

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทนำ ประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของเกษตรพันธะสัญญา กฎหมายไทยเกี่ยวกับเกษตรพันธะสัญญา และการทำเกษตรพันธะสัญญาในปัจจุบัน และปัญหากฎหมายในการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา ในประเทศไทยแล้ว บทนี้จะแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อ คือ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำเกษตรกรรม ประกอบกับสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ใช้ไปหมดไป ความต้องการสินค้าเกษตรจึงมีอยู่เสมอและต่อเนื่องไม่ขาดสาย เพราะมนุษย์ไม่สามารถขาดปัจจัยในการดำรงชีวิตได้ และเกษตรกรในประเทศไทยยังมีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถพัฒนาสินค้าเกษตรไทยให้ก้าวหน้าอีกด้วย ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าจากการทำเกษตรกรรม ประกอบกับเหตุผลที่ว่าหากประเทศไทยมีผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่สามารถเป็นแหล่งอาหารที่หล่อเลี้ยงประชาชนในประเทศแล้ว ก็เป็นหลักประกันได้ว่าประเทศไทยจะไม่ขาดแคลนอาหาร ไม่ว่าสภาพเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ในภาวะที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นประเทศผู้ให้บริการด้านสังคมและข่าวสารต่าง ๆ จนละเลยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมไป การส่งเสริมการทำเกษตรจะทำให้ประเทศไทยมีโอกาสก้าวขึ้นเป็นคลังอาหารของโลกและมีความมั่นคงทางอาหารมากกว่าประเทศใด ๆ ในโลกได้ในที่สุด

การจะส่งเสริมเกษตรกรให้ประกอบอาชีพทางการเกษตรได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน ถูกวิธีการ และไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงในเรื่องตลาดและเรื่องราคาดนั้น รัฐบาลไทยเลือกใช้การทำเกษตรแบบพันธะสัญญามาเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาเกษตรกรรมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ย้อนหลังไปได้ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในช่วงประมาณพ.ศ. 2530 เกษตรพันธะสัญญาหมายถึงสัญญาต่างตอบแทนที่ทำขึ้นระหว่างเกษตรกรและบริษัท โดยการตกลงกันไว้ล่วงหน้า ให้เกษตรกรต้องทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรให้แก่บริษัท

ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา การทำเกษตรพันธะสัญญาในปัจจุบันของไทย จาก การศึกษาการเลี้ยงปลาในกระชัง การปลูกข้าวโพดพันธุ์

และการเลี้ยงไก่เนื้อ พบว่าสามารถแยกรูปแบบของการทำเกษตรพันธะสัญญาได้ 3 รูปแบบ คือ

1) เกษตรพันธะสัญญาแบบจ้างผลิต มีลักษณะดังนี้คือ เมื่อเกษตรกรตกลงทำเกษตร พันธะสัญญากับบริษัท บริษัทจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ โรงเรือนหรือพื้นที่ที่จะทำการเกษตร เกษตรกรต้องเป็นผู้จัดเตรียม โรงเรือนหรือที่ดินตามแบบหรือคำแนะนำของบริษัท เมื่อเกษตรกร เตรียมโรงเรือนหรือที่ดินเรียบร้อยแล้ว บริษัทจะทำการส่งพันธุ์และปัจจัยการผลิต เช่น อาหารสัตว์ ยารักษาโรค วัคซีน ปุ๋ย ตามที่บริษัทกำหนดไว้ซึ่งจะสอดคล้องกับจำนวนพันธุ์ที่ได้รับ ในการผลิต เกษตรกรต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและคำแนะนำของพนักงานบริษัท เกษตรกรต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าแรงงาน ค่าบำรุงรักษา เมื่อสินค้าทางการเกษตรที่ จ้างผลิตได้ขนาดตามที่บริษัทต้องการ บริษัทจะมารับผลผลิตที่ได้มาตรฐานตามที่บริษัทกำหนด กลับไป จากนั้นจะจ่ายค่าจ้างผลิตให้กับเกษตรกร โดยคิดตามจำนวนผลผลิตที่ได้ตามราคาที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า

2) เกษตรพันธะสัญญาแบบประกันราคา มีลักษณะดังนี้คือเมื่อเกษตรกรตกลงทำเกษตร พันธะสัญญากับบริษัท บริษัทจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ โรงเรือนหรือพื้นที่ที่จะทำการเกษตร เกษตรกรต้องเป็นผู้จัดเตรียม โรงเรือนหรือที่ดินตามแบบหรือคำแนะนำของบริษัท เมื่อเกษตรกร ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว บริษัทจะจัดส่งพันธุ์พืชหรือสัตว์และปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกร โดยการจำหน่ายในราคาที่ได้ตกลงกันไว้ เกษตรกรจะต้องทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ตามคำแนะนำ ของบริษัทและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าพันธุ์สัตว์ ค่าปัจจัยที่ใช้ในการผลิต เช่น อาหาร ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง วัคซีน ค่าแรงงาน ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อเกษตรกรทำ การผลิตจนได้ผลผลิตตามเกณฑ์ที่กำหนด บริษัทจะรับซื้อผลผลิตในราคาประกันตามสัญญาหรือ เงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การปลูกข้าวโพดพันธุ์ และการเลี้ยงไก่

3) เกษตรพันธะสัญญาแบบประกันตลาด มีลักษณะดังนี้คือ เมื่อเกษตรกรตกลงทำเกษตร พันธะสัญญากับบริษัท บริษัทจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ โรงเรือนหรือพื้นที่ที่จะทำการเกษตร เกษตรกรต้องเป็นผู้จัดเตรียม โรงเรือนหรือที่ดินตามแบบหรือคำแนะนำของบริษัท เมื่อเกษตรกร ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว บริษัทจะกำหนดจำนวนสินค้าทางการเกษตรที่ต้องการให้เกษตรกร ผลิต เกษตรกรจะต้องใช้พันธุ์และปัจจัยการผลิต ในกรณีมีทั้งที่บริษัทกำหนดให้เกษตรกรต้องใช้ ปัจจัยการผลิตจากบริษัท และให้เกษตรกรเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตเอง แต่เกษตรกรต้องปฏิบัติตาม คำแนะนำของบริษัทอย่างเคร่งครัด ซึ่งเกษตรกรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่ากับบริษัท บริษัทจะเป็นผู้รับผิดชอบตลาดหรือรับซื้อผลผลิตในราคาตลาดทั่วไปพันธุ์ ปัจจัยที่

ใช้ในการผลิต เช่น อาหาร ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง วัคซีน ค่าแรงงาน ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าและอื่นๆที่เกี่ยวข้องเมื่อได้ผลผลิตตามความต้องการของบริษัทแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างเกษตรกรกับบริษัท การทำเกษตรพันธะสัญญาในรูปแบบนี้คือการเลี้ยงปลานิลในกระชังซึ่งเกษตรกรจะเลี้ยงปลาไว้ในกระชังที่วางลงไปใต้ม่น้ำ

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาการทำเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทยที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลให้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการทำเกษตรกรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรของประเทศ ตลอดจนแก้ปัญหาผลิตผลล้นตลาดและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ พบว่าในทางปฏิบัติมีการนำเกษตรพันธะสัญญามาใช้ผิดกับทฤษฎีของระบบเกษตรพันธะสัญญาซึ่งนำมาใช้เพื่อรักษาระดับการส่งออกและรักษาระดับราคาของสินค้า นั่นคือทำให้สินค้าเกษตรสามารถส่งออกได้อย่างต่อเนื่องและป้องกันไม่ได้ราคาสินค้าตกต่ำ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาที่เกิดจากการทำเกษตรพันธะสัญญาหลายประการสรุปได้ ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคู่สัญญาซึ่งเป็นเกษตรกร ปัญหานี้เป็นเรื่องความไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่สัญญา มีความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องอำนาจต่อรอง บริษัทมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่า สัญญาถูกทำขึ้น โดยบริษัทเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของสัญญาแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นสัญญาที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท เช่น กำหนดให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากบริษัทเท่านั้น โดยอ้างว่าเพื่อให้ผลผลิตได้มาตรฐานตามที่บริษัทกำหนด โดยบริษัทจะทำการหักราคาปัจจัยการผลิตที่บริษัทเป็นผู้กำหนดจากเงินที่เกษตรกรจะได้รับ เกณฑ์ในการคำนวณราคาผลผลิตให้เกษตรกร บริษัทก็เป็นผู้กำหนด เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองรายละเอียดในสัญญาได้เลย

(2) ปัญหาเรื่องคุณภาพของปัจจัยที่ใช้ในการผลิต ปัจจัยการผลิตในการทำเกษตรพันธะสัญญาจะแตกต่างกันไปตามประเภทของพืชหรือสัตว์ที่ทำเกษตรพันธะสัญญา กรณีของการทำเกษตรพันธะสัญญาการปลูกพืช ปัจจัยการผลิตที่ใช้ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี กรณีของการเลี้ยงสัตว์ต้องใช้ปัจจัยการผลิต ได้แก่ พันธุ์สัตว์ อุปกรณ์ในการเลี้ยง อาหาร ยา วิตามิน เป็นต้น จากการศึกษาปัญหาที่กล่าวไว้ข้างต้นพบว่าปัจจัยการผลิตที่บริษัทกำหนดให้เกษตรกรใช้ เช่น กรณีการเลี้ยงปลานิลในกระชัง และการเลี้ยงไก่ บางครั้งพันธุ์สัตว์อ่อนแอไม่มีคุณภาพทำให้สัตว์ตายอ่อนแอ ต้องใช้ยาในการรักษา เกษตรกรต้องจ่ายค่าพันธุ์สัตว์นั้น หรือบางกรณีต้องขนส่งสัตว์อ่อนแอจากโรงงานไปให้เกษตรกรในพื้นที่ไกล ๆ โดยวิธีขนส่งไม่ถูกต้อง สัตว์อาจอ่อนแอ ทำให้เกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายและขาดทุน อาหารที่ใช้เลี้ยงสัตว์ไม่มีคุณภาพ เช่น อาหารเลี้ยงไก่มีมันสำปะหลังปนมากกว่าข้าวโพด เกษตรกรต้องจ่ายค่าอาหารสัตว์ในราคาปกติ แต่คุณภาพของอาหารไม่ได้มาตรฐาน ทำให้สัตว์ไม่เจริญเติบโตตามที่ควรจะเป็น มีผลให้เกษตรกรสูญเสียรายได้ ทั้ง ๆ ที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในการเลี้ยงดูแลสัตว์ตามพันธะสัญญาที่ทำไว้กับบริษัท

(3) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเงิน ได้แก่ ปัญหาเรื่องราคาของปัจจัยการผลิตในการทำเกษตรพันธะสัญญา พบว่าบริษัทกำหนดให้เกษตรกรต้องใช้ปัจจัยการผลิตจากบริษัท โดยจะให้เกษตรกรนำปัจจัยการผลิตไปใช้ก่อนแล้วบริษัทจะหักราคาปัจจัยการผลิตจากเงินค่าตอบแทนการผลิตที่เกษตรกรจะได้รับ ราคาปัจจัยการผลิตถูกกำหนดโดยบริษัท เช่น กรณีของการเลี้ยงปลาในกระชังพบว่าอาหารปลาที่บริษัทนำมาให้เกษตรกรใช้มีราคาแพง เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีเฉพาะของบริษัทผลิตอาหารให้ลอยน้ำได้แต่ส่วนนี้เกษตรกรไม่ได้รับรู้แต่เริ่มต้นทำให้ไม่สามารถคำนวณได้ว่าจะคุ้มกับการลงทุนหรือไม่ ปัญหาเรื่องเงินทุน การทำเกษตรพันธะสัญญาต้องมีการลงทุน เช่น การเลี้ยงปลาในกระชัง เกษตรกรต้องมีกระชังเป็นของตัวเอง การปลูกข้าวโพดฝักอ่อน เกษตรกรต้องมีที่ดินและค่าใช้จ่ายในการเตรียมดิน การเลี้ยงสุกรและการเลี้ยงไก่ เกษตรกรต้องมีโรงเรือนสำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เกษตรกรไม่มีเงินลงทุนจึงต้องกู้ยืมเงินมาลงทุน หากบริษัทเลิกประกอบกิจการหรือเลิกสัญญากับเกษตรกร เกษตรกรต้องชำระหนี้คืนเงินและดอกเบี้ยที่กู้ยืมมาทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียว บริษัทไม่ได้รับผิดชอบในเงินลงทุนนี้ด้วยเลย และปัญหาเรื่อง การรับภาระความเสี่ยงจากการลงทุน ในการลงทุนทำการทำเกษตรพันธะสัญญานั้น ผู้ศึกษาพบว่า ภาระความเสี่ยงทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง โรคระบาด ไฟไหม้ และที่เกิดจากปัจจัยการผลิตไม่ได้คุณภาพ ไฟฟ้าดับ มลพิษ การขโมยผลผลิต เกษตรกรต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร ปัญหาเรื่องผลตอบแทน ในการทำเกษตรพันธะสัญญาทุกประเภท เกษตรกรต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นดูแลเอาใจใส่อย่างพิถีพิถัน เพื่อให้ผลผลิตออกมามีคุณภาพ เกษตรกรหวังว่า จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า แต่ปรากฏว่ากรณีของการเลี้ยงสัตว์ หากคำนวณค่าแรงงาน ค่าไฟฟ้า ค่าเสื่อมราคา ค่าปัจจัยการผลิตแล้ว เกษตรกรต้องขาดทุน ส่วนกรณีของการปลูกพืชก็มีรายได้น้อย ไม่คุ้มกับการทุ่มเทใช้แรงงานอย่างเข้มข้นและการดูแลเอาใจใส่ของเกษตรกร ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร

(4) ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการรับซื้อผลผลิต บริษัทไม่มารับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ ทำให้เกษตรกรต้องให้อาหารสัตว์ ใช้แรงงานในการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ผลตอบแทนกลับลดลง เช่น กรณีของการเลี้ยงปลาในกระชัง การมาจับปลาเลยเวลาที่กำหนด ทำให้ปลาตัวใหญ่กว่าเกณฑ์ที่กำหนด บริษัทกดราคารับซื้อโดยอ้างว่าปลาตัวใหญ่ไม่เป็นที่นิยม กรณีของการเลี้ยงไก่ บริษัทไม่มาจับไก่ในเวลาที่กำหนด เกษตรกรจึงต้องให้อาหารไก่ ต่อมาเมื่อบริษัทมาจับไก่พบอาหารในกระเพาะ จึงหักราคาไก่ที่ซื้ออ้างว่าเกษตรกรทำให้ไก่มีน้ำหนักมากขึ้น ทำให้เกษตรกรเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่ได้รับผลตอบแทนน้อย จึงไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร

ในส่วนของปัญหากฎหมายเมื่อพิจารณากฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ซื้อขาย จ้างแรงงาน จ้างทำ ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 พบว่า

1) จากการพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ซื้อขายจ้างแรงงาน จ้างทำของ พบว่าเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาอย่างหนึ่ง แต่มิใช่สัญญาซื้อขาย ตามมาตรา 453 สัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 สัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 และเป็นสัญญาต่างตอบแทนตามมาตรา 369 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติชำระหนี้แล้ว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชำระหนี้ตอบแทนได้ แม้การแสดงเจตนาของเกษตรกรเข้าทำสัญญากับบริษัทนั้นจะเป็นเพราะเกษตรกรขาดการรับรู้รายละเอียดของสัญญา และขาดอำนาจต่อรอง ทำให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ไม่ทำให้สัญญานั้นเป็น โฆษะหรือ โฆษิยะ สัญญานั้นสมบูรณ์ผูกพันให้เกษตรกรต้องปฏิบัติตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามก็ก่อให้เกิดสิทธิแก่บริษัทฟ้องบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญา หรือหากไม่สามารถบังคับให้เป็นตามสัญญาก็สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเกษตรกรได้ ดังนั้นบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่สามารถคุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมได้

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ในส่วนของสัญญาที่ทำขึ้นในการทำการเกษตรพันธะสัญญา มีส่วนที่พึงพิจารณาคือ 1.) เกษตรกรอยู่ในฐานะผู้บริโภคหรือไม่ บริษัทยู่ในฐานะผู้ประกอบการค้าหรือไม่ และการเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใด 2.) ข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและบริษัทเป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว สัญญาสำเร็จรูป ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า สัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีการกำหนดข้อสัญญาที่เป็นสาระสำคัญไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะทำในรูปแบบใด ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดนำมาใช้ในการประกอบกิจการของตน ดังนั้นบางกรณีที่เกษตรกรทำสัญญาด้วยวาทะกับบริษัทหรือนายหน้าตัวแทนจึง ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองว่าเป็นสัญญาสำเร็จรูปตามพระราชบัญญัตินี้

ในเรื่องของภาระการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1 มาใช้บังคับ ซึ่งมีหลักกฎหมายว่าคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น เกษตรกรจึงมีภาระการพิสูจน์ว่าสัญญานั้นไม่เป็นธรรมอย่างไร และแค่ไหนจึงเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งพิสูจน์ได้ยาก

การที่เกษตรกรต้องนำคดีมาฟ้องจึงจะได้รับการพิจารณาจากศาลเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นรายคดี แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่นำคดีมาฟ้อง การให้

เกษตรกรต้องมาฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาเช่าที่จะเป็นกรรมและพอสมควรแก่กรณีนั้นจึงไม่สามารถที่จะคุ้มครองเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ไม่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลได้

3) พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ.2542 แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรในระยะยาวและเพื่อส่งเสริมพัฒนาการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ทำเกษตรพันธะสัญญาได้ เนื่องจากการซื้อขายสินค้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าต้องเป็นสินค้าเกษตรซึ่งคณะกรรมการตลาดกำหนด ไม่รวมถึงสินค้าเกษตรทุกประเภท ประกอบกับการการทำเกษตรพันธะสัญญา เกษตรกรต้องทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรหรือสินค้าตามที่บริษัทกำหนด และการจำหน่ายเกษตรกรต้องจำหน่ายให้กับบริษัทหรือได้รับความยินยอมจากบริษัทก่อน ดังนั้นจึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 มาใช้ควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้

4) พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้น เพื่อให้สภาเกษตรกรได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของประเทศ และกำกับดูแลด้านนโยบายด้านการเกษตรของประเทศให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจสภาเกษตรกรที่จะเข้ามาดูแลตรวจสอบสัญญาระหว่างเกษตรกรและบริษัทให้เกิดความเป็นธรรม และวิธีการแก้ไขหากเกิดปัญหาสัญญาที่ไม่เป็นธรรมขึ้น การควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาให้มีความเป็นธรรมจึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 มาใช้บังคับได้

5) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะดูแลและรับเรื่องร้องเรียนจากคู่สัญญาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องสัญญา คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลและควบคุมราคาของปัจจัยการผลิตและการบริการทางการเกษตร คือกรมการค้าภายใน ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรม ให้ความช่วยเหลือต่อเกษตรกรในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทกับบริษัทคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า

ในกรณีรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญานั้น สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคจะรับเรื่องร้องเรียน เฉพาะธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินแล้ว จำนวน 12 ประเภท คือ 1.ธุรกิจบัตรเครดิต 2.ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ 3.ธุรกิจขายห้องชุดในอาคารชุด 4.ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 5.ธุรกิจการให้เช่าเครื่องใช้ไฟฟ้า 6.ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงิน 7.ธุรกิจการขายก๊าซหุงต้ม 8.ธุรกิจการให้บริการซ่อม

รถยนต์ 9.ธุรกิจการให้เช่าที่อยู่อาศัย 10.ธุรกิจการขายรถยนต์ใช้แล้ว 11.ธุรกิจการขายรถยนต์ที่มีการจอง และ 12.ธุรกิจการให้บริการออกกำลังกาย

อาจกล่าวได้ว่า การทำธุรกิจการเกษตรแบบพันธะสัญญา นั้นไม่ได้จัดเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการได้

ส่วนปัญหาราคาของปัจจัยการผลิตและการบริการทางการเกษตรที่อยู่ในความดูแลของกรมการค้าภายใน กรมการค้าภายในต้องได้รับแจ้งว่ามีการจำหน่าย หรือเก็บค่าบริการเกินกว่าประกาศของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จึงจะออกตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรมักจะไม่ทราบว่า ปัจจัยการผลิตที่รับมาจากบริษัทคู่สัญญานั้น บริษัทจำหน่ายให้ในราคาควบคุมหรือไม่ เนื่องจากบริษัทเป็นฝ่ายเก็บรักษาสัญญาไว้เองไม่ได้ให้คู่จับต่อเกษตรกร ทำให้เกษตรกรไม่ทราบราคาต่อหน่วยว่าเป็นเท่าไร เกินราคามาตรฐานที่ทางการกำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้นจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ รวมทั้งกรณีของเจ้าหน้าที่สัวบาลที่ต้องเข้าไปดูแลให้คำแนะนำก็ไม่มี การกำหนดไว้ให้เพียงพอ ในบางครั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น เกษตรกรไม่รู้จะไปขอความช่วยเหลือจากใคร เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ปศุสัตว์จังหวัด หรือเกษตรจังหวัด ถือว่าอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของตนเอง

จากการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการทำเกษตรพันธะสัญญาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายที่จะคุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง หรืออย่างน้อยที่สุดควรจัดให้สัญญาที่ทำขึ้นในการทำเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาควบคุม เพื่อให้อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ แยกตามประเด็นปัญหาทั้งหมดที่ค้นพบจากการศึกษา ดังนี้ต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถานะของคู่สัญญาที่เป็นเกษตรกร

การเกษตรกรรมเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ หากเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบก็อาจมีผลให้เลิกทำการเกษตรกรรม ทำให้จำนวนอาหารที่ผลิตในประเทศลดลง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนและความมั่นคงทางอาหารของประเทศได้และหากเกษตรกรนำที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำการเกษตรไปขายหรือนำไปปลูกสิ่งปลูกสร้าง

ก็จะทำให้พื้นที่สำหรับทำการเกษตรหายไป นอกจากนี้การเอาเปรียบเกษตรกรของนายทุนบริษัทเอกชนจะทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรแย่งลงและส่งผลกระทบต่อเป็นปัญหาด้านสังคมตามไปด้วย รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับสถานะของกลุ่มสัญญาที่เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบบริษัทมาโดยตลอด โดยรัฐบาลอาจใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับที่รัฐบาลต่างประเทศใช้อยู่ได้แก่ การจัดให้มีองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลการทำการเกษตรพันธะสัญญาโดยตรง ลักษณะเช่นเดียวกับองค์กร The Commissioner of Agriculture ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน้าที่รับคำร้องเรียนใกล้เคียง และระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องจากการละเมิดสัญญาในการทำการเกษตรพันธะสัญญา หรือแม้แต่ในอินเดีย บางรัฐเช่น รัฐहरยาणा (Haryana state) ที่มีการออกกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า The Agricultural Produce Marketing Act (APMC) เป็นกฎหมายที่ปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรและบริษัทสัญญา ซึ่งมีการกำหนดให้มีองค์กรตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนผู้สนับสนุน (Sponsor) ซึ่งหมายความรวมถึงบริษัทสัญญานั้นเอง ตลอดจนมีหน้าที่ทำการบันทึกหลักฐานการทำความตกลงเกษตรพันธะสัญญาโดยทำกันในที่ดินของเกษตรกร นอกจากนี้เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากความตกลงในการทำการเกษตรพันธะสัญญา องค์กรนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายต้องใกล้เคียงข้อพิพาทและแก้ปัญหาให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียนอีกด้วย นอกจากนี้ยังควรพิจารณาให้มีการระงับเรื่องสิทธิของสัญญาตามแนวทางที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาเกษตรพันธะสัญญาที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(ก) สิทธิที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา (terms of production contract) โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในสัญญา

(ข) สิทธิของกลุ่มสัญญาที่เป็นฝ่ายผลิต (เกษตรกร) ที่จะยกเลิกสัญญาได้ภายในสามวันทำการแม้จะมีการลงนามไปแล้วก็ตาม

(ค) สิทธิของกลุ่มสัญญาที่เป็นฝ่ายผลิต (เกษตรกร) ในการที่จะเรียกร้องให้ทำสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร หากผู้ทำสัญญาต้องการให้ฝ่ายเกษตรกรลงทุนเพิ่มเติมในระหว่างที่มีการทำการเกษตรพันธะสัญญาด้วยกัน

(ง) สิทธิของกลุ่มสัญญาที่เป็นฝ่ายผลิต (เกษตรกร) ในการที่จะไม่ยอมรับอำนาจการชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการที่มีการระบุเอาไว้ในการทำการเกษตรพันธะสัญญา

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญา

การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้ในการพัฒนาการทำเกษตรกรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลควรเข้ามาแก้ไข เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคือสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในการทำเกษตรพันธะสัญญาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการทำเกษตรพันธะสัญญานั้นปัญหาหลักคือเรื่องของรูปแบบของสัญญา ซึ่งในกรณีสัญญาที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้นไม่สามารถที่จะจัดเข้าประเภทสัญญาสำเร็จรูปได้ทั้งหมด และไม่ได้อยู่ในข่ายของธุรกิจควบคุมสัญญาด้วย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรที่จะเข้ามาทำหน้าที่จัดระบบของการทำเกษตรพันธะสัญญาให้เป็นสัญญาควบคุม หรือทำให้สัญญาที่ใช้สามารถกำหนดเงื่อนไขได้เช่นเดียวกับสัญญาที่ใช้กันอยู่ในรัฐมินเนโซตาในสหรัฐอเมริกา ได้แก่

(ก) สัญญาต่าง ๆ ที่ทำขึ้นสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ทางการเกษตร จะต้องมิบัญญัติเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น คู่สัญญาสามารถเรียกร้องการไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ก็ได้

(ข) เมื่อคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายผลิตได้รับการร้องขอให้มีการลงทุนในอาคารสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีมูลค่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่า (ประมาณ 3,000,000 บาทหรือมากกว่า) โดยสิ่งก่อสร้าง หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ นี้มีอายุการใช้งานได้ 5 ปี หรือมากกว่า การที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะขอยุติหรือยกเลิกสัญญา (ก่อนหมดอายุการใช้งาน) ไม่สามารถที่จะทำได้

(ค) บริษัทแม่ของคู่สัญญาที่ออกใบอนุญาตให้ซื้อผลผลิตทางการเกษตร (โดยได้รับการอุดหนุน หรือการ subsidiaries จากรัฐบาลกลาง) ให้กับบริษัทลูก จำต้องรับผิดชอบต่อการขาย (สินค้าของคู่สัญญา) ที่ยังไม่ได้รับการชำระเงินหรือการเรียกร้องความรับผิดชอบใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามสัญญา หากผู้ทำสัญญา (contractor) ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ และ

(ง) สัญญาที่ทำขึ้นต้องเขียนโดยใช้ภาษาธรรมดา (plain language) มีการระบุถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ไว้อย่างเปิดเผยและมีการเปิดช่องให้มีสิทธิ์ที่จะขอยุติสัญญาได้

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมสัญญา

ผู้ศึกษาเห็นว่าในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสัญญานั้น ควรมีกฎหมายควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาโดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันไม่ครอบคลุม ไม่เหมาะสมกับลักษณะการทำเกษตรพันธะสัญญา และไม่สามารถนำมาใช้บังคับให้การทำเกษตรพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาโดยพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ เนื้อหาของกฎหมาย (Substantive)

องค์กรที่กำกับดูแล (Institution) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Implementation) กลไกการบังคับ (Mechanism) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)

(1) เนื้อหาของกฎหมาย (Substantive)

(1.1) ปัญหาเรื่องอำนาจต่อรอง เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าบริษัทเนื่องจากเกษตรกรต้องพึ่งพาบริษัทหลายประการ เช่น ปัจจัยการผลิต การรับซื้อผลผลิต ทำให้ไม่สามารถต่อรองเงื่อนไขในสัญญาได้ เกษตรกรเลือกได้แต่เพียงว่าจะทำหรือไม่ทำเกษตรพันธะสัญญาเท่านั้น จำต้องทำสัญญาที่ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ เป็นการยากที่จะทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองเท่ากับบริษัท การที่จะให้เกษตรกรไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับบริษัทย่อมเสียเวลา ไม่คุ้มค่า และอาจถูกกลั่นแกล้งจากบริษัทอีกด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า การจะช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำเกษตรพันธะสัญญานั้น ควรใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมไม่ให้บริษัททำเกษตรพันธะสัญญาที่ไม่เป็นธรรม จะเป็นไปได้ดีกว่าให้เกษตรกรมาฟ้องคดีเอง ควรมีกฎหมายกำหนดให้การทำเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาที่มีแบบสัญญามาตรฐาน (Standard Form of Contract) และกำหนดให้การทำเกษตรพันธะสัญญาเป็น “สัญญาที่ต้องถูกควบคุม” โดยองค์กรที่กำหนดขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมบริษัทให้ไม่สามารถกำหนดข้อสัญญาต่าง ๆ ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า และควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม

ดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่า การทำเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทยมี 3 รูปแบบ คือ เกษตรพันธะสัญญาแบบจ้างผลิต เกษตรพันธะสัญญาแบบประกันราคา เกษตรพันธะสัญญาแบบประกันตลาด การกำหนดแบบสัญญามาตรฐานและให้เป็นสัญญาควบคุมจะประโยชน์ต่อเกษตรกรเพราะ บริษัทไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขได้ตามใจชอบ ก็จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรไม่ต้องถูกเอาเปรียบจากการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้ อย่างเช่น ควรกำหนดสัดส่วนของเจ้าหน้าที่สัตวบาล หรือเจ้าหน้าที่ดูแลการเพาะปลูกไว้ตายตัว จะได้มีเจ้าหน้าที่พอเพียงในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น

นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรอย่างเข้มแข็งเพื่อให้มีอำนาจต่อรอง หากมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ก็ให้เป็นตัวแทนนำเรื่องราวไปสู่หน่วยงานด้านที่เกี่ยวข้อง

(1.2) ปัญหาเรื่องคุณภาพของปัจจัยที่ใช้ในการผลิต เนื่องจากผลิตปัจจัยการผลิตอยู่ในความรู้เห็นของบริษัทผู้ผลิตแต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำเกษตรกรรมเพราะหากปัจจัยการผลิตเช่นพันธุ์ อาหาร ปุ๋ย ยารักษาโรค วิตามิน มีคุณภาพ ก็จะทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ ได้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับการลงทุน จึงควรกำหนดให้บริษัทที่จำหน่ายปัจจัยการผลิตต้องผ่านตรวจสอบเกณฑ์คุณภาพและมีการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ของปัจจัยการผลิต เช่นพันธุ์สัตว์ เมล็ดพันธุ์ อาหาร ปุ๋ย ยารักษาโรค และวิตามิน และให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่

ตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิตให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด อีกทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกร และผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถร้องเรียนเรื่องคุณภาพปัจจัยการผลิตมายังองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบได้ โดยไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้ง เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมิให้ถูกกลั่นแกล้ง

(1.3) ปัญหาเรื่องเงินทุน การทำเกษตรพันธะสัญญาการเลี้ยงสัตว์ต้องมีการลงทุนสร้าง โรงเรือน และซื้ออุปกรณ์ในการเลี้ยงสูง เช่น การเลี้ยงปลานิลในกระชัง หากบริษัทเล็กประกอบ กิจการหรือเล็กสัญญากับเกษตรกร เกษตรกรต้องชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยที่กู้ยืมมาทั้งหมดแต่ เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหากการทำเกษตรพันธะสัญญาใดที่เกษตรกรต้องลงทุนสร้างโรงเรือน และซื้อ อุปกรณ์ในการเลี้ยงสูงควรกำหนดระยะเวลาที่ต้องผูกพันตามสัญญาด้วย และกำหนดเบี้ยปรับ สำหรับฝ่ายที่ผิดสัญญาไว้ด้วย เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ทำเกษตรพันธะสัญญาจน คู่ค้าและได้ประโยชน์จากการทำเกษตรพันธะสัญญา ในกฎหมายของรัฐบาลกลางของ สหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำเกษตรพันธ ะสัญญาไว้ว่า เมื่อคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายผลิต (ในที่นี้คือเกษตรกร) ได้รับการร้องขอให้มีการลงทุนใน อาคารสิ่งก่อสร้าง หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีมูลค่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่า (ประมาณ 3,000,000 บาทหรือมากกว่า) โดยสิ่งก่อสร้าง หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ นี้มีอายุการใช้งานได้ 5 ปี หรือ มากกว่า การที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะขอยุติหรือยกเลิกสัญญา (ก่อนหมดอายุการใช้งาน) ไม่ สามารถที่จะทำได้

(1.4) ปัญหาเรื่องการรับประกันความเสี่ยงในการผลิตจากการทำเกษตรพันธะสัญญา พบว่า เกษตรกรต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ภาครัฐควรมีส่วนให้ความ ช่วยเหลือเกษตรกร ทางด้านการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและรวดเร็ว เพื่อช่วยให้เกษตรกร สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เช่น การให้ข้อมูลด้านสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง จะช่วย ให้เกษตรกรสามารถวางแผนการผลิตในเวลาที่เหมาะสมได้ ลดความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ได้ และโดยส่งเสริมให้มีการรับประกันภัยผลผลิตทางการเกษตรที่เกิดจากการทำเกษตร

(2) องค์กรที่กำกับดูแล (Institution) จากที่ผู้ศึกษาได้เสนอว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อ ควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาโดยเฉพาะ จึงต้องมีการกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดแบบสัญญามาตรฐานและควบคุม ตรวจสอบการทำตามแบบสัญญามาตรฐาน องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดราคาขั้นต่ำในการรับซื้อ ผลผลิตจากการทำเกษตรพันธะสัญญา ตรวจสอบระยะเวลาการทำสัญญาจากการทำเกษตรพันธ ะสัญญา องค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิตให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด องค์กร

ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรโดยผลิตปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืชหรือสัตว์ จำหน่ายให้กับเกษตรกรในราคาขอมเขา หากไม่สามารถผลิตได้ก็กำหนดราคากลางที่เหมาะสมสำหรับการปัจจัยการผลิต องค์กรที่จะทำหน้าที่รับประกันภัยพืชผล เป็นต้น

การดูแลการทำเกษตรพันธะสัญญาควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญา ไม่ให้บริษัททำสัญญาที่ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบเกินสมควรและไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร

(3) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Implementation) เพื่อให้การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายมีประสิทธิภาพ ควรมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ หากมีการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่เกิดเหตุให้มีทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากเกษตรกรหรือบริษัทหากมีการละเมิดต่อกฎหมาย เพื่อให้อำนาจความสะดวกให้แก่เกษตรกรไม่ต้องเดินทางไกล ประหยัดค่าใช้จ่าย จากนั้นให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัย และให้สิทธิคู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่หากไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาลก็ถือว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่เป็นที่สุด และกรณีของปัจจัยการผลิตไม่มีคุณภาพ ก็ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบ หากเป็นความจริงก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้ที่มาแจ้งและไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้ง องค์กรดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะคล้ายสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคแต่มีหน้าที่ในการดูแลการทำเกษตรพันธะสัญญาโดยเฉพาะ

(4) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการกำหนดโทษให้เหมาะสม สมกับการละเมิดต่อกฎหมาย จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกรงกลัว ไม่กล้าละเมิดต่อกฎหมาย ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้กำหนดเรื่องของการลงโทษไว้ดังต่อไปนี้ “...หากทัณฑ์ได้ถูกกำหนดลงอย่างเหมาะสม หลังการพิจารณาอย่างถูกต้องแล้ว มันจะทำให้ประชาชนทั้งผองมีแต่ความสุข ทว่าหากมันถูกกำหนดลงโดยปราศจากการตรวจสอบพิจารณา ทัณฑ์จะทำลายล้างทุกสรรพสิ่ง” นั้นแสดงให้เห็นว่าการทำผิดกฎหมายต้องลงทัณฑ์ เพื่อรักษาธรรมให้คงอยู่ และการลงทัณฑ์ก็เพื่อรักษาความยุติธรรมไว้

ประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาได้แก่ประเทศฮอนดูรัส มีกฎหมายเฉพาะ สองฉบับได้แก่ 1) กฎหมายเพื่อการปฏิรูปการทำเกษตรกรรม (The law on agrarian reform) และ 2) กฎหมายเพื่อการทำการเกษตรกรรมในแบบสมัยใหม่ (The law on agrarian modernization) ในฮอนดูรัสนั้น ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะมีการใช้ทั้งการอนุญาโตตุลาการ (arbitrage) และการประนีประนอมยอมความ (conciliation) เพื่อระงับข้อพิพาทนั้น ๆ อย่างไรก็ตามหากเป็นการไปทำเกษตรพันธะสัญญาในระดับภูมิภาคนั้น และมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ทุกประเทศในอเมริกากลางต่างมีโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมของตนเอง (own

judicial structure) ซึ่งมีกฎหมายกำกับดูแลและควบคุมสัญญาของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังมีศาลระหว่างประเทศประจำภูมิภาค (the regional international Court) ที่เรียกกันว่า ศาลยุติธรรมแห่งอเมริกากลาง (the Court of Justice of Central America) ซึ่งจะมีบทบาทในการเป็นอนุญาโตตุลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐที่เกิดขึ้นจากการทำเกษตรพันธะสัญญา

ประเทศอินเดีย รัฐบาลกำลังเตรียมที่จะยื่นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทำเกษตรพันธะสัญญา ที่เรียกกันว่า “Contract Farming Act” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้มีบทลงโทษและมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่บริษัทไม่รักษาสัญญาหรือไม่รับซื้อผลผลิตตามราคาที่ตกลงกันไว้ บริษัทก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ และในทำนองเดียวกัน เกษตรกรที่เป็นคู่สัญญาก็จำเป็นต้องเคารพในข้อตกลงตามสัญญา เช่นเดียวกัน ซึ่งในอดีตนั้นมีการที่บริษัทปฏิเสธไม่รับซื้อผลผลิตหรือปฏิเสธที่จะจ่ายเงินให้กับเกษตรกรตามราคาที่ตกลงกันเอาไว้ และก็ไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐมินเนโซต้ามักมีกฎหมายของรัฐที่ใช้สำหรับการทำเกษตรพันธะสัญญา กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเรียกว่า The Minnesota Agricultural Contracts Act กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่น่าสนใจหลายประการ นอกเหนือจากเรื่องการลงทุนในโรงเรือนที่กล่าวไปแล้ว ยังมีข้อน่าสนใจอื่น ๆ อาทิเช่น

(ก) สัญญาต่าง ๆ ที่ทำขึ้นสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ทางการเกษตร จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น คู่สัญญาสามารถเรียกร้องการไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ก็ได้

(ข) บริษัทแม่ของคู่สัญญาที่ออกใบอนุญาตให้ซื้อผลผลิตทางการเกษตร (โดยได้รับการอุดหนุน หรือการ subsidiaries จากรัฐบาลกลาง) ให้กับบริษัทลูก จำต้องรับผิดชอบต่อการขาย (สินค้าของคู่สัญญา) ที่ยังไม่ได้รับการชำระเงินหรือการเรียกร้องความรับผิดชอบใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามสัญญา หากผู้ทำสัญญา (contractor) ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ และ

(ค) สัญญาที่ทำขึ้นต้องเขียนโดยใช้ภาษาธรรมดา มีการระบุถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ไว้อย่างเปิดเผยและมีการเปิดช่องให้มีสิทธิ์ที่จะขอยกเลิกสัญญาได้

นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (Federal Regulation) ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2008 สภาคองเกรสของสหรัฐก็ได้มีการแก้ไขและขยายขอบเขตของกฎหมายการเกษตรของสหรัฐออกไป เพื่อให้สามารถเพิ่มความคุ้มครองเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น โดยมีการประกาศใช้กฎหมายนี้ในหลายรัฐทางภาคตะวันตกตอนกลางซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำการเกษตร มีทั้งหมด 12 รัฐ ได้แก่

อิลลินอยส์ อินเดียนา ไอโอวา แคนซัส มิชิแกน มินเนโซตา มิสซูรี เนบราสกา คาโกต้า เหนือ โอไฮโอ คาโกต้าใต้ และวิสคอนซิน สารระสำคัญนอกจากเรื่องของสิทธิของกลุ่มที่ได้กล่าวไว้ในข้อเสนอนี้ 5.2.1 แล้วยังมีเรื่องของ การใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่ง แนวทางสำหรับการแก้ไขข้อพิพาทจากสัญญาอาจจะเป็นการนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแขวงของรัฐบาลกลาง (Federal Judicial District) ในพื้นที่ที่มีการทำสัญญากันขึ้น โดยการใช้กฎหมายของรัฐที่ข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้น (นอกเหนือจากที่มีข้อห้ามกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐนั้น) และเรื่องของสิทธิของกลุ่มที่เป็นฝ่ายผลิต (เกษตรกร) ในการที่จะไม่ยอมรับอำนาจการชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการที่มีการระบุเอาไว้ในการทำการเกษตรพันธะสัญญา

5.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล

ผู้ศึกษาได้มีการเสนอไว้ในหัวข้อก่อนหน้าถึงเรื่ององค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล ในหัวข้อนี้จะขอยกตัวอย่างเพิ่มเติมถึงองค์กรที่ตั้งขึ้นในต่างประเทศเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการทำการเกษตรพันธะสัญญา ดังนี้

(1) ในสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่เรียกว่า The Commissioner of Agriculture เป็นผู้ดูแล

(2) ในอินเดีย มีกฎหมายของประเทศที่มีชื่อว่า The Agricultural Produce Marketing Act (APMC) มีการปรับปรุงแก้ไขในปี 2006 และกำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานผู้กำกับดูแล ดังนี้

(ก) ต้องกำหนดให้มีองค์กรตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนผู้สนับสนุน (Sponsor) และมีการบันทึกหลักฐานการทำความตกลงเกษตรพันธะสัญญา โดยทำกันในที่ดินของเกษตรกร

(ข) เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากความตกลงในการทำการเกษตรพันธะสัญญา องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายต้องใกล้เคียงข้อพิพาทและแก้ปัญหาให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน

(ค) หากคู่สัญญาไม่พึงพอใจต่อคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่มีคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินออกมา อำนาจในการตัดสินกรณีที่มีการอุทธรณ์จะอยู่ในดุลพินิจของศาลแพ่ง (The Civil court)

(ง) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการทำการเกษตรพันธะสัญญา คู่สัญญาไม่สามารถที่จะนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลได้ในทันที ต้องให้องค์กรที่ตั้ง

ขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยและตัดสินก่อน จากนั้นหากคู่สัญญาไม่พอใจในคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินนั้น จึงจะอุทธรณ์และนำคดีขึ้นสู่ศาลต่อไป

ในประเทศไทยเองก็ควรจะมีหน่วยงานที่จะสามารถทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทำ เกษตรพันธะสัญญาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย อย่างเท่าเทียมกัน

5.2.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานรัฐหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งหาก จะให้มีหน่วยงานรัฐมาทำหน้าที่โดยตรงควรมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระ ในลักษณะขององค์กร มหาชน ที่ตั้งขึ้นในระยะหลัง ๆ หลายหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้หลุดพ้นจากระบบราชการ และเกิด ความคล่องตัวในการทำงานมากยิ่งขึ้น โดยจำเป็นต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนว่า มี ขอบเขตอำนาจอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น The Commissioner of Agriculture มีอำนาจหน้าที่ในการ ให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดสัญญาสามารถที่จะร้องเรียนและเรียก ค่าชดเชยได้จากผู้กระทำความผิด ภายใน 40 วันหลังจากที่ครบกำหนดในสัญญา (due date) เพื่อที่จะทำการประเมินความเสียหายว่าควรจ่ายชดเชยหรือไม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาที่ไม่ พึงพอใจก็อาจไม่ยอมรับคำตัดสินนี้และนำเรื่องไปฟ้องร้องกันเองได้ต่อไป

5.2.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ

การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่ดูแลธุรกิจ นี้โดยเฉพาะ ดังนั้น มาตรการลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสัญญาจึงจำเป็นต้องอาศัยการบังคับให้ เป็นไปตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่ เช่น การฟ้องร้องเอาผิดในทางแพ่ง หากมีการกระทำที่ละเมิดสัญญา การดำเนินการทางคดีอาญาต่อเกษตรกร ในกรณีที่มีการลักลอบนำเอาผลผลิตตามสัญญาไปขายให้ ผู้อื่น เป็นต้น หากมีการออกกฎหมายเฉพาะมาควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญา หรือมีการ จัดตั้งหน่วยงานมาดูแลเป็นพิเศษแล้ว ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการกำหนดมาตรการลงโทษที่ชัดเจน โดยอาจใช้มาตรการที่ต่างประเทศใช้อยู่มาเป็นเกณฑ์ ดังนี้ การกำหนดให้ฝ่ายผู้ซื้อจำเป็นต้องวาง พันธบัตรค้ำประกันเอาไว้ในกรณีที่เป็นการซื้อขายสินค้าเกษตรต่อไปนี้ ผักสดและผลไม้สด, นม และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากนม สัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก ซึ่งสินค้าเหล่านี้เน่าเสียง่ายหากเก็บ เกี่ยวหรือผลิตขึ้นมาแล้วไม่มารับซื้อตามกำหนด ผู้ผลิตย่อมเสียหาย หากมีการวางพันธบัตรเป็น ประกันไว้จะช่วยคุ้มครองความเสียหายได้ระดับหนึ่ง ประการที่สอง ในส่วนของรัฐบาลกลาง

สหรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรพันธะสัญญา ได้แก่ the federal Packers and Stockyards Act (PASA) อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปศุสัตว์ และ Perishable and Agricultural Commodities Act (PACA) อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรที่เน่าเสียง่าย (ผักและผลไม้) มีบทบัญญัติที่ปกป้องผู้ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกฎหมาย PACA มีข้อกำหนดสำคัญสำหรับผู้ผลิตสินค้าที่ไม่ได้รับเงิน ผู้ซื้อสินค้าภายใต้กฎหมายนี้ จะต้องเก็บรักษาสินค้าคงคลังหรือสต็อกของตัวเองเอาไว้ทั้งหมด และต้องดำเนินการขายออกไปเพื่อประโยชน์ของผู้ขายซึ่งยังไม่ได้รับการชำระเงิน (ผู้ขายในที่นี้คือ producer หรือผู้ผลิตผลผลิตทางการเกษตรเหล่านั้นนั่นเอง) จนกว่าการชำระเงินทั้งหมดจะดำเนินการเสร็จสิ้นไป ไม่สามารถที่จะนำไปขายแล้วเอาเงินไปใช้ทางอื่นได้ นอกจากนี้ผู้ที่เป็นผู้ซื้อสินค้าที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหากละเมิดกฎหมายก็ถือว่าเป็นผู้มีความผิดและมีโทษทั้งตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาอีกด้วย