



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

ผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน :
น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน
รหัสโครงการ ๑๗๑๐๙๖

โดย

ดร.จรรยา แผนสมบูรณ์

ผศ.สิทธิพันธ์ พูนเอียด

ดร.ศลทร คงหวาน

นายบัณฑิต หอมเกต

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง ผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : นำตาลกับห่วงโซ่อุปทานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจาก ได้รับความอนุเคราะห์และสนับสนุนเป็นอย่างดียิ่งจาก ผศ.สิทธิพันธ์ พูนเอียด ดร.ศลทร คงหวาน และ นายบัณฑิต หอมเกต ที่ปรึกษาโครงการ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ความรู้ ข้อคิด ข้อเสนอแนะ และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนกระทั่งการวิจัยครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยฉบับนี้คงเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจศึกษาต่อไป

ผู้วิจัย

ดร.จรรยา แผนสมบูรณ์

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการกลุ่มงานวิจัยและวิชาการสิทธิมนุษยชน

ชื่อเรื่อง ธุรกิจเหมืองทองคำกับการละเมิดสิทธิชุมชน: ปัญหาและแนวทางแก้ไขในอนาคตกรณีตัวอย่างจากจังหวัดจันทบุรี (Gold Mines Business and Community Rights Violation: Problems and Solutions in the Future An Example from Chanthaburi)

ผู้วิจัย ดร. จรรยา แผนสมบูรณ์

ที่ปรึกษาโครงการ

๑. ดร.จรรยา แผนสมบูรณ์
๒. ผศ.สิทธิพันธ์ พูนเอียด
๓. ดร.ศลทร คงหวาน
๔. นายบัณฑิต หอมเกต

คำสำคัญ สิทธิชุมชน, การละเมิดสิทธิมนุษยชน, ธุรกิจเหมืองทองคำ, จันทบุรี (Community Rights, Gold Mines, Violation, Gold Mines Business, Chanthaburi)

ปีที่พิมพ์ พ.ศ. ๒๕๖๖

ชื่อเรื่อง ผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

(The impact of Argo - industry on the protection of human rights: sugar on the supply chain.)

ผู้วิจัย ๑. ดร. จรรยา แผนสมบูรณ์

๒. ผศ. สิทธิพันธ์ พูนเอียด

๓. ดร. ศลทร คงหวาน

๔. นายบัณฑิต หอมเกต

ที่ปรึกษาโครงการ

๑. รศ.ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์
๒. ดร. วิทวัส ชุนหนู
๓. นายทรัพย์สิทธิ์ เกิดในมงคล

คำสำคัญ ห่วงโซ่อุปทาน, ผลกระทบ, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, อุตสาหกรรมเกษตร, อุตสาหกรรมน้ำตาล (Impact, Human rights protection, Agriculture industry, Sugar industry, Supply Chain)

ปีที่พิมพ์ พ.ศ. ๒๕๖๖

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยและเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาล ตลอดจนมีการจัดตั้งสมาคมชาวไร่อ้อยในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ยกเว้นภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ ๑. เพื่อศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน ๒. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน และ ๓. เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

ผลการศึกษาในการกระบวนการปลูกอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาล พบว่า ในการปลูกอ้อยพื้นที่ต่าง ๆ มีปัญหาคล้ายกันทุกพื้นที่ ได้แก่ การจัดหาทุนเพื่อการลงทุนปลูกอ้อย ส่วนใหญ่จะเป็นทุนกู้ยืมจากภาคเอกชน จากโรงงานน้ำตาล หรือจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจากไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เกษตรกรต้องรับภาระในการบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว และการขนส่งเข้าโรงงาน โดยต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูง อันเนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงาน จึงต้องอาศัยแรงงานต่างชาตินำมาช่วยในการทำการเกษตรในไร่อ้อย และปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการเผาอ้อย ที่ก่อให้เกิดหมอกควันไฟและถ้าผ่านปลิวไปติดตามบ้านเรือน และเกิดฝุ่น PM 2.5 ตลอดจนการสูญเสียเครดิตคาร์บอนในบรรยากาศตลอดฤดูการเก็บเกี่ยวอ้อย ระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายน ปัญหาที่ชาวไร่อ้อยมีความจำเป็นต้องเผาอ้อยเป็นผลเนื่องมาจาก การตัดอ้อยสดต้องใช้ต้นทุนสูง มีความยากลำบากในการตัด คนงานไม่นิยมตัดอ้อยสด การใช้รถตัดยังไม่สามารถตัดอ้อยได้ทุกพื้นที่ นอกจากนี้ ยังพบว่า ในแต่ละพื้นที่ต้องใช้รถตัดอ้อยเป็นจำนวนมาก รถตัดอ้อยมีต้นทุนสูงและต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และการจัดซื้อมีความยุ่งยาก แต่อย่างไรก็ตาม การใช้รถตัดอ้อยสดยังไม่สามารถยุติปัญหาการเผาอ้อยได้ เนื่องจากหลังจากเก็บเกี่ยวอ้อยไปแล้วเกษตรกรยังมีความจำเป็นต้องเผาเศษใบอ้อยในไร่เพื่อความสะดวกในการบำรุงดูแลต้นอ้อยเพื่อให้อ้อยมีหน่อที่สมบูรณ์ต่อไป

สำหรับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเผาอ้อยสามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืน โดยการให้โรงงานน้ำตาลทุกแห่งดำเนินการสร้างระบบคัดแยกอ้อยที่เกษตรกรนำมาส่ง โดยการแยกต้นอ้อยและสิ่งเจือปนออกจากกัน เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำอ้อยทั้งต้นส่งโรงงานได้ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลได้อย่างสมบูรณ์ทั้งระบบ รัฐควรมีนโยบายย้ายสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจากกระทรวงอุตสาหกรรมมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และมีการร่างกฎหมายให้การยอมรับสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่แยกเป็นเอกเทศ (self-standing right) ต่อไป

Abstract

This research is qualitative research by collecting data from interviews with people living in areas where sugarcane is grown and where sugar factories are located, as well as establishing sugarcane farmers' associations in various regions of Thailand, except in the southern region. The objectives are: 1. To study the impact of the industry on human rights protection: sugar and the supply chain. 2. To study ways to solve the problem of the agricultural industry's impact on human rights protection: sugar and the supply chain, and 3. To develop policy recommendations, effective mechanisms or measures, including good practices for protecting human rights: sugar and supply chains.

The results of the study on the sugarcane planting process for sugar production found that in sugarcane planting in different areas there are similar problems in every area, including finding capital for investment in sugarcane planting. Most are loans from the private sector, the sugar factory, or the Bank for Agriculture and Cooperatives. Because government agencies have no budget support, farmers must bear the burden of maintenance, harvest and transportation into the factory. They must bear the burden of high costs due to labour shortages. Therefore, they must rely on foreign workers to help with agriculture in the sugarcane fields. Problems that affect nature and the environment include problems with sugar cane burning. That causes fire smog and ash to fly along houses and PM 2.5 dust and the loss of carbon credits in the atmosphere throughout the sugarcane harvesting season, between November and April. The problem for sugarcane farmers with burning sugarcane is that cutting fresh sugarcane requires high costs and difficulty. Workers prefer to avoid cutting fresh sugarcane, and the cutting machine still cannot cut sugarcane in every area. In addition, it was found that a large number of sugar cane cutters were required in each area. Sugarcane harvesters are costly and must be imported from abroad, and purchasing is complicated. However, using fresh sugarcane cutters still cannot end the sugarcane-burning problem. This is because after harvesting the sugarcane,

farmers still need to burn sugarcane leaf scraps in the fields to facilitate the maintenance of the sugarcane plants so that the sugarcane will continue to have perfect shoots.

The problem of sugarcane burning can be solved in a sustainable manner. By requiring each sugar refinery to develop a mechanism for sorting sugar cane brought in by farmers. By separating sugarcane plants and contaminants so that farmers can bring the whole sugarcane plant to the factory. In addition, to achieve complete development of the entire sugar supply chain, the government should implement a policy that transfers the Office of the Cane and Sugar Board from the Ministry of Industry to the Ministry of Agriculture and Cooperatives. The government should amend the laws regarding sugarcane and sugar to be appropriate for the current situation. Legislation has been proposed to recognise the right to clean air as a separate right. (self-standing right) afterwards.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
ชื่อเรื่อง	ข
บทคัดย่อ	ค
Abstract	ง-จ
สารบัญ	ฉ-ช
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ หลักการและเหตุผล.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์.....	๓
๑.๓ ขอบเขตวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๓
๑.๔ กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๖
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๗
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎี.....	๗
๒.๑.๑ สิทธิมนุษยชนกับการดำเนินธุรกิจ.....	๗
๒.๑.๒ สิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อม.....	๘
๒.๑.๓ สิทธิมนุษยชนของชุมชน.....	๑๐
๒.๒ หลักการสากลระหว่างประเทศในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรม.....	๑๒
๒.๒.๑ ปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	๑๒
๒.๒.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.....	๑๒
๒.๒.๓ ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ.....	๑๓
๒.๒.๔ หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจแห่งสหประชาชาติ.....	๑๔
๒.๒.๕ ปณิญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา.....	๑๘
๒.๓ ห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรม.....	๑๙
๒.๔ กฎหมายในบริบทของห่วงโซ่อุปทานธุรกิจอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล.....	๑๙

สารบัญ (ต่อ)

๒.๔.๑ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา.....	๒๐
๒.๔.๒ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕.....	๒๑
๒.๔.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕.....	๒๔
บทที่ ๓ แนวทางและข้อเสนอโยบาย.....	๒๕
๓.๑ แนวทางในการศึกษา.....	๒๕
๓.๒ ขอบเขตการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย.....	๒๗
๓.๓ เครื่องมือในการเก็บข้อมูล.....	๒๘
บทที่ ๔ ผลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๓๐
๔.๑ ผลการวิจัยจากการลงพื้นที่.....	๓๐
๔.๑.๑ พื้นที่ภาคตะวันออก.....	๓๐
๔.๑.๒ พื้นที่ภาคกลาง.....	๓๕
๔.๑.๓ พื้นที่ภาคเหนือ.....	๓๘
๔.๑.๔ ผลกระทบของอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่ภาคอีสาน จังหวัดขอนแก่น.....	๔๑
๔.๑.๕ ผลกระทบของอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่ภาคอีสาน จังหวัดนครราชสีมา..	๔๘
๔.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล.....	๕๐
๔.๒.๑ การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาสาระที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับปัญหาในพื้นที่เป้าหมาย..	๕๓
๔.๒.๒ การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาในพื้นที่.....	๕๓
เป้าหมาย.....	๕๔
๔.๓ การวิเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย.....	๕๖
๔.๓.๑ การวิเคราะห์การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis)	๕๖
๔.๓.๒ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis).....	๕๘
ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ต่อการเปลี่ยนแปลงกระทรวงที่สังกัด...	
บทที่ ๕ สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	๖๑
๕.๑ สรุป.....	๖๑
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๖๙
บรรณานุกรม	๗๐
ภาคผนวก	๗๑

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ โดยภาคเกษตรกรรม ยังคงเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมาโดยตลอดจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓ โดยเน้นการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูงด้วยการใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าเกษตร^๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยสามารถสร้างรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้หลายพันล้านบาท จากรายงานสถิติการส่งออกน้ำตาลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ มีมูลค่าส่งออกถึง ๓,๑๗๖,๒๘๒,๖๗๕ บาท ซึ่งเป็นมูลค่าการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นหากเปรียบเทียบในช่วงเวลาเดียวกันของมูลค่าการส่งออกในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ อ้อยนับเป็นวัตถุดิบหลักในกระบวนการผลิตน้ำตาล นอกจากนี้ส่วนเหลือที่ได้จากการผลิตน้ำตาลยังเป็นวัตถุดิบที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมอื่น เช่น การผลิตไฟฟ้า ไม้อัด กระดาษ เอทานอล สุราและผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าอ้อยและน้ำตาลนับเป็นพืชเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้ระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย

จากมูลค่าการส่งออก การบริโภคภายในประเทศ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาลที่มูลค่าสูงทำให้ในปัจจุบันเกิดโรงงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตรอ้อยและน้ำตาลมากขึ้น โดยข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลพบว่าประเทศไทยมีโรงงานน้ำตาลทั้งสิ้น ๕๘ แห่ง กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น ภาคเหนือ ๑๐ โรงงาน ภาคกลาง ๒๐ โรงงาน ภาคตะวันออก ๖ โรงงาน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๒ โรงงาน^๒ หลายโรงงานได้เพิ่มกำลังการผลิตเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศมากขึ้น

สำหรับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights) เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญทั้งในประเทศไทยและระดับโลก โดยประเทศไทยเป็นประเทศแรกและประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียที่ประกาศใช้ “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights : NAP)” อย่างเป็นทางการ มีการขับเคลื่อนเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย จนเกิดการลงนามใน “ปฏิญญาความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ” ระหว่าง กสม. กับหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ ที่ผ่านมา กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการดำเนินธุรกิจมากกว่า ๒,๐๐๐ เรื่อง โดยมักเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศซึ่งเป็นการลงทุนโดยบริษัทสัญชาติไทย

^๑ เกียรติคุณ สัมฤทธิ์เปี่ยม และคณะ, (๒๕๖๕), การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเศรษฐกิจการเกษตรและดัชนีภาคเกษตรระดับจังหวัด, เข้าถึง ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก

https://www.bot.or.th/Thai/Statistics/Articles/Doc_Lib_statisticsHorizon/StatHorizon_Agricultural.pdf

^๒ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, (ม.ป.ป.), โรงงานน้ำตาล, เข้าถึง ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก <http://www.ocsb.go.th/th/factory/index.php>

ประเทศไทยมีการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ แผ่นดิน สภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกพืชทางการเกษตร และโดยพื้นฐานแล้วประชาชนในประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนมาก ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นธุรกิจที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศในอันดับต้น ๆ และประเทศไทยที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมน้ำตาลที่มีศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก เป็นอันดับ ๒ รองจากบราซิล ทั้งยังได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งอยู่ในเอเชียซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความต้องการบริโภคน้ำตาลสูง แต่ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมน้ำตาลยังถือเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีความอ่อนไหวต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากกรณีการดำเนินงานของบริษัทน้ำตาลบางแห่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินธุรกิจ

กระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาล จะต้องมีการส่งเสริมให้นำเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการดำเนินงานตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หรือห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนอย่างรอบด้าน โครงการวิจัยนี้จึงสนใจที่จะศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน และนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน ตามหลักการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) จากรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาพบว่ามีข้อร้องเรียนของประชาชน เกี่ยวกับผลกระทบจากโรงงานน้ำตาลที่เกิดจากการปล่อยของเสียอันเนื่องมาจากฝุ่นละอองและควันที่เกิดจากการเผาไหม้ของโรงงานที่ใช้ในการปั่นกระแสไฟฟ้าโดยมีวัตถุติดจากชีวะมวลเป็นเชื้อเพลิง เพื่อผลิตไฟฟ้าให้กับโรงงานน้ำตาล และกระบวนการขออนุญาตตั้งโรงงานเหล่านั้นไม่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ในกระบวนการผลิตในระดับต้นน้ำ ยังพบว่าประชาชนที่มีอาชีพเป็นชาวไร่อ้อยจำนวนมากแอบลักลอบเผาอ้อยเพื่อที่จะสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้อย่างสะดวกและง่ายดาย โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทำให้เกิดกลุ่มควันและฝุ่นละอองจำนวนมาก ปัจจุบันพบว่ามีปริมาณอ้อยที่ถูกเผาเพื่อนำเข้าโรงงานแล้วจำนวน ๑๕ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๘๙ ของอ้อยทั้งหมดที่นำเข้าโรงงานในประเทศ^๓ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๐ วรรคแรก ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเอง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี และปรับไม่เกิน ๑๔,๐๐๐ บาท และมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมเกษตรในกรณีของโรงงานน้ำตาลจึงเป็นการดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights) รวมถึงการละเมิดสิทธิชุมชน และการละเมิดทางกฎหมายหลายประการ นอกจากนี้การเผาอ้อยยังมีผลต่อคาร์บอนเครดิต หรือสิทธิที่เกิดจากการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือก๊าซเรือนกระจกสู่สิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมให้สัตยาบันในพิธี

^๓ กรุงเทพธุรกิจ,(๒๕๖๖),กอน.เคาะราคาอ้อย ๑,๐๘๐ บาท/ตัน - เร่งดำเนินการลักลอบเผาอ้อยกว่า ๑๕ ล้านตัน เข้าถึง ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/๑๐๕๒๐๕๐>

สารเกียวโต เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ถูกบังคับให้มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่สามารถร่วมดำเนินโครงการได้ในฐานะผู้ผลิตคาร์บอนเครดิต

ปัญหาด้านอุตสาหกรรมเกษตรที่เกิดจากห้วงโซ่อุปทานน้ำตาลยังปรากฏเป็นประเด็นในหลายพื้นที่ และยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการยุติปัญหาดังกล่าวได้แต่อย่างใด กรณีปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ที่ยังไม่ปรากฏในรายงานวิจัยของหน่วยงานใดมาก่อน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เห็นปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านนี้ต่อไป

๑.๒. วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: น้ำตาลกับห้วงโซ่อุปทาน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห้วงโซ่อุปทาน

๑.๒.๓ เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห้วงโซ่อุปทาน

๑.๓ ขอบเขตวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ต้องการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานในภาพรวมของอุตสาหกรรมน้ำตาลทั้งระบบ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) จากการดำเนินการธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้มีความสมบูรณ์ และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยกำหนดพื้นที่ศึกษาในภูมิภาคต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเหนือ ตอนล่าง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีการผลิตอ้อยและเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลและมีประเด็นปัญหาจากการผลิตน้ำตาลตั้งแต่กระบวนการต้นทางการปลูกอ้อย การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว การขนส่ง กระบวนการผลิตน้ำตาล และการจำหน่ายน้ำตาล ตลอดจนผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิตในภาพรวม โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ขั้นตอนที่ ๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

ขั้นตอนที่ ๓ การสังเกต (Observation)

ขั้นตอนที่ ๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ถือเป็นวิธีการวิจัยส่วนหลักหรือส่วนสำคัญนำไปวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการอุตสาหกรรมน้ำตาล ที่ผ่านมา โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ภายในและนอกประเทศ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา วารสารบทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อเขียน รายงานการประชุม บันทึกการประชุม เอกสารประกอบการประชุม และเอกสารอื่นที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต

การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร

คณะผู้วิจัยได้บูรณาการข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและค้นคว้าเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบที่ผ่านมาและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการผลิตน้ำตาล โรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงผลกระทบที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓. นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับการผลิตน้ำตาลทั้งระบบ

ขั้นตอนที่ ๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เป็นส่วนเสริมหรือส่วนสนับสนุนในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการวิจัยหลักคือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เท่านั้น โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อแสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุมของปัญหา โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

๑. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินการของอุตสาหกรรมน้ำตาล ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชนที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดการดำเนินการดังนี้

๑) ประชากรในการสัมภาษณ์เจาะลึก ประชากรเป้าหมายกำหนดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวกับงานวิจัย โดยให้ประชากรเป้าหมายตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกประเด็นปัญหา อันจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๑) วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกประกอบด้วย

ก) เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ประกอบกับวิธีการสนทนาเจาะลึกแบบมีส่วนร่วมและการสังเกตปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยลักษณะคำถามที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ได้มีอิสระในการตอบคำถามและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งไม่สร้างความอึดอัดหรือลำบากใจแก่ผู้ให้สัมภาษณ์

ข) การติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ กรณีกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในพื้นที่ผู้วิจัยจะเดินทางลงในพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย โดยวิธีเฉพาะเจาะจงในกรณีผู้นำชุมชนหรือไม่เฉพาะเจาะจงในกรณีประชาชนทั่วไป

ค) ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาการสัมภาษณ์ ประมาณ ๓๐ นาที

(๒) ประเด็นในการสัมภาษณ์เจาะลึก มีดังนี้

ก) สภาพปัญหาและผลกระทบ

- ข) ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการผลิตน้ำตาลทั้งระบบ
 ค) ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณี

ของการเผาอ้อย

(๓) การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจดบันทึกโดยตัวผู้วิจัยเอง หรือผู้ให้สัมภาษณ์จะจดลงบนแบบสัมภาษณ์ ตามแต่วิธีการใดจะเป็นการเหมาะสมในขณะเข้าสัมภาษณ์

๔) การสร้างแบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้นำประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสารในประเด็นสำคัญที่ต้องการทราบความเห็น และสามารถได้คำตอบจากการสัมภาษณ์ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้

๕) การตรวจสอบเครื่องมือวิจัย การตรวจสอบความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของแบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นเครื่องมือวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยกระทำโดยให้มีการการตรวจสอบคำถามในการสัมภาษณ์ ๒ วิธีด้วยกัน กล่าวคือ การตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ ท่าน ว่ามีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ และเหมาะสมสำหรับนำไปใช้เพื่อเก็บข้อมูลวิจัยหรือไม่ (คณะผู้วิจัยจะกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิในภายหลัง)

๒.การสัมภาษณ์กลุ่ม

การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) เป็นรูปแบบที่ใช้แนวการสัมภาษณ์กลุ่มสำหรับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยอาศัยผู้ให้หลากหลายในชุมชน ๖-๑๒ คน และใช้วิธีสัมภาษณ์ เช่นเดียวกันกับการสัมภาษณ์เจาะลึก

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ โดยการสังเคราะห์ข้อมูล และประมวลผลของข้อมูลตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแสวงหาข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

ขั้นตอนที่ ๓ การสังเกต (Observation)

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลโดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non Participant Observation) เพื่อเป็นการทดสอบข้อมูลจากการเข้าไปในภาคสนาม และประมวลผลข้อมูลจากที่ได้สัมผัสด้วยตนเองเป็นการทดสอบข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องมากที่สุด เช่น การสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมของชาวไร่อ้อยในการเผาอ้อย ผลกระทบจากการเผาอ้อย สภาพแวดล้อมรอบ ๆ โรงงานน้ำตาล และภูมิประเทศที่เป็นที่ตั้งของแปลงปลูกอ้อย และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น

๑.๔ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ภายใต้หลักการหลักวิพากษ์วิธี (Dialectics) ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำทางสังคม (Agency) และพลังโครงสร้างสังคม (Structure) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยการวิเคราะห์โดยการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผู้กระทำการทางสังคม (Social Actor) กระบวนการทางสังคม (Social process) และโครงสร้างสังคม (Social Structure) (ชียยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์,๒๕๖๓)

๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการนำองค์ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนจากผลการวิจัยไปปรับใช้ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจไม่กระทบด้านสิทธิมนุษยชนกับผู้ที่เกี่ยวข้องและชุมชน เนื่องจากได้นำเอากระบวนการ HRDD ไปปรับประยุกต์ใช้

๑.๕.๒ ผู้ประกอบการธุรกิจและชุมชนใกล้เคียง สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

๑.๕.๓ ผู้ประกอบธุรกิจที่มีการนำองค์ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนจากผลการวิจัยไปปรับใช้กับตนเองทำให้การดำเนินธุรกิจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนลดลง

๑.๕.๔ ได้หลักการณ์นโยบาย แนวทาง มาตรการ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขการบริหารจัดการเกี่ยวกับกระบวนการผลิตน้ำตาลที่มีประสิทธิภาพ และได้ประโยชน์สูงสุด

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ สิทธิมนุษยชนในบริบทของห่วงโซ่อุปทาน

การดำเนินธุรกิจตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกระแสสังคมที่ได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนมากขึ้น ดังนั้น การดำเนินธุรกิจจึงต้องมีนโยบายความรับผิดชอบต่อทางธุรกิจต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยยึดการปฏิบัติตามข้อตกลงโลก (UN Global Compact) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGP) มาเป็นแนวทางและกรอบการดำเนินงานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ หลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในบริบทห่วงโซ่อุปทาน มีดังนี้

๒.๑.๑ สิทธิมนุษยชนกับการดำเนินธุรกิจ

ประเด็นธุรกิจ และสิทธิมนุษยชน (business and human rights) เป็นกระแสความรับผิดชอบต่อทางสังคมของภาคธุรกิจ (CSR) ที่ได้รับความสำคัญจากสหประชาชาติ ทำให้วงการธุรกิจเอกชนหลายแห่งต่างปรับตัวมีกิจกรรมในหลายๆ ด้าน เพื่อแสดงถึงการสร้างความรับผิดชอบต่อทางสังคม แต่แนวทางความรับผิดชอบต่อทางสังคมของภาคธุรกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา CSR ดูเหมือนเป็นของเล่นใหม่สำหรับการทำดีแบบลูปหน้าปะจมูกของวิสาหกิจเอกชนบางแห่งดำเนินกิจกรรมคล้ายการบำเพ็ญประโยชน์ทั่วไป⁴ ในระดับสากล ความคาดหวังต่อการแสดงความรับผิดชอบต่อด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกใน “หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP) ซึ่งเผยแพร่ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเอกสารที่จัดทำและเผยแพร่โดย สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) โดยการสนับสนุนของเลขาธิการสหประชาชาติ มีศาสตราจารย์จอห์น รุกกี (John Ruggie) จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในฐานะผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้จัดทำ หลังจากที่คณะทำงานได้ไปเยี่ยมสถานประกอบการและผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นมากกว่า ๒๐ ประเทศ และมีการหารืออย่างกว้างขวางร่วมกับรัฐบาล องค์กรธุรกิจ สมาคม องค์กร ประชาสังคม องค์กรของกลุ่มแรงงาน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ลงทุนหลักการชี้แนะ UNGP เป็นจากแรงกดดันต่างๆ ต่อภาคเอกชนที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมายซึ่งเริ่มต้นจากบริษัทข้ามชาติต่างๆ ที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประเภทและหลายระดับ เช่น สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แรงงาน เป็นต้น ขณะที่ยุทธศาสตร์โลกนานาชาติที่มีอยู่ล้มเหลวและไม่เพียงพอในการจัดการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาสังคมเป็นอย่างมาก ศาสตราจารย์จอห์น รุกกี เห็นว่าปัญหาของการรายงานต่างๆ ที่มีอยู่คือ การวัดเชิงปริมาณไม่ตรงกับคุณภาพ ปัญหานี้รวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่าบริษัทไม่จำเป็นต้องรับรู้ถึงสิทธิที่ตนเองส่งผลกระทบต่อมากที่สุด การตีความเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนยังอาจจะกว้างเกินไปจนไร้ความหมายและเป็นมาตรการที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพหลักการชี้แนะ UNGP เป็นกรอบสำหรับรัฐในการควบคุมให้ภาคเอกชนเคารพสิทธิมนุษยชน ด้วยการจัดทำ “พิมพ์เขียว” สำหรับบริษัท

⁴ โสภณ พรโชคชัย. (2553). CSR ที่แท้. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ส.วิรัช การพิมพ์. หน้า 65

ต่างๆ เพื่อเป็นมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเป็นการนำเสนอแนวทางในการจัดการความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่พึงประสงค์ โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคธุรกิจ และประชาสังคม เช่นเดียวกับจากรัฐต่างๆ โดยวางอยู่บนหลัก ๓ ประการ ได้แก่⁵

๑. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protect) คือ รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากองค์กรของรัฐหรือบุคคลที่สามซึ่งหมายถึงองค์กรภาคธุรกิจต่างๆ ด้วย หน้าที่ในการคุ้มครองของรัฐมี ๔ ประการ ได้แก่ ๑) การบังคับใช้กฎหมาย ๒) การประกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจะต้องไม่เป็นอุปสรรคและต้องส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน ๓) การจัดให้มีแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และ ๔) การสนับสนุนให้องค์กรธุรกิจกำหนดวิธีการรับมือกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

๒. การเคารพสิทธิมนุษยชน (Respect) องค์กรและบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาคธุรกิจ มีหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยการหลีกเลี่ยงที่จะละเมิด และดูแลผลกระทบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่องค์กรเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะต้องมีการผูกพันตั้งแต่ระดับนโยบาย (Policy Commitment) ขององค์กร และการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) รวมถึงมีการประเมินผลกระทบ (Human Rights Impact Assessment) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน รวมถึงมีการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน มีการจัดทำตัวชี้วัด (Indicators) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ การจัดทำรายงาน การเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใสและการสื่อสารต่อสาธารณะ

๓. การเยียวยา (Remedy) เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น รัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาที่เหมาะสม รวมทั้งยังเรียกร้องให้องค์กรภาคธุรกิจควรจัดให้มีช่องทางในการร้องเรียน และเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นด้วยไม่ว่าโดยกิจการนั่นเอง หรือการรวมกลุ่มองค์กรภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รวมกันเป็นสมาคมธุรกิจหลักการชี้แนะ UNGP คาดหวังว่า ทุกกิจการจะต้องพยายามทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า การประกอบธุรกิจตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ที่กิจการมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นส่งผลกระทบ หรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มเปราะบาง อย่างเช่น สตรี ชนพื้นเมือง และแรงงานข้ามชาติ และหลังจากที่เห็นภาพผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดอย่างชัดเจนแล้วกิจการนั้นๆ ก็จะต้องลงมือจัดการกับผลกระทบและความเสี่ยงเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง

๒.๑.๒ สิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อม

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในสิทธิหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดผ่านการ กำหนดนโยบายของรัฐ โดยถือกำเนิดขึ้นภายใต้กระแสทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยที่เน้นกระบวนการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่มีปัญหาในเรื่องความขัดแย้งและการจัดสรรทรัพยากรตามมา โดยสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏแยกออกจากสิทธิมนุษยชนอื่น ในกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ภายใต้ปฏิญญา กรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on the Human Environment: Stockholm Declaration) หลังจากนั้นในการประชุม สหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) จึงได้ก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญขึ้น ๖ ฉบับ คือ (๑) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (๒) แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ (๓) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (๔) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักว่าด้วย ป่าไม้ (๕) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่า

⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561).คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและรายการตรวจสอบของภาคธุรกิจ.กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 11-12

ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศซึ่ง เกี่ยวกับการรักษาก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศของโลก และ (๖) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง โดยเอกสารทั้ง ๖ ฉบับก่อให้เกิดการตกลงเป็นหลักการและ ทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ ๒ ลักษณะ คือ หลักการพื้นฐานและ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ หลักการปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development)^๖ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ได้มีมติรับรองให้สิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ถูกสุขอนามัย และยั่งยืนเป็นสิทธิมนุษยชน โดยผู้บริหารของ Human Rights Watch มองว่ามาตรการสิ่งแวดล้อมสะอาดดังกล่าวเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญที่จะช่วยในการจัดการวิกฤตสิ่งแวดล้อมโลก โดยกล่าวว่า การยอมรับสิทธิดังกล่าวในระดับสากลจะช่วยคุ้มครองความเป็นอยู่ สุขภาพ และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่มีผลมาจากการทำลายสิ่งแวดล้อม และช่วยให้รัฐบาลพัฒนากฎหมายและนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นและสอดคล้องกันมากขึ้น^๗ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่มี การสอดแทรกบริบทของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วยนั้นมีลักษณะเป็นสนธิสัญญา พหุภาคี กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอนนับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคี ของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้น อาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา ด้านสิทธิมนุษยชนและด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ของสนธิสัญญาดังกล่าวการดำเนินธุรกิจที่มาจากการใช้ทรัพยากรร่วมกับชุมชนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่เดิม และละเมิดสิทธิชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากร เช่น การใช้น้ำสะอาดของบริษัท ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการใช้น้ำของชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการ เช่น โรงแรมใช้น้ำมากเกินไปและใช้เครื่องสูบน้ำกำลังสูงจนทำให้ชุมชนขาดแคลนน้ำสะอาด เป็นต้น การจัดการของเสียที่ไม่เหมาะสม เช่น ขยะและน้ำเสียยังทำให้ชุมชนได้รับความเดือดร้อนและเจ็บป่วย ดังเช่น กรณีที่บริษัทปิดทางไหลของน้ำจนก่อให้เกิดน้ำท่วม น้ำบาดาลที่ชุมชนใช้อุปโภคบริโภคปนเปื้อนน้ำขยะที่ผิวดินจนมีผู้ป่วยโรคผิวหนัง หรือในกรณีที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่ผ่านการบำบัดน้ำเสียของโรงงานเนื่องจากไม่ต้องการสิ้นเปลืองค่าไฟฟ้าจนส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม อนึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมโรงงานที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แยกได้ดังนี้^๘

๑. มลพิษทางน้ำ มลพิษทางน้ำ (Water pollution) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหามลพิษอื่นๆปัญหามลพิษทางน้ำมักเกิดกับเมืองใหญ่ๆแหล่งน้ำที่สำคัญของประเทศถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรกและสารมลพิษต่างๆทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำได้เต็มที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

สาเหตุของการเกิดมลพิษทางน้ำ ส่วนใหญ่เกิดจากน้ำทิ้งจากที่อยู่อาศัย ซึ่งมักจะมีสารอินทรีย์ปนเปื้อนมาด้วย น้ำทิ้งดังกล่าวมักเป็นสาเหตุของการที่น้ำมีสีดำ และมีกลิ่นเหม็น น้ำที่มีสารพิษตกค้างอยู่

^๖ ปวริศร เลิศธรรมเทวี และคณะ. (2558). รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิ ขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 50

^๗ United Nations. (2021). Clean environment is a human right, UN council agrees.

<https://www.theguardian.com/world/2021/oct/08/clean-environment-is-a-human-right-un-council-agrees>

^๘ สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 13 (ชลบุรี). (2561). มลพิษทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวทางการป้องกันแก้ไขที่ดี. <https://www.mnre.go.th/reo13/th/news/detail/9373>

เช่น น้ำจากแหล่งเกษตรกรรมที่มีปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช น้ำทิ้งที่มีโลหะหนักปนเปื้อนจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น สารเหล่านี้จะถูกละลายในวงโคจรโซ่อาหารของสัตว์น้ำ และมีผลต่อมนุษย์ภายหลัง

ผลกระทบจากมลพิษทางน้ำ น้ำที่อยู่ในระดับรุนแรง ซึ่งประชาชนทั่วไป เรียกว่า น้ำเสีย มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจน คือตะกอนขุ่นข้น สีดำคล้ำ ส่งกลิ่นเหม็น ก่อให้เกิดความรำคาญต่อชุมชน และอาจมีฟองลอยอยู่เหนือน้ำเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ลักษณะของน้ำเสียบางครั้งเราอาจมองไม่เห็นก็ได้ ถ้าน้ำนั้นปนเปื้อนด้วยสารพิษ เช่น ยาปราบศัตรู หรือยาฆ่าแมลง แร่ธาตุ เป็นต้น

๒. มลพิษทางอากาศ ส่วนใหญ่เกิดจากควันของยานพาหนะและจากโรงงานอุตสาหกรรม ควันดังกล่าวมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์โดยตรง ควันจากโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งที่มี ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์หรือไนโตรเจนออกไซด์ เป็นองค์ประกอบ เมื่อรวมกับละอองน้ำในอากาศ จะกลายเป็นสารละลายกรด ซัลฟิวริกหรือกรดไนตริก กลายเป็นฝนกรด ตกลงมาอันเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและยังทำให้สิ่งก่อสร้างเกิดการสึกกร่อนได้ สถานที่กำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศเหล่านี้ จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยจะมีผลต่อระบบทางเดินหายใจ อาจทำให้เกิดโรคมะเร็งปอด โรคหอบหืด เยื่อตาอักเสบ และเป็นอันตรายต่อเด็กในครรภ์ตลอดจนเสียชีวิตได้

ปัญหามลพิษทางอากาศอีกประการหนึ่งคือ ปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse effect) เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภูมิอากาศทั่วโลกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยนักวิทยาศาสตร์ได้ประมาณการณ์ไว้ว่าที่บริเวณเหนือเส้นศูนย์สูตรขึ้นไป ฤดูหนาวจะสั้นขึ้น และมีความชื้นมาก ส่วนฤดูร้อนจะยาวนานขึ้นอาจทำให้พื้นดินบางแห่งบนโลกกลายเป็นทะเลทราย และในเขตร้อนอาจจะมีพายุบ่อยครั้งและรุนแรง บริเวณขั้วโลกความร้อนส่งผลโดยตรงต่อการละลายของหิมะเป็นเหตุ ให้ปริมาณน้ำในทะเลเพิ่มขึ้น มีผลต่อการเกิดอุทกภัย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อพืชและสัตว์ เกิดการเปลี่ยนแปลงทำให้ปากใบปิดไม่สามารถรับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และไอน้ำได้ การสังเคราะห์ด้วยแสงลดลง สัตว์บางชนิดอาจได้รับความกระทบกระเทือนต่อเนื้อเยื่อตา ผิวหนัง และเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ได้ในที่สุด

๓. มลพิษทางเสียง สิ่งที่เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดเสียงดังจนเป็นอันตรายต่อมนุษย์นั้นมีหลายประการ เช่น เสียงเครื่องจักรของโรงงาน ทั้งนี้ ระดับเสียงปกติที่ไม่เป็นอันตรายต่อการได้ยินของคนจะอยู่ในระดับไม่เกิน ๘๐ ๘๕ เดซิเบล และระดับเสียงในระดับปกติธรรมดาควรไม่เกิน ๕๐ ๗๐ เดซิเบล แต่ระดับเสียงในดีส์โก้เทคเฉลี่ยประมาณ ๙๐ ๑๐๐ เดซิเบล นับว่าเป็นอันตรายอย่างมากต่อสุขภาพ โดยเฉพาะชาวโต๊ะเบท์เป็นการนำเอาเครื่องฟังแนบประกบไว้กับหูตลอดเวลา และถ้ามีเสียงรบกวนก็จะเปิดเสียงดังเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มระดับคลื่นเสียงให้มีผลต่อระบบประสาทหูโดยตรง ก่อให้เกิดการสูญเสียการได้ยิน เป็นอันตรายต่อเยื่อแก้วหูอาจมีผลทำให้เกิดอาการหูหนวกเมื่อมีอายุมากขึ้น และเกิดปัญหาหูตึงได้ในที่สุด

๔. ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ส่วนใหญ่เป็นการกระทำของมนุษย์ เช่น การทิ้งขยะมูลฝอยลงบนถนน แม่น้ำ ลำคลอง ชายหาด หรือตามสถานที่สาธารณะต่างๆ การปลูกสร้าง การติดป้ายโฆษณาการเดินทาง ไฟฟ้าที่ไม่เป็นระเบียบ การปล่อยน้ำเสียหรือควันของโรงงานอุตสาหกรรม สิ่งเหล่านี้ถือว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษทางทัศนภาพ เพราะทำให้ความสวยงามของสถานที่ต่างๆ ต้องสูญเสียไป

๒.๑.๓ สิทธิมนุษยชนของชุมชน

สิทธิชุมชน (Communities Right) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนพัฒนามาจากสิทธิมนุษยชนเนื่องจากมีฐานคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐาน เพียงแต่สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) ไม่ใช่สิทธิของปัจเจก หรือใครคนใดคนหนึ่ง จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๙๘๖ ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติ ที่ทำให้สิทธิรวมหมู่แพร่ขยายมากขึ้น จนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น ใน

ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ทั่วโลกเกิดความเกรงกลัวต่อแนวคิดสังคมนิยม และทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่เป็นสิทธิรวมหมู่หรือสิทธิชุมชนควบคู่ไปกับสิทธิของปัจเจกชน และยิ่งเกิดแนวโน้มการเรียกร้องไปถึงชุมชนในลักษณะอื่น ๆ เช่น ชุมชนดั้งเดิม ชุมชนพื้นเมือง เป็นต้น โดยมีตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นกติการะหว่างประเทศซึ่งนำไปสู่การรับรองสิทธิของชุมชนที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก คือ การประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอเดอจาเนโรในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่ได้มีการรับรองสถานะของชุมชนพื้นเมือง จากนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ องค์การสหประชาชาติก็ได้ประกาศให้เป็นปีแห่งชนพื้นเมืองโลกตามมา^๙ หนึ่งพื้นที่ในการพัฒนาโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ของรัฐมักจะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งป่าและชุมชนซึ่งมีลักษณะทางกายภาพเหมือนกับพื้นที่ที่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศในพื้นที่เหล่านั้นได้การดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ล้วนถูกคุกคามพื้นที่ ซึ่งชุมชนได้อาศัยใช้ประโยชน์ความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อวิถีชีวิตและการดำรงชีพ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดเชียงรายที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ หรือ แม้กระทั่งพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดกระบี่ที่ถูกนำมาเป็นพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ เป็นต้น ซึ่งการเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวในการพัฒนาอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ขุดเจาะเพื่อหาก๊าซธรรมชาติ ย่อมมีผลต่อการคุกคามสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนที่เคยมีมาตั้งแต่เดิม ตามบทบัญญัติใน มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึงพันธกรณีด้านสิทธิชุมชนของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ที่ประเทศไทยร่วมลงนามเป็นรัฐภาคีด้วย^{๑๐} อย่างไรก็ตาม ปัญหาสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมมีดังนี้^{๑๑}

๑. สิทธิของชุมชนยังคงขาดกฎหมายเฉพาะ ทำให้การตีความ ขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมคลุมเครือ เพราะจะเกิดปัญหาว่าชุมชนจะสามารถใช้ บริหารจัดการ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้มากน้อย เพียงใด

๒. ภาครัฐมีบทบาทแทนที่ชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ชุมชนไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ดังเดิม ขณะที่ภาครัฐไม่อาจบริหารจัดการได้ทั่วถึง ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ เกิดการลักลอบใช้ทรัพยากรอย่างควบคุมได้ยาก หรือในอีกกรณีหนึ่งคือ ภาครัฐออกกฎระเบียบห้ามคนในชุมชนที่อยู่มาก่อนใช้ทรัพยากรป่าไม้ แต่กลับให้สัมปทานกับนายทุน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนลักลอบตัดไม้บ้าง เพราะเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากป่าไม้เช่นกัน เมื่อการบริหาร จัดการและรักษาทรัพยากรในชุมชนโดยยึดถือตามหลักประเพณีและ ความเชื่อของชุมชนไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ทำให้ชุมชนต้องปรับ วิธีการที่เป็นทางการมากขึ้น เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน เครือข่ายลุ่มน้ำ การออกกฎระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง

⁹ นิตยา โปธินอก. (2557). ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 18

¹⁰ รุ่งนภา เจริญพันธ์. (2562). ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม จากการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน). หน้า 133

¹¹ นิตยา โปธินอก. เรื่องเดียวกัน. หน้า 28-29

๓. การเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะคนบางกลุ่ม เริ่มจากรัฐชาติที่เกิดขึ้น ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ได้เบียดให้ชุมชนออกห่างจากการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ตนเองมากขึ้น เช่น การปลูกบ้านเรือนที่ปากเสาหลงทะเล เมื่อรัฐประกาศพื้นที่อุทยานชาวบ้านก็ไม่สามารถลงเสาเรือนและต้องอพยพออกไป หรือกรณีการตัดไม้เพื่อประโยชน์ใช้สอยเมื่อประกาศอุทยานทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้อีก และความเป็นเจ้าของของชุมชนถูกเปลี่ยนมือเป็นการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นายทุนและกลุ่มผลประโยชน์ ที่เข้ามาเพราะภาครัฐเปิดทางให้ด้วยเหตุผลเรื่องความเจริญและการพัฒนา แต่กลับกลายเป็นว่าการพัฒนาที่ว่ำนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง มีหน้าซ้ำ ยังทำให้ทรัพยากรทางธรรมชาติลดน้อยลงและสิ่งแวดล้อมก็เสื่อมโทรมลงทุกขณะ

๒.๒ หลักการสากลระหว่างประเทศในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรม

๒.๒.๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) คือเอกสารที่ทั่วโลกตกลงใช้ร่วมกันเป็นแนวทางไปสู่เสรีภาพและความเท่าเทียม โดยการปกป้องสิทธิมนุษยชนของทุกคนในทุกแห่งหน นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่นานาประเทศเห็นพ้องกันว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการปกป้องเพื่อให้มนุษย์สามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างเสรี เท่าเทียม และมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเทศต่างๆ ได้ลงมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลกเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และถึงแม้ว่าปฏิญญาฉบับนี้จะไม่ใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่ก็จัดเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ซึ่งประเทศต่างๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ โดยที่ปฏิญญาฉบับนี้ยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆอีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการงานวิจัยนี้มีดังนี้

ข้อ ๓ สิทธิในการมีชีวิต ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล

ข้อ ๘ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ข้อ ๒๕ คุณภาพชีวิตที่ดี ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความ เป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยการดูแลสุขภาพทางแพทย์ และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกัน ยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกการ หมาย ้วยชรา หรือปราศจากการ ดำรงชีพอื่น ในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน

มารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลสุขภาพและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กที่พึ่งพิงไม่ว่าจะเกิดในหรือนอก สมรส จะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

๒.๒.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)

สาระสำคัญของ ICCPR คือ การให้ความสำคัญกับพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิ มนุษยชนตามกฎหมายบัตร สหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ ได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง

การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญา^{๑๒} โดย การภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในภาค ๑ ของเอกสาร ICCPR ได้แก่^{๑๓}

ข้อ ๑ (๑) ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัย สิทธินั้น ประชาชนจะกำหนด สถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรีรวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของตน ข้อ ๑ (๒) เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติของ ตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และ กฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูก ลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด ๆ

๒.๒.๓ ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Global Compact หรือ UNGC)

ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ หรือ UN Global Compact ถูกริเริ่มขึ้นในปี ๑๙๙๙ เพื่อเชิญชวนให้เหล่า บรรดานิติพลเมืองทั้งหลายเข้าร่วมทำข้อตกลงภายใต้หลักสากล ๑๐ ประการ สำหรับนำไปใช้ในการดำเนิน กิจกรรมทางธุรกิจ ให้ได้ชื่อว่าเป็น นิติพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อ หรือ Responsible Corporate Citizen ใน สังคมโลก หลักสากล ๑๐ ประการดังกล่าว เกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก ๔ เรื่อง ได้แก่ เรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เรื่องแรงงาน (Labour) เรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment) และเรื่องการค้าทุจริต (Anti-Corruption) โดยหลัก ๑๐ ประการนั้น ประกอบด้วย

๑. สิทธิมนุษยชน

หลักประการที่ ๑ - สนับสนุนและเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ประกาศในระดับสากล ตามขอบเขต อำนาจที่เอื้ออำนวย

หลักประการที่ ๒ - หมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒. แรงงาน

หลักประการที่ ๓ - ส่งเสริมสนับสนุนเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานและการรับรองสิทธิในการร่วมเจรจา ต่อรองอย่างจริงจัง

หลักประการที่ ๔ - จัดการใช้แรงงานเกณฑ์และที่เป็นการบังคับในทุกรูปแบบ

หลักประการที่ ๕ - ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างจริงจัง

หลักประการที่ ๖ - จัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

๓. สิ่งแวดล้อม

หลักประการที่ ๗ - สนับสนุนแนวทางการระแวดระวังในการดำเนินงานที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หลักประการที่ ๘ - อาสาจัดทำกิจกรรมที่ส่งเสริมการยกระดับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

หลักประการที่ ๙ - ส่งเสริมการพัฒนาและการเผยแพร่เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๔. การค้าทุจริต

หลักประการที่ ๑๐ - ดำเนินงานในทางต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการกรรโชก และการให้สินบนในทุกรูปแบบ นับตั้งแต่ที่มีการประกาศข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ได้ มีหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมแล้วกว่า ๑๖,๔๔๓ แห่ง โดยในจำนวนนี้มีบริษัท ๕,๓๗๖ ราย วิสาหกิจขนาดกลาง

¹² สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญา ด้านสิทธิมนุษยชน กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

และขนาดย่อม (SMEs) ๗,๒๘๓ ราย จากกว่า ๑๖๐ ประเทศทั่วโลก สำหรับในประเทศไทย มีกิจการจำนวน ๖๔ แห่ง ได้เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว (ข้อมูล ณ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๔) ทั้งนี้ การเข้าร่วมในข้อตกลงจะเป็นไปโดยสมัครใจ และไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด

๒.๒.๔ หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจแห่งสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP)

ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจได้มีการปลูกฝังอย่างถาวรในวาระว่าด้วยนโยบายระดับโลก ตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๙๐ สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของภาคธุรกิจไปทั่วโลกอย่างมากในเวลานั้น ควบคู่ไปกับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ บรรดาพัฒนาการเหล่านี้ได้ทำให้สังคมเกิดความตระหนักมากขึ้นถึงผลกระทบของธุรกิจที่มีต่อสิทธิมนุษยชน และพัฒนาการดังกล่าวทำให้สหประชาชาติหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น ในปีค.ศ. ๒๐๐๙ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนก็ได้ให้การสนับสนุนโดยมีมติเอกฉันท์ “เห็นชอบ” กรอบงาน ตามข้อมติ ๘/๗ (มติที่ ๘ ในสมัยประชุมที่ ๗) มีผลให้เกิดกลไกการประสานงานในเรื่องธุรกิจ และสิทธิมนุษยชนที่ไม่เคยมีมาก่อนกรอบงานดังกล่าวตั้งอยู่บนเสาหลัก ๓ ต้น ดังนี้^{๑๓}

เสาหลักแรก คือ หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำโดยบุคคล รวมทั้งองค์กรธุรกิจ ทั้งนี้โดยอาศัย นโยบายการควบคุม และการพิจารณาตัดสินคดีที่เหมาะสม

เสาหลักที่สอง คือ ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่หมายความว่าองค์กรธุรกิจควรใช้ความระมัดระวังตามควรเพื่อหลีกเลี่ยง การละเมิดสิทธิของผู้อื่นและเพื่อใส่ใจในผลทางลบที่ตามมาที่องค์กรธุรกิจ เข้าไปเกี่ยวข้อง

เสาหลักที่สาม คือ การที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้ มากขึ้น ไม่ว่าเป็นการเยียวยาในทางศาลหรือไม่ใช่ศาล เสาหลักแต่ละต้นเป็นส่วนประกอบอันมีสาระสำคัญในมาตรการต่างๆ เพื่อเยียวยาและป้องกันในระบบอันมีพลวัตและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในระบอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศรัฐมีพันธกรณีที่จะต้อง ปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน องค์กรธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน เพราะสังคมคาดหวังว่า ภาคธุรกิจต้องมีความตระหนักในเรื่องนี้รวมทั้งการเข้าถึงการเยียวยาด้วย เพราะแม้จะได้ใช้ความพยายามร่วมมือกันอย่างที่สุด ก็ยังไม่สามารถป้องกัน การปฏิบัติไม่ชอบต่างๆ ได้

จากการที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council: HRC) ได้มีข้อมติที่ ๑๗/๔ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ รับรองหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) เพื่อเป็นแนวทางให้ทุกภาคส่วนร่วมกันเฝ้าระวัง และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลจากการประกอบธุรกิจ โดยหลักการ UNGPs ได้กำหนดหน้าที่ให้กับ ภาครัฐในการคุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกละเมิด (Protect) กำหนดหน้าที่ภาคธุรกิจให้ประกอบธุรกิจด้วยความเคารพ สิทธิมนุษยชน (Respect) และกำหนดหน้าที่ของภาครัฐและภาคธุรกิจในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ หรือ ถูกละเมิด อันเป็นผลมาจากการประกอบธุรกิจ (Remedy) ทั้งนี้ ในการนำหลักการUNGPs มาขับเคลื่อนให้เกิดผลอย่างเป็น รูปธรรมนั้น คณะทำงานสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนกับบริษัทข้ามชาติและองค์กรธุรกิจอื่นๆ (UN Working Group on the issues of human rights and transnational corporations and other business enterprises) หรือ คณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วย

¹³ พิษัยศักดิ์ ทรายงกูร และคณะ,(2557), หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานของสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา,กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,หน้า 11-13

ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Working Group on Business and Human Rights) ได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP) ขึ้น โดยนำหลักการ UNGPs มาเป็นพื้นฐานในการยกวาง และสามารถปรับได้ ตามบริบทสถานการณ์ของแต่ละประเทศ เพื่อให้แผนปฏิบัติการฯ สามารถบังคับใช้และแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) เป็นหลักการที่สหประชาชาติได้ให้การรับรองขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากธุรกิจ โดยมีการกำหนดหน้าที่ให้ภาครัฐและธุรกิจมีหน้าที่รับผิดชอบ โดยกำหนดให้ภาครัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยการประกอบธุรกิจ ส่วนภาคธุรกิจมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกำหนดให้มีการเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น หลักการ UNGP จึงเป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญที่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมสามารถใช้อ้างอิงร่วมกันได้เพื่อประกันว่าการประกอบธุรกิจใด ๆ ที่เกิดขึ้นจะตระหนักถึงความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน มีความรับผิดชอบและดำเนินการอย่างเหมาะสมที่จะหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดผลกระทบ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการละเมิด การลดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้น และมีการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกันในสังคม ต่อองค์กรด้านธุรกิจในสายตาของผู้มีส่วนได้เสีย และต่อประเทศในสายตาประชาคมโลก อย่างไรก็ตาม หลักการ UNGP ไม่ใช่ตราสารระหว่างประเทศ ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่เป็นแนวปฏิบัติที่ภาคธุรกิจจะนำไปใช้โดยสมัครใจ ทั้งนี้ หลักการ UNGP ประกอบด้วยสาระสำคัญจำนวน ๓๑ ข้อ ซึ่งประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ๓ เสาหลัก ดังนี้^{๑๔}

เสาหลักที่ ๑ การคุ้มครอง (Protect) กำหนดหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ข้อ ๑-๑๐) กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิไม่ว่าจะโดยรัฐ หรือบุคคล/องค์กรที่ไม่ใช่รัฐซึ่งรวมถึงภาคธุรกิจเอกชน โดยแม้รัฐจะไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเอกชน แต่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการป้องกัน ลงโทษ และเยียวยา ในกรณีที่เกิดการละเมิดโดยนโยบาย หรือ มาตรการ เช่น การอำนวยความสะดวก

ความยุติธรรม อีกทั้งรัฐมีหน้าที่ในการสื่อให้ทราบถึงความคาดหวังต่อภาคเอกชนที่ดำเนินการ หรือจดทะเบียนภายในดินแดนของตนให้เคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้หมายถึง การดำเนินธุรกิจในแต่ละประเทศของเอกชนจากรัฐนั้นๆ โดยเฉพาะในกรณีที่การดำเนินธุรกิจดังกล่าวมีรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือร่วมให้การสนับสนุนด้วยความเชื่อมโยงระหว่างรัฐ-ธุรกิจ ซึ่งหลักการ UNGP ข้อ ๔-๖ ยังกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการประกันสิทธิในกรณีการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กรณีรัฐทำสัญญาจ้างเอกชน และกรณีรัฐทำธุรกรรมเชิงพาณิชย์กับเอกชน (เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง) อาทิ การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ไว้ในสัญญาระหว่างรัฐ-เอกชน

¹⁴ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.(2562).แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2562-2565) ,

รายละเอียดของเสาหลักที่ ๑ หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The state duty to protect human rights) (ข้อ ๑-๑๐) สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. หลักการพื้นฐาน

ข้อ ๑ รัฐต้องคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากการกระทำที่ไม่ชอบ รวมถึงการถูกละเมิดสิทธิโดยฝ่ายต่างๆ รวมถึงองค์กรธุรกิจ โดยให้ใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกัน สืบสวนสอบสวน ลงโทษ และเยียวยาการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าว ผ่านทางการใช้นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และการพิจารณาตัดสินคดีที่มีประสิทธิภาพ

ข้อ ๒ รัฐต้องกำหนดความคาดหวังต่อองค์กรธุรกิจที่ตั้งอยู่ในดินแดน หรือเขตอำนาจของรัฐ เพื่อให้ประกอบธุรกิจด้วยความเคารพสิทธิมนุษยชนตลอดกระบวนการ

ข. หลักการดำเนินการ

ข้อ ๓ รัฐควรดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยดำเนินการดังนี้

(ก) บังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประสงค์ หรือมีผลกำหนดให้องค์กรธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน และทบทวนกฎหมายดังกล่าวเป็นระยะๆ เพื่อแก้ปัญหาช่องว่างต่างๆ

(ข) รับรองว่ากฎหมายและนโยบายอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับการก่อตั้งและดำเนินธุรกิจ จะไม่เป็นอุปสรรคแต่เป็นการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน

(ค) ให้คำแนะนำที่มีประสิทธิภาพแก่ภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนตลอดกระบวนการ

(ง) สนับสนุนองค์กรธุรกิจให้สื่อสารต่อสาธารณชนว่าได้แก้ปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไร

ข้อ ๔ รัฐควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือควบคุมโดยรัฐ หรือที่ได้รับการสนับสนุนและบริการบางส่วนจากรัฐ เช่น หน่วยงานที่ให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก และหน่วยงานที่รัฐประกันการลงทุน หรือค้ำประกันในการลงทุน อาทิ การกำหนดให้ตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน

ข้อ ๕ รัฐควรกำกับดูแลกรณีที่รัฐได้แปรรูปกิจการด้านบริการของรัฐให้เป็นเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ข้อ ๖ รัฐควรส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนให้กับองค์กรธุรกิจที่รัฐร่วมทำธุรกรรมทางพาณิชย์ด้วย เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

ข้อ ๗ รัฐควรรับรองว่าการประกอบธุรกิจที่เคารพสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง จะไม่ก่อให้เกิดการละเมิดเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยรัฐต้องเข้าไปดำเนินการดังนี้

(ก) ช่วยองค์กรธุรกิจตั้งแต่ระยะแรกในการระบุปัญหา ป้องกัน และลดความเสี่ยงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการประกอบธุรกิจ

(ข) ให้ความช่วยเหลือ องค์กรธุรกิจในการประเมินและแก้ปัญหาความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงที่มีพื้นฐานจากเพศสภาพ

(ค) ปฏิเสธการสนับสนุน ให้บริการ หรือร่วมมือกับองค์กรธุรกิจที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งองค์กรธุรกิจที่ปฏิเสธการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

(ง) รับรองว่านโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ และมาตรการของรัฐที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจะสามารถแก้ปัญหาความเสี่ยงของภาคธุรกิจในการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๘ รัฐควรรับรองว่าหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับกรม องค์กร และสถาบันของรัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลภาคธุรกิจมีความใจ และคำนึงถึงพันธกรณีสิทธิมนุษยชนเมื่อประกอบธุรกิจ รวมถึงให้ข้อมูลข่าวสาร จัดการฝึกอบรมและให้ความสนับสนุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๙ รัฐควรรับรองว่าจะมีนโยบายภายในประเทศที่เพียงพอซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี เมื่อมีการดำเนินนโยบายทางธุรกิจร่วมกับรัฐ หรือ องค์กรธุรกิจอื่นๆ เช่น การทำข้อตกลง หรือสัญญาการลงทุน

ข้อ ๑๐ เมื่อเป็นสมาชิกสถาบันระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับประเด็นด้านธุรกิจ รัฐควรดำเนินการดังนี้

(ก) รับรองว่าสถาบันเหล่านั้นไม่จำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสมาชิกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและไม่เป็นอุปสรรคต่อภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน

(ข) สนับสนุนให้สถาบันเหล่านั้นส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน และให้ความช่วยเหลือรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจ เช่น ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค พัฒนาศักยภาพ และสร้างการรับรู้

(ค) ใช้หลักการ UNGP เป็นพื้นฐานในการส่งเสริมความเข้าใจร่วมกัน พัฒนา และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับข้อท้าทายด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

เสาหลักที่ ๒ การเคารพ (Respect) กำหนดให้บริษัทเอกชนมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน (ข้อ ๑๑-๒๔) กล่าวคือ บริษัทเอกชนเคารพสิทธิมนุษยชนโดยการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่มีไว้เพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนในประเทศ นอกจากนี้ บริษัทเอกชนยังควรมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งสามารถกระทำได้ โดยการไม่ละเมิด หรือ หลีกเลียงการละเมิด และการจัดการกับที่ที่เกิดขึ้น โดยควรตรวจสอบประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิด อีกทั้งดำเนินการเพื่อทำให้ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนนั้นได้รับการบรรเทาหรือแก้ไข กล่าวคือ เอกชนควรมีกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) ที่เหมาะสมกับขนาดของกิจการ ความเสี่ยง และผลกระทบจากการดำเนินการ

รายละเอียดของเสาหลักที่ ๒ ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน (The corporate responsibility to respect human rights) (ข้อ ๑๑-๒๔) สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. หลักการพื้นฐาน

ข้อ ๑๑ องค์กรธุรกิจควรเคารพสิทธิมนุษยชน หลีกเลียงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น และแก้ไขผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชนจากการประกอบธุรกิจขององค์กร หรือ องค์กรเข้าไปมีส่วนร่วม

ข้อ ๑๒ หน้าที่ขององค์กรธุรกิจที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน ให้หมายรวมถึงสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในทางสากล เช่น กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

ข้อ ๑๓ หน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชนกำหนดให้องค์กรธุรกิจดำเนินการ ดังนี้

(ก) หลีกเลียงการกระทำที่ก่อให้เกิด หรือ การมีส่วนร่วมทำให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อสิทธิมนุษยชนและต้องแก้ปัญหา หากเกิดผลกระทบดังกล่าว

(ข) ห้ามมาตรการป้องกัน หรือลดผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินการผลิตภัณฑ์ หรือ บริการขององค์กร แม้จะไม่ได้มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบนั้น

ข้อ ๑๔ องค์กรธุรกิจทุกขนาด ทุกภาคส่วน ทุกบริบทในการดำเนินการทุกเจ้าของและทุกโครงสร้างมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม มาตรการดำเนินการอาจแตกต่างกันออกไปตามขนาดและความซับซ้อนของการดำเนินการขององค์กร รวมถึงความรุนแรงของผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากองค์กรธุรกิจนั้นๆ

ข้อ ๑๕ เพื่อให้บรรลุหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน องค์กรธุรกิจควรมีนโยบายและกระบวนการที่เหมาะสมกับขนาด และสภาพแวดล้อมขององค์กรธุรกิจ ซึ่งรวมถึงประเด็นดังนี้

- (ก) ความผูกพันในระดับนโยบายที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อจะดำเนินธุรกิจโดยเคารพสิทธิมนุษยชน
- (ข) กระบวนการเฝ้าระวังและตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเพื่อระบุปัญหา ป้องกัน ลดความสูญเสีย และแสดงความรับผิดชอบต่อในการแก้ปัญหาผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชน
- (ค) กระบวนการเยียวยาผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งองค์กรธุรกิจนั้นๆ ได้กระทำ หรือมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดขึ้น

ข. หลักการดำเนินการ

ข้อ ๑๖ องค์กรธุรกิจควรแสดงเจตจำนงเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยมีคำแถลงนโยบายซึ่ง

- (ก) ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร
- (ข) ได้รับการแจ้งโดยผู้เกี่ยวข้องทั้งภายใน และ/หรือภายนอก
- (ค) แสดงให้เห็นถึงความคาดหวังด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กรต่อบุคลากร หุ้นส่วนทางธุรกิจและคู่สัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการ การผลิต หรือบริการขององค์กรนั้นๆ
- (ง) ประกาศต่อสาธารณะและมีการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกไปยังบุคลากร หุ้นส่วนทางธุรกิจ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (จ) สะท้อนในนโยบายและกระบวนการดำเนินการเพื่อผูกพันอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร

๒.๒.๕ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Declaration on Environment and Development) หรือ ปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)

ปฏิญญาริโอ เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่วางหลักการสากล เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสถานะเป็น “Soft Law” หรือ “กฎหมายอย่างอ่อน” เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่อาจมีผลเป็นแรงจูงใจให้รัฐต่าง ๆ รับผิดชอบการประกอบกรจัดทำกฎหมายภายใน โดยปฏิญญาริโอนี้เป็นหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบต่อสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยได้ยืนยันหลักการเดิมของปฏิญญา สต็อกโฮล์มเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้ประมวลเอาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติเป็นหลักการ ๒๗ ประการ และ ก่อให้เกิดหลักการพื้นฐาน (Founding Principle) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอันเป็น หลักสากล ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาและบ่อเกิดของหลักและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่บางหลักการ ในปฏิญญาได้ถูกบัญญัติรองรับเป็นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในกฎหมายระหว่างประเทศ และปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา^{๑๕} ได้แก่

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Health Environment) ได้ปรากฏอยู่ใน มาตรา ๑ ของปฏิญญาริโอ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีสิทธิ ในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ”

สิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous’ Rights) และชุมชน (Communities’ Rights) ก็ปรากฏการรับรองสิทธิในปฏิญญาริโอเช่นกัน โดยถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ไว้ว่า “ชนพื้นเมืองและชุมชน รวมตลอดทั้งคนในท้องถิ่นกลุ่มอื่น ๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุที่ว่าชุมชนดังกล่าวมีความรู้และมีแนวปฏิบัติสืบทอดกันมา รัฐควรจะต้องยอมรับและให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสมต่อเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และประโยชน์ของชุมชน รวมทั้ง ทำให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

¹⁵ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, (อ้างแล้ว), หน้า. 18 - 19

นอกจากนี้ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Right to Public Participation in Decision-Making Process) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ก็ถูกรับรองสิทธิในปฏิญญาโรนีด้วย โดยปรากฏในมาตรา ๑๐ ที่บัญญัติไว้ว่า “การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการ แก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย”

๒.๓ ห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรม

คำนิยามห่วงโซ่อุปทาน การจัดการห่วงโซ่อุปทานเป็นการรวมกันของการวางแผน และการจัดการในทุก ๆ กิจกรรมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดหา กระบวนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ การจัดการ โลจิสติกส์ และยิ่งรวมถึงการประสาน และร่วมมือกันระหว่างสมาชิกในโซ่อุปทาน ซึ่งประกอบไปด้วย Supplier ลูกค้า หรือผู้ให้บริการลำดับต่าง ๆ สำคัญก็คือ การจัดการโซ่อุปทานเป็นการจัดการในเรื่องของการจัดหา และความต่อการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท การจัดการโซ่อุปทานเป็นการบริหารการทำงานร่วมกันระหว่างกิจการที่อยู่ในสายการผลิตตลอดสาย ตั้งแต่ต้นกระบวนการผลิตไปจนถึงกระบวนการที่ผู้บริโภค โดยการแบ่งปันข่าวสารข้อมูลที่เป็น และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้สูงสุด

ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) คือ กระบวนการที่ทำให้เกิดสินค้าหรือบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการ (demand) ของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งการจัดการ supply chain จะแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

๑. ห่วงโซ่อุปทานต้นน้ำ (Upstream supply chain) เป็นห่วงโซ่อุปทานก่อนการผลิต เป็นกระบวนการจัดหา วัตถุดิบจากผู้สนับสนุนด้านวัตถุดิบ (Supplier) ตั้งแต่การประสานงาน จัดซื้อ ตรวจสอบ ข้อมูล ก่อนเข้าสู่ระบบการผลิต

๒. ห่วงโซ่อุปทานกลางน้ำ (Midstream supply chain) หรือห่วงโซ่อุปทานภายในการผลิต คือ การเปลี่ยน วัตถุดิบให้กลายเป็นผลิตภัณฑ์/ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ หรือสินค้า ตั้งแต่การจัดการวัตถุดิบ เบื้องต้น การประกอบชิ้นส่วน ไปจนถึงการตรวจสอบคุณภาพของสินค้านั้น ๆ

๓. ห่วงโซ่อุปทานปลายน้ำ (Downstream supply chain) เป็นห่วงโซ่อุปทานในการจัดส่งสินค้า เกี่ยวกับการ จัดส่งสินค้าต่าง ๆ และครอบคลุมไปถึงกระบวนการตรวจสอบสินค้าจนถึงมือผู้รับบริการ

อนึ่ง หลักคิดของการจัดการ supply chain หลักคิดของการจัดการ supply chain มีความสำคัญกับทุกองค์กรที่ต้องส่ง มอบสินค้าและบริการแก่ผู้รับบริการ การจัดการ supply chain จะทำให้สามารถวิเคราะห์ ได้ว่าแต่ละกระบวนการมีความสำคัญและสัมพันธ์กันอย่างไร ต้องรับอะไร หรือส่งมอบ อะไรให้กระบวนการถัดไป ซึ่งจะต้องมีการประสานความเชื่อมโยงอย่างไร รอยต่อ ลดกระบวนการที่ซับซ้อน และลดความสูญเสีย ทั้งเวลาและต้นทุน มีระบบงานภายในและภายนอกที่สอดคล้องกัน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีการพัฒนาปรับปรุงและสร้างนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยกันลดต้นทุนการดำเนินการ โดยที่คุณภาพ และคุณค่าของสินค้าและบริการยังคงเดิมหรือดีขึ้น อีกทั้งยังพัฒนาให้เกิดมูลค่าเพิ่ม สุดท้ายคือองค์กรมีการเติบโต มีความก้าวหน้า และสามารถ ส่งมอบสินค้าและบริการที่มีการปรับปรุงและเพิ่ม

ประสิทธิภาพของผู้รับบริการ ต่อไปได้อย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แนวคิดในระยะแรก ๆ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ มีผลกระทบน้อย และไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง โดยจะมีองค์ประกอบหลัก ๆ ๓ ส่วนคือ ๑. กิจกรรมต่าง ๆ ๒. การจัดการ ๓. กระบวนการ และการดำเนินการ ซึ่งทั้งหมดถูกเชื่อมโยงเข้าเป็นห่วงโซ่ของกิจกรรม และการตัดสินใจภายในห่วงโซ่นี้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับสิ่งแวดล้อมของกลุ่มบริษัทซึ่งเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และยังมีสิ่งแวดล้อมภายนอกของอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และประเด็นทางการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับโลกมาเป็นผลกระทบด้วยการจัดการและกระบวนการจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้ห่วงโซ่อุปทานเป็นระบบที่มีการเคลื่อนไหวมากขึ้น โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการปรับ หรือดัดแปลงเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับกระบวนการไหลของสินค้า กิจกรรมต่าง ๆ สามารถถูกนำมาจัดใหม่โดยเรียงลำดับเพิ่มเติมให้เกิดประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลในการจัดการ ข้อสรุปวัตถุประสงค์ของห่วงโซ่อุปทานนั้น คือ การเพิ่มคุณค่าโดยรวมให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยคุณค่าที่ห่วงโซ่อุปทานได้สร้างขึ้นนั้นคือ ความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์สุดท้ายที่มีค่าต่อลูกค้ากับสิ่งที่ห่วงโซ่อุปทานได้ใช้ไปในการตอบสนองความต้องการของลูกค้า สำหรับห่วงโซ่อุปทานเชิงธุรกิจส่วนมากนั้น คุณค่าจะเกี่ยวข้องกับความสามารถในการสร้างผลกำไรของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งก็คือความแตกต่างระหว่างรายได้ที่ได้รับจากลูกค้าและต้นทุนโดยรวมของห่วงโซ่อุปทานนี้ จากสภาวะการแข่งขันทางการตลาดที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน จากการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการตลาด ด้านเทคโนโลยี ด้านนวัตกรรมใหม่ๆ ทำให้ความต้องการของผู้บริโภคเกิดการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่ได้เพียงแค่มองถึงคุณลักษณะหรือคุณสมบัติทั่วไปของผลิตภัณฑ์เท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นน้ำไปจนปลายน้ำ เพื่อรักษาและสร้างมูลค่าของสินค้าและบริการทั้งห่วงโซ่ จึงได้เกิดหลักการใหม่ในการบริหารธุรกิจ ตลาด และอุตสาหกรรม ขึ้นมาว่า ธุรกิจไม่สามารถดำเนินอยู่ได้เพียงผู้เดียว การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมในยุคนี้ จำเป็นต้องหันมาจับมือกับธุรกิจรอบตัว จึงได้ริเริ่มการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ขึ้น^{๑๖}

๒.๔ กฎหมายในบริบทของห่วงโซ่อุปทานธุรกิจอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

๒.๔.๑ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗

คนไทยใช้น้ำตาลเป็นสารให้ความหวานมายาวนาน แต่เดิมนิยมใช้น้ำตาลที่ทำจากต้นตาล จึงได้ชื่อน้ำตาล ซึ่งมีรสหวานมัน แต่ต่อมานิยมใช้น้ำตาลที่ทำจากอ้อย และเรียกว่าน้ำตาลอ้อย หรือน้ำตาลทราย ตามลักษณะที่คล้ายเม็ดทรายซึ่งมีรสหวานแหลม

เมื่อ ๑๐๐ ปี ที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ อุตสาหกรรมน้ำตาลได้ฟื้นตัวขึ้นมาเมื่อรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย อันเนื่องมาจากผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ และต่อมาจึงได้ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเป็นแห่งแรกขึ้นที่จังหวัดลำปาง และเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ มีโรงงานน้ำตาลมากถึง ๔๘ โรงงาน แต่ในช่วงเวลานั้นสถานการณ์น้ำตาลทรายของตลาดโลกเริ่มถึงจุดอึมครึมเพราะน้ำตาลทรายล้นตลาด ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศลดต่ำลง อีกทั้งยังปรากฏว่ามีการนำเข้าน้ำตาลทรายมากเกินความจำเป็นน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดอยู่ในขั้นภาวะวิกฤติ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๐๔ ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ การจัดตั้ง “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย” ขึ้น เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตราที่กำไรไม่เกิน ๑ บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ การระบายน้ำตาลทรายด้วยวิธีการส่งออกไปต่างประเทศโดยใช้เงิน

¹⁶ P., C.S.a.M., Supply Chain Management: Strategy, Planning and Operation. 2001.P 15.

สงเคราะห์เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกแต่โดยข้อเท็จจริงกลับเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นอกจากนี้การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาดอาจทำให้เกิดปัญหา คือ ผู้ซื้อและผู้ขายไม่สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ในขณะเดียวกันการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลมากำหนดราคารับซื้ออ้อย และราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาจัดสรรผลประโยชน์ตามสัดส่วนระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลตั้งนั้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกาศใช้วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ให้เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่การบริหารจัดการในไร่อ้อย การผลิตในโรงงานน้ำตาล และการส่งออก ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มีบทบัญญัติ ๑๑ หมวด ๘๗ มาตรา มีสาระสำคัญ คือ กำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และกำหนดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ๗๐ : ๓๐ โดยการกำหนดโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในระบบไตรภาคี มีผู้แทนส่วนราชการ ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล ประกอบกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย มีอำนาจและหน้าที่จัดระเบียบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกอ้อย การกำหนดราคาอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในรูปแบบโควตา ตลอดจนการส่งเสริมหรือวิจัยเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ๗๐ : ๓๐ นั้น ได้กำหนดให้ผลประโยชน์ของระบบจำนวนร้อยละ ๗๐ จัดสรรให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยและส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๓๐ จัดสรรให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ มีระบบการบริหารที่ชัดเจนและเป็นระเบียบยิ่งขึ้น สามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ และบริหารการส่งออกน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการกำหนดราคาอ้อยและระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ๗๐ : ๓๐ ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลก่อให้เกิดความเป็นธรรมและส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดปัจจุบันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นแหล่งสร้างงานแก่ชาวไร่อ้อยและแรงงานเกี่ยวเกี่ยวอ้อยในชนบทมากกว่า ๖๐๐,๐๐๐ คน มีการขยายโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๘ โรงงาน ซึ่งสามารถสร้างรายได้จากการส่งออก การจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้ถึงปีละกว่า ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีสัดส่วนการส่งออกมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ ประมาณ ๒ ใน ๓ ของผลผลิตน้ำตาลทราย ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับสองของโลก จากประเทศที่นำเข้าน้ำตาลทรายจนก้าวมาสู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับที่สองของโลกได้ นับว่าเป็นการพัฒนากระบวนการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจนประสบผลสำเร็จและนำผลประโยชน์มาสู่ประเทศชาติต่อ^{๑๗}

¹⁷ วิริยะ คล้ายแดง,(2564),พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527,

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักการและเหตุผล เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกัน ทั้งที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงานเพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานบางประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการได้เท่านั้นที่ควรควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงสมควรปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการและสมควรปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมรวมถึงปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปโดยได้ผลยิ่งขึ้นด้วย

สาระสำคัญพ.ร.บ. โรงงานนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน โดยได้กำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์ต่างๆ ตั้งแต่ในขั้นตอนของการตั้งโรงงาน การดำเนินการของโรงงานรวมถึงการกำกับดูแลโรงงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้มีให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ แต่ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตาม พ.ร.บ. นี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

โรงงานตามความหมายของพ.ร.บ. โรงงานหมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยจะใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม รัฐมนตรีผู้รักษาการสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงงานเป็นประเภทต่างๆ โดยแบ่งออกดังนี้

๑) โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิดและขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

๒) โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิดและขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

๓) โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิดและขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงให้โรงงานปฏิบัติตามในเรื่องต่างๆ ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับโรงงาน, เครื่องจักร, คนงาน, กรรมวิธีการผลิต, มาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย รวมถึงการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบด้วย (มาตรา ๘) และในการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรอาจกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๑ และจำพวกที่ ๒ ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีประกาศ โดยโรงงานจำพวกที่ ๒ นี้เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐานและการเลิกประกอบกิจการ การโอน การให้เช่าโรงงานจำพวกที่ ๒ นี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบด้วย (มาตรา ๑๐,๑๑)

ส่วนผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงแล้วต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตด้วย และห้ามมิให้ผู้ใดก่อตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ นี้ก่อนได้รับใบอนุญาตซึ่งอาจมีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการโรงงานก็ได้ในเรื่องขอใบอนุญาตได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอายุของใบอนุญาต หลักเกณฑ์และวิธีการขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ส่วนในกรณีที่ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะขยายโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้รับอนุญาตก่อน โดยการขยายโรงงานนี้อาจเป็นกรณีที่มีการเพิ่มจำนวนหรือ

เปลี่ยนแปลงเครื่องจักร รวมถึงการเพิ่มหรือแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารโรงงาน ทั้งนี้ตามกรณีที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตโอนการประกอบกิจการโรงงาน ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อโรงงานหรือขายโรงงานให้ถือว่าผู้นั้น เลิกประกอบกิจการโรงงานและให้ผู้รับโอนการประกอบกิจการโรงงาน ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าหรือผู้เช่าซื้อโรงงานหรือผู้ ซื้อโรงงานนั้นขอรับใบอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา ๒๑) ส่วนในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตายให้ ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นคำขอต่อผู้อนุญาตเพื่อรับโอนใบอนุญาต ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่ กำหนดไว้ให้ถือว่า ใบอนุญาตสิ้นอายุ หากจะประกอบกิจการใหม่ต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตใหม่ (มาตรา ๒๒) ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะย้ายโรงงานไปยังที่อื่นต้องดำเนินการเหมือนกับการตั้งโรงงานใหม่และหาก ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเลิกประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อนุญาตภายในเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ซึ่งการประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือเขตนิคมอุตสาหกรรมให้ได้รับ ยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการ ดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้กำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตประกอบการ อุตสาหกรรมหรือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม รัฐมนตรีอาจกำหนดให้บริเวณโดยรอบเขตดังกล่าวภายในระยะที่ กำหนดเป็นเขตห้ามประกอบกิจการโรงงานโดยเด็ดขาด หรือจะอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานได้เฉพาะบาง ประเภท ชนิดหรือขนาดก็ได้ นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ถ้าการประกอบกิจการโรงงานมีกรณีที่เกี่ยวข้ออันจะต้องได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดวิธีการในการดำเนินการ เพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันได้ในเรื่องของการกำกับและดูแลโรงงาน ตามพ.ร.บ.ฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่ รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดเรื่องต่างๆ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน เช่น กำหนดจำนวนและขนาดของ โรงงานแต่ละประเภทที่จะให้ตั้งหรือจะให้ขยายในท้องที่หนึ่ง, กำหนดชนิดคุณภาพของวัตถุดิบหรือของ ผลิตภัณฑ์ เป็นต้นถ้าโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปีต้อง แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ นอกจากนี้เมื่อมีอุบัติเหตุในโรงงานทำให้มีบุคคลถึงแก่ความตาย เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บหรือกรณีที่เป็นเหตุให้โรงงานต้องหยุดดำเนินการเกินกว่าเจ็ดวัน ให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ และเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรได้ เพื่อให้ การปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. นี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพจึงได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ไว้ เช่น การเข้าตรวจสอบสภาพโรงงานหรือเครื่องจักร, นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพเพื่อ ตรวจสอบ, ค้น ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกรณีมีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำความผิด รวมทั้ง มีหนังสือเรียกบุคคลให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารมาประกอบการพิจารณา นอกจากนี้เมื่อปรากฏว่าบุคคลใด กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดส่ง พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย หากพบว่าผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือประกอบกิจการในสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับ การกระทำนั้นได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจุกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานใน ระหว่างปฏิบัติตามคำสั่งได้ และหากเห็นว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือการประกอบกิจการ โรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเดือดร้อนอย่างร้ายแรงให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง และถ้ายังไม่ ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ คำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือคำสั่งของปลัดกระทรวงสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่การอุทธรณ์

นี้ไม่เป็นการทะเลาะการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยในส่วนของ การบังคับนั้นหากผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ โดยให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานเป็นผู้เก็บค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่จ่ายจริงพร้อมกับเบี้ยปรับ ในส่วนของ ค่าธรรมเนียมรายปีให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ เป็นผู้เสีย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ใน พ.ร.บ. โรงงานนี้ ได้มีการกำหนดโทษในทางอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. นี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาคตามความเหมาะสม โดยมีอำนาจเปรียบเทียบได้ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุกและเมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน

๒.๔.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการประกอบธุรกิจที่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ ด้วยการที่ภาคธุรกิจต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง มลพิษอื่น ๆ และของเสียอันตราย การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษ หรือกระทั่งกรณีของโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง และอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษตลอดจนให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการวางกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมหรือการรีไซเคิลเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ

บทที่ ๓

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีวิจัยในโครงการนี้จะนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็นดังนี้คือ

๑. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล
๒. ขอบเขตการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย
๓. เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

๓.๑ แนวทางในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ต้องการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานในภาพรวมของอุตสาหกรรมน้ำตาล ทั้งระบบ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) จากการดำเนินการธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาล ในประเทศไทย โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ ๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)
- ขั้นตอนที่ ๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)
- ขั้นตอนที่ ๓ การสังเกต (Observation)

ขั้นตอนที่ ๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ถือเป็นวิธีการวิจัยส่วนหลักหรือส่วนสำคัญนำไปวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการอุตสาหกรรมน้ำตาล ที่ผ่านมา โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ภายในและนอกประเทศ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา วารสารบทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อเขียน รายงานการประชุม บันทึกการประชุม เอกสารประกอบการประชุม และเอกสารอื่นที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต

การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร

คณะผู้วิจัยได้บูรณาการข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและค้นคว้าเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบที่ผ่านมาและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลต่อมาตรฐานการผลิตน้ำตาลโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม
๓. นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับการผลิตน้ำตาลทั้งระบบ

ขั้นตอนที่ ๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เป็นส่วนเสริมหรือส่วนสนับสนุนในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการวิจัยหลักคือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เท่านั้น โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อแสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุมของปัญหา โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

๑. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินการของอุตสาหกรรมน้ำตาล ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชนที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดการดำเนินการดังนี้

๑) ประชากรในการสัมภาษณ์เจาะลึก ประชากรเป้าหมายกำหนดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวกับงานวิจัย โดยให้ประชากรเป้าหมายตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกประเด็นปัญหา อันจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๑) วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกประกอบด้วย

ก) เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ประกอบกับวิธีการสนทนาเจาะลึกแบบมีส่วนร่วมและการสังเกตปฏิบัติการของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยลักษณะคำถามที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ได้มีอิสระในการตอบคำถามและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งไม่สร้างความอึดอัดหรือลำบากใจแก่ผู้ให้สัมภาษณ์

ข) การติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ กรณีกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในพื้นที่ผู้วิจัยจะเดินทางลงในพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย โดยวิธีเฉพาะเจาะจงในกรณีผู้นำชุมชนหรือไม่เฉพาะเจาะจงในกรณีประชาชนทั่วไป

ค) ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาการสัมภาษณ์ ประมาณ ๓๐ นาที

(๒) ประเด็นในการสัมภาษณ์เจาะลึก มีดังนี้

ก) สภาพปัญหาและผลกระทบ

ข) ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการผลิตน้ำตาลทั้งระบบ

ค) ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีของการเผาอ้อย

(๓) การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจดบันทึกโดยตัวผู้วิจัยเอง หรือผู้ให้สัมภาษณ์จะจดลงบนแบบสัมภาษณ์ ตามแต่วิธีการใดจะเป็นการเหมาะสมในขณะเข้าสัมภาษณ์

(๔) การสร้างแบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้นำประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสารในประเด็นสำคัญที่ต้องการทราบความเห็น และสามารถได้คำตอบจากการสัมภาษณ์ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้

(๕) การตรวจสอบเครื่องมือวิจัย การตรวจสอบความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของแบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นเครื่องมือวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยกระทำโดยให้มีการตรวจสอบคำถามในการสัมภาษณ์ ๒ วิธีด้วยกัน กล่าวคือ การตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ ท่าน ว่ามีความถูกต้อง น่าเชื่อถือและเหมาะสมสำหรับนำไปใช้เพื่อเก็บข้อมูลวิจัยหรือไม่ (คณะผู้วิจัยจะกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิในภายหลัง)

๒. การสัมภาษณ์กลุ่ม

การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) เป็นรูปแบบที่ใช้แนวการสัมภาษณ์กลุ่มสำหรับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยอาศัยผู้ให้หลากหลายในชุมชน ๖-๑๒ คน และใช้วิธีสัมภาษณ์ เช่นเดียวกับกับการสัมภาษณ์เจาะลึก

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ โดยการสังเคราะห์ข้อมูล และประมวลผลของข้อมูลตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแสวงหาข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

ขั้นตอนที่ ๓ การสังเกต (Observation)

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลโดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non Participant Observation) เพื่อเป็นการทดสอบข้อมูลจากการเข้าไปในภาคสนาม และประมวลผลข้อมูลจากที่ได้สัมผัสด้วยตนเองเป็นการทดสอบข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องมากที่สุด เช่น การสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมของชาวไร่อ้อยในการเผาอ้อย ผลกระทบจากการเผาอ้อย สภาพแวดล้อมรอบ ๆ โรงงานน้ำตาล และภูมิภาคที่เป็นที่ตั้งของแปลงปลูกอ้อย และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น

๓.๒ ขอบเขตการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษานี้ต้องการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานในภาพรวมของอุตสาหกรรมน้ำตาลทั้งระบบ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) จากการดำเนินการธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้มีความสมบูรณ์ และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยกำหนดพื้นที่ศึกษาในภูมิภาคต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีกลุ่ม ต่าง ๆ ดังนี้

๓.๒.๑ กลุ่มประชาชนผู้ที่ไม่ได้ปลูกอ้อยแต่ได้รับผลกระทบจากการเผาอ้อย

๑) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ภาคตะวันออก ได้แก่ อำเภอลวกแดง จังหวัดระยอง และอำเภอบ้านบึง และอำเภอนนทบุรี จังหวัดชลบุรี

๒) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ภาคกลาง ได้แก่ อำเภอมือง อำเภอนมทวีน อำเภอนมทวีน อำเภอนมทวีน จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอสามชูก จังหวัดสุพรรณบุรี และ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

๓) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ภาคเหนือตอนใต้ ได้แก่ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร และ อำเภอบึงสามพัน และอำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

๔) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ อำเภอศรีบุญเรือง และอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา อำเภอน้ำพอง อำเภอหนองเรือ และอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น

๓.๒.๒ กลุ่มประชาชนผู้ที่ปลูกอ้อยและเป็นสมาชิกในสมาคมชาวไร่อ้อย

๑) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคตะวันออก ได้แก่ อำเภอลพบุรี จังหวัดระยอง และอำเภอบ้านบึง และอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

๒) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคกลาง ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอท่าม่วง อำเภอพนมทวน อำเภอห้วยกระเจา จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอสามชูก จังหวัดสุพรรณบุรี และ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

๓) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคเหนือตอนใต้ ได้แก่ อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร กำแพงเพชร และ อำเภอบึงสามพัน และ อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

๔) ประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ อำเภอศรีบุญเรือง และอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา อำเภอน้ำพอง อำเภอหนองเรือ และอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น

๓.๒.๓ หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

๓.๓ เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

แนวการสัมภาษณ์การศึกษาวิจัยเรื่อง

โครงการศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

วันที่สัมภาษณ์.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

ผู้ให้สัมภาษณ์

๑.....

๒.....

๓.....

๔.....

๕.....

๑. การปลูกอ้อยในพื้นที่มีความเป็นมาอย่างไร มีจำนวนเท่าไร และมีจำนวนเท่าไร

.....

๒. การปลูกอ้อยมีปัญหาอย่างไรบ้างในปัจจุบัน และจะส่งผลในอนาคตต่อไปอย่างไร

.....

๓. ชุมชนมีความต้องการอย่างไรเกี่ยวกับกรณีการดำเนินการพัฒนาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลในปัจจุบัน

.....

๔. การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการอย่างไรบ้างเกี่ยวกับกรณีอุตสาหกรรมน้ำตาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

.....

.....

๕. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และ อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

.....

.....

๖. นอกจากหน่วยงานราชการควรมีหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง ที่ควรเข้ามาช่วยแก้ปัญหา

.....

.....

๗. ชุมชนมีกระบวนการเรียนรู้หรือไม่ อย่างไร ในกรณีการเผาอ้อย นอกจากนี้ผลการเรียนรู้จะมีผลต่อการพัฒนาชุมชนหรือไม่อย่างไร

.....

.....

๘. ชุมชนมีแนวทางในการแก้ปัญหาจากกรณีการเผาอ้อย และจะมีแนวทางในการแก้ปัญหาในระยะยาวในพื้นที่อย่างไร

.....

.....

๙. นอกจากปัญหาการเผาอ้อยแล้วยังมีปัญหาอื่น อะไรบ้าง ที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำตาลในภาพรวม

.....

.....

๑๐. ชุมชนมีแนวทางในการแก้ปัญหาอื่น ๆ อย่างไร และจะให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการอย่างไร

.....

.....

บทที่ ๔

ผลการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

๔.๑ ผลการวิจัย

จากการลงพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเก็บข้อมูลในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ที่มีการปลูกอ้อยจำนวนมาก ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีการสร้างโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ในภาคต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเก็บข้อมูลกับกลุ่มประชาชนผู้ที่ไม่ได้ปลูกอ้อยแต่ได้รับผลกระทบจากการเผาอ้อย และกลุ่มประชาชนผู้ปลูกอ้อยและเป็นสมาชิกในสมาคมชาวไร่อ้อย จำนวนหลายพื้นที่ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลในการศึกษา ดังนี้

๔.๑.๑ พื้นที่ภาคตะวันออก

ผลการเก็บข้อมูลจากประชาชนและเครือข่ายสมาคมชาวไร่อ้อยในจังหวัดระยองและจังหวัดชลบุรี พบว่า

สภาพทั่วไปของการทำไร่

๑. สภาพทั่วไปของการทำไร่อ้อยในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง

ผลการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมน้ำตาล คือ พื้นที่อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี เนื่องจากเป็นพื้นที่แรก ๆ ของประเทศไทยที่มีการปลูกอ้อยเพื่อส่งเข้าโรงงานหีบอ้อย และเป็นพื้นที่ที่มีการตั้งโรงงานหีบอ้อยที่เก่าแก่ของประเทศไทยด้วยกัน ชาวชลบุรีประกอบอาชีพเพาะปลูกอ้อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยาวนานมากกว่า ๕๐ ปี อำเภอที่มีพื้นที่ทำการปลูกอ้อยมากเกินครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งอำเภอ ได้แก่ อำเภอพนัสนิคม อำเภอบ้านบึง อำเภอหนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง และกิ่งอำเภอเกาะจันทร์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ติดกัน คือพื้นที่จังหวัดระยอง ได้แก่ อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านฉาง อำเภอวังจันทร์ และอำเภอเขาชะเมา การทำไร่อ้อย คือ การผลิตอ้อยส่งโรงงานน้ำตาล โดยจะมีการปลูกอ้อยส่งโรงงานหีบอ้อยเพื่อทำน้ำตาลทรายแดงเป็นส่วนมาก และเจ้าของไร่อ้อยมักเป็นเจ้าของโรงหีบเองด้วย ชาวไร่อ้อยจะลงมือปลูกอ้อยกันราวเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การปลูกอ้อย ได้แก่ ที่ดอน น้ำไม่ท่วมขัง ถึงแม้พืชต้องการน้ำมาก แต่ไม่ต้องการน้ำท่วมร่อง เดิมชาวไร่อ้อยจะเตรียมพื้นที่ปลูกโดยการใส่ปุ๋ย ไถ และคราดพื้นที่ กำจัดวัชพืชด้วยแรงวัวหรือแรงควาย แต่ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นรถแทรกเตอร์ เมื่อปลูกอ้อยได้ประมาณ ๒-๓ เดือน อ้อยจะเจริญงอกงามมีความยาวประมาณ ๑ เมตร ในช่วงเริ่มเข้าฤดูฝน ชาวไร่จะทำร่องอ้อยเพื่อให้มีทางระบายน้ำได้สะดวก จึงมีการยกร่องอ้อยที่เรียกกันว่า “ป่วยอ้อย”^{๑๘} เพื่อขุดกลบโคนอ้อยให้เกิดความชุ่มชื้น และได้รับปุ๋ยหน้าดิน ทำให้อ้อยแตกตาที่โคนต้นเป็นกอใหญ่ขึ้น จนอ้อยมีอายุเป็นอย่างน้อย ๑๐ เดือน จึงทำการตัดไปขายให้โรงหีบอ้อยหรือโรงทำน้ำตาลได้ ส่วนวิธีการตัดอ้อยยังคงใช้แรงงานคน โดยใช้มีดขูด้ามสั้น ที่เรียกว่า มีดตัดอ้อย ต่อมาการตัดอ้อยเริ่มมีความลำบากขึ้น เนื่องจากพื้นที่ไร่อ้อยจำนวนมาก คนงานตัดอ้อยเริ่มหายาก และมีค่าแรงสูงขึ้น จึงมีผู้คิดค้นวิธีตัดอ้อยที่สะดวกสบายมากขึ้นกว่าเดิม คือ การเผาอ้อยก่อนลงมือ

^{๑๘} ป่วยอ้อย เป็นภาษาท้องถิ่นที่ใช้กันในแถบอำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี

ตัด เนื่องจากอ้อยที่เจริญเติบโตเต็มที่แล้วนั้น ใบอ้อยจะแห้งงอทับลำต้น ผู้ที่จะตัดโคนอ้อยต้องใช้มือแหวกใบเหล่านั้นออกก่อนค่อยลงมือตัด เมื่อตัดแล้วต้องรูตใบแห้งทิ้งพร้อมกับการตัดยอดออกก่อนจะนำไปรวมกันเป็นมัด ๆ และเมื่อเผาอ้อยแล้วตัดต้องรีบตัดให้เสร็จภายใน ๓ วัน มิฉะนั้นแล้วอ้อยจะเสียหายโดยให้ผลผลิตน้ำหวานในปริมาณที่ต่ำ โรงงานจึงคิดราคาอ้อยเผาสูงกว่าราคาอ้อยสด ดังนั้น ชาวไร่จึงต้องระมัดระวังมิให้มีไฟไหม้ไร่อ้อยของตน อ้อยที่ตัดต้นส่งไปขายแล้วยังสามารถรักษาต่อไปได้อีก กล่าวคือ หลังจากเผาอ้อยเพื่อกำจัดใบอ้อยแห้งแล้วเกษตรกร ต้องดูแลรักษาอ้อยไว้มิให้มีคนหรือสัตว์เข้าไปทำลาย เมื่อทิ้งไว้ประมาณ ๑ เดือน กออ้อยจะแตกตาขึ้นมาใหม่ ถ้ามีการดูแลรักษาให้น้ำให้ปุ๋ยเป็นอย่างดี ในการปลูกอ้อย ๑ ครั้งก็สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตต่อไปได้อีก ๓ - ๕ ปี ถึงจะมีการปลูกใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการตัดอ้อยได้มีการพัฒนาขึ้นโดยการนำเข้ารถตัดอ้อยจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้แทนแรงงานคน จึงทำให้ทำการตัดอ้อยได้รวดเร็วขึ้น ตัดได้ในปริมาณมากขึ้น ไม่ต้องใช้วิธีการเผา แต่การตัดอ้อยด้วยรถตัดยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ มีราคาแพง ต้องบำรุงรักษาอย่างดี โดยเฉพาะใบมีดที่ใช้ตัดต้นอ้อยต้องมีความคมพอ หน้าใบมีดต้องบางไม่หนาเกินไป ซึ่งอาจทำให้มีการทำลายต่อต้นอ้อยเสียหายได้ นอกจากนี้ การลงทุนซื้อรถดังกล่าวมาใช้งานต้องใช้เวลาหลายปีจึงจะคุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากในรอบ ๑ ปี สามารถใช้งานได้เฉพาะฤดูตัดอ้อยซึ่งมีเพียง ๓ เดือนเท่านั้น

ฤดูการเก็บเกี่ยวอ้อยจะเริ่มตั้งแต่ในเดือนพฤศจิกายนไปจนถึงเดือนเมษายนของทุกปี เนื่องจากมีสภาพอากาศที่เริ่มแห้งแล้งหรือเข้าฤดูร้อนของประเทศ ทำให้สะดวกต่อการตัดอ้อยตลอดถึงการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาล ซึ่งถ้ามีฝนตกลงมาจะทำให้พื้นดินเปียกแฉะ พื้นที่เต็มไปด้วยโคลนไม่สะดวกต่อการนำรถต่าง ๆ เข้าไปในไร่อ้อยได้ จึงต้องอาศัยฤดูกาลเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารจัดการอ้อยและการเปิด-ปิดของโรงงานน้ำตาลนั้น ก็จะขึ้นอยู่กับจำนวนของโคเวตาอ้อยของแต่ละโรงงานที่มีการตกลงกับเกษตรกรชาวไร่อ้อยด้วย เมื่อการเก็บเกี่ยวอ้อยเสร็จสิ้นลง ชาวไร่ก็จะดำเนินการเตรียมพื้นที่สำหรับปลูกอ้อยแปลงใหม่ เตรียมให้น้ำใส่ปุ๋ยอ้อยต่อไปเมื่อย่างเข้าสู่ฤดูฝน ซึ่งการทำไร่อ้อยก็จะดำเนินการอย่างนี้เรื่อยไป

๒. สภาพปัญหาที่พบในพื้นที่ จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง

๒.๑ ปัญหาการเผาอ้อย

การเผาอ้อยนับเป็นปัญหาหลักของชาวไร่อ้อย มีทั้งการเผาแบบจงใจเพื่อความสะดวกในการเก็บเกี่ยว หรือการเผาที่เจ้าของไม่ได้เป็นผู้เผาด้วยตัวเอง เช่น อุบัติเหตุ หรือการเผาจากไร่อื่นที่ไม่ได้มีการกันไฟไว้เพื่อป้องกันไฟไหม้ให้ลามไปติดอ้อยของผู้อื่น นอกจากนี้ บางครั้งก็เกิดจากถูกกลั่นแกล้งหรือมีใบสั่งจากผู้ไม่หวังดี อย่างไรก็ตามการเผาอ้อยก็เป็นสิ่งที่ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้เกิด เนื่องจากทำให้เกิดความเสียหายหลายประการ เช่น น้ำหนักของอ้อยลดลง อ้อยที่ถูกไฟเผาถูกตัดราคา หากมีการเก็บเกี่ยวไม่ทันอ้อยจะขึ้นราทำให้เสียหาย และถ้าเสียหายมากเกินไปทางโรงงานน้ำตาลก็จะไม่รับซื้อจึงต้องนำอ้อยเหล่านั้นทิ้ง นอกจากนี้การเผาอ้อยยังทำให้พื้นดินในไร่อ้อยมีความโล่งเตียนเป็นผลให้วัชพืชเติบโตขึ้นเป็นจำนวนมากเมื่อได้รับน้ำฝน ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องใช้เวลาและเงินทุนเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการกำจัดวัชพืชเหล่านั้น

นอกจากนี้ การเผาอ้อยยังก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากเกิดกลุ่มควัน เศษเขม่า และเศษฝุ่นต่าง ๆ จากการเผาอ้อยจำนวนมากลอยขึ้นทั่วไปในอากาศแล้วตกสู่บ้านเรือนของผู้คนเป็นบริเวณกว้าง สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการเผาอ้อยมีหลายประการ ดังนี้

๑) ขาดแคลนแรงงานในการตัดอ้อยสด เนื่องจากมีความยากลำบากกว่าการตัดอ้อยไฟไหม้

๒) ค่าจ้างตัดอ้อยไฟไหม้สูงกว่าการตัดอ้อยสดหลายเท่า เนื่องจากอ้อยที่ถูกไฟไหม้จะไม่มีใบอ้อยหลงเหลืออยู่จึงง่ายต่อการตัด คนงานสามารถใช้มีดตัดให้อ้อยล้มลง จากนั้นก็จะใช้รถคืบคืบอ้อยขึ้นใส่รถบรรทุกได้ง่าย เช่น กรณีของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าของกิจการไร่อ้อยรายใหญ่ที่มีการผลิตประมาณหนึ่งแสนตันต่อปี กล่าวว่า ถ้าตัดอ้อยสดจำนวนดังกล่าวโดยแรงงานคนเท่าที่มีอยู่ จะไม่สามารถตัดอ้อยได้ทันตามเวลาที่โรงงานกำหนด และจะต้องใช้เงินเป็นค่าจ้างคนงานตัดอ้อยจำนวนมาก จึงเป็นข้อจำกัดที่ว่า เผาอ้อยก่อนตัดดีกว่าถึงจะถูกหักถึงตันละ ๗๐ บาทก็ยอม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานส่วนมากไม่ชอบการตัดอ้อยสด จึงเป็นเงื่อนไขว่าต้องเผาอ้อยเท่านั้นคนงานถึงจะยอมตัดอ้อย

๓) รถตัดอ้อยที่เป็นเครื่องจักรในการตัดอ้อยนั้นมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับเกษตรกรในพื้นที่ เนื่องจากรถดังกล่าวมีราคาแพง มีเพียงเกษตรกรไร่อ้อยรายใหญ่ ๆ เท่านั้นที่สามารถมีรถตัดอ้อยเป็นของตนเองได้ เกษตรกรรายย่อยจึงไม่สามารถใช้รถตัดอ้อยได้อย่างทั่วถึง ซึ่งทางโรงงานน้ำตาลก็ไม่สามารถจัดหารถตัดอ้อยมาบริการให้เกษตรกรได้เนื่องจากการเพิ่มภาระ ตั้งแต่ใช้ทุนจำนวนมากในการจัดหาเพราะรถตัดอ้อย ๑ คัน ราคาเริ่มต้นตั้งแต่ ๗ ล้าน ถึง ๑๓ ล้านบาท เมื่อมีรถตัดอ้อยแล้วทางโรงงานก็ต้องจัดหาคนขับประจำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพลังงาน และการดูแลรักษาอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันทางโรงงานน้ำตาลที่อยู่ในเขตชลบุรีได้ขายรถตัดอ้อยที่มีอยู่แล้วให้กับผู้สนใจไปจนหมด โดยโรงงานน้ำตาลเห็นว่าเรื่องการตัดอ้อยเป็นหน้าที่ของเกษตรกรที่ต้องรับผิดชอบเอง

๔) ในบางพื้นที่ไม่สามารถนำรถตัดอ้อยเข้าไปได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่คับแคบ ขึ้นและชุ่มน้ำหรือต้นอ้อยมีความสูงมากแล้วล้มลงทับกันไปมาจนยากที่จะนำรถตัดอ้อยเข้าไปได้ หรือแม้แต่ใช้คนงานเข้าไปตัดก็มีความยากลำบากเช่นกัน เกษตรกรจึงต้องใช้วิธีการเผาอ้อย เพื่อจะได้ทำการตัดอ้อยได้อย่างสะดวกและง่ายขึ้น

๕) บางความเห็นเสนอว่า หลังการตัดอ้อยสดเรียบร้อยแล้วจะต้องมีการเผาอีกครั้ง เนื่องจากในกรณีที่ไม่มีการจัดเก็บเศษวัสดุจากเศษใบอ้อยจะทำให้เป็นเชื้อไฟอย่างดีหากมีไฟป่าเกิดขึ้น และการเผาใบอ้อยที่ตกค้างยังทำให้ง่ายต่อการพรวนดินใส่ปุ๋ยอีกด้วย เมื่อหน่ออ้อยโตจะมีลำต้นขึ้นตรง จึงลดความเสี่ยงต่อการถูกไฟไหม้ภายหลังที่อ้อยโตพ้นพื้นดินแล้ว

๒.๒ ปัญหาด้านแรงงาน

ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจากที่อื่นมาทำงานในไร่อ้อยจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานในพื้นที่หายาก เช่น แรงงานจากภาคอีสาน แรงงานจากคนต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้ต้องมีการดูแลอย่างดี ปัจจุบันแรงงานเหล่านี้ก็หายากมากขึ้นเรื่อย ๆ และมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นได้แก่

๑) ปัญหาจากการทำสัญญาว่าจ้างแรงงานล่องหน้า แรงงานส่วนใหญ่ที่มาทำงานตัดอ้อยเป็นแรงงานที่มาจากภาคอีสาน เมื่อผู้ว่าจ้างมีการทำสัญญาจ้างแรงงานล่องหน้าแต่พอถึงเวลานัดหมายผู้รับจ้างกลับไม่มาทำงานตามสัญญา สาเหตุส่วนใหญ่เนื่องจากคนงานเหล่านั้นได้ทำสัญญาว่าจ้างล่องหน้ากับผู้ว่าจ้างหลายราย หรือทำสัญญาผ่านนายหน้าหลายคน จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องสูญเสียเงินไปโดยไม่ได้ผลประโยชน์ เป็นต้น

๒) ในกรณีของแรงงานต่างชาติ ผู้ว่าจ้างต้องมีการนำแรงงานในสังกัดไปดำเนินการตามหลักการของทางราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น การต่ออายุใบอนุญาตทำงานซึ่งมีขึ้นทุก ๒ ปี เป็นต้น ผู้ประกอบการชาวไร่จึง

เห็นว่า การดูแลเหล่านี้มีความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพิ่มขึ้น จึงอาจเป็นที่มาของการจ้างแรงงานเถื่อนเกิดขึ้นมา

๒.๓ ปัญหาด้านราคาอ้อยที่ไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต

เรื่องราคาอ้อยตามที่องค์การอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้เป็นราคาอ้อยทั่วประเทศมีปัจจัยในการคำนวณหลายปัจจัยที่ยังไม่สะท้อนราคาอ้อยในปัจจุบัน ทำให้ราคาอ้อยทั่วประเทศตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) ต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากราคาปุ๋ย แร่ธาตุ และค่าขนส่งเพิ่มขึ้นตามกลไกของตลาด ในสถานการณ์ที่ผ่านมาเกิดสงครามในประเทศยุโรปทำให้ราคาปุ๋ยและพลังงานสูงขึ้น เกษตรกรต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ราคาอ้อยยังคงเดิม

๒) การกำหนดมูลค่าผลผลิตจากอ้อยไม่สอดคล้องกับผลผลิตจริงในปัจจุบัน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดตามมาตรา ๔ ว่า “อ้อย” หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย และ “ผลพลอยได้” หมายถึง กากน้ำตาล และหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย นั้น เกษตรกรมีความเห็นว่า ปัจจุบันผลผลิตจากอ้อยมีหลายอย่างที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดมูลค่าได้ เช่น กาบอ้อย ใบอ้อย กากอ้อยหรือขานอ้อย สามารถนำไปใช้ในการผลิตไฟฟ้าแบบชีวมวลและใช้ในการการทำปุ๋ยให้กับเกษตรกร รวมถึงกากตะกอนที่กรองได้จากการผลิตน้ำตาลทรายสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น เอทานอล ปุ๋ยชีวภาพ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดมูลค่าผลผลิตจากอ้อยเมื่อเข้าสู่กระบวนการคำนวณ ควรกำหนดตามมูลค่าที่เกิดขึ้นจริงโดยมวลรวมทั้งหมดของต้นอ้อย ซึ่งจะส่งผลให้ราคาอ้อยในภาพรวมสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

๓) การกำหนดราคาอ้อยตามลักษณะของอ้อยที่นำส่งโรงงานตามสภาพที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดว่า ให้ตัดอ้อยมีลักษณะสะอาด ไม่สกปรกนั้น การดำเนินการของโรงงาน คือ เมื่อพบว่าเกษตรกรนำส่งอ้อยที่มีลักษณะสกปรกตามที่กำหนดดังกล่าว ทางโรงงานจะทำการตัดราคาอ้อยหรืองดรับอ้อยดังกล่าว ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจาก เรื่องการคัดแยกอ้อยให้มีแต่ต้นอ้อยจนสามารถนำไปหีบได้นั้น เป็นกระบวนการที่โรงงานต้องพัฒนาขึ้นเองไม่ใช่การผลัดภาระรับผิดชอบให้กับเกษตรกร ทั้งนี้ การคัดแยกอ้อยที่นำมาจากชาวไร่ก่อนนำเข้าสู่กระบวนการผลิต หากอ้อยที่นำมาส่งให้กับโรงงานมีกาบใบหรือยอดอ้อยปะปนมาด้วย โรงงานควรมีระบบการคัดแยกสิ่งเจือปนเหล่านี้ออกจากกระบวนการผลิตก่อน แล้วค่อยนำมาคิดค่าน้ำหนักหักออกจากน้ำหนักของอ้อยทั้งหมด หากดำเนินการได้ดังนี้จะสามารถคิดราคาอ้อยได้ตามน้ำหนักที่เกิดขึ้นจริง เป็นต้น

๔) การหักราคาอ้อยไฟไหม้และนำไปเพิ่มราคาให้กับผู้ที่นำอ้อยตัดสดเข้าโรงงานตามที่มีการดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ไม่สะท้อนให้เกิดการกระตุ้นหรือจูงใจให้เกษตรกรตัดอ้อยสดหรือเป็นมาตรการป้องกันการเผาอ้อยได้จริง เพราะเหตุผลของการเผาอ้อยมีปัจจัยมาจากความยุ่งยากในการตัดอ้อยสดหลายประการ และเกษตรกรไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง ส่งผลให้ราคาอ้อยของเกษตรกรตกต่ำไปด้วย ควรแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยวิธีการที่ดีกว่าและยั่งยืนกว่า

๓. แนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเกี่ยวกับการเกษตรพืชอ้อยในอนาคต

๓.๑ ให้มีการเปลี่ยนแปลงต้นสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนราชการเทียบเท่ากรม สังกัด กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการผลิต

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง การใช้และการจำหน่ายภายในประเทศและต่างประเทศ นั้น ในปัจจุบันเกษตรกรให้ความเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม โดยขอให้โอนมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แทน เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเชี่ยวชาญด้านพืชไร่ในระดับต้นทางการผลิต การพัฒนาด้านวิชาการ ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาาระบบสหกรณ์ รวมถึงกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรมอย่างครบวงจร ในขณะที่กิจการใดใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของโรงงานน้ำตาลควรจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมในการดูแลควบคุมมาตรฐานของโรงงานน้ำตาล ตลอดจนการตรวจสอบผลกระทบจากโรงงานที่มีต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชน เนื่องจากภารกิจดังกล่าวกระทรวงอุตสาหกรรมมีความเชี่ยวชาญด้านโรงงานอยู่แล้ว จึงไม่ควรกำกับดูแลกิจการของเกษตรกรตลอดจนกระบวนการผลิตและจำหน่ายทั้งระบบ

ดังนั้น การเปลี่ยนให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไปสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นแนวทางที่จะสามารถพัฒนาให้การปลูกพืชอ้อยตลอดจนการผลิตน้ำตาลมีความก้าวหน้าและเกิดการพัฒนาได้อย่างครบวงจร ส่งผลถึงการพัฒนาชาวไร่อ้อยให้สามารถสร้างผลผลิตที่ดี และได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า การบริหารจัดการด้านการตลาดสามารถดำเนินการได้อย่างครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแผนในการพัฒนาเกษตรกรอย่างรอบด้านอยู่แล้ว อาทิ การช่วยเหลือด้านวิชาการ แหล่งเงินทุน การผลิต การพัฒนากลุ่มเกษตรกร และการพัฒนาผลผลิต ตลอดจนการพัฒนาด้านการตลาดทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

๓.๒ อุตสาหกรรมจังหวัดควรมีมาตรการให้โรงงานน้ำตาลมีระบบคัดแยกต้นอ้อยที่รับมาจากชาวไร่ โดยติดตั้งระบบการคัดแยกต้นออกจากกากใบและเศษวัสดุที่ไม่ต้องการ จากนั้นระบบจะตัดทอนต้นอ้อยออกเป็นชิ้น ๆ เพื่อสะดวกในการนำเข้าระบบการหีบอ้อย ซึ่งหากโรงงานน้ำตาลสามารถจัดการกับระบบคัดแยกต้นอ้อยได้ จะช่วยลดปัญหาของการตัดอ้อยของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน และเกษตรกรไม่จำเป็นต้องเผาอ้อยก่อนการตัดอีกต่อไป เพราะสามารถตัดต้นอ้อยทั้งต้นทั้งใบเพื่อนำส่งโรงงานน้ำตาลได้เลย และการตัดอ้อยดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องใช้รถตัดอ้อยที่มีระบบซับซ้อนและราคาสูงเช่นในปัจจุบันอีกต่อไป ซึ่งหากมีความเป็นไปได้จากระบบดังกล่าว เกษตรกรก็ยังสามารถออกแบรรถตัดอ้อยแบบทั้งต้นได้ โดยใช้เทคโนโลยีในประเทศซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลง และในปัจจุบันก็มีโรงงานน้ำตาลหลายแห่งที่สามารถรับซื้ออ้อยแบบทั้งต้นเข้าโรงงานได้

๓.๓ การคำนวณน้ำหนักและราคาอ้อยแบบทั้งต้นเข้าโรงงาน การชั่งน้ำหนักอ้อยควรมีระบบการชั่งและการคำนวณราคาตามน้ำหนักอ้อยบริสุทธิ์แล้วเท่านั้น โดยสามารถกำหนดค่าเป็นมาตรฐานของโรงงานได้ โดยอ้อยแบบทั้งต้นที่มีน้ำหนักหนึ่งตันเมื่อคัดแยกกากใบและสิ่งต่าง ๆ ออกแล้ว จะมีน้ำหนักสุทธิเป็นเท่าไร และน้ำหนักของสิ่งเจือปนเป็นเท่าไร ตัวอย่างเช่น อ้อยหนึ่งตันถ้าคิดตามมาตรฐาน จะเหลือน้ำหนักอ้อยสุทธิ ๘๕๐ กิโลกรัม มีกากใบและสิ่งเจือปน ๑๕๐ กิโลกรัม เป็นต้น แล้วจึงคำนวณราคาตามน้ำหนักอ้อยบริสุทธิ์ หลังจากนั้นจึงนำไปคำนวณคุณภาพความหวานจากต้นอ้อยต่อไป

เนื่องจากปัญหาของชาวไร่อ้อยในปัจจุบันยังมีอยู่หลายประเด็นที่ยังขาดความสมดุลระหว่างการผลิตและผลประโยชน์ที่ได้รับ หากทางโรงงานน้ำตาลมีระบบที่สมบูรณ์นอกจากเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ดีต่อการทำไร่อ้อยของเกษตรกรแล้ว ยังสามารถแก้ปัญหาฝุ่นละออง PM ๒.๕ และการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศอันเนื่องมาจากการเผาอ้อยได้อีกด้วย ปัญหาการเผาอ้อยจะลดลง ซึ่งอาจมี

ความจำเป็นของเกษตรกรที่ต้องเผาอ้อยบ้างในกรณีที่มีพื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการอย่างใดได้นอกจากการเผาเท่านั้น

๓.๔ ควรมีการจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานด้านการเกษตรออกจากแรงงานด้านอื่น ๆ เนื่องจากแรงงานแต่ละประเภทมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป เพราะปัจจุบันมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติของหน่วยงานภาครัฐมีการตรวจสอบและการควบคุมเหมือนกันทุกประเภท ซึ่งแรงงานต่างชาติภาคการเกษตรโดยส่วนใหญ่มีรายได้ค่อนข้างต่ำซึ่งภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ เป็นของผู้ประกอบการ

๓.๕ ภาครัฐควรมีมาตรการส่งเสริมเกษตรกรชาวไร่อ้อยเช่นเดียวกับเกษตรกรอื่น ๆ เช่น ชาวนา ชาวสวนยาง ฯ โดยมีมาตรการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ชัดเจน และให้การช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มต้นฤดูการปลูกอ้อย การให้ทุนสนับสนุนในการปลูกอ้อย การเก็บเกี่ยวผลผลิต การขนส่ง ตลอดจนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากอ้อย ที่สามารถส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์เหล่านี้ได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำเป็นต้องส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลเพียงอย่างเดียว ปัจจุบันต้นอ้อยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง ดังนั้นประเทศไทยมีแหล่งปลูกอ้อยทุกภาคของประเทศ ยกเว้นในภาคใต้ ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญและส่งเสริมให้มีการพัฒนาให้มากที่สุด

๔.๑.๒ พื้นที่ภาคกลาง

ผลการเก็บข้อมูลจากประชาชนและเครือข่ายสมาคมชาวไร่อ้อยในจังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดนครปฐม พบว่า

๑. สภาพทั่วไปของการทำไร่อ้อยในพื้นที่จังหวัดภาคกลาง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ภาคกลาง มีพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวน ๒,๙๙๑,๓๓๒ ไร่ ถือว่าเป็นพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมาก เนื่องจากพื้นที่ภาคกลางตั้งแต่จังหวัดนครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท และจังหวัดอุทัยธานี มีความอุดมสมบูรณ์ด้านการชลประทาน ถ้าหากพื้นที่ใดมีสภาพเป็นที่ดอนน้ำท่วมไม่ถึงประชาชนจะนิยมปลูกอ้อยเนื่องจากได้ราคาดี และการดูแลรักษาไม่ยุ่งยาก นอกจากนี้หากปีใดราคาข้าวตกต่ำ ประชาชนก็จะหันมาปลูกอ้อยแทน เกษตรกรชาวไร่อ้อยจึงเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ ส่งผลให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลเป็นไปด้วยดี และมีกองทุนจำนวนมากที่ได้จากการจำหน่ายอ้อย จึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองสูง

การปลูกอ้อยในพื้นที่ภาคกลางมีความเป็นมาที่ยาวนานหลายสิบปี ส่งผลให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยมีฐานะที่มั่นคง แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเกษตรกรรายย่อยที่ยังทำการเกษตรโดยใช้แรงงานจากท้องถิ่นและต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาที่ดิน ราคาปุ๋ยและยา และการกู้ยืมเงิน เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ชาวไร่อ้อยพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่ปลูกขนาดใหญ่และมีประสบการณ์สูงในการปลูกอ้อย เกษตรกรมักจะปลูกอ้อยหลายพันธุ์แต่เกษตรกรเกือบทุกรายปลูกอ้อยพันธุ์ขอนแก่น ๓ และอ้อยพันธุ์ที่เกษตรกรมักจะไว้ต่อมากครั้ง คือพันธุ์ LK92-11 และพันธุ์อุทอง เกษตรกรปลูกอ้อยโดยมีการไว้ต่อ ๓-๔ ต่อ จึงรื้อแปลงปลูกใหม่ ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่มีจำนวนครั้งของการไว้ต่อเท่าเดิม และมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไว้ต่อได้จำนวนครั้งน้อยลง สาเหตุที่เกษตรกรตัดสินใจรื้อแปลงเพื่อปลูกใหม่ เนื่องจากดินในแปลงที่ปลูกอ้อยมานานเริ่มเสื่อมสภาพ ขาดความอุดม

สมบูรณ์ ทำให้ผลผลิตของอ้อยลดลงมาก รวมถึงเกษตรกรต้องการเปลี่ยนไปปลูกอ้อยพันธุ์ใหม่ ที่มีผลผลิตสูงและมีความต้านทานโรคได้ดี นอกจากนี้ในพื้นที่ภาคกลางมีความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะที่เคยเป็นแปลงนามาก่อนจะให้ผลผลิตสูง ลำอ้อยยาวและใหญ่มีน้ำหนักมาก และลำต้นคดงอไปมา เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวจะทำการตัดยาก รถตัดอ้อยไม่สามารถเข้าไปตัดได้ จึงต้องเผาก่อนแล้วค่อยตัด จึงเป็นข้อจำกัดชนิดหนึ่ง

๒. สภาพปัญหาที่พบในพื้นที่ภาคกลาง

๒.๑ ปัญหาการเผาอ้อย

สภาพความเป็นจริงของการเผาอ้อยในพื้นที่ภาคกลางถือว่าเป็นพื้นที่ที่นิยมเผาอ้อยมากที่สุด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยจำนวนมาก และมีวัฒนธรรมการเผาอ้อยที่มีมายาวนาน และเป็นการเผาอ้อยที่ไม่มีการควบคุมไฟก่อนการเผาทำให้ไฟจากการเผาอ้อยลุกลามไปทั่ว ทั้งในแปลงอ้อยของตนเองลามไปจนถึงแปลงอ้อยอื่น ๆ จนเกิดประเด็นปัญหาการแจ้งความร้องทุกข์กันเป็นจำนวนมาก และการเผาอ้อยดังกล่าวเผาโดยเจ้าของแปลงเผาเอง และการเผาโดยคนงานที่รับจ้างเผา และการเผาโดยไม่ทราบว่าผู้ใดเผา จนเป็นเหตุให้หลายคนเปลี่ยนอาชีพไปปลูกพืชอย่างอื่นแทน เพราะไม่สามารถควบคุมการเผาอ้อยได้และเกิดความเบื่อหน่าย ประกอบกับทางจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดกาญจนบุรียังมีการประกาศห้ามผู้ใดเผาอ้อยจะมีความผิดตามกฎหมาย นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลบางโรงงานถึงกับประกาศจะให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสว่าผู้ใดเผาอ้อย จำนวน ๒ แสนบาทต่อราย เมื่อสามารถจับกุมและดำเนินคดีกับผู้เผาอ้อยได้ สุดท้ายการเผาอ้อยก็มิให้เห็นอยู่เสมอจนกว่าจะหมดฤดูเก็บเกี่ยวอ้อย ซึ่งในแต่ละวันจะมีเขม่าจากการเผาอ้อยสีดำลอยไปตกตามบ้านเรือนจำนวนมาก สร้างความเดือดร้อนกับชาวบ้านทั่วไป แต่ก็ไม่สามารถจะไปร้องเรียนเอากับใครได้เพราะไม่ทราบว่าใครเป็นผู้เผา หรือทั้ง ๆ ที่ทราบก็ไม่มีการกล่าวโทษกันเพราะว่ามีการเผาอ้อยจำนวนหลายแปลงต่อวัน เลยต้องปล่อยเลยตามเลย ยกเว้นว่าไฟที่เผาอ้อยลุกลามไปติดทำลายทรัพย์สินอย่างอื่นจึงต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์กัน

ปัญหาการเผาอ้อยในภาคกลางมีสาเหตุมาจากการประหยัดแรงงานและค่าตัดอ้อยที่สูงมาก เนื่องจากขาดแรงงาน และรถที่ให้บริการตัดอ้อยสดมีไม่เพียงพอกับเกษตรกรรายย่อยจึงใช้วิธีการเผา ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะรู้ว่าการขายอ้อยไฟไหม้จะถูกหักเงินแต่เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่สูงแล้วถือว่ายังคุ้มทุนอยู่ มีเกษตรกรน้อยมากที่ให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพมลภาวะทางอากาศ โดยยังมีการกล่าวอ้างว่า ชาวบ้านก็ยังมีอาการแพ้ซึ่งช้าหลังการเก็บเกี่ยว และการเผาอ้อยเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ในรอบ ๑ ปีมีเพียง ๓ เดือนที่เป็นฤดูการเผาอ้อย

๒.๒ ปัญหาข้อกังวลเกี่ยวกับเงินที่รัฐบาลจะจ่ายเพิ่มให้กับผู้นำอ้อยสดเข้าโรงงานน้ำตาล ที่ทางภาครัฐสัญญาว่าจะจ่ายเพิ่มให้รายละ ๑๒๐ บาทต่อตัน เนื่องจากปัจจุบันการตัดอ้อยสดต้องใช้ต้นทุนที่สูง ถ้าไม่มีการจ่ายเงินจูงใจให้ตัดอ้อยสดต่อไปจะเกิดการเผาอ้อยมากยิ่งขึ้น

๒.๓ ปัญหาด้านแรงงาน เนื่องจากภาคกลางปัจจุบันยังขาดแรงงานภาคการเกษตร จึงต้องอาศัยแรงงานจากภาคอีสาน หรือแรงงานจากต่างประเทศ เพราะมีราคาถูกกว่าแรงงานไทย แต่เกษตรกรรายย่อยยังต้องพึ่งแรงงานจากคนในครอบครัวหรือแรงงานในท้องถิ่น ที่นับวันจะมีราคาแพงและหายากมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการใช้แรงงานต่างด้าวยังมีค่าดูแลที่สูง และเป็นภาระของผู้ประกอบการเองที่ต้องจ่ายเพื่อการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานเหล่านั้น เพื่อจูงใจให้อยู่ทำงานต่อไปโดยไม่ย้ายไปที่อื่น และหากรัฐบาลประกาศขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสูงขึ้น จะทำให้ภาคการเกษตรมีปัญหาด้านแรงงานมากยิ่งขึ้น

๒.๔ ปัญหาด้านการกู้ยืมเงิน การกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในการทำการปลูกอ้อยจะมีช่องทางจากการกู้ธนาคารเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก นอกจากนี้ทางโรงงานน้ำตาลก็ยืมเงินกู้ในรูปแบบให้เงินล่วงหน้าในฤดูเพาะปลูก และจะหักเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย หลังที่นำอ้อยส่งให้ทางโรงงาน

ปัญหาการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่เกิดจากการกู้ยืมเพื่อนำเงินมาซื้อรถตัดอ้อยที่มีราคาสูง และที่สำคัญคือต้องได้รับการรับรองจากโรงงานน้ำตาลก่อนเท่านั้น จึงจะสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการลงทุนของเกษตรกร ซึ่งผิดกับการกู้ยืมเงินจากธนาคารอื่น ๆ ที่จะให้ความสำคัญกับความสามารถในการชดเชยเงินยืมจากผู้กู้เป็นสำคัญ ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าขาดความเป็นธรรมและให้อำนาจทางโรงงานมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้เกษตรกรขาดความเป็นอิสระทางการเงิน และยังเป็นประเด็นที่ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในการจัดการรถตัดอ้อยมาแก้ปัญหาการเผาอ้อยต่อไป

๓. แนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเกี่ยวกับการเกษตรที่อ้อยในอนาคต

เนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่ของภาคกลางคือปัญหาการเผาอ้อย ขณะที่ชาวไร่อ้อยยังคงใช้วิธีตัดอ้อยแบบเดิม ๆ แต่ถึงอย่างไรการตัดอ้อยสดก็ยังมีสิ่งจูงใจได้แก่การให้เงินค่าอ้อยเพิ่มตันละ ๑๒๐ ตามที่สมาคมชาวไร่อ้อยเรียกร้อง จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำไร่อ้อยและเป็นสมาชิกชมรมชาวไร่อ้อยทราบว่า ประเด็นหลักก็คือ การเก็บเกี่ยวอ้อยในปัจจุบันยังไม่มีเครื่องมือในการตัดอ้อยที่มีความสมบูรณ์แบบถึงแม้จะมีรถตัดอ้อยที่สามารถตัดอ้อยได้จำนวนมากโดยไม่ต้องใช้คนเข้าไปลอกกาบใบตั้งแต่ก่อน แต่ก็ยังมีข้อดีอยู่หลายประการ เช่น ตัดแล้วต้องหารถบรรทุกที่สามารถบรรทุกอ้อยที่ถูกหั่นเป็นชิ้น ๆ ได้ ดังนั้นจึงมีการตัดแปลงรถบรรทุกอ้อยที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ การตัดอ้อยโดยรถตัดยังมีความเสี่ยงต่อการทำลายต่ออ้อยทำให้มีความเสียหาย และที่สำคัญที่สุดคือต้องนำเข้าจากต่างประเทศและมีราคาแพง จึงเป็นข้อจำกัด ดังนั้นการใช้รถตัดอ้อยแบบนี้จึงยังไม่ใช่การแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเผาอ้อยได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้เกษตรกรยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทำไร่อ้อยอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาตั้งแต่เริ่มการปลูกอ้อย การพัฒนาสายพันธุ์ การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว ตลอดจนการจำหน่ายทั้งระบบ เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่า องค์กรที่กำกับดูแลเรื่องอ้อยสมควรที่จะอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของการดำเนินการต่าง ๆ ภาคการเกษตร และขณะเดียวกันโรงงานน้ำตาลควรจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมมาตรฐานโรงงาน และการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนการควบคุมการผลิตน้ำตาลให้มีคุณภาพถูกหลักอนามัย สำหรับการจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำตาลสามารถดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคการเกษตร และการพาณิชย์ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) โรงงานน้ำตาลสามารถเพิ่มระบบคัดแยกอ้อยออกจากกาบใบและสิ่งเจือปนในโรงงานได้โดยที่สามารถส่งต้นอ้อยที่ตัดมาจากไร่เข้าโรงงานได้ทั้งหมด แล้วนำมาคัดแยกโดยระบบของโรงงานได้ จะช่วยให้ชาวไร่สามารถตัดอ้อยส่งโรงงานโดยไม่ต้องเลาะกาบใบออกจากลำต้น จะส่งผลให้สามารถใช้

เครื่องมือที่มีต้นทุนผลิตไม่สูงนักนำมาตัดอ้อยนำส่งโรงงานได้โดยไม่ต้องเผาอ้อยก่อนตัด จะทำให้ลดต้นทุนในการซื้อรถตัดอ้อยที่นำเข้าจากต่างประเทศได้จำนวนมาก วิธีนี้ชาวไร่อ้อยมีความเห็นตรงกันว่าต้องแก้ไขที่โรงงานน้ำตาลเพราะใช้งบประมาณน้อยกว่าการซื้อรถตัดอ้อยสำเร็จรูปจำนวนหลายร้อยคัน ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

๒) การนำหน่วยงานอ้อยและน้ำตาลทรายที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรมมาอยู่ในความดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกษตรส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน สมควรย้ายสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไปสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อการพัฒนาอาชีพการทำไร่อ้อยได้อย่างครบวงจร ซึ่งปัจจุบันประชาชนมีความเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้มีส่วนในการควบคุมโรงงานในภาพรวม นอกจากการดูแลด้านคุณภาพน้ำตาลทรายเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลในปัจจุบันนิยมสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าเพื่อช่วยในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้กับโรงงานน้ำตาล และยังสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายให้กับหน่วยงานอื่นได้อีกด้วย ดังนั้นการควบคุมมาตรฐานโรงงานต่าง ๆ จึงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยตรง เพื่อให้โรงงานต่าง ๆ มีมาตรฐานตามข้อกำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป

๓) รัฐบาลควรมีมาตรการในการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยอย่างแท้จริง ได้แก่ การส่งเสริมการปลูกอ้อย โดยให้งบประมาณสนับสนุนเป็นรายปี เพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยของเกษตรกร โดยดำเนินการตั้งแต่ฤดูการเริ่มเพาะปลูก ไปจนถึงการเก็บเกี่ยว โดยภาครัฐอาจส่งเสริมเป็นเงินทุนแบบให้เปล่า หรือการให้ทุนกู้ยืมล่วงหน้า หรือการประกันราคาอ้อยที่คุ้มกับต้นทุน เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐสามารถที่จะบริหารจัดการเกี่ยวกับราคาการจำหน่ายน้ำตาล หรือการจัดตั้งกองทุนสำรองน้ำตาลทรายขึ้นมาเพื่อที่จะสามารถส่งเสริมปัจจัยการผลิต และสามารถควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีปริมาณและคุณภาพเหมาะสมกับความต้องการของตลาดต่อไป

๔.๑.๓ พื้นที่ภาคเหนือ

ผลการเก็บข้อมูลจากประชาชนและเครือข่ายสมาคมชาวไร่อ้อยในจังหวัดกำแพงเพชร และเพชรบูรณ์ พบว่า

๑. สภาพทั่วไปของการทำไร่อ้อยในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบูรณ์

พื้นที่จังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งเป็นส่วนใหญ่ ประกอบเป็นพื้นที่สูงจากระดับน้ำทะเล พื้นดินจึงมีความแห้งแล้ง การทำไร่อ้อยจึงต้องอาศัยปริมาณน้ำฝนเพียงอย่างเดียวในการปลูกอ้อยซึ่งมีพื้นที่เก็บเกี่ยวอ้อยมากเป็นอันดับที่ ๑ - ๓ ของภาคเหนือ ตามลำดับ พบว่า ฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๖๔/๒๕๖๕ ทั้ง ๒ จังหวัด มีเนื้อที่เพาะปลูกรวม ๑ ล้านไร่ โดยหากจำแนกเป็นรายจังหวัดพบว่า กำแพงเพชรมีเนื้อที่เพาะปลูก ๐.๗๕ ล้านไร่ ผลผลิต ๓.๓๘ ล้านตัน เพชรบูรณ์มีเนื้อที่เพาะปลูก ๐.๕๐ ล้านไร่ ผลผลิต ๑.๕๐ ล้านตัน สำหรับพันธุ์ที่เกษตรกรนิยมปลูกคือพันธุ์ขอนแก่น ๓ เนื่องจากเป็นพันธุ์อ้อยที่มีศักยภาพ ให้ผลผลิตประมาณ ๑๘ - ๒๐ ตันต่อไร่ อีกทั้งยังทนแล้ง ลำใหญ่ แตกกอดี และให้ค่าความหวาน ๑๑ - ๑๓ ซี.ซี.เอส. ขณะที่ราคาอ้อยโรงงาน พบว่า โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามราคาอ้อยขั้นต่ำที่

๑,๐๗๐ บาทต่อตันอ้อย ณ ระดับความหวานที่ ๑๐ ซี.ซี.เอส. โดยผลผลิตอ้อยฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๖๔/๒๕๖๖ มีน้อยกว่าความต้องการของโรงงานน้ำตาล ทำให้เกิดการแย่งซื้ออ้อยในบางพื้นที่ จึงนับว่าส่งผลดีต่อเกษตรกรที่สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้นกว่าปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๖๔ (ฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ มติรัฐมนตรีกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำที่ ๙๒๐ บาทต่อตัน ณ ระดับความหวานที่ ๑๐ ซี.ซี.เอส.) ทั้งนี้ อ้อยที่เก็บเกี่ยวเสร็จแล้วจะถูกขนไปขายที่โรงงานและลานรับซื้อ ซึ่งโรงงานจะให้ราคาอ้อยสดสูงกว่าอ้อยไฟไหม้ และจะจ่ายเงินเพิ่มให้กับเกษตรกรที่ตัดอ้อยสด สะอาด และมีคุณภาพ ในส่วนของลานรับซื้อจะให้ราคาอ้อยสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต่ำที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังพบว่า พื้นที่ปลูกอ้อยทั้ง ๒ จังหวัด ได้รับผลกระทบจากภาวะฝนทิ้งช่วง และยังได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มจากอิทธิพลของพายุในเดือนกันยายน ๒๕๖๔ ประกอบกับพบปัญหา “หนอนกออ้อย” หรือ หนอนเจาะหน่ออ้อย หรือ หนอนเจาะลำต้นอ้อย ซึ่งระบาดเข้าทำลายลำต้น ทำให้อ้อยยอดเหี่ยวและแห้งตาย โดยทางสมาคมชาวไร่อ้อยเพชรบูรณ์ ได้มีการเพาะขยายพันธุ์แมลงหางหนีบและแจกจ่ายแก่เกษตรกรเพื่อใช้เป็นศัตรูธรรมชาติในการกำจัดและควบคุมหนอนกออ้อยให้แก่เกษตรกร

ทั้งนี้ ในปีการผลิต พ.ศ. ๒๕๖๖ ราคาอ้อยโรงงานสูงกว่าปีการผลิตที่ผ่านมา ทำให้เกษตรกรในจังหวัดกำแพงเพชร เพชรบูรณ์ มีความพึงพอใจกับราคาที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัย พบว่า ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยากำจัดวัชพืช และยาปราบศัตรูพืช มีการปรับขึ้นราคาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อยเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ซึ่งอาจทำให้เกษตรกรที่จะลงทุนปลูกอ้อยใหม่ในฤดูการผลิตนี้ มีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นตามไปด้วย

๒. สภาพปัญหาที่พบในพื้นที่ภาคเหนือ

๒.๑ ปัญหาการเผาอ้อย

การเผาอ้อยในจังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดเพชรบูรณ์ ถือว่ายังเป็นปัญหาที่ไม่มี ความรุนแรงมากนักเนื่องจากพื้นที่ในจังหวัดกำแพงเพชรมีการลงทุนซื้อรถตัดอ้อยจำนวนหลายร้อยคัน โดยใน ส่วนของเกษตรกรรายใหญ่จะลงทุนซื้อรถตัดอ้อยเองเนื่องจากมีพื้นที่แปลงใหญ่ นอกจากนี้ในส่วนของโรงงาน น้ำตาลหลายโรงงานก็มีการจัดซื้อรถตัดอ้อยเพื่อบริการตัดอ้อยให้กับเกษตรกรที่เป็นลูกไร่ที่อยู่ในสังกัด แต่ถึง อย่างไรก็ตามความจำเป็นในการเผาอ้อยยังคงมีอยู่ เนื่องจากมีพื้นที่จำนวนมาก และมีระยะเวลาในการเก็บเกี่ยวสั้น จึงต้องรีบดำเนินการเก็บเกี่ยว เพื่อเตรียมพื้นที่ในการปลูกอ้อยใหม่ และการดูแลอ้อยเก่าให้ทันฤดูฝนที่จะมาถึง ในเดือนพฤษภาคม การเผาอ้อยในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบูรณ์ มีลักษณะที่เหมือนกันคือ การเผาเพื่อเก็บเกี่ยวอ้อย และการเผาใบอ้อยหลังจากที่ใช้รถตัดอ้อยไปแล้ว เนื่องจากมีผู้ประกอบการรถอัดใบ อ้อยจำนวนน้อย ไม่พอเพียงกับการตัดอ้อยที่มีจำนวนมาก ส่งผลให้หลังจากที่มีการตัดอ้อยไปแล้ว เกษตรกร จะต้องเผาใบอ้อยที่ตกค้างในไร่ให้หมดไป เพื่อความสะดวกในการใส่ปุ๋ย หรือป้องกันไฟไหม้ใบอ้อยกึ่งจากที่ อ้อยใหม่กำลังแตกหน่อ ซึ่งถ้าไฟไหม้อ้อยที่กำลังแตกหน่อจะทำให้เกิดความเสียหายทันที ในที่สุดถึงแม้จะใช้รถ ตัดอ้อยสดไปแล้วก็ยังคงมีความจำเป็นต้องเผาใบอ้อยต่อไป

จากการสังเกตพบว่า มีแปลงอ้อยที่มีร่องรอยการเผาน้อยกว่าที่อื่น แต่ก็ยังคง ปรากฏอยู่บ้างในพื้นที่แปลงเล็ก ๆ แต่อย่างไรก็ตามการเผาอ้อยก็ยังคงมีอยู่

๒.๒ ปัญหาเรื่องแรงงาน เนื่องจากจังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยจำนวนมากจึงขาดแคลนแรงงาน ต้องใช้แรงงานจากภาคอื่น เช่น ภาคอีสาน และแรงงานต่างชาติ ปัญหาที่พบได้แก่

๑) ถูกหลอกลวงและฉ้อโกงเงินที่จ่ายล่วงหน้าโดยมีสัญญากันไว้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่พอถึงเวลานัดหมายปรากฏว่า แรงงานที่ทำสัญญากันไว้ไม่มาทำงาน และมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ทำให้เกษตรกรสูญเสียเงินไปจำนวนมาก

๒) ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานภาครัฐที่รับเรื่องตรวจสอบหรือการต่ออายุหนังสืออนุญาตให้เข้าเมืองเกี่ยวกับคนต่างด้าวในพื้นที่ โดยทุกสองปีจะต้องมีการต่อหนังสืออนุญาต ๑ ครั้ง ถึงแม้ว่าค่าดำเนินการดังกล่าวจะเป็นภาระของผู้ใช้แรงงานต่างชาติเอง แต่ผู้ประกอบการก็ต้องยอมแบกรับค่าใช้จ่ายนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจที่ดีกับแรงงานเหล่านั้น นอกจากนี้ การต่อหนังสืออนุญาตยังมีความยุ่งยากในการปฏิบัติอีกด้วย

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน

๑) ปัญหาการขนส่งที่มีระยะทางไกล และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการส่งอ้อยเข้าโรงงาน เนื่องจากการกำหนดเขตการสร้างโรงงานไม่เหมาะสมกับเขตพื้นที่ปลูกอ้อย ซึ่งต้องมีการกระจายโรงงานให้ครอบคลุมพื้นที่ปลูกอ้อยในรัศมีไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตร ถ้าเกินกว่านั้นจะทำให้การขนส่งในพื้นที่ห่างไกลโรงงานมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ในกรณีของจังหวัดกำแพงเพชรมีการตั้งโรงงานน้ำตาล ๒ โรงงานในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดการกระจุกตัวของโรงงาน นอกจากนี้ บางโรงงานยังเข้ามารับซื้ออ้อยข้ามเขต ทำให้เกิดการแย่งชิงอ้อยระหว่างโรงงานด้วยกันเองอีกด้วย

๒) การจราจรในฤดูเก็บเกี่ยวอ้อยมีความหนาแน่น เนื่องจากตามท้องถนนในพื้นที่มีรถบรรทุกอ้อยวิ่งเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีรถจากโรงงานนอกพื้นที่เข้ามารับซื้ออ้อยในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์อีกด้วย จึงมีปัญหาเรื่องอุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และมีปริมาณฝุ่นละอองเพิ่มมากขึ้น

๓. แนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเกี่ยวกับการเกษตรพืชอ้อยในอนาคต

๑. แนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเผาอ้อยก่อนนำเข้าโรงงานเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับหลายปัจจัย ได้แก่ ปัญหาด้านแรงงาน ปัญหาด้านการขนส่ง ปัญหาด้านการลงทุนเรื่องรถตัดอ้อยที่มีราคาสูง ปัญหาด้านการดูแลรักษาอ้อยที่ตกค้างในไร่อ้อยที่ยังไม่มีวิธีเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับบางพื้นที่ที่ไม่สามารถนำเครื่องจักรเข้าไปตัดอ้อยได้ จะเห็นว่า ประเด็นเรื่องของการเผาอ้อยมีความเกี่ยวข้องกันหลายส่วน การที่จะแก้ไขปัญหานั้นต้องแก้ไขที่ต้นเหตุที่เป็นจุดใหญ่ คือระบบการคัดแยกอ้อยของโรงงาน ก็จะสามารถยุติปัญหาเรื่องการเผาอ้อยได้อย่างถาวร และถึงจะมีการเผาอ้อยอยู่บ้างก็เป็นเพียงบางกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันเศษวัสดุจากต้นอ้อยก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการนำไปเป็นเชื้อเพลิง นำไปเป็นปุ๋ย หรือนำไปแปรสภาพให้เป็นวัสดุก่อสร้าง หรือวัสดุที่ใช้ทำภาชนะต่าง ๆ ซึ่งหากสามารถนำเศษวัสดุจากอ้อยไปแปรรูปได้จะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาล จึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหา ดังนี้

๑) โรงงานน้ำตาลต้องออกแบบและติดตั้งเครื่องคัดแยกกาบใบอ้อยออกจากต้นอ้อย เพื่อที่จะได้อ้อยที่ปราศจากเศษวัสดุที่ติดมากับการตัดต้นอ้อยที่นำเข้าโรงงาน หากทำได้เช่นนี้ จะสามารถรับเอาต้นอ้อยที่เกษตรกรนำส่งโรงงานได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องเผาหรือหารมาตัดอ้อยให้ยุ่งยาก และ

ไม่ต้องใช้คนงานในการตัดอ้อยแบบดั้งเดิม ทั้งโรงงานและเกษตรกรไม่ต้องลงทุนซื้อรถตัดอ้อยที่มีราคาแพงอีกด้วย เช่น ในจังหวัดกำแพงเพชรจังหวัดเดียวมีการจัดซื้อรถตัดอ้อยที่ใช้ในพื้นที่ รวมแล้วมากกว่า ๕๐๐ คัน คิดเป็นมูลค่าประมาณกว่า ๖,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เช่น ค่าน้ำมัน ค่าคนขับ ค่าบำรุงรักษา ซึ่งถ้าโรงงานปรับปรุงและสร้างเครื่องจักรในการคัดแยกกาบใบอ้อยในโรงงานจะใช้เงินในการติดตั้งไม่เกิน ๖๐ ล้านบาท สำหรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นทางโรงงานและสมาคมชาวไร่อ้อยสามารถบริหารจัดการร่วมกันได้โดยไม่ต้องให้โรงงานน้ำตาลลงทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งถ้าสามารถดำเนินการได้จะเป็นการแก้ปัญหาให้กับชาวไร่อ้อยได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน และปัญหาของการเผาอ้อยจะค่อย ๆ หดไป

๒) การคิดราคาอ้อยที่นำส่ง ณ โรงงานจะต้องมีการคิดคำนวณใหม่ โดยคิดจากน้ำหนักที่ได้จากต้นอ้อยที่ตัดแยกได้ตามน้ำหนักที่เกิดขึ้นจริง ส่วนเศษวัสดุที่ได้จากต้นอ้อยอาจจะยกผลประโยชน์ให้กับโรงงานน้ำตาลไปทั้งหมด หรือคิดเป็นมูลค่าที่หักค่าดำเนินการออกแล้วคืนให้กับเกษตรกร ผู้นำอ้อยมาขายให้ก็ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และปัญหาต่าง ๆ จะหมดไป

๓) เกษตรกรหรือทางโรงงานน้ำตาลจะต้องคิดค้นรถตัดอ้อยแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้ในการตัดอ้อยซึ่งสามารถตัดอ้อยได้ทั้งต้นโดยไม่ให้เกิดความเสียหายกับตออ้อย เมื่อตัดอ้อยแล้วสามารถเก็บอ้อยขึ้นขึ้นใส่รถบรรทุกอ้อยได้แบบทั้งต้นเพื่อนำเข้าโรงงานต่อไป การตัดอ้อยทั้งต้นแบบนี้สามารถบรรทุกเข้าโรงงานได้กับรถบรรทุกทุกชนิด แต่อาจจะต้องหามาตรการจัดการเกี่ยวกับการร่วงของใบอ้อยที่อาจจะปลิวตกหล่นตามพื้นถนน ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ไม่ยาก

๒. ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานในไร่อ้อย ซึ่งแรงงานไทยนั้นหายากขึ้นเรื่อย ๆ หากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการปรับเปลี่ยนระเบียบและค่าต่ออายุแรงงานภาคการเกษตรให้สามารถยืดหยุ่นและมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลงกว่าเดิม จะช่วยลดภาระของผู้ประกอบการที่เป็นภาคเกษตรกรได้เป็นอย่างมาก สามารถส่งเสริมให้ภาคการเกษตรมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วย

๓. การกำหนดเขตการก่อตั้งโรงงานน้ำตาลในภาคเหนือควรจะต้องมีการกระจายโรงงานให้อยู่ในรัศมีของพื้นที่ปลูกอ้อยในแต่ละจังหวัด ไม่ควรให้มีการสร้างโรงงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพราะจะทำให้เกษตรกรต้องบรรทุกอ้อยมาส่งโรงงานด้วยระยะทางที่ไกล ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นการอนุญาตให้มีโรงงานน้ำตาลในพื้นที่จะต้องให้สอดคล้องกับปริมาณของการผลิตอ้อยในพื้นที่ปลูกอย่างเหมาะสมต่อไป

๔.๑.๔ ผลกระทบของอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่ภาคอีสาน จังหวัดขอนแก่น

๑. สภาพทั่วไปของการปลูกอ้อยในจังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยจำนวนมากและเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับสองรองจากการปลูกข้าว มีการปลูกอ้อยกระจายตามอำเภอต่าง ๆ ถึง ๒๕ อำเภอ พื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยจำนวน ๖๒๕,๓๐๒ ไร่ นอกจากนี้ยังเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาล จำนวน ๒ โรงงาน ได้แก่ โรงงานน้ำตาลขอนแก่น ตั้งอยู่ในอำเภอน้ำพอง และโรงงานน้ำตาลรวมเกษตรกรอุตสาหกรรม (มิตรขอนแก่น) ตั้งอยู่ที่อำเภอหนองเรือ พื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นที่ราบสูงประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด นอกจากการทำนาข้าวแล้วประชาชนนิยมปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากอ้อยสามารถเจริญเติบโตได้ดีในพื้นที่ดอน หรือที่ไม่มีน้ำท่วมขัง ประกอบกับการทำไร่อ้อยเกษตรกรลงทุนในการปลูกเพียงครั้งเดียวก็สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตต่อเนื่องได้ ๓ - ๗ ปี หากเกษตรกรมี

การบำรุงรักษาให้น้ำและปุ๋ยเพียงพอจะทำให้มีผลผลิตที่ดี ทั้งนี้ จังหวัดขอนแก่นยังมีแม่น้ำและลำน้ำที่สำคัญหลายสาย จึงทำให้เกษตรกรสามารถเพาะปลูกอ้อยได้ผลดีในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การปลูกอ้อยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นส่วนมากยังต้องพึ่งพาน้ำฝนที่ตกตามธรรมชาติ เนื่องจากพื้นที่ในการปลูกอ้อยส่วนใหญ่ยังอยู่ห่างจากต้นน้ำลำธารที่สำคัญ เช่น แม่น้ำมูล แม่น้ำชี และลำน้ำพอง เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาด้านการแบ่งปันทรัพยากรน้ำอยู่บ้าง นอกจากนี้ การปลูกอ้อยในจังหวัดขอนแก่นยังพบว่า ชุมชนที่มีอาชีพปลูกอ้อยยังมีวิถีความร่วมมือในการทำงานช่วยเหลือกันในรูปแบบ “การลงแขก” หรือ “การเอาแรงกัน” ในการเก็บเกี่ยวอ้อยในพื้นที่ในกรณีที่เป็นเกษตรกรรายย่อย โดยชุมชนจะร่วมกันใช้แรงงานในชุมชนสำหรับการตัดอ้อยที่ละแปลงจนสามารถตัดอ้อยได้เสร็จสิ้นตามฤดูกาลเก็บเกี่ยว ในส่วนที่เป็นเกษตรกรรายใหญ่จะใช้เครื่องจักรในการตัดอ้อยส่งโรงงาน เนื่องจากเป็นไร่อ้อยแปลงใหญ่ต้องใช้รถตัดอ้อยขนาดใหญ่จึงจะสามารถตัดอ้อยส่งโรงงานได้ทันเวลา แต่ก็ต้องใช้ทุนในการซื้อรถตัดอ้อยที่ราคาสูงด้วยเช่นกัน

เนื่องจากพื้นที่ในการปลูกอ้อยของจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนมาก ชาวไร่อ้อยจึงรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอ้อยอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองสูง เป็นการสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย และยังเป็นศูนย์กลางของการประสานงานอย่างครบวงจรอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในจังหวัดขอนแก่นบางพื้นที่ที่ยังไม่มีโรงงานน้ำตาล เช่นที่ พื้นที่อำเภอบ้านไผ่ มีชาวไร่อ้อยจำนวนมากที่ยังไม่มีโควตาจากโรงงานน้ำตาล หรือที่เรียกว่า เป็นพื้นที่นอกเขตโรงงาน จึงต้องมีการพึ่งพาพ่อค้าคนกลางคอยรับซื้ออ้อยจากเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งพ่อค้าคนกลางจะทำหน้าที่ขนส่งอ้อยไปขายให้กับโรงงานที่ตนได้ทำสัญญากันไว้กับโรงงานน้ำตาล ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จะนำอ้อยไปขายให้กับโรงงานน้ำตาลในพื้นที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา เนื่องจากทางโรงงานน้ำตาลได้ให้ค่าขนส่งเพิ่มขึ้นตันละสองร้อยกว่าบาท จึงได้มีพ่อค้าคนกลางรับซื้ออ้อยในอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่นจำนวนหลายราย นอกจากอาชีพพ่อค้าคนกลางรับซื้ออ้อยแล้ว ในเขตอำเภอบ้านไผ่ ยังมีอาชีพรถรับจ้างตัดอ้อยจำนวนมาก เนื่องจากผู้ประกอบการมีการตัดอ้อยทั้งของตนเองและรับจ้างตัดอ้อยผู้อื่นไปด้วย จึงทำให้สามารถหาเงินมาผ่อนรถตัดอ้อยกับทางธนาคารเกษตรกรและสหกรณ์ได้

๒. สภาพปัญหาของชาวไร่อ้อยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น

ปัญหาของชาวไร่อ้อยในจังหวัดขอนแก่นส่วนมากก็จะเป็นปัญหาพื้นฐาน ได้แก่ ปัญหาการขาดน้ำในการทำการเกษตร โดยเฉพาะการทำไร่อ้อย เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ที่มีแม่น้ำหลักไหลผ่าน เช่น ลำน้ำชี และลำน้ำพอง แต่ยังไม่พอเพียงและไม่สามารถกระจายน้ำได้อย่างทั่วถึง ซึ่งบางปีหากลำน้ำทั้งสองสายมีปริมาณน้ำน้อย ต้องนำน้ำไปใช้เพื่อการบริโภคและอุปโภค จึงทำให้มีน้ำไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรกรรม ชาวไร่ส่วนใหญ่จึงต้องอาศัยน้ำฝน ดังนั้น การแบ่งปันทรัพยากรน้ำในพื้นที่จึงยังเป็นประเด็นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปลูกอ้อยตลอดจนการดูแลรักษา และการเก็บเกี่ยว เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย การหาแหล่งทุนจึงมีความจำเป็น ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยต้องใช้เงินลงทุนมากจึงต้องพึ่งพาแหล่งทุน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ การพึ่งพาจากโรงงานน้ำตาลในพื้นที่ ตั้งแต่ทุนในการปลูกอ้อย ค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าเก็บเกี่ยว ค่าขนส่ง เป็นต้น ทางโรงงานน้ำตาลจะเป็นผู้ออกทุนให้ก่อน แล้วจึงค่อยเรียกเก็บหลังฤดูเก็บเกี่ยวพร้อมทั้งดอกเบี้ย จึงทำให้เกษตรกรมีภาระเพิ่มขึ้น แต่ถึงอย่างไร เกษตรกรก็ยังคงดำเนินการเช่นนี้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาพื้นฐานที่พบในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นแล้ว ยังพบว่าเกษตรกรชาวไร่อ้อย ในจังหวัดขอนแก่นยังมีปัญหาที่เข้าข่ายปัญหาด้านชุมชนหรือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่ต้องการให้ภาครัฐได้ ดำเนินการแก้ไข รวมถึงปัญหาอื่น ๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการเผาอ้อย

เนื่องจากการตัดอ้อยในปัจจุบันยังขาดวิธีการที่ดีในการเก็บเกี่ยวผลผลิต การเผาอ้อยยังคงมีความ จำเป็น เพราะชาวไร่อ้อยไม่สามารถที่จะตัดอ้อยทั้งต้นส่งเข้าโรงงานน้ำตาลได้ ซึ่งการตัดอ้อยสดมีความ ยากลำบากในการแยกต้นอ้อยออกจากกาบใบ ต้องใช้แรงงานคนหรือการใช้รถตัดอ้อยเท่านั้นถึงจะทำได้ดี ใน ส่วนของเกษตรกรรายย่อยสามารถใช้แรงงานคนตัดได้ แต่ในบางแปลงที่คนงานน้อยก็จะใช้วิธีการเผา ถึงแม้จะ ถูกตัดราคาตันละ ๓๐ บาท ก็ต้องยอมเมื่อเทียบกับค่าแรงในการตัดอ้อยสดที่มีความยุ่งยากแล้ว การยอมเผา อ้อยก็มีความจำเป็นที่ต้องเลือก และถึงแม้จะมีการตัดอ้อยสดไปแล้ว กาบใบอ้อยที่ใช้แรงงานคนตัดอ้อยสดก็ไม่ สามารถนำไปขายได้ เนื่องจากไม่มีรถมาเก็บกาบใบ จึงจำเป็นต้องเผาย่อยๆ เพื่อให้อ้อยได้แตกหน่อขึ้นมาใหม่ได้ สะดวกและง่ายต่อการใส่ปุ๋ย และการกำจัดวัชพืช สำหรับการใช้อ้อยก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มี จำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณอ้อยที่มีอยู่ มีราคาแพงต้องนำเข้าจากต่างประเทศ มีค่าใช้จ่ายสูง ทั้งค่าดูแลรักษา และใน ๑ ปี มีระยะเวลาใช้งานเพียง ๓-๔ เดือน เนื่องจากฤดูการเก็บเกี่ยวอ้อยมีเพียงช่วงระหว่างเดือน พฤศจิกายน - เมษายนเท่านั้น หลังจากนั้นโรงงานจะปิดดำเนินการ

การเผาอ้อยเป็นประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและผิดกฎหมาย แต่ยังมีความจำเป็นอยู่หากยังไม่มี วิธีการจัดการที่ดีในการนำอ้อยเข้าโรงงาน ดังนั้น เกษตรกรจึงจำเป็นต้องมีการเผาอ้อยต่อไป

๒. ปัญหาการไม่เห็นด้วยและคัดค้านการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลกับโรงไฟฟ้าชีวมวลในเขตอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น

จากการที่กลุ่มชุมชนบ้านไผ่ได้ทำหนังสือถึงหน่วยงานต่าง ๆ ทราบว่า มีสาเหตุมาจากเครือข่าย ภาคประชาชนอำเภอบ้านไผ่ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากสื่อสาธารณะหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าแห่ง ที่ ๒ จากอำเภอมืองขอนแก่นไปสู่ภาคเหนือ รวมถึงนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เช่น คลัง กระจายน้ำมันภาคอีสาน หรือนิคมอุตสาหกรรมชีวภาพ หรือไบโอ อีโคโนมี (Bio economy) ซึ่งได้ลงนามความ ร่วมมือเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ และมีการเริ่มดำเนินการขับเคลื่อนโดยการตั้งภาคเอกชน ๑๓ ราย เข้าร่วม ผลักดันให้เกิดการลงทุน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ใน ๕ กลุ่มอุตสาหกรรม และเสนอให้เป็นพื้นที่ คอมเพล็กซ์ที่ขอนแก่น เป็นรูปแบบเดียวกับพื้นที่โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC)หวังลด ความยุ่งยากและอุปสรรคด้านการลงทุนความร่วมมือกับหน่วยงานภาคต่าง ๆ โดยมี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มาเป็นประธานและให้ข้อมูลข่าวสารเมื่อ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เกี่ยวกับ บริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด ได้เตรียมที่ดิน ๔,๐๐๐ ไร่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ให้เป็น “นิคม อุตสาหกรรมชีวภาพ” “อิสระ” โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้พิจารณาให้สิทธิ ประโยชน์ด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจชีวภาพ (Bio) โดยแบ่งตามเทคโนโลยี ระดับกลาง เทคโนโลยีระดับสูง อาจได้รับยกเว้นภาษีเงินได้มากเป็นพิเศษกว่า ๑๐ ปี ด้านเกษตรกรไทยผนึก บริษัทโกลบอลกรีนเคมิคอล จำกัด (มหาชน) (GGC) เดินหน้าไปอีฮับนครสวรรค์ ปัจจุบันได้ดำเนินการแก้แบบ วิศวกรรมขั้นสุดท้ายเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งจะดำเนินการต่อไปในเฟสแรกทันที จำนวน ๘,๐๐๐ ล้านบาท หลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งโครงการเศรษฐกิจพิเศษชีวภาพ หรือ ไบโอ อีโคโนมี มูลค่า ๑.๓

แสนล้านบาท ซึ่งถือเป็น ๑ ใน ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่รัฐบาลให้การสนับสนุนภาคเอกชนเพื่อใช้นวัตกรรมใหม่วิจัยต่อยอดสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่าโดยมีพื้นที่นำร่อง ๓ โครงการ ได้แก่ ๑) โครงการภายใต้พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก ๒) ภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์และกำแพงเพชร ๓) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น โดยพื้นที่จังหวัดขอนแก่นนั้น บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ได้เข้ามากว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ และเขตรอยต่ออำเภอชนบท อำเภอโนนศิลา จำนวน ๔,๐๐๐ ไร่ โดยอ้างว่าจะมีการสร้างโรงงานน้ำตาล และโรงไฟฟ้าชีวมวลของบริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด บ้านไผ่ และปฏิเสธการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมชีวภาพ และทางบริษัทดังกล่าวได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างเสนอโครงการขอเขตการศึกษา และการประเมินทางเลือกโครงการในวันที่ ๑๐-๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ โดย (จัดเวที ค ๑) เรียบร้อยแล้ว ต่อสถานการณ์ดังกล่าว กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยอยู่รอบ ๆ เกิดความวิตกกังวลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน เนื่องจากมีบทเรียนผลกระทบจำนวนมากที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคอีสาน ทั้งนี้ ที่ผ่านมาจากกลุ่มชาวบ้านที่มีข้อกังวลจึงได้รวมตัวกันดำเนินการศึกษาเพื่อหาทางออก ดังนี้

๑) ชุมชนได้ยื่นหนังสือประสานข้อมูลรายละเอียดโครงการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการกิจการพลังงานจังหวัดขอนแก่น เพื่อสอบถามข้อมูลรายละเอียดโครงการ เพื่อให้มาชี้แจงความกระจ่างให้ชาวบ้านรับทราบ แต่ทุกหน่วยงานได้ปฏิเสธการรับรู้ข้อมูล โดยอ้างว่ายังไม่มีหนังสือแจ้งมาถึงหน่วยงาน

๒) ได้ประสานงานกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อทำโครงการศึกษาการจัดการและการปรับตัวของชุมชนรอบพื้นที่ชุ่มน้ำแก่งละว้า ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากนโยบายของภาครัฐใช้กระบวนการศึกษาวิจัย โดยใช้นักวิจัยที่อยู่ในชุมชนเป็นผู้ศึกษาในพื้นที่ชุ่มน้ำแก่งละว้า ระบบนิเวศ ที่เชื่อมโยงไปถึงอำเภอโนนศิลา อำเภอชนบท และได้ศึกษาบทเรียนผลกระทบจากพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวล โดยการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับชุมชนและผู้แทนโรงงานน้ำตาลที่อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่า ชาวบ้านมีความยินดีร่วมงานด้านการอนุรักษ์อย่างเต็มที่ แต่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการที่เกี่ยวข้อง ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงสับสนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในพื้นที่ที่ยังไม่มีข้อมูลให้ชาวบ้านทราบล่วงหน้า ชาวบ้านจึงปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ทำให้ประชาชนหลายคน ต้องสูญเสียที่ดิน คนในชุมชนหลายคนเสียโอกาส เนื่องจากไม่รู้เท่าทันในข้อมูลที่เป็นนโยบายดังกล่าว จากสถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างความสับสนและความขัดแย้ง เกิดความเห็นแตกต่างกัน เนื่องจากการได้รับข้อมูลที่แตกต่างกัน อีกทั้งที่ผ่านมาเป็นการให้ข้อมูลทางเดียวจากโรงงานน้ำตาลเท่านั้น ทำให้ประชาชนในชุมชนขาดโอกาสได้นำมาวิเคราะห์และพูดคุย ปรึกษาหารือกันทั้งนี้เพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการดังกล่าว ทำให้การตัดสินใจบนข้อมูลด้านเดียวที่ได้จากโรงงานน้ำตาล อีกทั้งข้อจำกัดหลายด้านพร้อมปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวลยังไม่สามารถแก้ไขได้ ประกอบกับชุมชนในพื้นที่ปัจจุบันยังมีศักยภาพในการประกอบอาชีพในพื้นที่ได้อย่างดี ชาวบ้านยังสามารถมีรายได้และมีเศรษฐกิจที่ดีได้ในปัจจุบัน แต่เพียงขาดการสนับสนุนแหล่งทุนเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น การเลี้ยงสัตว์ การทำนา การเลี้ยงปลา การทำป่าไม้ การท่องเที่ยว เป็นต้น

๓) กลุ่มชุมชนอำเภอบ้านไผ่ได้ยื่นข้อเสนอเพื่อให้ทางโรงงานน้ำตาลได้มีการรับประกันความเสียหายต่อผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนการสร้างโรงงานในวิธีหนึ่งในที่นี้คือการรับประกันความเสี่ยงต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการเข้าร่วมเวทีเพื่อแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลกับชุมชนที่เข้าร่วมเวทีแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่ถูกปิดกั้น เช่น ในกรณีการเข้าร่วมเวทีแสดงความคิดเห็นที่อำเภอชนบทและอำเภอโนนศิลา เป็นต้น

จากข้อมูลการชี้แจงของหน่วยงานโยธาธิการจังหวัดขอนแก่น เรื่อง ขอกันเขตพื้นที่รับน้ำหลาก และตรวจสอบพื้นที่ป่าสาธารณะนั้น ทราบว่า ตามที่เครือข่ายชาวบ้านอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำแก่งละว้ามีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และสำเนาหนังสือถึงโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่น เพื่อขอกันเขตพื้นที่รับน้ำหลาก และตรวจสอบพื้นที่ป่าสาธารณะ โดยมีข้อเสนอแนะต่อจังหวัดขอนแก่น ๔ ข้อ รายละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึงนั้น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่นมีข้อเท็จจริง ดังนี้

ข้อ ๑ เนื่องจากแก่งละว้า เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการควบคุมและป้องกันมลพิษ จัดแหล่งน้ำประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ชุมชน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ ดังนั้น ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมของจังหวัดขอนแก่น จึงมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบแก่งละว้าที่สอดคล้องกับมติรัฐมนตรีดังกล่าว

ข้อที่ ๒ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ระยะ ๑,๐๐๐ เมตร จากแก่งละว้า ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- ๑) โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกทำยกกฎกระทรวงนี้
- ๒) คลังน้ำมันและสถานที่เก็บรักษาน้ำมัน ลักษณะที่สาม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อการจำหน่าย
- ๓) คลังก๊าซปิโตรเลียมเหลว สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ประเภทโรงบรรจุ สถานที่บรรจุก๊าซ ปิโตรเลียมเหลว ประเภทห้องบรรจุ และสถานที่เก็บรักษาก๊าซปิโตรเลียมเหลว ประเภทโรงเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง
- ๔) กำหนดการประกอบกิจการใด ๆ ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่
- ๕) การเลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร สุนัข แพะ แกะ อาหาร เป็ด ไก่ ภู จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อการค้า
- ๖) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม
- ๗) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรม
- ๘) จัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย
- ๙) จัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ๑๐) ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร
- ๑๑) ซ้ำ ขยาย หรือเก็บเศษวัสดุ

ข้อ ๓ ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำรายงานผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการและสิ่งแวดล้อม การบังคับ การใช้ บังคับผังเมืองรวม โดยให้มีการติดตามและบังคับใช้ทุกปี สำนักงานและนโยบาย สำนักงานอยู่สำนักงาน โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่น จะรวบรวมข้อเสนอแนะเรื่องเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการ ด้านผังเมืองเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวม จังหวัดขอนแก่นต่อไป

ปัญหาการไม่เห็นด้วยและคัดค้านการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลกับโรงไฟฟ้าชีวมวลในเขตอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ที่ผ่านมา จัดว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ที่เป็นความรู้สึกของประชาชนที่มีความหวงแหนผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการประกอบอาชีพภายในท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างนิคมอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ยังเป็นการแย่งชิงทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด ถึงแม้ว่าจะเกิดสิ่งที่เป็นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและเขตพัฒนาเศรษฐกิจใหม่เพียงใดก็ตาม แต่หากชุมชนไม่เห็นด้วยคงต้องได้รับการทบทวนและพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีผลกระทบกับชุมชนต่อไปในอนาคต

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการกวดขันการจราจรโดยหน่วยงานขนส่งที่ได้นำตราซั่งเคลื่อนที่ หรือที่เรียกกันว่า “ตาซั่งลอย” มาทำการตั้งด่านซั่งน้ำหนักรถบรรทุกเพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีพฤติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการนำรถที่มีอุปกรณ์ตราซั่งลอยไปตั้งด่านที่เป็นถนนในพื้นที่ปลูกอ้อยซึ่งไม่ใช่ถนนสายหลัก โดยเจาะจงเข้าไปตรวจซั่งรถบรรทุกในไร่อ้อย เมื่อตรวจซั่งพบว่าบรรทุกน้ำหนักเกินก็จะดำเนินคดีกับเจ้าของรถ ทำให้เป็นคดีความและได้รับโทษ และรถที่ถูกระบุว่าบรรทุกเกินกำหนดก็จะถูกริบเป็นของกลาง ทำให้เกษตรกรรายย่อยได้รับความเดือดร้อน

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ด่านตรวจซั่งน้ำหนักมีความเข้มงวด ในกรณีที่มีรถอ้อยผ่านมายังถนนหลวงโดยข้อตกลงที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ ให้รถบรรทุกอ้อยต้องตามที่รัฐบาลอนุญาตโดยบรรทุกอ้อยได้ไม่เกินความสูงที่ ๓.๘๐ เซนติเมตร จากกระบะรถ ซึ่งรถบรรทุกจะปฏิบัติตามโดยบรรทุกสูงไม่เกิน ๓.๘๐ เซนติเมตร แต่มีน้ำหนักเกิน ๒๕ ตัน เป็นส่วนใหญ่จึงถูกจับดำเนินคดีถึงแม้จะมีการเจรจากัน อนุเคราะห์ก็ตาม ทางเจ้าหน้าที่ขนส่งทางบกก็ไม่ยินยอม ยืนยันว่าต้องดำเนินคดีสถานเดียว จึงทำให้รถบรรทุกอ้อยส่วนใหญ่จึงใช้วิธีวิ่งอ้อมด่านทุกด่านที่มีจุดการตั้งตราซั่งในถนนหลวง โดยจะใช้ระยะทางและเวลารวมถึงค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น จึงเป็นความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง จึงมีข้อสันนิษฐานว่า การที่เจ้าหน้าที่ใช้รถที่มีตราซั่งลอยออกตรวจซั่งเข้าไปในไร่อ้อยอาจจะเกี่ยวข้องกับที่รถบรรทุกอ้อยส่วนใหญ่ที่หนีด่านตรวจ จึงต้องใช้วิธีออกลาดตระเวนไปตรวจจับถึงในไร่อ้อย

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสมาคมชาวไร่อ้อย ทราบว่า การบรรทุกอ้อยจะมีความแตกต่างจากการบรรทุกโดยทั่วไป เนื่องจากในไร่อ้อยไม่สามารถนำตราซั่งไปซั่งน้ำหนักอ้อยในพื้นที่ตัดอ้อยได้ จึงไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะบรรทุกอ้อยอย่างไรให้น้ำหนักที่พอดี เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมการบรรทุกอ้อยได้ เช่น ถ้าต้นอ้อยมีน้ำหนักดีไม่คดงอ ก็จะสามารถบรรทุกได้มาก และมีน้ำหนักมาก อ้อยที่ลำต้นเล็กและมีลักษณะคดงอ ก็จะสามารถบรรทุกได้น้อยและมีน้ำหนักน้อย ดังนั้น จึงต้องหาข้อยุติกันที่ความสูงของการบรรทุกอ้อยว่า จะกำหนดให้มีความสูงจากกระบะรถบรรทุกประมาณ ๓.๘๐ เมตร ที่ผ่านมาก็ได้มีการตกลงกันกับหน่วยงานที่ตรวจซั่งน้ำหนักโดยถือเกณฑ์ตามที่ตกลงกันไว้คือ จะต้องบรรทุกอ้อยไม่ให้มีความสูงเกินกำหนด ๓.๘๐ เมตร และที่เป็นประเด็นปัญหาเข้าใจว่าเป็นการจงใจของเจ้าหน้าที่ ที่จะเข้าไปตรวจซั่งน้ำหนัก

รถบรรทุกอ้อยในไร่อ้อย และจับดำเนินคดีในรายที่เป็นเกษตรกรรายย่อยเพื่อเป็นการเตือนหรือทำให้เข็ดหลาบ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง และยอมรับว่าการให้ความอำนวยความสะดวกในการบรรทุกอ้อยในพื้นที่ มีการใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้รับความสะดวกและไม่ถูกตรวจซั้งและถูกดำเนินคดี ซึ่งวิธีการปฏิบัติเช่นนี้มีมายาวนาน แต่อย่างไรก็ตาม การนำตราซั้งลอยเข้าไปตรวจซั้งรถบรรทุกอ้อยในไร่อ้อย ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างตั้งใจ

๔. ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่รอบ ๆ โรงงานน้ำตาล พบว่า โรงงานน้ำตาลจะสร้างบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ไว้ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในโรงงานน้ำตาลที่ จำเป็นต้องใช้น้ำปริมาณมาก นอกจากนี้ยังมีการผันน้ำไปสู่อ้อยที่เป็นแปลงอ้อยของ โรงงานเอง และแปลงอ้อยของเกษตรกรรายอื่น ๆ โดยมีการเก็บค่าบริการในการสูบน้ำไปใช้ในแต่ละครั้งโดยคิดเป็น รายชั่วโมง

๕. ปัญหาด้านขาดการพัฒนาและการส่งเสริมด้านความรู้เกี่ยวกับการปลูกอ้อยจากรัฐบาล เนื่องจากพืชอ้อยเป็นพืชชนิดเดียวที่ขาดการส่งเสริมความรู้เรื่องการปลูก การพัฒนาสายพันธุ์ การบำรุงรักษา โดยเฉพาะเรื่องโรคต่าง ๆ การเก็บเกี่ยว และการตลาด ดังเช่นพืชไร่อื่น ๆ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งการส่งเสริมความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้ เกษตรกรจะเรียนรู้กันเอง ที่ผ่านมายังไม่เห็นว่ รัฐบาลจะให้ความสนใจแต่อย่างไร

เนื่องจากน้ำในภาคการเกษตรของจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่การทำไร่อ้อยจะอาศัย น้ำฝนจากธรรมชาติเป็นหลัก แต่การใช้ทรัพยากรน้ำในจังหวัดขอนแก่นมีความต้องการในการใช้น้ำในการ บริโภคและอุปโภคจำนวนมาก เนื่องจากมีจำนวนประชากรหนาแน่นในเขตเมือง และในเขตชนบทที่เป็น ชุมชนใหญ่ ดังนั้นแหล่งน้ำดิบจึงมีความสำคัญและความจำเป็น การที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจำนวน มาก อาจได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในอนาคต จึงเป็นความวิตกกังวลของชุมชน เช่นใน ชุมชนอำเภอบ้านไผ่ และอำเภอกัลยาศรี ที่มีความกังวลกับโครงการศูนย์กลางแห่งการขนส่งสินค้าแห่งที่ ๒ จากอำเภอมืองขอนแก่นไปสู่ภาคเหนือ รวมถึงนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เช่น คลัง กระจายน้ำมันภาคอีสาน และการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลกับโรงไฟฟ้าชีวมวลในเขตอำเภอบ้านไผ่ด้วย

๓. แนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเกี่ยวกับการเกษตรพืชอ้อยในอนาคต

เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่กว้างใหญ่ และเป็นพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมาก โดยมี โรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ถึง ๒ โรงงาน ปัญหาต่าง ๆ จึงไม่แตกต่างกับปัญหาของชาวไร่อ้อยในจังหวัดอื่น ๆ แต่ เนื่องจากมีโครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวลในเขตอำเภอบ้านไผ่ จึงเป็นประเด็นที่ แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งจะมีแนวทางในการแก้ปัญหาหรือข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) การแก้ปัญหาการเผาอ้อยในภาพรวมนั้น เกษตรกรชาวไร่อ้อยในจังหวัดขอนแก่น เห็นด้วย กับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโรงงานน้ำตาลให้สามารถคัดกรองอ้อยได้เพื่อที่จะได้นำอ้อยที่ตัดแบบทั้งต้นส่ง เข้าโรงงานได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนของการตัดอ้อย และค่าใช้จ่ายในการตัดอ้อยสด โดยที่ไม่ต้องพึ่งพารถ ตัดอ้อยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

๒) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ควรย้ายมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เนื่องจากสมาคมชาวไร่อ้อยในจังหวัดขอนแก่น ได้มีการผลักดันแนวคิดนี้มานานแล้ว แต่ยังไม่สำเร็จ

เนื่องจากความไม่แน่นอนของการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทย และขาดการผลักดันจากนักการเมือง

๓) กรมการขนส่งทางบก ควรพิจารณาเกี่ยวกับความยืดหยุ่นและการอะลุ่มอล่วยในกวดขันตรวจซังน้ำหนักรถบรรทุกอ้อยในถนนหลวง โดยควรกำหนดที่ความสูงของอ้อยที่บรรทุกเป็นหลัก แต่ถ้าพบว่ามีน้ำหนักเกิน ควรมีระบบตัดเตือนเพื่อให้มีการแก้ไขน้ำหนักเพื่อไม่ให้เกินกำหนดที่ตกลงกันไว้ก่อนที่จะดำเนินคดี เนื่องจากความจำเป็นเกี่ยวกับการที่ไม่สามารถคาดคะเนน้ำหนักอ้อยที่มาจากไร่ได้ ซึ่งจะเป็นผลดีกับเกษตรกรต่อไป และช่วงเก็บเกี่ยวอ้อยเป็นเพียงระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ ๓ เดือนในรอบ ๑ ปี เท่านั้น

นอกจากนี้การที่มีเจ้าหน้าที่นำตราซังลอยไปตรวจจับโดยมีพฤติกรรมซบถไปไล่ตรวจซังน้ำหนักถึงในพื้นที่ไร่อ้อย ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือประพฤตินิชอบได้ อาจเป็นบ่อเกิดให้มีการเรียกเงินค่าปรับเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ยังอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุจากการซบถบรรทุกอ้อยหนีรถเจ้าหน้าที่ที่ตามไล่จับได้

๔) รัฐบาลควรส่งเสริมการให้ทุนในการพัฒนาชาวไร่อ้อยเพื่อเพิ่มศักยภาพของการผลิตอ้อยให้ได้ปริมาณและคุณภาพ เช่นเดียวกับการส่งเสริมพืชไร่อื่น ๆ โดยสนับสนุนเป็นเงินที่ชัดเจนและไม่ควรมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการตัดอ้อยสด เนื่องจากปัญหาอ้อยไฟไหม้ควรแก้ไขที่ต้นเหตุมากกว่าที่จะมากวาดขันไม่ให้มีการเผาอ้อย ซึ่งมีความเป็นไปได้ยากหากยังไม่มีวิธีที่ดีกว่าการแก้ปัญหาในปัจจุบัน ดังนั้นการสนับสนุนชาวไร่อ้อยควรจะให้ทุนอุดหนุนอย่างเท่าเทียมกันทั้งการตัดอ้อยสดและอ้อยไฟไหม้

๕) การก่อสร้างโรงงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ควรให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ตั้งแต่การสำรวจ การวางแผน การดำเนินการ และให้มีการเฝ้าระวัง ทั้งนี้ต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เป็นจริงและถูกต้อง และมีการประชาสัมพันธ์ทุกขั้นตอน และควรมีการประเมินความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อม เช่น EIA และ การมีแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) Strategic Environmental Assessment ด้วย

๔.๑.๕ ผลกระทบของอุตสาหกรรมน้ำตาลในพื้นที่ภาคอีสาน จังหวัดนครราชสีมา

๑. สภาพทั่วไปของการปลูกอ้อยในจังหวัดนครราชสีมา

จังหวัดนครราชสีมาจัดว่าเป็นจังหวัดที่มีการปลูกอ้อยมากที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากมีพื้นที่และแหล่งน้ำหลายสาย ประกอบกับเป็นที่ราบสูงจึงเหมาะกับการปลูกอ้อย เกษตรกรชาวไร่อ้อยในจังหวัดนครราชสีมาส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง ใช้ทุนส่วนตัวและกู้ยืมเพื่อทำไร่อ้อย พื้นที่ปลูกอ้อยส่วนใหญ่เป็นที่ดอน ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทราย การเตรียมดินนิยมไถ ๓ ครั้ง พันธุ์อ้อยที่ใช้ส่วนใหญ่จะซื้อจากแหล่งอื่น และเป็นพันธุ์ K 88-92 พันธุ์อ้อยของเกษตรกร ๑ ไร่ สามารถนำไปปลูกได้ในพื้นที่โดยเฉลี่ย ๖.๓๔ ไร่ การปลูก การกำจัดวัชพืชและการเก็บเกี่ยวนิยมใช้แรงงานคน เกษตรกรใช้ปุ๋ยอินทรีย์น้อยมาก ส่วนใหญ่จะใช้ปุ๋ยเคมีสูตร 15-15-15 การกำจัดโรคและแมลงศัตรูพืช มีการใช้สารเคมีและวิธีกล (การใช้เครื่องมือกล) บ้างเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่จะปล่อยทิ้งไม่กำจัด การใช้น้ำจะใช้น้ำฝนเพียงอย่างเดียว วิธีการเก็บเกี่ยวนิยมใช้วิธีสางใบมากกว่าเผาใบ และจะเก็บเกี่ยวเมื่ออ้อยมีอายุโดยเฉลี่ย ๑๑.๑๗ เดือน ปัญหาที่เกษตรกรพบมากมีอยู่ ๗ ประเด็น ได้แก่

ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ภัยธรรมชาติ ขาดเงินทุน ราคาผลผลิตต่ำ จ่ายค่าขนส่งราคาสูง ขาดแรงงาน ปัญหาของเกษตรกรโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ความต้องการในการปลูกอ้อยที่อยู่ในระดับมากมี ๙ ประเด็น ได้แก่ การประกันราคา พันธุ์อ้อยที่เหมาะสมกับพื้นที่ ค่าจ้างแรงงานถูก การอำนวยความสะดวกในการขนส่ง แหล่งเงินทุน แหล่งรวบรวมและจำหน่ายผลผลิต ปัจจัยการผลิต การจัดสรรโควตาแก่เกษตรกรรายย่อย และการปรับปรุงบำรุงดิน ความต้องการในการปลูกอ้อยของเกษตรกรโดยภาพรวมอยู่ในระดับต้องการมาก ส่วนข้อเสนอแนะควรส่งเสริมความรู้ในการปลูกอ้อยให้แก่เกษตรกร จัดหาแหล่งน้ำ อำนวยความสะดวกในด้านการขนส่ง และแก้ไขปัญหาด้านการตลาดให้แก่เกษตรกร การปลูกอ้อยในจังหวัดนครราชสีมาจะนิยมปลูกกันในอำเภอสีคิ้ว และอำเภอครบุรี อำเภอสูงเนิน และอำเภอพิมาย พื้นที่ปลูกอ้อยของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จังหวัดนครราชสีมาที่มีพื้นที่ปลูกอ้อย ๙๔๓,๐๐๓ไร่ มีผลผลิตเฉลี่ย ๙.๐๕ ๑๑.๗๓ และ ๑๐.๔๖ ตันต่อไร่ ตามลำดับ ซึ่งผลผลิตอ้อยต่อไร่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนมีการปรับพื้นที่ปลูกลงในนาข้าวซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มกว่าพื้นที่ทำไร่

๒. สภาพปัญหาของชาวไร้อ้อยในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

๑. จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีการตัดอ้อยสดโดยการสางใบก่อนนำส่งเข้าโรงงานมากกว่าการเผาอ้อย เนื่องจากส่วนมากจะเป็นการใช้แรงงานในครัวเรือน โดยญาติพี่น้องช่วยกันตัดอ้อย นอกจากนี้ยังมีประเพณีในการเอาแรงกัน หมายถึง คนในชุมชนช่วยกันตัดอ้อยที่แปลงโดยวิธีสางใบออกก่อน มีการพึ่งพาแรงงานจากภายนอกเป็นจำนวนน้อย แต่ในรายที่เป็นเกษตรกรรายใหญ่จะมีการจ้างแรงงานจากที่อื่นรวมถึงแรงงานต่างชาติด้วย และยังมีการใช้รถตัดอ้อยเข้ามาช่วยในการตัดอ้อยแปลงใหญ่ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้การตัดอ้อยสดจะสามารถทำได้ดี แต่สิ่งที่เป็นปัญหาก็คือการทำความสะอาดแปลงปลูกอ้อยหลังการเก็บเกี่ยวโดยการเผาเศษใบอ้อยและกาบอ้อยที่ตกค้างในไร่ ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการไถพรวนดินและการใส่ปุ๋ยและยังเป็นการทำให้ดินร่วนไม่เป็นที่อาศัยของหนอนและแมลงที่เป็นศัตรูอ้อยได้ด้วย

๒. การขาดแหล่งเงินลงทุน เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ทำไร้อย่างอาศัยแรงงานในบ้านและมีพื้นที่ปลูกอ้อยไม่มากนัก แต่ก็มีมีความจำเป็นที่จะต้องหาทุนสำรองในการทำไร้อ้อย เนื่องจากการทำอ้อยต้องใช้เวลา ๑๐ ถึง ๑๑ เดือน จึงจะเก็บเกี่ยวได้ เป็นต้น

๓. ปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ทำอ้อยกับพื้นที่ทำนาข้าว เนื่องจากในบางพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มสามารถปลูกได้ทั้งอ้อยและนาข้าว ประกอบกับมีโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้น โรงงานน้ำตาลจึงมีความต้องการอ้อยจำนวนมากเพื่อนำมาป้อนยังโรงงาน จึงมีการจูงใจให้ชาวนาหันมาปลูกอ้อยแทนโดยการเสนอเงินจูงใจในการปลูกอ้อยใหม่ในราคาไร่ละ ๑,๔๐๐ บาท ในอนาคตถ้าชาวนาถูกเปลี่ยนเป็นไร้อ้อยมากขึ้นจะทำให้ข้าวหอมมะลิจากชาวนาปีมีปริมาณลดลง และทำให้สูญเสียที่ดินในการผลิตข้าวหอมมะลิมากยิ่งขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อราคาข้าวและราคาน้ำตาลทรายในอนาคตได้

๔. ปัญหาข้อกั่วงวลของเกษตรกรเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มในการตัดอ้อยสดที่ทางสมาคมชาวไร้อ้อยทั่วประเทศช่วยกันผลักดันให้ภาครัฐจ่ายเพิ่มตันละ ๑๒๐ บาท นั้น ปรากฏว่าปัจจุบันยังไม่ได้รับแต่

อย่างไร และทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังไม่มีคำตอบให้กับเกษตรกรชาวไร้อ้อย จึงยังเป็นข้อกั่วงวลและเป็นความหวังของเกษตรกร

๓. แนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเกี่ยวกับการเกษตรพืชอ้อยในอนาคต

๑. โรงงานน้ำตาลควรมีระบบคัดแยกใบอ้อยเพื่อเป็นการตัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดอ้อย นอกจากนี้ทางโรงงานจะได้เศษกาบใบอ้อยจำนวนมากที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมหาศาล ทั้งจากการนำไปผลิตเป็นพลังงาน ปุ๋ย และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ อีกหลายอย่าง

๒. ควรมีการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำเศษวัสดุจากต้นอ้อยไปพัฒนาต่อยอดสร้างชิ้นงาน หรือการนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร เนื่องจากวัสดุเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก หากต้นอ้อยสามารถสร้างคุณค่าและรายได้ให้กับเกษตรกรมากขึ้นในอนาคตปัญหาการเผาอ้อยอาจจะหมดไป

๓. เห็นด้วยกับแนวคิดการย้ายสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายจากกระทรวงอุตสาหกรรม ไปสังกัดกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อที่จะได้รวมหน่วยบริการที่เกี่ยวกับพืชอ้อยให้ไปอยู่ในสังกัดเดียวกันทั้งระบบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรชาวไร้อ้อยให้มีความยั่งยืนต่อไป

๔. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักรถบรรทุกอ้อยให้มีความเหมาะสม ควรมีการบริหารจัดการร่วมกันกับจังหวัดเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จระหว่างชาวไร้อ้อย และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสมบัติสาธารณะ เช่น ถนนหนทางที่จะไม่ถูกทำลายให้เสื่อมสภาพไปเร็วเพราะการบรรทุกมีน้ำหนักเกิน เป็นต้น

๔.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล

๔.๒.๑ การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาสาระที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับปัญหาในพื้นที่เป้าหมาย

จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถนำมาสังเคราะห์เพื่อสรุปได้ ดังนี้

ตารางสรุปประเด็นปัญหาที่พบในพื้นที่ต่าง ๆ

ประเด็นปัญหา	พื้นที่เป้าหมาย				
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดชลบุรี และระยอง	ภาคกลาง จังหวัด สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และนครปฐม	ภาคเหนือ จังหวัด กำแพงเพชร และ เพชรบูรณ์	ภาคอีสาน จังหวัด ขอนแก่น	ภาคอีสาน จังหวัด นครราชสีมา
๑. การเผาอ้อย	✓	✓	✓	✓	✓

๒. ขาดแคลน แรงงาน	✓	✓	✓		
๓. การต่ออายุ แรงงานต่างชาติ	✓	✓	✓		✓
๔. การแย่งชิงพื้นที่ ปลูกอ้อย					✓
๕. การแย่งชิง ทรัพยากรน้ำ				✓	
๖. การคัดค้านการ สร้างโรงงานน้ำตาล				✓	
๗. ด้านการขนส่ง			✓	✓	
๘. เกี่ยวกับอ้อยราคา ต่ำกว่าต้นทุน	✓	✓	✓	✓	✓
๙. ข้อกังวลเกี่ยวกับ เงินจูงใจตัดอ้อยสด	✓	✓	✓	✓	✓
๑๐. เกี่ยวกับตราซัง ลอย				✓	
๑๑. ด้านเงินลงทุน	✓	✓	✓	✓	✓
๑๒. การขาด องค์ความรู้เรื่องอ้อย	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางสามารถสรุปประเด็นที่พบว่าเป็นปัญหาหลักในพื้นที่ ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการเผาอ้อยเพื่อการเก็บเกี่ยวเข้าโรงงานน้ำตาล เนื่องจากการตัดอ้อยส่งโรงงานมีปัจจัยที่มีความยุ่งยากและมีต้นทุนสูง พบว่ามีปัญหาดังกล่าวทุกพื้นที่ สามารถอธิบายถึงสาเหตุได้ ดังนี้

๑) เกิดจากปัญหาการขาดแคลนคนงานในการตัดอ้อยสด เนื่องจากการตัดอ้อยสดมีความยากลำบากและใช้เวลานานและคนงานไม่นิยมรับจ้างตัดอ้อยสด

๒) การใช้แรงงานตัดอ้อยสดต้องเสียค่าจ้างสูงกว่าการตัดอ้อยไฟไหม้ถึง ๓ เท่า

๓) ปริมาณรถตัดอ้อยมีไม่เพียงพอกับจำนวนพื้นที่ไร่อ้อยของเกษตรกร มีราคาแพงและต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

๔) บางพื้นที่ไม่สามารถนำรถตัดอ้อยเข้าไปตัดอ้อยในไร่น้ำได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่คับแคบหรือต้นอ้อยมีลำต้นสูง ล้มทับกัน มีความยากลำบากต่อการนำรถตัดอ้อยเข้าไปตัด จึงต้องเผาเพื่อให้สามารถตัดอ้อยได้ง่ายขึ้น

๕) การเผาอ้อยเกิดจากไฟป่า จากการเผานาข้าว และจากผู้ไม่หวังดีลักลอบเผาอ้อย

๖) การเผาแปลงไร่อ้อยหลังจากที่มีการเก็บเกี่ยวอ้อยไปแล้วเพื่อทำความสะอาดแปลง การบำรุงรักษา ตลอดจนการป้องกันไฟป่าไหม้ต้นอ้อยอ่อนที่งอกจากต้นตอที่มีอายุยังไม่ถึง ๓ เดือน

อย่างไรก็ตามการเผาอ้อยก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นสาเหตุของ PM ๒.๕ และการสูญเสียเครดิตคาร์บอน เป็นการสร้างความรำคาญให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีการเผาอ้อย นอกจากนี้ยังทำให้อ้อยไฟไหม้มีราคาถูกกว่าอ้อยตัดสด

๒. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคอีสานบางพื้นที่ยังมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากคนในพื้นที่ไม่นิยมรับจ้างทำงานในไร่อ้อย เพราะการทำงานในไร่อ้อยมีความยากลำบาก เช่น อากาศร้อนอบอ้าวเนื่องจากต้องทำงานกลางแจ้งแดดในฤดูร้อน มีอาการคันจากขนอ้อยที่ปลิวมาติดตามร่างกาย และการต้องใช้กำลังมาก มีความเสี่ยงอันตรายจากอากาศร้อนจัด หรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานในไร่อ้อย

๓. ปัญหาจากการต่ออายุใบอนุญาตเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่อ้อยเป็นภาระที่ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติให้กับหน่วยงานราชการ เป็นการจูงใจให้ลูกจ้างอยู่ทำงานต่อเพื่อไม่ต้องหากคนงานใหม่ ซึ่งนอกจากภาระการจ่ายเงินแล้ว การต่อใบอนุญาตของแรงงานต่างชาติยังมีความยุ่งยากและมีหลายขั้นตอน ทำให้ผู้ประกอบการไร่อ้อยได้รับความลำบากต่อการดูแลคนงานต่างชาติ

๔. ปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ในการปลูกอ้อยอาจมองว่าไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่ในด้านการสร้างความสมดุลระหว่างนาข้าวกับไร่อ้อย อาจส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศมีราคาสูง และราคาอ้อยตกต่ำ ทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยต้องแบกรับต้นทุนในการปลูกอ้อยสูงแต่ราคาอ้อยต่ำ เป็นต้น

๕. การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ หรือการใช้น้ำในการทำไร่อ้อยถือว่าเป็นปัญหาอย่างมากในภาคต่าง ๆ ที่มีการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในพื้นที่ โดยสามารถแยกประเภทของปัญหา ดังนี้

๑) การแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและเกษตรกรที่ปลูกพืชอย่างอื่น เช่น นาข้าว หรือแม้แต่เกษตรกรชาวไร่อ้อยด้วยกันที่อยู่ในเขตส่งน้ำของชลประทาน ซึ่งพบว่าปัญหาดังกล่าว สามารถยุติได้โดยการตกลงกันระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

๒) ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในกรณีที่มีการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลใหม่ ที่จะดำเนินการในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ที่เป็นประเด็นปัญหาที่ชุมชนเกรงว่า การก่อสร้างโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่จะใช้น้ำจำนวนมาก ทำให้น้ำประปาขาดน้ำดิบในการจ่ายน้ำให้กับประชาชน ทำให้ชุมชนขาดน้ำที่ใช้ในการบริโภคและอุปโภค

อย่างไรก็ตามความต้องการใช้น้ำของโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในปัจจุบัน ยังพบว่าโรงงานน้ำตาลมีความต้องการใช้น้ำจำนวนมากเพื่อให้ใช้ในกระบวนการหีบอ้อย และใช้น้ำเพื่อการปลูกอ้อยของโรงงานเอง และบริการให้กับเกษตรกรที่อยู่รอบ ๆ โรงงาน

๖. ปัญหาการคัดค้านการสร้างโรงงานน้ำตาลในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากชุมชนไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลใหม่ในเขตอำเภอบ้านไผ่ที่มีโครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลของบริษัทเอกชนที่รัฐบาลให้การสนับสนุน เพราะเขตที่ตั้งของโรงงานดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ต้นน้ำ ที่เรียกว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำแก่งละว้า” ที่มีระบบนิเวศน์เชื่อมโยงไปถึงอำเภอโนนศิลา และอำเภอชนบท ชุมชนดังกล่าวเกรงว่าถ้ามีการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวลเกิดขึ้น จะกระทบกับระบบนิเวศน์ รวมไปถึงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเสียหาย มีผลกระทบทางลบเป็นวงกว้าง และอาจมีผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในอนาคตได้

๗. ปัญหาด้านการขนส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาล เป็นปัญหาที่เกิดจากแปลงปลูกอ้อยของเกษตรกรบางพื้นที่อยู่ห่างจากโรงงานน้ำตาล เช่น ในจังหวัดกำแพงเพชร มีโรงงานน้ำตาลที่อยู่ห่างไกล มีระยะทาง มากกว่า ๑๐๐ กิโลเมตร และในพื้นที่อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น มีพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณอ้อยเกินโค้วตาของโรงงานน้ำตาลที่อยู่ในพื้นที่ จึงต้องส่งอ้อยไปขายให้กับโรงงานที่อยู่ในจังหวัดอื่น แต่การส่งอ้อย

ไปขายในพื้นที่อื่น ทางโรงงานได้สนับสนุนค่าขนส่งอ้อยจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรด้วย เช่นในกรณีของโรงงานน้ำตาลพิมาย เป็นต้น

๘. ปัญหาเกี่ยวกับราคาอ้อยต่ำกว่าต้นทุนในการปลูก เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่าราคาอ้อยในปัจจุบันเมื่อเทียบกับการลงทุนแล้วยังต่ำกว่าต้นทุนในการปลูกอ้อยตลอดจนการเก็บเกี่ยวนำผลผลิตสู่โรงงานน้ำตาล เช่นในปี ๒๕๖๖ ราคาอ้อยตันละ ๑,๐๖๐ บาท ถึง ๑,๑๓๘.๖๕ บาท ที่ความหวาน ๑๐ ซีซีเอส ถือว่ายังได้ราคาต่ำ ซึ่งราคาที่เหมาะสมจะเป็นในความหวานที่ ๑๐ ซีซีเอส จะต้องไม่ต่ำกว่า ๑,๔๘๔ บาทต่อ ๑ ตัน จึงจะถือว่าราคาอ้อยมีความคุ้มกับต้นทุน

๙. ปัญหาข้อกังวลเกี่ยวกับเงินจูงใจตัดอ้อยสด ตามที่สมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศมีการเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินเพิ่มให้กับเกษตรกรที่ตัดอ้อยสดเข้าโรงงานน้ำตาล เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเลิกการเผาอ้อยหันมาตัดอ้อยสดกันมากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการเกิดฝุ่น PM ๒.๕ ซึ่งเงินดังกล่าวชาวบ้านเรียกกันว่า “เงินตามอ้อยสด” ที่ผ่านมารัฐบาลได้จ่ายให้ชาวไร่เรียบร้อยแล้ว แต่ปี ๒๕๖๖ ยังไม่มีการจ่ายแต่อย่างใด จึงเป็นข้อกังวลใจของเกษตรกรว่ารัฐบาลจะจ่ายหรือไม่ เนื่องจากเป็นความหวังของเกษตรกรที่จะได้รับเงินเพิ่มจากการทำไร่อ้อยเพื่อมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

๑๐. ปัญหาเกี่ยวกับตราชั่งลอย ตราชั่งลอยหมายถึง ตราชั่งที่ใช้ชั่งน้ำหนักบรรทุกทุกของกรมการขนส่งทางบกที่สามารถติดตั้งในรถยนต์ของทางราชการได้และนำไปตรวจชั่งรถบรรทุกนอกสถานีชั่งน้ำหนักที่เป็นประจำอยู่ตามถนนสายหลัก กรณีการใช้ตราชั่งลอยดังกล่าวเพื่อไปตรวจชั่งน้ำหนักบรรทุกอ้อยตามถนนในไร่อ้อยเกิดขึ้นที่จังหวัดขอนแก่น และเป็นปีแรกที่มีการนำตราชั่งลอยไปใช้ในจังหวัดขอนแก่น ทำให้ชาวไร่อ้อยมีความกังวลหรือความกลัวที่จะถูกตรวจชั่งน้ำหนักนอกถนนหลวง เพราะถึงแม้ว่าการบรรทุกอ้อยจะมีการบรรทุกที่สามารถกำหนดความสูงของการบรรทุกได้ แต่ไม่สามารถควบคุมได้ว่าการบรรทุกความสูงตามข้อกำหนดนั้นจะได้น้ำหนักเท่าไร (ความสูงที่ไม่เกิน ๓๘๐ เซ็นติเมตร) จึงมีความเสี่ยงที่จะมีน้ำหนักเกิน ถ้าการตรวจชั่งพบว่ามีการบรรทุกอ้อยเกินน้ำหนักก็จะถูกปรับเป็นเงินหรือถูกดำเนินคดี ซึ่งสร้างเสียหายให้กับเกษตรกรจำนวนมาก หากมีเหตุการณ์เช่นนี้บ่อย ๆ จะสร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนและเป็นเหตุให้นำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคตได้

๑๑. ปัญหาด้านเงินลงทุนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนตั้งแต่กระบวนการปลูกอ้อยจนถึงฤดูเก็บเกี่ยว ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมจากโรงงานน้ำตาลเป็นหลัก หรือการกู้ยืมจากธนาคารทั่วไป และการกู้ยืมจากภาคเอกชน ซึ่งการกู้ยืมจากโรงงานหรือภาคเอกชนจะต้องจ่ายดอกเบี้ยค่อนข้างสูง เนื่องจากการปลูกอ้อยยังไม่ได้เงินสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นการบริหารจัดการเรื่องการเงินแก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยผ่านทางสมาคมชาวไร่อ้อยและทางโรงงานน้ำตาลและทุนที่จำเป็นในการทำไร่อ้อย นอกจากทุนในการปลูกอ้อยแล้ว ยังรวมถึงเงินทุนที่จัดซื้อรถตัดอ้อย หรือเครื่องมืออื่น ๆ เช่น รถแทรกเตอร์ รถคีบอ้อย เป็นต้น ถึงแม้การกู้ยืมในการลงทุนเหล่านี้อาจจะกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือการรับรองจากทางโรงงานน้ำตาลด้วยเช่นกัน

๑๒. ปัญหาการขาดองค์ความรู้เรื่องอ้อย เป็นความรู้สึกร่วมของประชาชนที่มีอาชีพปลูกอ้อย เนื่องจากที่ผ่านมาการส่งเสริมความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอ้อย ขาดการช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่ชาวไร่อ้อยจะเรียนรู้กันเอง มีการพัฒนากันโดยอาศัยประสบการณ์อย่างยาวนานของเกษตรกร หากหน่วยงานรัฐบาลให้การส่งเสริมสนับสนุนจะสามารถพัฒนาคุณภาพของอ้อยได้มากกว่านี้ เช่น การวิจัยพัฒนาสายพันธุ์ การพัฒนานวัตกรรมเกี่ยวกับการปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว และการสร้างมูลค่าให้กับต้นอ้อย เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพราะ หน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลอยู่ในสังกัดกระทรวง

อุตสาหกรรมที่เน้นเฉพาะการพัฒนาเชิงอุตสาหกรรม จึงขาดการพัฒนาด้านอื่นที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องอ้อย

๔.๒.๒ การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาในพื้นที่เป้าหมาย

จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถนำมาสังเคราะห์เพื่อสรุปแนวทางการแก้ปัญหาของเกษตรกรชาวไร่อ้อยในภาพรวม ดังนี้

ตารางการสรุปแนวทางการแก้ปัญหาของเกษตรกรชาวไร่อ้อย

แนวทางการแก้ไข ปัญหาของชาวไร่อ้อย	พื้นที่เป้าหมาย				
	ภาค ตะวันออก จังหวัดชลบุรี และระยอง	ภาคกลาง จังหวัด สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และนครปฐม	ภาคเหนือ จังหวัด กำแพงเพชร และ เพชรบูรณ์	ภาคอีสาน จังหวัด ขอนแก่น	ภาคอีสาน จังหวัด นครราชสีมา
๑. การย้ายสังกัดของ สำนักงานคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลมาอยู่ใน กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	✓	✓	✓	✓	✓
๒. การสร้างระบบ คัดแยกอ้อยในโรงงาน น้ำตาล	✓	✓	✓	✓	✓
๓. การแก้ไขแนวทาง ปัญหาเรื่องการต่ออายุ แรงงานต่างชาติ	✓	✓	✓		✓
๔. การสนับสนุนเงิน ช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดย หน่วยงานภาครัฐ	✓	✓	✓	✓	✓
๕. การมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อการสร้าง โรงงาน				✓	
๖. ใช้หลักรัฐศาสตร์ ในการบริหารด้านการ ขนส่งอ้อย			✓	✓	
๗. ขอให้หน่วยงาน ราชการเลิกใช้ตราชั่งลอย ในพื้นที่ไร่อ้อย				✓	

แนวทางการแก้ไข ปัญหาของชาวไร่อ้อย	พื้นที่เป้าหมาย				
	ภาค ตะวันออก จังหวัดชลบุรี และระยอง	ภาคกลาง จังหวัด สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และนครปฐม	ภาคเหนือ จังหวัด กำแพงเพชร และ เพชรบูรณ์	ภาคอีสาน จังหวัด ขอนแก่น	ภาคอีสาน จังหวัด นครราชสีมา
๘. ภาครัฐควรร ส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้ เรื่องอ้อยและผลิตภัณฑ์ จากอ้อย	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางสามารถสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาของเกษตรกรชาวไร่อ้อยในภาพรวม ดังนี้

๑. การย้ายสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มาอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แนวทางการย้ายสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมาอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ควรอยู่ในการกำกับควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายควรมีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตั้งแต่การพัฒนาพืชอ้อย การเก็บเกี่ยว การขนส่ง คุณภาพน้ำตาล และการจำหน่าย ตลอดจนการต่อยอดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากต้นอ้อย อีกทั้งการจัดการเกี่ยวกับเงินทุน หรือการจัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความราบรื่น เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน่วยงานในสังกัดที่มีภารกิจในการพัฒนาด้านการเกษตรอย่างครบวงจร ตลอดจนการพัฒนาพืชเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตามในส่วน of โรงงานน้ำตาลควรอยู่ในการกำกับดูแลภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป เพื่อให้มีการควบคุมมาตรฐานโรงงานให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล และไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ โรงงาน

๒. การสร้างระบบคัดแยกอ้อยในโรงงานน้ำตาล

การสร้างระบบคัดแยกอ้อยในโรงงานน้ำตาล เป็นแนวคิดที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยเสนอแนะและมีความเห็นตรงกันว่า หากโรงงานน้ำตาลสามารถติดตั้งระบบคัดแยกอ้อยภายในโรงงานได้ จะสามารถแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเผาอ้อยได้มากที่สุด และส่งผลให้เกษตรกรสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวอ้อยจำนวนมาก การสร้างระบบคัดแยกอ้อยระหว่างต้นอ้อยและสิ่งเจือปนต่าง ๆ ที่มาจากการตัดอ้อย จะช่วยให้เกษตรกรสามารถตัดอ้อยทั้งต้นแล้วนำส่งโรงงานได้โดยง่าย ด้วยการใช้เครื่องมือตัดอ้อยที่สามารถพัฒนาโดยใช้เทคโนโลยีภายในประเทศและนำส่งโรงงานที่สามารถคัดแยกอ้อยได้ จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการผลิตของโรงงานน้ำตาล

เศษวัสดุที่ได้จากอ้อยยังสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิง และสามารถนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ใบอ้อยแปรรูปเป็นภาชนะต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้พลาสติกได้อีกด้วย

หากการพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลให้สามารถคัดแยกต้นอ้อยภายในโรงงานได้ จะลดความจำเป็นในการใช้รถตัดอ้อยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้ เป็นการช่วยลดการเสียดุลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรถตัดอ้อยที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจสามารถพัฒนาให้นำไปใช้ในด้านอื่น ๆ ได้ต่อไป

๓. การแก้ไขแนวทางปัญหาเรื่องการต่ออายุแรงงานต่างชาติ

การแก้ไขแนวทางปัญหาเรื่องการต่ออายุแรงงานต่างชาติ เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและละเอียดอ่อน คงต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา แต่ในมุมมองของเกษตรกรชาวไร่อ้อยเห็นว่ารัฐควรมีแนวนโยบายในการดำเนินการเกี่ยวกับคนงานต่างชาติในภาคการเกษตรให้มีความยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการ โดยให้มีขั้นตอนที่ง่ายต่อการปฏิบัติไม่ซับซ้อนและเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก เพราะผู้ประกอบการภาคการเกษตรมีภาระและค่าใช้จ่ายในการทำการเกษตรค่อนข้างสูงและผลกำไรที่ได้ยังน้อยอยู่เมื่อเทียบกับผู้ประกอบการประเภทอื่น ๆ

๔. การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยหน่วยงานภาครัฐ

การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยที่ผ่านมาเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐยังไม่มี การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยตรง เช่น การหักเงินอ้อยไฟไหม้ นำไปจ่ายให้อ้อยตัดสด และการให้เงินจูงใจในการตัดอ้อยสดของรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้กับชาวไร่อ้อยด้วยกันเอง เนื่องจากปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นของชาวไร่อ้อย หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม ยังผลักภาระให้กับเกษตรกรแก้ปัญหากันเอง โดยเฉพาะปัญหาของการเผาอ้อยซึ่งเกษตรกรไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าภาครัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยอย่างเป็นรูปธรรมและทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยนำเงื่อนไขการเผาอ้อยมาเป็นหลักคิดคำนวณการจ่ายเงิน และควรสนับสนุนเงินทุนโดยจ่ายให้กับเกษตรกรตั้งแต่ต้นฤดูการผลิต เพื่อเป็นการบรรเทาค่าใช้จ่ายของเกษตรกรได้ตรงตามสถานการณ์ เป็นการส่งเสริมเกษตรกรชาวไร่อ้อยเช่นเดียวกับเกษตรกรอื่น เช่น ชาวนา และชาวสวนยางพารา เป็นต้น

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการสร้างโรงงานในกรณีของจังหวัดขอนแก่น

ในกรณีของอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การก่อสร้างโรงงานในพื้นที่ต้นน้ำหรือแหล่งน้ำ ควรต้องมีการประเมินความเสี่ยงทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผ่านกระบวนการประเมินจากชุมชนอย่างแท้จริง และควรปรึกษารื้อกับชุมชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณาอนุญาตจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนทราบอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง

๖. ใช้หลักรัฐศาสตร์ในการบริหารด้านการขนส่งอ้อย

การบริหารด้านการขนส่งอ้อยในพื้นที่แต่ละจังหวัด ควรมีการใช้หลักทางรัฐศาสตร์ ในการแก้ปัญหาด้านการขนส่งอ้อยในพื้นที่ โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด หรือภูมิภาค ที่มีเส้นทางการลำเลียงขนส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาล เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติไม่ให้เสียหาย เช่น การตกลงกันเรื่องส่วนสูงของอ้อยที่บรรทุกกว่าควรสูงได้เท่าไร น้ำหนักเท่าใดที่จะพอรับได้ว่ามีค่าเฉลี่ยในระดับที่ไม่เกินหลักกฎหมาย และควรมีระบบการเตือนหรือการให้โอกาสกับรถบรรทุกที่มีแนวโน้มว่าจะมีการบรรทุกเกินน้ำหนักที่ได้ตกลงกันไว้

๗. ขอให้หน่วยงานราชการเลิกใช้ตราขังลอยในพื้นที่ไร่อ้อย

การที่เจ้าหน้าที่นำตราชั่งลอยเข้าไปในพื้นที่ไร่อ้อยที่ไม่ใช่เขตถนนหลวง ประชาชนมองว่าการกระทำเช่นนั้นมีความไม่เหมาะสม มีความเสี่ยงต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจมีการเรียกเก็บเงินหรือค่าปรับกันเองโดยมิชอบ และไม่มีควมจำเป็นแต่อย่างใดในการกระทำเช่นนั้น เนื่องจากการบรรทุกอ้อยมีความยากลำบากในการคำนวณค่าน้ำหนักด้วยการคาดคะเน จึงเป็นที่มาของการตกลงกันด้วยความสูงของการบรรทุกและการขนส่งอ้อยในแต่ละฤดูมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่เกิน ๑๐๐ วัน

ดังนั้น ความเห็นของประชาชนในพื้นที่เห็นว่า การนำรถตราชั่งลอยไปตรวจชั่งนอกพื้นที่สถานีชั่งน้ำหนักจึงควรให้มีการยกเลิก เพราะเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๘. ภาครัฐควรส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อย

การพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อยมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย ตั้งแต่การพัฒนาสายพันธุ์ การบำรุงรักษา ปุ๋ย และ ยา ต่าง ๆ ไปจนถึงการเก็บเกี่ยว ผลผลิตจากอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีนวัตกรรม และพัฒนาเป็นเทคโนโลยีที่สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดให้กับประชาชนได้อย่างยั่งยืน

๔.๓ การวิเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

๔.๓.๑ การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (Office of the Cane and Sugar Board) กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมดูแล กิจการอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบ และมีประเด็นที่ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ควรย้ายสังกัดไปขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์องค์กรโดยการนำทฤษฎีการวิเคราะห์ SWOT (Swot Analysis) มาวิเคราะห์องค์กร เพื่อเปรียบเทียบความเหมาะสมและความน่าจะเป็นในการย้ายสังกัดจากเดิมไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๑. การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

๑) เป็นหน่วยงานราชการมีฐานะเป็นกรมที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และมีหน่วยงานในพื้นที่ครอบคลุมทุกจังหวัดที่มีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่และพื้นที่การปลูกอ้อยของประเทศ จึงมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานราชการ บุคลากร งบประมาณ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลตามหลักบริหารราชการแผ่นดิน และมีระบบสายการบังคับบัญชาตามโครงสร้างของทางราชการ สามารถขับเคลื่อนงานให้เป็นไปตามนโยบายของทางราชการตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างสมบูรณ์

๒) มีเครือข่ายที่มาจากภาคประชาชนโดยจดทะเบียนเป็นสมาคม ที่เรียกว่า “สมาคมชาวไร่อ้อย” อยู่ครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดที่มีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่และพื้นที่การปลูกอ้อยของประเทศ

๓) เป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหาร มีกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ

๔) ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณจากภาคเอกชน ทำให้เอื้อต่อการบริหารงาน

๕) มีความเชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบความบริสุทธิ์ของน้ำตาลทราย วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง การใช้และการจำหน่ายภายในประเทศและต่างประเทศ

๖) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

๒. จุดอ่อน (Weaknesses)

๑) มีอัตราข้าราชการน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนการจ้างมาจากภาคเอกชน ทำให้สัดส่วนของบุคลากรส่วนใหญ่หนักไปทางภาคเอกชน มีผลต่อการให้บริการระหว่างการให้บริการกับภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของงบประมาณกับประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนการจัดทำแผนงานในการพัฒนางานอาจเน้นหนักไปตามเสียงเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนมากกว่าภาคราชการหรือการบริการประชาชน

๒) การที่สังกัดอยู่ในกระทรวงอุตสาหกรรมแต่ภารกิจไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนาควบคุมดูแลงานด้านอุตสาหกรรม ตลอดจนมาตรฐานต่าง ๆ ของโรงงาน นอกจากการตรวจสอบคุณภาพน้ำตาลทราย ทำให้ไม่ได้มีหน้าที่ในการดูแลงานด้านอุตสาหกรรม จึงเท่ากับเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น ไม่มีความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมาสังกัดในกระทรวงอุตสาหกรรมอีกต่อไป

๓) งานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ผลผลิตถัดต่อเนื่อง และการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการณ์ตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักร เมื่อมองในภาพรวมแล้วจะเห็นว่า งานเหล่านี้ควรเป็นงานที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับด้านการเกษตรทั้งสิ้น

๓. โอกาส (Opportunities)

๑) สามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

๒) ได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์กร เนื่องจากเครือข่ายสมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศมาจากตัวแทนของคนในหลายอาชีพ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น คหบดีที่มีฐานะในชุมชน และข้าราชการจากหลายสาขา ทำให้ประสานความร่วมมือได้ในหลายมิติ

๓) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาคเอกชนจำนวนมาก เนื่องจากมีลูกค้าที่เป็นบริษัท โรงงาน และสถานประกอบการจำนวนมากที่มีความจำเป็นต้องใช้น้ำตาลทรายในกระบวนการผลิต

๔. อุปสรรค (Threats)

๑) หน่วยงานที่สังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจไม่ให้ความสำคัญ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน

๒) ประชาชนทั่วไปยังมีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลเอื้อประโยชน์ให้กับโรงงานน้ำตาลมากกว่าการให้ความสำคัญกับประชาชน

๓) เป็นหน่วยงานระดับกรมที่มีขนาดเล็ก ผู้บริหารระดับสูงอาจไม่ให้ความสนใจ และเห็นว่าหน่วยงานนี้เป็นทางผ่านที่จะนำไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า การทุ่มเทและความตั้งใจแก้ปัญหาจึงอาจมีน้อย ทำให้ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้รับการแก้ไขด้วยดี

๔.๓.๒ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis) ของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ต่อการเปลี่ยนแปลงกระทรวงที่สังกัด

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อความเห็นให้มีการเปลี่ยนแปลงกระทรวงที่สังกัดในกระทรวงอุตสาหกรรมมาอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทางที่สอดคล้องกันโดยสามารถสรุปได้ดังนี้

สรุป ตารางผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ระดับความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร	ระดับอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร	ความเป็นไปได้ที่จะขัดขวางหรือเป็นอุปสรรค	โอกาสในการส่งเสริม	มีอิทธิพลต่อแนวทางบริหารจัดการ
๑. เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน	สูง	ต่ำ	ต่ำ	สูง	ต่ำ
๒. ประชาชนทั่วไป	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
๓. เครือข่ายสมาคม	สูง	สูง	ต่ำ	สูง	สูง
๔. โรงงาน	ต่ำ	ต่ำ	สูง	ต่ำ	สูง
๕. นักวิชาการ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
๖. นักการเมืองท้องถิ่น	สูง	สูง	สูง	สูง	สูง
๗. นักการเมืองระดับชาติ	ต่ำ	สูง	สูง	สูง	สูง

จากข้อมูลที่ได้สรุปในตาราง สามารถอธิบายความเห็นโดยรวม ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่วนใหญ่มีความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงสูง ระดับอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรอยู่ในระดับต่ำ และพร้อมที่จะสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากจะสามารถยกระดับความเป็นองค์กรให้ดีขึ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากไม่สามารถที่จะเสนอแนวทางต่าง ๆ ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ จึงต้องรอโอกาสการผลักดันจากเครือข่าย หรือนักการเมืองที่จะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้

๒) ประชาชนทั่วไปมักจะให้ความเห็นว่า ไม่เห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ร่วมแต่อย่างใด

๓) เครือข่ายของสมาคมชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีความสนใจต่อแนวคิดต่อการเปลี่ยนแปลงสูง และมีความตั้งใจผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเป็นมีผลได้ผลเสียโดยตรงต่อห่วงโซ่อุปทานน้ำตาล และต้องการให้เกิดการพัฒนาอย่างรอบด้าน

๔) โรงงานน้ำตาลมีความสนใจในการเปลี่ยนแปลงต่ำ แต่มีอิทธิพลสูง เนื่องจากเป็นหนึ่งในคณะกรรมการหลายคณะ และสามารถก่อให้เกิดอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงได้

๕) นักวิชาการมีสองฝ่ายที่อยู่ในสถานการณ์และอยู่นอกสถานการณ์ สำหรับนักวิชาการที่อยู่ในสถานการณ์รู้ความเป็นมาเป็นไปของกลไกในองค์กรและกระบวนการแก้ไขกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมองว่าการบริหารจัดการเกี่ยวกับห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลเอื้อประโยชน์และให้อำนาจทางโรงงานน้ำตาลมากเกินไป

๖) นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกระแสการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากส่วนมากมีอาชีพทำไร่ อ้อยและเป็นกลุ่มเดียวกับเครือข่ายสมาคมชาวไร่อ้อย จึงมีความคิดสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

๗) นักการเมืองระดับชาติ มีความสนใจในการเปลี่ยนแปลงต่ำ แต่มีอิทธิพลสูง สามารถที่จะสนับสนุนหรือให้การคัดค้านแนวคิดการเปลี่ยนแปลงได้ และสามารถดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับสูง ถ้าหากเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นมีประโยชน์ต่อฐานเสียงของตน

จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ไปสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น จะเห็นว่า กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงนี้มากกว่ากลุ่มที่ไม่เห็นด้วย และส่วนใหญ่เห็นว่าจะเป็นการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุป

ประเทศไทยมีการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ แผ่นดิน สภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกพืชทางการเกษตร และโดยพื้นฐานแล้วประชาชนในประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนมาก ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นธุรกิจที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศในอันดับต้นๆ และประเทศไทยที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมน้ำตาลที่มีศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก เป็นอันดับ ๒ รองจากบราซิล ทั้งยังได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งอยู่ในเอเชียซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความต้องการบริโภคน้ำตาลสูง แต่ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมน้ำตาลยังถือเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีความอ่อนไหวต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากกรณีการดำเนินงานของบริษัทน้ำตาลบางแห่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินธุรกิจ

กระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาล จะต้องมีการส่งเสริมให้นำเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการดำเนินงานตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หรือห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนอย่างรอบด้าน โครงการวิจัยนี้จึงสนใจที่จะศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน และนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน ตามหลักการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) ปัญหาด้านอุตสาหกรรมเกษตรที่เกิดจากห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลยังปรากฏเป็นประเด็นในหลายพื้นที่ และยังไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการยุติปัญหาดังกล่าวได้แต่อย่างใด กรณีปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ที่ยังไม่ปรากฏในรายงานวิจัยของหน่วยงานใดมาก่อน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เห็นปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน
๓. เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ขั้นตอนที่ ๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

ขั้นตอนที่ ๓ การสังเกต (Observation)

การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและค้นคว้าเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ

พื้นที่ในการวิจัย

๑. พื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคตะวันออก ได้แก่ อำเภอลวกแดง จังหวัดระยอง และอำเภอบ้านบึง และอำเภอนนทบุรี จังหวัดชลบุรี
๒. พื้นที่ ภาคกลาง ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอท่าม่วง อำเภอพนมทวน อำเภอห้วยกระเจา จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี และ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
๓. พื้นที่แหล่งปลูกอ้อย หรือโรงงานน้ำตาล ในพื้นที่ ภาคเหนือตอนใต้ ได้แก่ อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร และ อำเภอเบ็ญจมพิตร และอำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์
๔. พื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ อำเภอครบุรี และอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา อำเภอ น้ำพอง อำเภอหนองเรือ และอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น

ผลการวิจัย

๑. สภาพทั่วไป

อ้อยเป็นพืชที่ปลูกง่าย สามารถทนทานต่อสภาพแวดล้อมที่แปรปรวน เช่น สภาพน้ำท่วม หรือ แห้งแล้ง เป็นต้น การปลูกอ้อยเพียงเพื่อให้ขึ้นนั้น ทำได้ไม่ยากนัก แต่การปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตสูง และคุณภาพดีด้วยทำได้ค่อนข้างยาก ผู้ปลูกจะต้องมีทั้งความรู้ และเงินทุนอย่างพอเพียงการปลูกอ้อยในภาคกลาง พวกที่หาบจะวางท่อนพันธุ์ในเรื่องอีกพวกหนึ่งใช้จอบกลบตามการปลูกอ้อยในภาคกลาง พวกที่หาบจะวางท่อนพันธุ์ในเรื่องอีกพวกหนึ่งใช้จอบกลบตามความสำเร็จของการทำไร่อ้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ตัวเกษตรกรเอง เพราะทุกสิ่งทุกอย่าง ล้วนขึ้นอยู่กับตัวเกษตรกรทั้งสิ้น นับตั้งแต่การตัดสินใจเลือกทำเลพันธุ์ และการปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ที่สำคัญที่สุดคือ ทำเล ถ้าทำเลไม่เหมาะก็อาจประสบกับการขาดทุน หรือไม่ก็ได้ผลดีเท่าที่ควร ความจริงคำว่า "ทำเล" มีความหมายกว้าง ซึ่งอาจรวมถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมของบริเวณนั้นด้วย ซึ่งจะได้กล่าวโดยลำดับ การปลูกอ้อยต้องคำนึงถึงสภาพพื้นที่ต้องเป็นที่น้ำไม่ท่วมตลอดทุกฤดูกาล น้ำท่วมระยะสั้นอาจทำให้การเจริญเติบโตลดลง เป็นผลให้ผลผลิตลดลงด้วย ถ้าน้ำท่วมเป็นเวลานาน อ้อยอาจตาย นอกจากนี้ต้องไม่เป็นที่ลาดชันเกินไป เพราะนอกจากจะไม่สะดวกต่อการใช้เครื่องมือแล้ว ยังทำให้ดินพังทลายเมื่อมีฝนตกมากอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึง การคมนาคมสะดวก มีถนนหนทางที่ใช้สัญจรไปมาได้สะดวกทุกฤดูกาล และถนนนั้นจะต้องสามารถรับน้ำหนักรถบรรทุกอ้อยได้ด้วย มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขนส่งอ้อย การปลูกอ้อยต้องมีทำเลที่ไม่ห่างไกลจากโรงงาน ไร่ที่อยู่ใกล้โรงงาน

มากกว่าย่อมได้เปรียบ ทั้งในด้านการขนส่ง และติดต่อ ไร้อ้อยควรอยู่ห่างจากโรงงานไม่เกิน ๓๐ กิโลเมตร นอกจากปัจจัยตามที่กล่าวแล้ว จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีก ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า การเลือกทำเลทำไร้อ้อย เป็นไปอย่างเหมาะสม ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ สภาพของดินต้องมีเนื้อดินลึกลึกอย่างน้อย ๘๐ เซนติเมตร เพราะอ้อย เป็นพืชอายุยืน และหยั่งรากลึก นอกจากนี้ต้องเป็นดินที่มีการระบายน้ำดีอีกด้วย และที่สำคัญดินต้องมีความอุดมสมบูรณ์ปานกลางถึงค่อนข้างดี จึงจะทำให้การปลูกอ้อยได้ผลดี ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงมาก ๆ เช่น ป่าเปิดใหม่ แม้ว่าจะได้น้ำหนักมาก แต่ก็มีปัญหาเรื่องอ้อยมีความหวานต่ำ และปัจจัยที่สำคัญคือ อ้อยต้องการน้ำฝนหรือน้ำชลประทานอ้อยเป็นพืชต้องการน้ำมาก ถ้าเป็นน้ำฝนต้องไม่น้อยกว่าปีละ ๑,๕๐๐ มิลลิเมตร และต้องมีการกระจายดี โดยเฉพาะ ในระยะที่อ้อยกำลังเจริญเติบโต ถ้าที่ใดมีฝนตกน้อย หรือฝนกระจายไม่ดีจะต้องมีน้ำชลประทานช่วย นอกจากนี้ต้องมีระยะที่ขาดฝน และอากาศหนาว เพื่อให้อ้อยแก่และสุก ปัจจัยอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวแล้วก็คือ แสงแดด และอุณหภูมิ อ้อยเป็นพืชต้องการแสงแดดจัดตลอดเวลา ตั้งแต่ปลูกจนถึงเก็บเกี่ยว ดังนั้นบริเวณที่ได้รับแสงแดดน้อย จึงไม่เหมาะแก่การปลูกอ้อย สำหรับอุณหภูมินั้น เกี่ยวข้องกับคุณภาพ หรือความหวานของอ้อย ในระยะที่ขาดฝน หรือขาดน้ำ ควรจะเป็นระยะที่อุณหภูมิต่ำ หรืออากาศหนาวด้วย และสภาพอากาศหนาวควรมีเวลานานพอ ซึ่งจะทำให้อ้อยมีความหวานมากขึ้น

การปลูกอ้อยในประเทศไทยสามารถปลูกได้ในหลายภูมิภาคของประเทศ ยกเว้นในภาคใต้ของไทย เนื่องจากสามารถปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ได้ดีกว่าการปลูกอ้อย ดังนั้น เราสามารถเห็นไร้อ้อยอยู่ทั่วไป นอกจากอ้อยแล้ว สิ่งที่คุณจะขาดเสียมิได้ก็คือในพื้นที่ปลูกอ้อยต้องมีโรงงานน้ำตาล เพื่อรับอ้อยมาหีบ เพื่อผลิตน้ำตาลนั่นเอง ปัจจุบันมีโรงงานน้ำตาลตั้งอยู่ทุกภูมิภาคที่มีพื้นที่ปลูกอ้อย และบางจังหวัดที่พื้นที่ปลูกอ้อยมาก จะมีโรงงานน้ำตาลไปตั้งอยู่ เพื่อช่วยให้การขนส่งอ้อยเข้าโรงงานได้อย่างสะดวก และมีค่าใช้จ่ายไม่สูง นอกจากโรงงานน้ำตาลแล้ว ในพื้นที่ปลูกอ้อยจะมีการรวมตัวกันของเกษตรกร จัดตั้งสมาคมชาวไร้อ้อย เพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับอ้อยให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุด

สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลกิจการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม โดยอยู่ภายใต้กฎหมายอ้อย และระเบียบต่าง ๆ ของสำนักงาน

๒. ผลกระทบของอุตสาหกรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

ผลกระทบของอุตสาหกรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน ในพื้นที่ปลูกอ้อยตามที่ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูล พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่วนใหญ่จะมีประเด็นปัญหาที่ไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจาก เกษตรกรมีวิถีในการปลูกอ้อยตลอดจนการเกี่ยวเกี่ยวผลผลิตที่เหมือนกันพอสรุปได้ ดังนี้

๑). ปัญหาเกี่ยวกับการเผาอ้อยเพื่อการเก็บเกี่ยวเข้าโรงงานน้ำตาล เนื่องจากการตัดอ้อยส่งโรงงานมีปัจจัยที่มีความยุ่งยากและมีต้นทุนสูง พบว่ามีปัญหาดังกล่าวทุกพื้นที่ สามารถอธิบายถึงสาเหตุได้ ดังนี้

๑. เกิดจากปัญหาการขาดแคลนคนงานในการตัดอ้อยสด เนื่องจากการตัดอ้อยสดมีความยากลำบากและใช้เวลามากและคนงานไม่นิยมรับจ้างตัดอ้อยสด
๒. การใช้แรงงานตัดอ้อยสดต้องเสียค่าจ้างสูงกว่าการตัดอ้อยไฟไหม้ถึง ๓ เท่า
๓. ปริมาณรถตัดอ้อยมีไม่เพียงพอกับจำนวนพื้นที่ไร้อ้อยของเกษตรกร มีราคาแพง และต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

บางพื้นที่ไม่สามารถนำรถตัดอ้อยเข้าไปตัดอ้อยในไร่ได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่คับแคบ หรือต้นอ้อยมีลำต้นสูง ล้มทับกัน มีความยากลำบากต่อการนำรถตัดอ้อยเข้าไปตัด จึงต้องเผา เพื่อให้สามารถตัดอ้อยได้ง่ายขึ้น

๔. การเผาอ้อยเกิดจากไฟป่า จากการเผานาข้าว และจากผู้ไม่หวังดีลักลอบเผาอ้อย

๕. การเผาแปลงไร่อ้อยหลังจากที่มีการเก็บเกี่ยวอ้อยไปแล้วเพื่อทำความสะอาดแปลง การบำรุงรักษา ตลอดจนการป้องกันไฟป่าไหม้ต้นอ้อยอ่อนที่งอกจากต้นตอที่มีอายุยังไม่ถึง ๓ เดือน

อย่างไรก็ตามการเผาอ้อยก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นสาเหตุของ PM ๒.๕ และการสูญเสียเครดิตคาร์บอน เป็นการสร้างความรำคาญให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีการเผาอ้อย นอกจากนี้ยังทำให้อ้อยไฟไหม้มีราคาถูกกว่าอ้อยตัดสด

๒. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคอีสานบางพื้นที่ยังมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากคนในพื้นที่ไม่นิยมรับจ้างทำงานในไร่อ้อย เพราะการทำงานในไร่อ้อยมีความยากลำบาก เช่น อากาศร้อนอบอ้าวเนื่องจากต้องทำงานกลางแจ้งแดดในฤดูร้อน มีอาการคันจากขนอ้อยที่ปลิวมาติดตามร่างกาย และการทำงานต้องใช้กำลังมาก มีความเสี่ยงอันตรายจากอากาศร้อนจัด หรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานในไร่อ้อย

๓. ปัญหาจากการต่ออายุใบอนุญาตเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่อ้อยเป็นภาระที่ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติให้กับหน่วยงานราชการ เป็นการจูงใจให้ลูกจ้างอยู่ทำงานต่อเพื่อไม่ต้องหากคนงานใหม่ ซึ่งนอกจากภาระการจ่ายเงินแล้ว การต่อใบอนุญาตของแรงงานต่างชาติยังมีความยุ่งยากและมีหลายขั้นตอน ทำให้ผู้ประกอบการไร่อ้อยได้รับความลำบากต่อการดูแลคนงานต่างชาติ

๔. ปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ในการปลูกอ้อยอาจจะมองว่าไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่ในด้านการสร้างความสมดุลระหว่างนาข้าวกับไร่อ้อย อาจส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศมีราคาสูง และราคาอ้อยตกต่ำ ทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยต้องแบกรับต้นทุนในการปลูกอ้อยสูงแต่ราคาอ้อยต่ำ เป็นต้น

๕. การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ หรือการใช้น้ำในการทำไร่อ้อยถือว่าเป็นปัญหาอย่างมากในภาคต่าง ๆ ที่มีการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในพื้นที่ โดยสามารถแยกประเภทของปัญหา ดังนี้

๑) การแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและเกษตรกรที่ปลูกพืชอย่างอื่น เช่น นาข้าว หรือแม้แต่เกษตรกรชาวไร่อ้อยด้วยกันที่อยู่ในเขตส่งน้ำของชลประทาน ซึ่งพบว่าปัญหาดังกล่าว สามารถยุติได้โดยการตกลงกันระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

๒) ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในกรณีที่มีการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลใหม่ ที่จะดำเนินการในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ที่เป็นประเด็นปัญหาที่ชุมชนเกรงว่า การก่อสร้างโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่ จะใช้น้ำจำนวนมาก ทำให้น้ำประปาขาดน้ำดิบในการจ่ายน้ำให้กับประชาชน ทำให้น้ำชุมชนขาดน้ำที่ใช้ในการบริโภคและอุปโภค

อย่างไรก็ตามความต้องการใช้น้ำของโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ในปัจจุบัน ยังพบว่าโรงงานน้ำตาลมีความต้องการใช้น้ำจำนวนมากเพื่อให้ใช้ในกระบวนการที่บอ้อย และใช้น้ำเพื่อการปลูกอ้อยของโรงงานเองและบริการให้กับเกษตรกรที่อยู่รอบ ๆ โรงงาน

๖. ปัญหาการคัดค้านการสร้างโรงงานน้ำตาลในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากชุมชนไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลใหม่ในเขตอำเภอบ้านไผ่ที่มีโครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลของบริษัทเอกชนที่รัฐบาลให้การสนับสนุน เพราะว่าเขตที่ตั้งของโรงงานดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ต้นน้ำ ที่เรียกว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำแก่งละว้า” ที่มีระบบนิเวศน์เชื่อมโยงไปถึงอำเภอนนศิลา และอำเภอนบพ ชุมชนดังกล่าวเกรงว่าถ้ามีการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวลเกิดขึ้น จะกระทบกับระบบนิเวศน์ รวมไปถึงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเสียหาย มีผลกระทบทางลบเป็นวงกว้าง และอาจมีผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในอนาคตได้

๗. ปัญหาด้านการขนส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาล เป็นปัญหาที่เกิดจากแปลงปลูกอ้อยของเกษตรกรบางพื้นที่อยู่ห่างจากโรงงานน้ำตาล เช่น ในจังหวัดกำแพงเพชร มีโรงงานน้ำตาลที่อยู่ห่างไกล มีระยะทางมากกว่า ๑๐๐ กิโลเมตร และในพื้นที่อำเภอนองเรือ จังหวัดขอนแก่น มีพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณอ้อยเกินโค้วตาของโรงงานน้ำตาลที่อยู่ในพื้นที่ จึงต้องส่งอ้อยไปขายให้กับโรงงานที่อยู่ในจังหวัดอื่น แต่การส่งอ้อยไปขายในพื้นที่อื่น ทางโรงงานได้สนับสนุนค่าขนส่งอ้อยจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรด้วย เช่นในกรณีของโรงงานน้ำตาลพิมาย เป็นต้น

๘. ปัญหาเกี่ยวกับราคาอ้อยต่ำกว่าต้นทุนในการปลูก เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่าราคาอ้อยในปัจจุบันเมื่อเทียบกับการลงทุนแล้วยังต่ำกว่าต้นทุนในการปลูกอ้อยตลอดจนการเก็บเกี่ยวนำผลผลิตสู่โรงงานน้ำตาล เช่นในปี ๒๕๖๖ ราคาอ้อยตันละ ๑,๐๖๐ บาท ถึง ๑,๑๓๘.๖๕ บาท ที่ความหวาน ๑๐ ซีซีเอส ถือว่ายังได้ราคาต่ำ ซึ่งราคาที่จะเป็นในความหวานที่ ๑๐ ซีซีเอส จะต้องไม่ต่ำกว่า ๑,๔๘๔ บาทต่อ ๑ ตัน จึงจะถือว่าราคาอ้อยมีความคุ้มกับต้นทุน

๙. ปัญหาข้อกังวลเกี่ยวกับเงินจูงใจตัดอ้อยสด ตามที่สมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศมีการเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินเพิ่มให้กับเกษตรกรที่ตัดอ้อยสดเข้าโรงงานน้ำตาล เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเลิกการเผาอ้อยหันมาตัดอ้อยสดกันมากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการเกิดฝุ่น PM ๒.๕ ซึ่งเงินดังกล่าวชาวบ้านเรียกกันว่า “เงินตามอ้อยสด” ที่ผ่านมารัฐบาลได้จ่ายให้ชาวไร่เรียบร้อยแล้ว แต่ปี ๒๕๖๖ ยังไม่มีการจ่ายแต่อย่างใด จึงเป็นข้อกังวลใจของเกษตรกรว่ารัฐบาลจะจ่ายหรือไม่ เนื่องจากเป็นความหวังของเกษตรกรที่จะได้รับเงินเพิ่มจากการทำไร่อ้อยเพื่อมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

๑๐. ปัญหาเกี่ยวกับตราชั่งลอย ตราชั่งลอยหมายถึง ตราชั่งที่ใช้ชั่งน้ำหนักรถบรรทุกของกรมการขนส่งทางบกที่สามารถติดตั้งในรถยนต์ของทางราชการได้และนำไปตรวจชั่งรถบรรทุกนอกสถานีชั่งน้ำหนักที่เป็นประจำอยู่ตามถนนสายหลัก กรณีการใช้ตราชั่งลอยดังกล่าวเพื่อไปตรวจชั่งน้ำหนักรถบรรทุกอ้อยตามถนนในไร่อ้อยเกิดขึ้นที่จังหวัดขอนแก่น และเป็นปีแรกที่มีการนำตราชั่งลอยไปใช้ในจังหวัดขอนแก่น ทำให้ชาวไร่อ้อยมีความกังวลหรือความกลัวที่จะถูกตรวจชั่งน้ำหนักนอกถนนหลวง เพราะถึงแม้ว่าการบรรทุกอ้อยจะมีการบรรทุกที่สามารถกำหนดความสูงของการบรรทุกได้ แต่ไม่สามารถควบคุมได้ว่าการบรรทุกความสูงตามข้อกำหนดนั้นจะได้น้ำหนักเท่าไร (ความสูงที่ไม่เกิน ๓๘๐ เซ็นติเมตร) จึงมีความเสี่ยงที่จะมีน้ำหนักเกิน ถ้าการตรวจชั่งพบว่ามีการบรรทุกอ้อยเกินน้ำหนักก็就会被ปรับเป็นเงินหรือถูกดำเนินคดี ซึ่งสร้างเสียหายให้กับเกษตรกรจำนวนมาก หากมีเหตุการณ์เช่นนี้บ่อย ๆ จะสร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนและเป็นเหตุให้นำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคตได้

๑๑. ปัญหาด้านเงินลงทุนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนตั้งแต่กระบวนการปลูกอ้อยจนถึงฤดูเก็บเกี่ยว ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมจากโรงงานน้ำตาลเป็นหลัก หรือการกู้ยืมจากธนาคารทั่วไป และการกู้ยืมจากภาคเอกชน ซึ่งการกู้ยืมจากโรงงานหรือภาคเอกชนจะต้องจ่ายดอกเบี้ยค่อนข้างสูง เนื่องจากการปลูกอ้อยยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นการบริหารจัดการเรื่อง

การเงินแก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยผ่านทางสมาคมชาวไร่อ้อยและทางโรงงานน้ำตาลและทุนที่จำเป็นในการทำไร่อ้อย นอกจากทุนในการปลูกอ้อยแล้ว ยังรวมถึงเงินทุนที่จัดซื้อรถตัดอ้อย หรือเครื่องมืออื่น ๆ เช่น รถแทรกเตอร์ รถคืบอ้อย เป็นต้น ถึงแม้การกักขังในการลงทุนเหล่านี้อาจจะกักขังจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือการรับรองจากทางโรงงานน้ำตาลด้วยเช่นกัน

๑๒. ปัญหาการขาดองค์ความรู้เรื่องอ้อย เป็นความรู้ลึกของประชาชนที่มีอาชีพปลูกอ้อย เนื่องจากที่ผ่านมาการส่งเสริมความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอ้อย ขาดการช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่ชาวไร่อ้อยจะเรียนรู้กันเอง มีการพัฒนากันโดยอาศัยประสบการณ์อย่างยาวนานของเกษตรกร หากหน่วยงานรัฐบาลให้การส่งเสริมสนับสนุนจะสามารถพัฒนาคุณภาพของอ้อยได้มากกว่านี้ เช่น การวิจัยพัฒนาสายพันธุ์ การพัฒนานวัตกรรมเกี่ยวกับการปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว และการสร้างมูลค่าให้กับต้นอ้อย เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นเพราะ หน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลอยู่ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่เน้นเฉพาะการพัฒนาเชิงอุตสาหกรรม จึงขาดการพัฒนาในด้านอื่นที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องอ้อย

๓. แนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนใหญ่ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมเกษตรกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน ดังนี้

๑. การย้ายสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มาอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แนวทางการย้ายสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมาอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่ควรอยู่ในการกำกับควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายควรมีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตั้งแต่การพัฒนาพืชอ้อย การเก็บเกี่ยว การขนส่ง คุณภาพน้ำตาล และการจำหน่าย ตลอดจนการต่อยอดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากต้นอ้อย อีกทั้งการจัดการเกี่ยวกับเงินทุน หรือการจัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานน้ำตาลอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งนี้เพื่อทำให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความราบรื่น เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน่วยงานในสังกัดที่มีภารกิจในการพัฒนาด้านการเกษตรอย่างครบวงจร ตลอดจนการพัฒนาพืชเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตามในส่วน of โรงงานน้ำตาลควรอยู่ในการกำกับดูแลภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป เพื่อให้มีการควบคุมมาตรฐานโรงงานให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล และไม่สร้างผลกระทบกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ โรงงาน

๒. การสร้างระบบคัดแยกอ้อยในโรงงานน้ำตาล

การสร้างระบบคัดแยกอ้อยในโรงงานน้ำตาล เป็นแนวคิดที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยเสนอแนะและมีความเห็นตรงกันว่า หากโรงงานน้ำตาลสามารถติดตั้งระบบคัดแยกอ้อยภายในโรงงานได้ จะสามารถแก้ปัญหาคาอ้อยได้มากที่สุด และส่งผลให้เกษตรกรสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวอ้อยจำนวนมาก การสร้างระบบคัดแยกอ้อยระหว่างต้นอ้อยและสิ่งเจือปนต่าง ๆ ที่มาจากการตัดอ้อย จะช่วยให้เกษตรกรสามารถตัดอ้อยทั้งต้นแล้วนำส่งโรงงานได้โดยง่าย ด้วยการใช้เครื่องมือตัดอ้อยที่สามารถพัฒนาโดยใช้เทคโนโลยี

ภายในประเทศและนำส่งโรงงานที่สามารถคัดแยกอ้อยได้ จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการผลิตของโรงงานน้ำตาล เศษวัสดุที่ได้จากอ้อยยังสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิง และสามารถนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ใบอ้อยแปรรูปเป็นภาชนะต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้พลาสติกได้อีกด้วย

หากการพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลให้สามารถคัดแยกต้นอ้อยภายในโรงงานได้ จะลดความจำเป็นในการใช้รถตัดอ้อยที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ เป็นการช่วยลดการเสียดุลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรถตัดอ้อยที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจสามารถพัฒนาให้นำไปใช้ในด้านอื่น ๆ ได้ต่อไป

๓. การแก้ไขแนวทางปัญหาเรื่องการต่ออายุแรงงานต่างชาติ

การแก้ไขแนวทางปัญหาเรื่องการต่ออายุแรงงานต่างชาติ เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและละเอียดอ่อน คงต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา แต่ในมุมมองของเกษตรกรชาวไร่อ้อยเห็นว่ารัฐควรมีแนวนโยบายในการดำเนินการเกี่ยวกับคนงานต่างชาติในภาคการเกษตรให้มีความยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการ โดยให้มีขั้นตอนที่ง่ายต่อการปฏิบัติไม่ซับซ้อนและเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก เพราะผู้ประกอบการภาคการเกษตรมีภาระและค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรค่อนข้างสูงและผลกำไรที่ได้ยังน้อยอยู่เมื่อเทียบกับผู้ประกอบการประเภทอื่น ๆ

๔. การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยหน่วยงานภาครัฐ

การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยที่ผ่านมาเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐยังไม่มี การสนับสนุนเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยตรง เช่น การหักเงินอ้อยไฟไหม้ นำไปจ่ายให้อ้อยตัดสด และการให้เงินจูงใจในการตัดอ้อยสดของรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้กับชาวไร่อ้อยด้วยกันเอง เนื่องจากปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นของชาวไร่อ้อย หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม ยังผลกระทบบให้กับเกษตรกรแก้ปัญหาตนเอง โดยเฉพาะปัญหาของการเผาอ้อยซึ่งเกษตรกรไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าภาครัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปลูกอ้อยอย่างเป็นรูปธรรมและทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยนำเงื่อนไขการเผาอ้อยมาเป็นหลักคิดคำนวณการจ่ายเงิน และควรสนับสนุนเงินทุนโดยจ่ายให้กับเกษตรกรตั้งแต่ต้นฤดูการผลิต เพื่อเป็นการบรรเทาค่าใช้จ่ายของเกษตรกรได้ตรงตามสถานการณ์ เป็นการส่งเสริมเกษตรกรชาวไร่อ้อยเช่นเดียวกับเกษตรกรอื่น เช่น ชาวนา และชาวสวนยางพารา เป็นต้น

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการสร้างโรงงานในกรณีของจังหวัดขอนแก่น

ในกรณีของอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การก่อสร้างโรงงาน ในพื้นที่ต้นน้ำหรือแหล่งน้ำ ควรต้องมีการประเมินความเสี่ยงทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผ่านกระบวนการประเมินจากชุมชนอย่างแท้จริง และควรปรึกษาหารือกับชุมชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณาอนุญาตจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนทราบอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง

๖. ใช้หลักรัฐศาสตร์ในการบริหารด้านการขนส่งอ้อย

การบริหารด้านการขนส่งอ้อยในพื้นที่แต่ละจังหวัด ควรมีการใช้หลักทางรัฐศาสตร์ ในการแก้ปัญหาด้านการขนส่งอ้อยในพื้นที่ โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด หรือภูมิภาค ที่มีเส้นทางลำเลียงขนส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาล เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติไม่ให้เสียหาย เช่น การตกลงกันเรื่องส่วนสูงของอ้อยที่บรรทุกกว่าควรสูงได้เท่าไร

น้ำหนักเท่าใดที่จะพอรับได้ว่ามีค่าเฉลี่ยในระดับที่ไม่เกินหลักกฎหมาย และควรมีระบบการเตือนหรือการให้โอกาสกับรถบรรทุกที่มีแนวโน้มว่าจะมีการบรรทุกเกินน้ำหนักที่ได้ตกลงกันไว้

๗. ขอให้หน่วยงานราชการเลิกใช้ตราซั่งลอยในพื้นที่ไร้อ้อย

การที่เจ้าหน้าที่นำตราซั่งลอยเข้าไปในพื้นที่ไร้อ้อยที่ไม่ใช่เขตถนนหลวง ประชาชนมองว่าการกระทำเช่นนั้นมีความไม่เหมาะสม มีความเสี่ยงต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจมีการเรียกเก็บเงินหรือค่าปรับกันเองโดยมิชอบ และไม่มี ความจำเป็นแต่อย่างใดในการกระทำเช่นนั้น เนื่องจากการบรรทุกอ้อยมีความยากลำบากในการคำนวณค่าน้ำหนักด้วยการคาดคะเน จึงเป็นที่มาของการตกลงกันด้วยความสูงของการบรรทุก และการขนส่งอ้อยในแต่ละฤดูมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่เกิน ๑๐๐ วัน

ดังนั้น ความเห็นของประชาชนในพื้นที่เห็นว่า การนำรถตราซั่งลอยไปตรวจซั่งนอกพื้นที่สถานีซั่งน้ำหนักจึงควรให้มีการยกเลิก เพราะเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๘. ภาครัฐควรส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อย

การพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อยมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้เรื่องอ้อย ตั้งแต่การพัฒนาสายพันธุ์ การบำรุงรักษา ปุ๋ย และ ยาต่าง ๆ ไปจนถึงการเก็บเกี่ยว ผลผลิตจากอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีนวัตกรรม และพัฒนาเป็นเทคโนโลยีที่สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดให้กับประชาชนได้อย่างยั่งยืน

๔. ข้อเสนอเชิงนโยบาย กลไกหรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : น้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน

๑. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีกลไก ในการตรวจสอบและการเฝ้าระวังเกี่ยวกับการเผาอ้อย ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับมลภาวะที่เกี่ยวข้องกับฝุ่น PM ๒.๕ และการสูญเสียเครดิตคาร์บอน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีอากาศที่บริสุทธิ์ ตามแนวคิดของสิทธิในอากาศสะอาดในระดับสากล ซึ่งสิทธิในอากาศสะอาดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a decent/healthy environment)

๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรเป็นหน่วยงานกลาง ในการขับเคลื่อนให้เกิดการส่งเสริมด้านการให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่สาธารณะ การให้ข้อมูล การอำนวยความสะดวกมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ที่มีหน้าที่เชิงกระทำที่ต้องใช้กฎหมาย นโยบายหรือการดำเนินแผนงานต่าง ๆ ที่สามารถสร้างหลักประกันสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (right to breath clean air)

๓. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรผลักดันให้มีการร่างกฎหมายให้การยอมรับสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่แยกเป็นเอกเทศ (self-standing right)

๔. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจัดทำมาตรการ ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ในการแก้ไขปัญหาการเกิดฝุ่น PM ๒.๕ และการสูญเสียเครดิตคาร์บอน ที่เกิดจากการเผาอ้อย ด้วยการจัดทำข้อเสนอแนะ นโยบายให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีมาตรการให้โรงงานน้ำตาลปรับปรุงระบบการรับอ้อยเข้าโรงงาน ให้สามารถคัดแยกอ้อยภายในโรงงานได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ชาวไร้อ้อยไม่ต้องเผาอ้อยนำส่งโรงงานอีกต่อไป

๕. รัฐบาลควรเห็นความสำคัญในการพัฒนาเกี่ยวกับน้ำตาลกับห่วงโซ่อุปทาน อย่างเป็นระบบ โดยการย้ายสังกัดของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) รัฐควรมีนโยบายให้กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทุกแห่งดำเนินการสร้างระบบคัดแยกอ้อยที่เกษตรกรนำมาส่ง โดยการแยกต้นอ้อยและสิ่งเจือปนออกจากกัน เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำอ้อยทั้งต้นส่งโรงงานได้

(๒) รัฐควรมีนโยบายย้ายสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจากกระทรวงอุตสาหกรรมมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๓) ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และมีการร่างกฎหมายให้การยอมรับสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่แยกเป็นเอกเทศ (self-standing right) ต่อไป

๒) ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

(๑) ควรมีการศึกษาและพัฒนาวัตกรรมเกี่ยวกับการต่อยอดผลิตภัณฑ์จากอ้อยให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด

(๒) ควรมีการศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับ PM ๒.๕ และเครดิตคาร์บอน ที่เกิดจากภาคการเกษตรของประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดจากการเผาฟืนในแปลงเกษตรกรรม ตลอดจนการเกิดไฟฟ้าตามธรรมชาติ เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

- โสภณ พรโชคชัย. (2553). CSR ที่แท้. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ส.วิรัช การพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561).คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและรายการตรวจสอบของภาคธุรกิจ.กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะ. (2558). รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิ ขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 13 (ชลบุรี).(2561).ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวทางการป้องกันแก้ไขที่ดี. <https://www.mnre.go.th/reo13/th/news/detail/9373>
- นิตยา โปธิ์นอก. (2557). ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.หน้า 18
- รุ่งนภา เจริญพันธ์.(2562).ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม จากการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน). หน้า 133
- สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญา ด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และคณะ,(2557), หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานของสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา,กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,หน้า 11-13
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.(2562).แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2562-2565) , <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/NationalPlans/NAPThailandTH.pdf>
- วิริยะ คล้ายแดง,(2564),พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527, <https://library.parliament.go.th/th/radioscript-rr2564-jun7>
- United Nations. (2021). Clean environment is a human right, UN council agrees. <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/08/clean-environment-is-a-human-right-un-council-agrees>
- P., C.S.a.M., Supply Chain Management: Strategy, Planning and Operation. 2001.

ภาคผนวก

ภาคผนวก

การลงพื้นที่สัมภาษณ์เก็บข้อมูล ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง



การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในภาคกลาง



การลงพื้นที่สัมภาษณ์เก็บข้อมูล ในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบูรณ์



การลงพื้นที่สัมภาษณ์เก็บข้อมูล ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา



การลงพื้นที่สัมภาษณ์เก็บข้อมูล ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น



พื้นที่ที่มีความชุมชนไม่เห็นด้วยกับการสร้างโรงงานน้ำตาลในอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น
ที่เป็นแหล่งน้ำสำคัญ “แก่งละว้า”



