

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การจัดทำระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการประสบปัญหาต่างๆ ตามมารวมถึงผลกระทบของการทำเกษตรพันธสัญญา เกษตรกรในระบบพันธสัญญาส่วนใหญ่ ต้องตกอยู่ในภาวะสิ้นหวัง มีหนี้สินมากมาย จะเล็กก็เล็กไม่ได้ เพราะเกษตรกรได้รับผลตอบแทนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเงินลงทุนที่ค่อนข้างสูงและต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการลงทุนสูง และต้องประสบกับความเสียหายทางด้านผลผลิตค่อนข้างสูงจากภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความเสี่ยงจากความไม่เข้าใจในสัญญา เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบรายละเอียดของเงื่อนไข ไม่ทราบสิทธิและรายได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัญหาที่แท้จริงล้วนเกิดมาจากปัญหาทางกฎหมาย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจ

ในทางกฎหมายข้อสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะที่ประกอบด้วยเอกเทศ สัญญาหลายลักษณะรวมกันหรือเรียกว่าสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แบบผสม หากพิจารณาเพียง วัตถุประสงค์สัญญาจะพบว่าใกล้เคียงสัญญาจ้างทำของซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งผลสำเร็จของงาน ผู้ประกอบการธุรกิจหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับจึงกำหนดข้อสัญญาที่มีผลประโยชน์ต่อตัวเองโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของคู่สัญญา ดังนั้นจึงพยายามที่จะหลีกเลี่ยงข้อสัญญาที่เสียประโยชน์ต่อตนเองข่มทำให้เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ

การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักเสรีภาพในการทำสัญญา คู่สัญญาข่มมืออิสระในการทำสัญญา ในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งคู่สัญญาอาจตกลงเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้นข่มเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ประกอบการจะเอารัดเอาเปรียบแก่เกษตรกร ในการเข้าทำสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนามาตรการเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

มาตรา 38 ได้กำหนดอัตราโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท ซึ่งอัตราโทษปรับนั้นแม้จะเป็นโทษทางกฎหมายที่มีผลบังคับซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดโทษปรับไว้ไม่สูงมากเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจที่จะได้รับ จึงเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการก็จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว

3) ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในระบบพันธสัญญา

ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นระบบเกษตรที่มุ่งเน้นในการพัฒนาธุรกิจโดยอยู่ภายใต้การดำเนินการผู้ประกอบการและเกษตรกร โดยนำการบริหารจัดการและการใช้เทคโนโลยีในการผลิต ซึ่งผู้ประกอบการย่อมมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ มากกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเกษตรกรที่ไม่มีความรู้และความสามารถในการใช้เทคโนโลยี อีกทั้งด้านข้อมูลข่าวสารที่ผู้ประกอบการไม่ยอมเปิดเผยให้แก่เกษตรกร จึงเป็นการไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกรตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อมูลข่าวสารระหว่างคู่สัญญา ซึ่งแตกต่างกับระบบเกษตรพันธสัญญาของต่างประเทศในการเปิดเผยข้อมูลของคู่สัญญาก่อนทำสัญญา

4) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในระบบพันธสัญญา

ระบบเกษตรพันธสัญญาไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรงตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 10 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งเป็นคณะบุคคลที่เป็นคนกลางระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการไม่ว่าในการทำสัญญา การกำหนดข้อสัญญาหรือการเยียวยาค่าเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการแก้ไขข้อสัญญาหรือ กำหนดข้อสัญญาให้เป็นการแตกต่างไปจากสัญญาได้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ผู้วิจัยพบว่า เพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนในการทำสัญญา ผลประโยชน์ ค่าตอบแทน และการเยียวยาค่าเสียหายเพื่อให้เป็นประโยชน์และเกิดความยุติธรรมแก่คู่สัญญาตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยเกษตรพันธสัญญา

2) กรณีผู้ประกอบการกิจการทำการโดยไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 38 จะต้องรับโทษทางแพ่งและจะต้องรับโทษทางอาญาโดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่ต่ำกว่าสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลระหว่างคู่สัญญาก่อนทำสัญญาโดยการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างคู่สัญญาก่อนการตัดสินใจเข้าทำสัญญา

4) ควรมีการแก้ไขกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้อำนาจและหน้าที่ในการแก้ไขข้อสัญญา กำหนดข้อสัญญาให้แตกต่างไปจากสัญญาเดิมได้หากเห็นว่าไม่เป็นธรรม เพื่อเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการให้อำนาจตามกฎหมายอย่างเต็มที่

5) ควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากเกษตรกรที่ได้รับปัญหาจากการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาและกำหนดให้องค์กรดังกล่าวสามารถฟ้องร้องคดีและเรียกร้องค่าเสียหายแทนเกษตรกรได้ ซึ่งการฟ้องและการดำเนินคดีดังกล่าวควรกำหนดให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม หน่วยงานดังกล่าวนี้ควรมีหน้าที่ดูแลตั้งแต่ก่อนการเริ่มต้นทำสัญญา การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความคุ้มค่าในการลงทุน ตลอดจนดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ของคู่สัญญาให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคกัน เพื่อที่จะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรด้วย

จากข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีบทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองเกษตรกรซึ่งไม่มีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำเกษตรพันธสัญญา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายต่อไป