฐิติ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงด้านการเกษตรและบทบาทขององค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเกษตรกร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ธันวาคม 2559.

กรมป่าไม้, คู่มือสำหรับประชาชน: การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://forestinfo.forest.go.th> เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

กรมศุลกากร, สถิติการนำเข้าส่งออก, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.customs.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

เควิน วุฒิส และคณะ, การศึกษาข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 5 ประเทศไทย: บทสรุปย่อของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ระบบการจัดการ และการค้า (FLEGT), Forest Trends เพื่อโครงการภูมิภาค FLEGT Asia, กรกฎาคม 2554.

จอห์น เฮอร์ซ, เจมส์ แชนด้อม และพสุธา สุนทรห้าว, การนำเคลื่อนที่ไม้ การควบคุมไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ในประเทศไทย, โครงการการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้าระดับภูมิภาคประจำ เอเชีย, กรกฎาคม 2555.

ธรรมนิธย์ สุมนต์กุล, กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายทรัพย์สิน สัญญา ละเมิด และสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, มีนาคม 2559.

ปกป้อง จันวิทย์, การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สิงหาคม 2554.

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

ภาวิณี อุดมใหม่, ผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010)] ต่อกฎหมายของประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, โครงสร้างสินค้ากระทรวงพาณิชย์: การส่งออก, สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www2.ops3.moc.go.th เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2561.

สถาบันพลาสติก, Demand & Supply ยางในกลุ่มประเทศ AEC: ประเทศเวียดนาม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://rubber.oie.go.th> เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2561.

สหกรณ์กรีนเนท จำกัด, ระบบชุมชนรับรอง PGS การรับรองแบบมีส่วนร่วม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.Greennet.or.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการสัมมนาการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญ, เข้าถึงได้ที่ <http://web.krisdika.go.th> เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

สำนักงานพาณิชย์, เอกสารนำเสนอ ระบบการรับรองเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วม, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.organic.moc.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2558, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.oae.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ www.oae.go.th เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT, Policy Dialogues Support Component, Thailand, 25 พฤศจิกายน 2556.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม, ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2543.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Blomkvist, L.G., et al., **Analysis of the trade impact of the VPA for Indonesia, EC Indonesia FLEGT Support Project**, Jakarta, 2008

Centre for International Economics, **Proposed New Policy on Illegally Logged Timber**, April 2009

Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

Dominic Elson, **Adding Value: Can FLEGT Voluntary Partnership Agreements Lead to Increased Investment and Trade for Partner Countries?**, Forest Trends and Department for International Development, April 2009.

Duncan Brack, **Excluding Illegal Timber and Improving Forest Governance: The European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative**, Chatham House (Royal Institute of International Affairs), June 2012.

EFI FLEGT Team, **EFI Policy Brief 2: Forest Law Enforcement, Government and Trade – the European Union Approach**, 2008.

Elson, D.M.M., **Sharing the benefits: Linking FLEGT Voluntary Partnership Agreements to Jobs and Growth**, Forest Trends, Washington D.C., 2008.

European Commission, **FLEGT Briefing Notes Number 4: Control of the Supply Chain: Wood Tracing Systems and Chain of Custody**, March 2007.

European Commission, **FLEGT Briefing Notes Number 7: Guidelines for Independent Monitoring**, March 2007.

European Commission, **International Forest Issue**, Available at:

http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm on 31 January 2018.

EU FLEGT Facility, **What does a VPA contain**, Available at: <http://www.euFLEGT.efi.int> on 31 January 2018.

Macqueen, D., **Supporting Small Forest Enterprises – A Cross-Sectoral Review of Best Practice**, IIED, London, 2008.

- Mayers, J., Birikorang, G., Danso, E.Y., Nketiah, K.S., Richards, M. **Assessment of Potential Impacts in Ghana of a Voluntary Partnership Agreement with the EC on Forest Governance [DRAFT]**, IIED, London, 2008.
- Obidzinski K, Dermawan A, Andrianto A, Komarudin H, Hernawan D and Fripp E., **Timber Legality Verification System and the Voluntary Partnership Agreement: The Challenges of the Small-Scale Forestry Sector**, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2014.
- Rod Nixon and Pawinee Udommai, **ECC005 Final Report: Legality Definitions and Gaps/ Issues Analysis to inform the advancement of a Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreement (VPA) between the EU and Thailand**, Thailand - EU Policy Dialogues Support Facility (PDSF) (managed by GOPA), March 2016.
- Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.
- Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon, **Long-Term Effects of Eliminating Illegal Logging on the World Forest Industries, Trade and Inventory**, Forest Policy and Economics 10, 2008.
- Sandom J. and Udommai P., **Results of the Field Testing of the Legality Definition: FINAL REPORT – VOLUME 1 MAIN TEXT**, Thailand-EU Policy Dialogues Support Facility (PDSF), published in January 2018.
- Voluntary Partnership Agreement Between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam on Forest Law Enforcement, Governance and Trade.
- Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Indonesia on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products into the European Union.
- Werner Z. Hirsch, **Law and Economics an Introductory Analysis**, 3rd ed., San Diego: Academic Press, 1999.

ภาคผนวก

- ภาคผนวกที่ 1 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผน กิจกรรมที่ดำเนินการ และผลที่ได้รับ
ตลอดโครงการ
- ภาคผนวกที่ 2 การสำรวจข้อมูลในพื้นที่
- ภาคผนวกที่ 3 การผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์
- ภาคผนวกที่ 4 สรุปประเด็นการประชุมระดมความคิดเห็นจากเกษตรกรชาวสวนยางพารา
- ภาคผนวกที่ 5 สรุปประเด็นการประชุมรับฟังความคิดเห็น

ภาคผนวกที่ 1

**ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผน กิจกรรมที่ดำเนินการ
และผลที่ได้รับตลอดโครงการ**

วัตถุประสงค์	กิจกรรมที่วางแผน	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ
1. เพื่อศึกษาสภาพบทบาทและปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกไม้ยางพารา ผู้ประกอบการแปรรูปและผู้ส่งออก ในอดีตที่ผ่านมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันก่อนที่ VPA จะมีผลใช้บังคับ	1.1 การจัดทำและทดสอบคุณภาพการใช้แบบสอบถาม	ดำเนินการตามแผน	แบบสอบถามสำหรับใช้สัมภาษณ์เกษตรกร
	1.2 การสำรวจข้อมูลโดยการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยวิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การปรึกษาหารือผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น จำนวน 4 พื้นที่	สำรวจข้อมูลในพื้นที่เพียง 3 พื้นที่ คือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากภาคเหนือเป็นพื้นที่ปลูกยางใหม่ จำนวนเกษตรกรที่ตัดโค่นแล้วมีจำนวนน้อย จึงไม่เลือกใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง	รายละเอียดกิจกรรมปรากฏตามภาคผนวกที่ 2 ดังนี้ - สำรวจข้อมูลจากเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 403 ราย - สัมภาษณ์พ่อค้าและนายหน้า จำนวน 4 ราย - สัมภาษณ์ผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออก จำนวน 4 ราย
	1.3 ประมวลผลข้อมูลที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในพื้นที่	ดำเนินการตามแผน	ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 3
	1.4 จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น ในพื้นที่ภาคใต้ และภาคตะวันออก และประมวลผล	ดำเนินการตามแผน โดยจัดประชุมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดระยอง (เพิ่มเติม) นำเสนอผลการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ ต่อที่ประชุม คณะทำงานจัดทำข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครระหว่าง	รายละเอียดกิจกรรมและข้อคิดเห็นปรากฏตามภาคผนวกที่ 4 รายละเอียดกิจกรรมและข้อคิดเห็นปรากฏตามภาคผนวกที่ 3

วัตถุประสงค์	กิจกรรมที่วางแผน	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ
		ประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Thai-EU FLEGT VPA) ครั้งที่ 3/2560 วันที่ 31 สิงหาคม 2560	
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบายฐานทางกฎหมาย รวมถึงระบบการรับรองสินค้าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป	2.1 ศึกษาตัวบทกฎหมาย เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับ VPA การกำกับการทำไม้ในที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน 2.2 วิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับฐานทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	ดำเนินการตามแผน ดำเนินการตามแผน	ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 2 และบทที่ 3 ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 4
3. เพื่อศึกษาความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีความเหมาะสม รวมถึงผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	3.1 วิเคราะห์แนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ 3.2 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ 3.3 วิเคราะห์ผลดี ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	ดำเนินการตามแผน ดำเนินการตามแผน ดำเนินการตามแผน โดยวิเคราะห์ในด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และสังคม	ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 4 ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 4 และบทที่ 5 ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 4

วัตถุประสงค์	กิจกรรมที่วางแผน	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ
	3.4 จัดประชุมร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย ณ กรุงเทพมหานคร เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ นำเสนอผลการวิจัยและสรุปย่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับการพัฒนางานวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น	ดำเนินการตามแผน โดยจัดประชุมเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561	รายละเอียดกิจกรรมและข้อคิดเห็นปรากฏตามภาคผนวกที่ 5
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ และแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป และเหมาะสมกับบริบทของการทำไม้ในประเทศไทย	4.1 นำข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากที่ประชุมมาปรับปรุงแนวทางการจัดทำระบบการรับรองไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ 4.2 จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์	ดำเนินการตามแผน ดำเนินการตามแผน	ผลการศึกษาปรากฏตามรายงานบทที่ 4 รายงานฉบับสมบูรณ์

ภาคผนวกที่ 2

การสำรวจข้อมูลในพื้นที่

1. การสัมภาษณ์เกษตรกรชาวสวนยางโดยใช้แบบสอบถาม จำนวนทั้งสิ้น 403 ตัวอย่าง

ครั้งที่ 1 พื้นที่ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (อำเภอไชยา อำเภอนาโยง อำเภอท่าชนะ)

วันที่ วันที่ 19 ถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2560

จำนวนตัวอย่าง 198 ราย



ครั้งที่ 2 พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดบึงกาฬ (อำเภอเมือง อำเภอเซกา)
 วันที่ วันที่ 26 ถึงวันที่ 27 มิถุนายน 2560
 จำนวนตัวอย่าง 106 ราย



ครั้งที่ 3 พื้นที่ภาคตะวันออก จังหวัดระยอง (อำเภอกาหลง) และจังหวัดจันทบุรี
วันที่ วันที่ 28 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2560
จำนวนตัวอย่าง 99 ราย



2. การสัมภาษณ์เชิงสนทนา กับผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย พ่อค้าไม้ยางพารา นายหน้า ผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออก รวมจำนวน 8 ราย ได้แก่

- พ่อค้า จำนวน 2 ราย
- นายหน้า จำนวน 2 ราย
- ผู้ประกอบการแปรรูปและส่งออก จำนวน 4 ราย ได้แก่
 1. บริษัท เขามหาชัยพาราเว็ด จำกัด
 2. บริษัท สิ้นเจริญ วิเนียร์ แอนด์ พลายเว็ด จำกัด
 3. บริษัท ชูศักดิ์พระแสงพาราเว็ด จำกัด
 4. บริษัท ไทย เอ็นเนอร์ยี โซลูชั่น จำกัด

ภาคผนวกที่ 3

การผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์

เมื่อวันที่พุธที่ 31 สิงหาคม 2560 สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที ได้จัดประชุมคณะทำงานจัดทำข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ((Thai-EU FLEGT VPA) ครั้งที่ 3/2560 ณ ห้องออร์คิด 3 โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร โดยมีท่านอธิบดีกรมป่าไม้ นายชลธิศ สุรัสวดี เป็นประธานในการประชุม โดยในการประชุมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสรุปผลการหารือเกี่ยวกับแนวทางการตรวจพิสูจน์ไม้นำเข้า และการนำเสนอแนวทางการตรวจพิสูจน์ไม้ไม่หวงห้ามบนที่ดินเอกชน

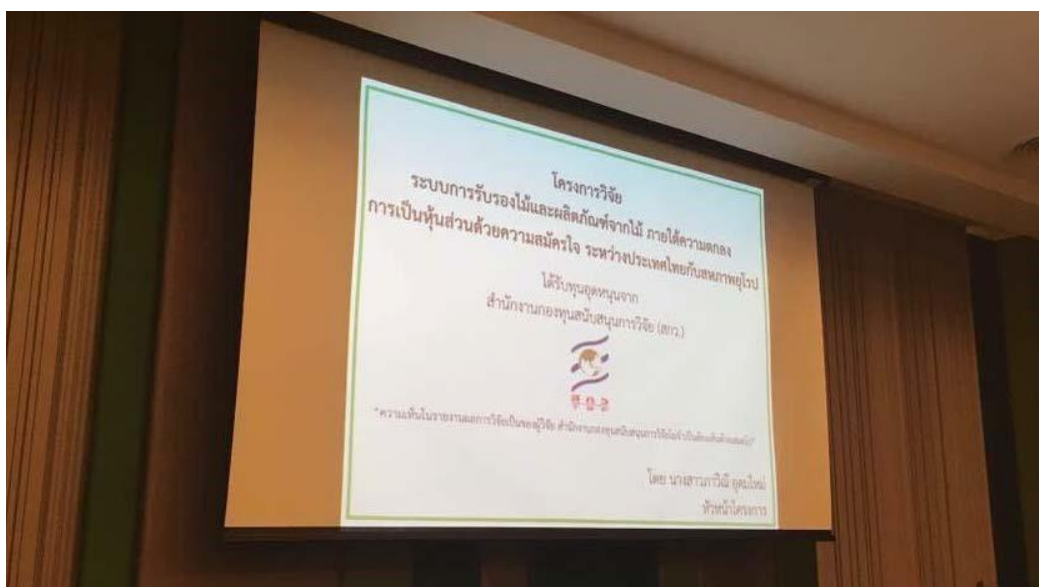
ในการนี้ ผู้วิจัยได้มีโอกาสนำเสนอผลงานที่ได้รับจากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่โดยการสัมภาษณ์เกษตรกรชาวสวนยางพารา ในหัวข้อ การศึกษาการตรวจพิสูจน์ไม้ไม่หวงห้ามบนที่ดินเอกชนเพื่อประชาสัมพันธ์งานวิจัยและนำเสนอแนวทางการตรวจพิสูจน์ไม้ยางพาราบนที่ดินเอกสารสิทธิและที่ดินส.ป.ก. และเปิดรับข้อเสนอแนะจากที่ประชุม



สรุปความเห็นของที่ประชุม

1. ควรศึกษาเรื่องการรับรองตนเอง โดยให้ผู้มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน เป็นผู้รับรองไม้ที่ตัดโค่นบนที่ดินของตนเอง
2. เอกสารจาก กยท. หรือรายชื่อบุคคลที่ขึ้นทะเบียนอาจนำมาปรับใช้เป็นส่วนหนึ่งในการตรวจพิสูจน์ถึงสิทธิในที่ดิน แต่หากจะให้ กยท. เป็นผู้รับรองอาจไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรส่วนใหญ่
3. การตรวจพิสูจน์ถึงสิทธิในที่ดิน และสิทธิตาม ส.ป.ก. ควรมีวิธีการที่ต่างกันระหว่างเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับที่ไม่ขึ้นทะเบียนกับ กยท.

4. แนวทางการดำเนินการที่นำเสนอเป็นแนวทางที่น่าสนใจ แต่ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาด้วยว่าสหภาพยุโรปจะยอมรับและเชื่อถือระบบนี้หรือไม่
5. แนวทางการดำเนินการที่นำเสนอเป็นแนวทางที่น่าสนใจ และต้องการให้มีการศึกษาถึงแนวทางการตรวจพิสูจน์ไม้ชนิดอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม้สักในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิด้วย ซึ่งปัจจุบันกฎหมายป่าไม้ ยังเป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินงานของเกษตรกรอยู่



ภาคผนวกที่ 4

สรุปประเด็นการประชุมระดมความคิดเห็นจากเกษตรกรชาวสวนยางพารา

ครั้งที่ 1 พื้นที่ภาคใต้
วันที่ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561
จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 52 คน



ครั้งที่ 2 พื้นที่ภาคตะวันออก
วันที่ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561
จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 36 คน



สรุปความเห็นของที่ประชุม

1. เห็นด้วยกับการรับรองแบบมีส่วนร่วม โดยให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง แต่จะต้องกำหนดวิธีการและบทบาทให้ชัดเจน
2. ควรกำหนดบทบาทหน้าที่และวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่ไม่มีความชำนาญหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องใช้เป็นช่องทางดำเนินงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
3. เกษตรกรบางรายมองว่า เรื่องการรับรองแหล่งที่มาของไม้ เป็นหน้าที่ของโรงงานแปรรูป ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ
4. การรับรองไม้เป็นสิ่งที่ดี แต่เป็นการสร้างภาระให้แก่เกษตรกร ดังนั้น ประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับ ควรกำหนดให้เป็นรูปธรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม เช่น การประกันราคาไม้ การให้เงินสนับสนุน เป็นต้น
5. ควรมีการแก้ไขปัญหาการซื้อขายไม้ท่อนกับพ่อค้า ซึ่งไม่สามารถระบุปริมาณไม้ที่ตัดโค่นออกจากพื้นที่ได้ เพราะพ่อค้าจะไม่นับปลายไม้หรือต้นขนาดเล็กเพื่อคำนวณราคา ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ
6. การขึ้นทะเบียนเลื่อยโซ่ยนต์ของพ่อค้า จะสามารถช่วยในการควบคุมการทำไม้ของพ่อค้าได้หรือไม่
7. เห็นด้วยกับการมีระบบการรับรอง เนื่องจากจะช่วยป้องกันการลักขโมยตัดโค่นต้นยางพาราได้ด้วย เพราะปัจจุบันเกษตรกรประสบปัญหาการลักขโมยตัดโค่นต้นยางพารา โดยเฉพาะที่มีขนาดใหญ่ เกษตรกรได้แจ้งความร้องทุกข์แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ก็ไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้
8. ควรมีการศึกษาการทำไม้ ในที่ดินของรัฐที่ไม่ใช่ ส.ป.ก. ด้วย เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก

ข้อสังเกตของผู้วิจัย

เกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับ FLEGT VPA และเกษตรกรบางรายขาดการตระหนักถึงความสำคัญในการตรวจสอบและรับรองไม้ โดยมองว่าเป็นเรื่องทางการค้าขาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของโรงงานแปรรูป เกษตรกรรายเล็กไม่มีอำนาจต่อรองและจำต้องยอมทำตามผู้ซื้อ ดังนั้น หากรัฐบาลมีการประชาสัมพันธ์ มีมาตรการจูงใจ หรือมีมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ จะช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรให้ความสำคัญกับ FLEGT VPA มากยิ่งขึ้น

ภาคผนวกที่ 5

สรุปประเด็นการประชุมรับฟังความคิดเห็น

สถานที่ ห้องประชุมลีลาวดี โรงแรมราม่า การ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร
วันที่ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561



ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วยตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 28 คน ได้แก่

- การยางแห่งประเทศไทย
- สำนักรับรองการป่าไม้
- ส่วนรับรองการป่าไม้
- ส่วนมาตรฐานการรับรอง
- สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที
- ศูนย์อำนวยความสะดวกการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า ประจำประเทศไทย สถาบันป่าไม้ยุโรป
- สถาบันอุตสาหกรรมเพื่อการเกษตร
- สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- สมาคมธุรกิจไม้ยางพาราไทย
- บริษัท เอเชีย ไปโอแมส จำกัด (มหาชน)

- กลุ่มบริษัทน้ำตาลเอราวัณ
- ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอฟ)
- สหกรณ์สวนป่าภาคเอกชน
- เครือข่ายธนาคารต้นไม้
- ตัวแทนเกษตรกร
- สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองแห่งชาติ
- ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์



สรุปความเห็นของที่ประชุม

ประเด็นด้านกรอบการศึกษา

1. การศึกษากลุ่มตัวอย่าง ในที่ดินเอกสารสิทธิและที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทุกประเภทที่สามารถผลิตไม้เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของ TLAS
2. การศึกษาไม่ยาวพาราเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่ควรคำนึงถึงไม้ประเภทอื่นที่ไม่อยู่ในความควบคุมของรัฐ ด้วยว่าสามารถใช้โครงสร้างรูปแบบการรับรองอย่างเดียวกันได้หรือไม่
3. เรื่องการดูแลสิ่งแวดล้อมในสวนยางพารา อาจไม่จำเป็นต้องอ้างอิงกฎหมาย เนื่องจากมี กยท. ควบคุมดูแลอยู่แล้ว ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมควรเน้นเฉพาะในโรงงานซึ่งมีกฎหมายกำกับดูแลอยู่แล้ว
4. การขออนุญาตให้ใช้เลื่อยโซยนต์ หากเป็นปัจจัยในการพิจารณาความถูกกฎหมายควรคำนึงถึงปัญหาและข้อจำกัดในการใช้เลื่อยโซยนต์ด้วย

5. ควรเน้นว่า FLEGT มุ่งในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยที่นำประเด็นการค้ามาเป็นส่วนเสริม
6. รูปแบบการรับรองโดยหน่วยงานรัฐ มีประเด็นปัญหาเรื่องธรรมาภิบาล เนื่องจากเป็นไม้ที่ปัจจุบันไม่ต้องการควบคุมอยู่แล้ว
7. รูปแบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม ควรมีคำอธิบายความหมายด้วย ครอบคลุมถึงการรับรองตนเองหรือไม่
8. ในรูปแบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม การแจ้งตัดโค่นต้องเป็นการแจ้งเพื่อรับทราบ แต่บุคคลผู้รับแจ้งต้องมีความน่าเชื่อถือ
9. หน่วยงานผู้รับแจ้ง ให้เพิ่มเติม สำนักงานเกษตรอำเภอ (ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร) และสหกรณ์สวนป่าด้วย

ประเด็นด้านการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย

10. ควรให้การศึกษาไม้อย่างพารา ในที่ดินเอกสารสิทธิและที่ดิน ส.ป.ก. เป็นกรณีศึกษา และวิเคราะห์การปรับใช้กับ (1) ลักษณะของสิทธิในที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตในลักษณะเดียวกันกับที่ดิน ส.ป.ก. (2) ชนิดพันธุ์ที่มีไม้หวงห้าม
11. ในการวิเคราะห์จะต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลด้วย เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของ FLEGT
12. วิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันกับเมื่อมีระบบการรับรอง โดยให้มีตัวเลขอ้างอิงที่ชัดเจน ผลประโยชน์ที่ได้จากการเปลี่ยนเป็นอย่างไร
13. วิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะส่วนต้นทุนที่มีการเปลี่ยนแปลง
14. วิเคราะห์ตามหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การออกกฎหมายเท่าที่จำเป็นและลดภาระแก่ประชาชนให้มากที่สุด

ประเด็นด้านแนวทางการจัดทำรูปแบบการรับรอง

15. จำแนกว่าในห่วงโซ่อุปทาน แต่ละคนมีบทบาทอย่างไร และเชื่อมโยงบทบาทในห่วงโซ่อุปทาน
16. การออกแบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม ควรคำนึงถึงความหลากหลายของการเป็นเจ้าของสวน และนำเสนอหลักเกณฑ์ของกลุ่มหรือองค์กร และวิธีการตรวจสอบและรับรองที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป
17. ระบบการรับรองต้องมีความน่าเชื่อถือ ซึ่งในขั้นตอนการรับรองแหล่งที่มา ให้เจ้าของสวนเป็นผู้ทำเอกสารและใช้วิธีการแจ้งบันทึกการตัดโค่นต่อกลุ่มหรือผู้นำชุมชนเพื่อทราบ ไม่ใช่การขอให้รับรอง
18. กลไกการตรวจพิสูจน์ไม้ที่ไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานรัฐควบคุม ใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น หากรัฐสงสัยว่าเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นผู้พิสูจน์
19. การยางแห่งประเทศไทย ยินดีที่จะร่วมมือในการออกเอกสารรับรองให้ สำหรับเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับ กยท.

ข้อสังเกตของผู้วิจัย

เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียบางราย เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำ VPA ระหว่างประเทศไทย กับสหภาพยุโรป จึงทราบถึงประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนาซึ่งเป็นประโยชน์แก่งานวิจัย ฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นในบางประเด็นอาจอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมประเด็นดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์สำหรับงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป