

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ถึงปัจจุบันมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจเข้มข้นมากขึ้น การพัฒนาเทคโนโลยีจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและจะกระทบชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมาก ขณะที่ประเทศไทยมีข้อจำกัดของปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์เกือบทุกด้านและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างชัดเจน ความพยายามในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ แต่อาชีพหลักของคนไทยยังคงเป็นอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เป็นอาชีพดั้งเดิมของคนไทย ทำให้โครงสร้างการทำงานในภาคเกษตรของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เกษตรกรเคยใช้แรงงานของตนเองและแรงงานของคนในครอบครัวเพื่อสร้างผลผลิตและนำผลผลิตที่ได้รับออกมาขายให้กับผู้บริโภคโดยตรงเพื่อสร้างรายได้ในครอบครัวเพียงพออยู่พอกินเท่านั้น แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายผลผลิตให้แก่พ่อค้าคนกลาง หรือบริษัทที่รับซื้อผลผลิต จนกระทั่งนำไปสู่การผลิตที่ไร้อิสระ กล่าวคือ การผลิตผลที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากตัวแทน หรือบริษัทที่รับซื้อผลผลิตดังที่ปรากฏในระบบเกษตรพันธสัญญา สาเหตุที่เกษตรกรต้องยอมเสนอตัวเข้าไปสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาอาจเนื่องจากผลิตผลที่ผลิตได้ของเกษตรกรไม่มีตลาดมารับที่แน่นอน เกษตรกรจึงไม่อาจขายสินค้าได้ ทำให้ผลผลิตตกค้าง เสียหาย เกษตรกรไทยจึงต้องมีการปรับตัวจากเดิมที่เป็นการเกษตรแบบเลี้ยงตัวเอง เปลี่ยนเป็นการเกษตรแบบการค้า เน้นการจำหน่ายผลผลิต และก้าวไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อผลิตผลผลิตทางการเกษตรให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามที่ผู้บริโภคต้องการ

ระบบการทำเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยมีการมาจากการทำเกษตรแบบครบวงจร ซึ่งเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายกันมากในหมู่เกษตรกร โดยเป็นการตกลงระหว่าง “เกษตรกร” กับ “บริษัท” ซึ่งเดิมภาครัฐได้ส่งเสริมให้มีการทำเกษตรพันธสัญญา โดยมีภาครัฐ ภาคธุรกิจการเงินที่

เป็นแหล่งเงินทุน เกษตรกรและผู้ประกอบการด้านธุรกิจการเกษตรเข้าร่วมกันสี่ฝ่าย โดยเกิดเป็น “แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร” หรือเรียกแบบไม่เป็นทางการว่า “โครงการสี่ประสาน” มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ประสานงานและดำเนินงานในลักษณะของการทำความตกลงระหว่างภาคเอกชนและเกษตรกรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีผลดีต่อเกษตรกรมากยิ่งขึ้น จึงสนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงในรูปแบบของ Contract Farming การทำเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นที่นิยมแพร่หลาย

การทำเกษตรพันธสัญญา เป็นระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้รับซื้อซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นเจ้าของโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับผู้ผลิต ได้แก่ เกษตรกรที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภทอยู่ในความครอบครอง เช่น ที่ดิน แรงงาน และทุน อีกฝ่ายหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาระหว่างกันไว้ล่วงหน้าทั้งในเรื่องของคุณภาพและปริมาณของผลผลิตที่เกษตรกรจะป้อนให้ ส่วนผู้ประกอบการจะให้การประกันราคาผลผลิตพร้อมทั้งให้การสนับสนุนพันธุ์พืชและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตเอง ขณะเดียวกันเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการยังคงเป็นอิสระในการเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตของตนเองเป็นการทำสัญญาในรูปแบบของสัญญาต่างตอบแทนระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการโดยการตกลงกันไว้ล่วงหน้า การผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามนัยยะทางทฤษฎีแล้วน่าจะมีผลดีต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เพราะเป็นการผลิตในระบบที่เกษตรกรได้รับการสนับสนุนทั้งปัจจัยการผลิต ความรู้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ อีกทั้งเกษตรกรยังสามารถประกันราคาผลผลิตและรายได้ที่แน่นอน ในส่วนของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรก็สามารถควบคุมปริมาณและคุณภาพของผลผลิตให้ได้มาตรฐานตามที่ต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเกษตรพันธสัญญาก็ยังก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องอำนาจการต่อรองที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรมีเหนือกว่าเกษตรกร ปัญหาเรื่องราคาและคุณภาพปัจจัยการผลิต พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ อาหาร ยา ปุ๋ย เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเป็นผู้จัดหามาให้เกษตรกรทั้งหมด และปัจจัยราคาการผลิตแพงกว่าท้องตลาด เกษตรกรยังไม่สามารถตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิตได้ ปัญหาเรื่องผลตอบแทนในการทำเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเกษตรกรจะต้องใช้แรงงานในการผลิต และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แต่ผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วทำให้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้สินหรือใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันของเกษตรกรได้ และปัญหาเรื่องข้อสัญญาการผลิตที่มีความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและสาระสำคัญของสัญญาแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ข้อสัญญามีลักษณะบางประการที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร แม้จะมีคณะกรรมการที่รับการแต่งตั้งเข้ามาช่วยดูแลก็ตาม เป็นต้น

ปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ออกมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองเกษตรกรก็ตาม แต่การจัดทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาก็ยังเป็นส่วนของผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรดังกล่าว โดยจัดทำเป็นรูปของสัญญาสำเร็จรูปเพื่อความสะดวกในการตกลงทำสัญญากับเกษตรกร ทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำสัญญาตามระบบเกษตรพันธสัญญาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาก็ยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด โครงสร้างในระบบเกษตรพันธสัญญาในปัจจุบันยังขาดความสมดุลและไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดพฤติกรรมเอาเปรียบและการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรรายย่อย แม้ภาครัฐจะมีกฎหมายออกมาควบคุมดูแลในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสภาพปัญหาของข้อตกลงเกษตรพันธสัญญา
2. เพื่อศึกษาหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงเกษตรพันธสัญญา
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการจัดทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560
4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจุบัน มีการนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ หรือบริการทางการเกษตรหลายอย่างแพร่หลาย แต่ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกรณีการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรรายบุคคล ส่งผลให้เกษตรกรทุกคนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น ควรมี

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีบทบัญญัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะการคุ้มครองการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองเกษตรกร และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพื่อคุ้มครองเกษตรกรจากการทำเกษตรพันธสัญญา

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความหมายระบบเกษตรพันธสัญญา ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. 2560 ที่เกิดจากการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า โดยศึกษาจากหลักกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศทั้งที่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาไว้โดยเฉพาะ และประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญา เพื่อเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. 2560 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาจะเป็นการศึกษาในลักษณะวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากการวิจัยทางกฎหมายต่างๆ หนังสือ บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลในระบบ Internet เพื่อนำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์ วิจัย ให้ได้ซึ่งข้อสรุป และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสภาพปัญหาของข้อตกลงเกษตรพันธสัญญา
2. ทำให้ทราบถึงหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงเกษตรพันธสัญญา

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากการจัดทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560