



การเมืองว่าด้วยเรื่องพืชพลังงานและความเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตร:
ศึกษากรณีการปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

The Politics of Biofuels and Agrarian Change:
The Case of Sugarcane Production in the Northeast of Thailand

โดย

ดร. ณิชกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์

โครงการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากวิทยาลัยการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2556

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “การเมืองว่าด้วยเรื่องพืชพลังงานและความเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตร: ศึกษากรณีการปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” มุ่งตอบคำถามวิจัย 3 ข้อได้แก่ คราวเรือนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปรับตัวต่อพลวัตด้านการตลาดและนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน (อ้อย) ของรัฐบาลอย่างไร การขยายตัวของการปลูกอ้อยในฐานะพืชพลังงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของครัวเรือนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือไม่ และบริษัทธุรกิจการเกษตรระดับภูมิภาคและร่วมกับชาติตอบสนองต่อนโยบายการกำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่รองรับการปลูกอ้อยในฐานะพืชพลังงานหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อตอบคำถามวิจัยสองข้อแรก ผู้วิจัยได้ใช้วิธีเก็บและรวบรวมข้อมูลหลักๆ ได้แก่ การแจกแบบสอบถาม การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยในพื้นที่หมู่บ้านห้วยไผ่ (หมู่ที่ 1) ตำบลน้ำพอง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และหมู่บ้านจุมจัง (หมู่ที่ 1) ตำบลจุมจัง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากหมู่บ้านทั้งสองอยู่ในเขตจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการปลูกอ้อยในฐานะพืชพลังงานและตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานเอทานอลของบริษัทน้ำตาลรายใหญ่ในภูมิภาค สำหรับการตอบคำถามวิจัยข้อสุดท้าย ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาจากเอกสาร (documentary study) ซึ่งประกอบไปด้วยเอกสารของหน่วยงานราชการ รายงานและเอกสารชี้แจงของบริษัท เอกสารงานวิจัย และข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์และสื่อออนไลน์

ผลการศึกษาพบว่า ครัวเรือนผู้ปลูกอ้อยในหมู่บ้านทั้งสองปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของราคาอ้อยซึ่งสะท้อนความต้องการของตลาด มากกว่าจะเป็นผลจากการรับรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของนโยบายอย่างไรก็ตาม การที่เกษตรกรปรับกลยุทธ์ในการผลิตอ้อยใหม่ใกล้เคียงกับช่วงเวลาที่มีรัฐประกาศนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน แสดงให้เห็น ระยะเวลาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายดังกล่าวและการปรับตัวของครัวเรือน ทั้งนี้ การปรับตัวของเกษตรกรเกิดขึ้นทั้งในรูปแบบของการเปลี่ยนที่นามาปลูกอ้อย การเช่า/ปล่อยเช่าที่ดินเพื่อลดต้นทุนการผลิต และการจัดสรรเนื้อที่ทำการเกษตรใหม่ สำหรับการปรับตัวโดยการจัดสรรเนื้อที่ทำการเกษตรใหม่นั้น เกษตรกรมุ่งเก็บเกี่ยวประโยชน์จากนโยบายอุดหนุนการปลูกพืชอื่น ๆ ของรัฐไปพร้อมๆกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของเกษตรกร เช่น การเปลี่ยนที่นามาปลูกอ้อย ได้กลายเป็นข้อมูลที่ถูกป้อนเข้าสู่ (feed into) การกำหนดนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “การเมืองในชีวิตประจำวัน” และ “การเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการ” สำหรับด้านของการปลูกอ้อยในระบบเกษตรพันธะสัญญานั้น พบว่าภายใต้บริบทพืชพลังงาน เกษตรกรต้องเผชิญความท้าทายที่ซับซ้อนกว่าภาพลักษณ์ที่ถูกนำเสนอในรายงานข่าวหรือข้อสังเกตจากนักพัฒนาเอกชนบางกลุ่ม ซึ่งมักให้ความสนใจกับประเด็นการพึ่งพิงบริษัทและการอยู่ใต้สัญญาที่เอารัดเอาเปรียบ กล่าวคือ เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่ขายผลผลิตให้กับคนกลางเผชิญกับ

(ก) การไม่สามารถเข้าถึงระบบพันธะสัญญาที่ทำให้พวกเขาเสียประโยชน์อันพึงได้จากรัฐ (ข) ปัญหาต่างๆเมื่ออยู่ภายใต้ระบบพันธะสัญญา เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงและการถูกปรับเป็นตัวเงินซ้ำซ้อน ซึ่งเกษตรกรต่างก็พยายามหาวิธีหลีกเลี่ยง (ค) การที่บริษัทยกเลิกประโยชน์ที่เกษตรกรเคยได้รับ (ง) ความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรโคควาใหญ่ที่มีสถาบันชาวไร่อ้อยหนุนหลังกับเกษตรกรรายย่อย (จ) ความท้าทายอันเกิดจากนโยบายการขึ้นค่าแรงและผลกระทบจากการผลิตข้าวทกรรมพืชทนแล้งของรัฐ ท่ามกลางการปรับตัวเหล่านี้เราจึงได้เห็นรูปแบบใหม่ที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้ปานกลาง (middle-income farmers) และประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายในภาคเกษตรกรรม (on-farm diversification) ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เป็นแนวโน้มของกลุ่มหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการ “เปลี่ยนแปลงแต่ไม่เปลี่ยนผ่าน”

ในด้านของผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยพบว่าเงื่อนไขเฉพาะของการถือครองที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมทั้งปัจจัยเรื่องช่วงวัยของเกษตรกร ทำให้การขยายตัวของการปลูกพืชพลังงานไม่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินและการแย่งยึดที่ดิน เช่นที่เกิดขึ้นในละตินอเมริกาและแอฟริกา แต่แม้กระนั้น เกษตรกรที่มีความเปราะบางอาจตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข “การผนวกรวมที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่เสียเปรียบ” (adverse incorporation) ได้เช่นกัน สำหรับผลกระทบทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมซึ่งน่าจะต้องการจัดการในเชิงนโยบายอย่างเร่งด่วนได้แก่ การก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียและอาคารโดยไม่ผ่านการอนุมัติและมลพิษจากโรงงานเอทานอล รวมไปถึงการจัดการน้ำในเขตพื้นที่ทางการเกษตร ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทสำคัญในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและการเจรจาต่อรองกับบริษัท สำหรับด้านความมั่นคงทางอาหารนั้น ในพื้นที่ที่ศึกษาไม่ปรากฏพื้นที่ของการของชุมชนอยู่เดิม อีกทั้งคนส่วนใหญ่ในชุมชนยังระบุได้ว่า รายได้จากการปลูกพืชพาณิชย์เป็นส่วนสำคัญทางด้านความมั่นคงทางอาหารในชุมชน ดังนั้น พวกเขาจึงไม่ได้มองว่า ความมั่นคงทางพลังงานส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหาร

สำหรับการปรับตัวของภาคธุรกิจนั้น พบว่าบริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัดและบริษัทน้ำตาลมิตรภาพสินธุ์ จำกัดใช้ทั้งกลยุทธ์การประหยัดต้นทุนและการประหยัดจากขอบเขต/การผลิตสินค้าหลายชนิด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการกากน้ำตาลในการผลิตเอทานอลจากการส่งเสริมการใช้น้ำมันแก๊สโซฮอลล์ของรัฐ ทั้งนี้ บริษัทน้ำตาลมิตรภาพสินธุ์จำกัดในเครือมิตรผล มีความโดดเด่นในแง่ของการจูงใจเกษตรกรเพื่อให้เข้ามาอยู่ภายใต้พันธะสัญญาและการเผยแพร่เทคโนโลยีซึ่งอาจส่งผลให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงบริษัทมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าบริษัททั้งสองเสนอผลประโยชน์จากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ผนวกกับการสะสมทุนที่ถูกเรียกว่า “ยึดหยุ่น” และ “ปล้นชิง” ผ่านการขอสัมปทานที่ดินทำไร่อ้อยขนาดใหญ่ในกัมพูชาและลาว ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่จำนวนมากกลายเป็นกรรมาชีพหรือแรงงานรับจ้าง

Abstract

This research investigates how village households in the Northeast of Thailand adjusted their livelihood strategies in response to the government supports on an expansion of ethanol industry and sugarcane production; whether an expansion of sugarcane production for ethanol industry engendered dispossession, natural resources depletion and environment degradation in the Northeastern villages; and how agribusinesses adjusted their strategies to capitalise on the government supports on an expansion of ethanol industry.

To examine these three issues, I employed a mixed-method research. I conducted a questionnaire survey, a non-participant observation and in-depth interviews in two villages namely 'Ban Huaypai' and 'Ban Joomjang'. The first village is located in Nampong District in Khonkaen province, and the second village is located in Kuchinarai District in Kalasin province. The provinces are known for being the target sites for promoting sugarcane farming for ethanol industry, and the villages are in the neighbourhood where big sugar-refining companies and their new ethanol plants are located. In addition to my field research, I conducted a documentary study focusing on official documents, companies' reports, relevant researches and news articles from various sources.

With regards to the first research question, the findings show that village households in Khonkaen and Kalasin provinces adjusted their livelihood strategies in response to market demands (approximately since 2007) rather than directly to the government policies. They allocated most of their paddy fields and rented/rented out lands for sugarcane farming. They also rearranged their farms to make the most of government subsidies on other cash crops while focusing on sugarcane growing. It should be noted that everyday politics of the villagers (such as the rice farmers' accommodation to the supports from agribusinesses to adopt sugarcane farming) fed into government policy. The findings in this research also reveal challenges to small-scale sugarcane growers, who were frequently depicted as subordinates heavily exploited through contract farming arrangements. Growing intense as an ethanol industry rises, the

challenges included (a) the small farmers' inaccessibility to the government subsidies provided to sugarcane growers through contract farming system (b) obligations for those incorporated in contract farming system such as high interest rate and repeated fines (c) the companies' withdrawal of supports they had provided small-scale sugarcane growers (d) the Sugarcane Growers' Association's negligence to the demands of non-contract farmers and (e) rising labour costs partly engendered by government policy and the reproduction of the narratives that exaggerate an image of sugarcane as a drought-resisted plant. Bringing about the aforementioned challenges, an incorporation of small-scale farmers into a sugar and ethanol industry supports the majority of villagers who have become the middle-income farmers' pursuing on-farm diversification.

In the Northeast of Thailand, an expansion of sugarcane growing for ethanol industry does not instigate land grabbing as frequently occurring in Latin America and Africa. This is due to the lack of vast, under-utilised lands which were abundant prior to the implementation of the Land Titling project beginning in the 1980s. Despite an absence of 'exclusion' caused by land grabbing, some vulnerable villagers in Ban Huaypai and Ban Joomjang faced 'adverse incorporation' being unable to access lands, credits and services to gain benefits from engaging with the industry. With regards to natural resources and environment, the two villages represent most of the Northeastern villages in which the villagers suffered from water and air pollution caused by ethanol plants and engaged in disputes with the companies on water distribution. The TAOs or the sub-district municipality played a vital role in negotiating with the companies to solve the pollution problems and working with them on providing water services mainly for contract farmers.

Regarding changes in strategies of the relevant agribusinesses, the findings reveal that both the Khonkaen Sugar Industry Public Company Limited and the Mitr Kalasin Sugar Company Limited quickly responded to the government policies toward gasohol and benefited from both economies of scale and economies of scope. In details, the Mitr Kalasin Sugar Company Limited was more pushing for engaging farmers in contract farming and increased technology diffusion to achieve that goal. Capitalising on the international economic cooperations, the Mitr Phol Sugar Corp and the Khonkaen Sugar Industry Public Company Limited were granted land

concessions to operate sugarcane plantations in Cambodia and Laos. The companies' operation that resembled what scholars refer to as 'flexible accumulation' and 'accumulation by dispossession' engendered proletarianisation particularly in Cambodia.

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มมส