

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ระบบเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) รัฐบาลได้กำหนดให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2560 โดยมีหลักการในการนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในกระบวนการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างแพร่หลาย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีความเป็นธรรมตามหลักสากล อันจะช่วยสร้างความไว้วางใจ ความร่วมมือส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางด้านรายได้ และได้รับการถ่ายทอดความรู้อันจำเป็นตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่มีมาตรฐาน มีการควบคุมต้นทุนในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร มีการป้องกันความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรสามารถประกอบธุรกิจโดยได้รับผลิตผลที่มีคุณภาพมาตรฐานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความเข้มแข็งทางธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้ต่อไป รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รวมทั้งกำหนดกลไกการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย แต่หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรพันธสัญญา หากแต่ยังขาดความชัดเจน และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรอย่างยั่งยืน

จากปัญหาที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจการเจรจาต่อรอง การคำนวณผลประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมในการเข้ามาเป็นเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาก็ตาม และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาไว้โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดรูปแบบสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และส่งเสริมให้นำรูปแบบสัญญาดังกล่าวไปใช้ ดังนั้นคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาจึงควรกำหนดรูปแบบของสัญญา

มาตรฐานเพื่อนำมาบังคับใช้ในระบบการผลิตสินค้าทางการเกษตร และได้มีการกำหนดรูปแบบของสัญญาไว้แล้วก็ตาม แต่สัญญาก็ยังเกิดจากการจัดทำขึ้นโดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรอยู่เช่นเดิม แม้จะมีการระบุให้ต้องจัดส่งให้เกษตรกรตรวจสอบก็ตาม แต่เกษตรกรก็ไม่ได้มีอำนาจต่อรองที่จะกระทำได้มากมายแต่อย่างใด คณะกรรมการอาจเป็นตัวกลางเพื่อเชื่อมถึงความต้องการของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรและเกษตรกรเพื่อให้ได้สัญญามาตรฐานที่มีความเป็นธรรม และตรงตามความต้องการของกลุ่มสัญญา และลดภาระการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งเกษตรกรก็อาจเป็นผู้เสียเปรียบจากการฟ้องร้องดังกล่าวเช่นเดิม จึงควรออกระเบียบหรือประกาศในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาให้ชัดเจน

2. ปัญหาสัญญาไม่เป็นธรรม และสัญญาสำเร็จรูป โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรซึ่งเป็นบริษัทเป็นผู้จัดทำสัญญาเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรกับเกษตรกร และได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในสัญญานั้นเอง โดยสัญญาดังกล่าวถือเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีการระบุรายละเอียดไว้ส่วนใหญ่ เพิ่มเติมรายละเอียดเพียงเล็กน้อย เกษตรกรจึงไม่ได้รับทราบเงื่อนไขเหล่านั้น การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในสัญญาไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร หากมองว่าเป็นการจัดการกระบวนการผลิตที่เป็นระบบก็น่าจะใช้โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเกรงว่าตนจะเสียประโยชน์จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเหล่านี้ ด้านเกษตรกรมีปัจจัยหลายประการ เช่น ต้องการมีรายได้มาจุนเจือครอบครัวแม้จะเห็นว่าเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกำหนดไว้นั้นผูกมัดจนเกินไป แต่หากเกษตรกรมาทำการเกษตรด้วยตนเองจะต้องมองหาตลาดในการจำหน่ายสินค้าเกษตรด้วยตนเองซึ่งอาจจะจำหน่ายสินค้าไม่ได้ตามที่ต้องการ และเกษตรกรไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะดำเนินการผลิตผลทางการเกษตรได้ จึงจำต้องยอมรับเงื่อนไขของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร และตกลงเข้าทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ภาครัฐจึงควรเข้ามาควบคุมและตรวจสอบเงื่อนไขของสัญญาอย่างละเอียด โดยการกำหนดสาระสำคัญของข้อสัญญาให้มีรายละเอียดครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ไว้ในรูปแบบสัญญามาตรฐาน

3. ปัญหาการแก้ไขหรือบอกเลิกข้อตกลงในระบบเกษตรพันธสัญญา แม้กฎหมายจะกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมข้อความให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก็ตาม แต่เมื่อเกษตรกรตกลงทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรแล้ว เกษตรกรย่อมมีภาระที่ไม่สามารถบอกเลิกสัญญาเพื่อให้ตนเองพ้นจากข้อสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา คือ การที่เกษตรกรได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในการดำเนินการกระบวนการผลิตต่าง ๆ เช่น การสร้างโรงเรือน การจัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ท้องที่ที่จะดำเนินการผลิต เกษตรกรจึงต้องจำยอมทำตามข้อสัญญาต่อไปไม่อาจบอกเลิกสัญญาได้ หากข้อกำหนดในสัญญามีการกำหนด

เงื่อนไขให้ชัดเจน และมีมาตรการที่แน่นอนไม่ว่าจะเป็นทางด้านเงินลงทุน ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

4. ปัญหาการเยียวยาความเสียหาย ในระบบเกษตรพันธสัญญาเกษตรกรต้องรับภาระความเสี่ยง และรับผิดชอบในกรณีที่เกิดสัญญาไม่ว่าการเกิดสัญญานั้นจะเกิดจากปัจจัยการผลิตในกรณีใดก็ตาม การเยียวยาความเสียหายในระบบเกษตรพันธสัญญาเกษตรกรก็ต้องรับผิดชอบโดยไม่สามารถต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรในกรณีใด ๆ ได้เลย อีกทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้กำหนดการเยียวยาความเสียหายไว้อย่างชัดเจน จึงควรออกระเบียบในเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยอาจส่งเสริมการทำประกันภัยสินค้าเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องมีส่วนในการชำระค่าเบี้ยประกันภัยเท่าใด และเกษตรกรต้องชำระค่าเบี้ยประกันภัยเท่าใด และภาครัฐจะเข้ามาช่วยเหลืออย่างไรในกรณีที่เกษตรกรต้องประสบภัยทางธรรมชาติ และในกรณีที่ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เกษตรกรควรได้รับประโยชน์คุ้มครองการผลิตที่เสียหาย หรือต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรโดยเกษตรกรไม่ต้องไปกู้หนี้ยืมสินเพิ่มอีก

5. ปัญหาการระงับข้อพิพาท การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือโดยอนุญาโตตุลาการ และคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความฉบับนั้น จนต้องนำไปสู่การยื่นคำร้องต่อศาลโดยพนักงานอัยการ เมื่อยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกคำสั่งบังคับคดีนั้น ศาลน่าจะต้องดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาลก่อน โดยการไต่สวนให้ได้ความก่อนว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นใครเป็นฝ่ายได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ หากสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็จะพิพากษายอม โดยให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล คู่สัญญาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความก็จะต้องมายื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีต่อไป โดยศาลจะไม่ดำเนินการออกคำสั่งให้ตามคำร้องของพนักงานอัยการ ถ้าเป็นกรณีที่สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือโดยอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลจะต้องพิพากษายกคำร้องนั้น อย่างไรก็ตามการยื่นขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่มีการจัดทำกันนอกศาลนั้น ศาลจะต้องดำเนินการพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่ความทั้งสองฝ่าย ศาลจึงจะยอมรับและออกคำสั่งให้ตามคำ

ร้องขอ ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา 37 วรรคสาม จึงไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาเพื่อให้เกษตรกรได้รับการปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมที่รวดเร็วขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด และอาจต้องทำให้เกษตรกรเสียเวลา รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล อีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยปัจจุบันมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2560 โดยออกมาควบคุมการจัดทำสัญญาในการซื้อขายสินค้าเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกร เพื่อให้การส่งเสริมการทำเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีหลักเกณฑ์และมาตรการในการกำกับดูแลการทำสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม ช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาจำนวน 9 คน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดรูปแบบสัญญา แนะนำ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรและเกษตรกรนำรูปแบบสัญญาดังกล่าวไปใช้ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรและเกษตรกร ได้เข้าถึงรูปแบบสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม แต่เกษตรกรก็ยังคงมีอำนาจต่อรองไม่มากพอที่จะต่อรองกับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่มีทั้งอำนาจเงิน และความรู้ทางการเกษตร การตลาด ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญามีรูปแบบสัญญาที่เป็นแบบสัญญามาตรฐาน

จากการศึกษาพบว่าข้อสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่ฝ่ายผู้ประกอบการเกษตรจัดทำขึ้น มีการกำหนดเงื่อนไขที่ฝ่ายผู้ประกอบการเกษตรต้องการให้เป็นไป และเกษตรกรไม่สามารถปฏิเสธเงื่อนไขเหล่านั้นได้ หากเกษตรกรเป็นเกษตรกรรายย่อยทำให้อำนาจการต่อรองน้อยกว่าจำให้ต้องยอมรับ จึงควรมีการกำหนดรูปแบบของสัญญาที่เป็นธรรมเป็นแบบสัญญามาตรฐาน โดยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งเป็นคนกลางต้องสามารถให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรได้อย่างแท้จริง เช่น การควบคุมข้อสัญญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะกระทำโดยองค์กรศาลไม่ให้คู่ความได้เปรียบเสียเปรียบมากเกินไป โดยใช้หลักความคลุมเครือ ศาลในสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

โดยใช้หลักการตีความสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสม ประเทศอังกฤษมีกฎหมายควบคุมข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นและจำกัดความรับผิดชอบโดยไม่เป็นธรรม และคุ้มครองคู่สัญญาที่มีฐานะและอำนาจต่อรองน้อยกว่า

2. ควรมีการนำกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมาใช้บังคับ

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ระบบเกษตรพันธสัญญาเกิดจากการสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป หรือสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกร หรือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้เกษตรกรรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง

3. ควรมีกองทุนสวัสดิการทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา

ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในเบื้องต้นในความเสี่ยงภัยที่เกษตรกรได้รับไม่ว่าจากปัจจัยการผลิตที่ได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่ไม่ได้ตามปริมาณและคุณภาพ หรือจากความเสียหายที่เกษตรกรได้รับที่เกิดจากภัยพิบัติ และการขาดทุนจากการผันผวนของราคาสินค้าเกษตร โดยอาจจัดเก็บจากกำไรจากการผลิตและการขายสินค้าเกษตรและอาหาร โดยจัดเก็บเข้าสมทบซึ่งภาครัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการจัดเก็บส่วนหนึ่ง และจากการช่วยเหลือของภาครัฐส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้แก่เกษตรกร

4. ควรมีมาตรฐานการตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตร

เนื่องจากระบบเกษตรพันธสัญญาผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรต้องมีการส่งมอบปัจจัยในการผลิตให้แก่เกษตรกร เพื่อผลิตผลิตผลให้ได้ตามปริมาณ และคุณภาพที่ผู้ประกอบการเกษตรกำหนดไว้ เกษตรกรไม่อาจทราบถึงคุณภาพที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรได้ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรอ้างถึงคุณภาพผลิตผลว่าไม่ได้คุณภาพตามที่ต้องการได้ ทำให้ไม่ยอมรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรทั้งหมด เกษตรกรต้องขาดทุนในการผลิต ทำให้มีมาตรฐานกลางที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรทุกรายใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น สหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพ ราคา และมาตรฐานที่ควรจะเป็นของปัจจัยการผลิต

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อลดปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจต่อรองของเกษตรกรไทยในการจัดทำข้อตกลงเกษตรพันธสัญญา และเพื่อการส่งเสริมการทำเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม ป้องกันและแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา และคุ้มครองคู่สัญญาที่มีฐานะและ

อำนาจต่อรองน้อยกว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาและภาครัฐของประเทศไทย ควรมีบทบาทในการส่งเสริมมาตรการในการกำกับดูแลการทำสัญญาที่เป็นรูปแบบสัญญามาตรฐาน ส่งเสริมกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมาใช้บังคับ เพื่อให้เกษตรกรรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง ส่งเสริมให้มีกองทุนสวัสดิการทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้แก่เกษตรกร ส่งเสริมให้มีมาตรฐานการตรวจสอบคุณภาพสินค้าทางการเกษตร เพื่อผลิตผลผลิตให้ได้ตามปริมาณ และคุณภาพที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา อีกทั้งจะช่วยให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรมตามหลักสากลได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นและความเข้มแข็งทางธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป