

การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา

Rights Protection of The Farmer on Contract Farming

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์ (Paramaporn Weeraphan)

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย (Khon Kaen University Nong Khai Campus)

Email: prmpnrwrpn@gmail.com

Received September 6, 2019; Revised September 19, 2019; Accepted, December 15, 2019

Abstract

At present, although farmers in the contract farming in Thailand are protected by the Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017). However, the law does not protect the rights of farmers and does not cover all types of production of agricultural produce. Since an agreement for producing the same kind of agricultural produce has faced third problems; the first issue is the problems in determining the number of contract parties in an agreement for producing the same kind of agricultural produce or services, the second issue is an avoidance of Contract Farming Promotion and Development Law, and the third issue is problems of Contract Farming Financing. This article aims to define a solution for protecting a right of the Contract Farming parties, as follows: amendment of the number of farmers parties in Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017), encouraging agricultural business operator to enter contract farming law, facilitating the financing of investment in the agricultural contract system. These solutions will lead to protect and impart fairness to farmers and agricultural business operator which will result in agribusiness in Thailand can be developed in tandem with the development of the quality of life of farmers. Also, these solutions will strengthen Thai agricultural industry stability and enable better potential to compete with other countries.

Keywords: Contract Farming, Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017), Problems of agricultural law

บทคัดย่อ

ปัจจุบันแม้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรได้ครอบคลุมการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาทุกประเภท เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรในสัญญาการผลิตผลทางการเกษตร ปัญหาการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา และปัญหาการจัดหาเงินทุนของเกษตรกร บทความนี้จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาเกี่ยวกับจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกร การส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรเข้าสู่ระบบกฎหมายเกษตรพันธสัญญา และการอำนวยความสะดวกในการจัดหาเงินลงทุนในระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้ธุรกิจการเกษตรของประเทศไทยสามารถพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและเป็นการยกระดับอุตสาหกรรมเกษตรไทยให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง และมีศักยภาพในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ต่อไป

คำสำคัญ: เกษตรพันธสัญญา, พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560, ปัญหาข้อกฎหมายการเกษตร

ปัจจุบันภาคการเกษตรของประเทศไทย ได้นำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในการจัดหาผลผลิตทางการเกษตรอย่างแพร่หลาย เนื่องจากระบบเกษตรพันธสัญญาทำให้ผู้ประกอบการสามารถวางแผนการผลิตและการตลาด เพื่อจัดหาผลผลิตทางการเกษตรได้ตรงตามคุณภาพและปริมาณที่ตนต้องการ ส่วนเกษตรกรมีตลาดรองรับผลผลิตทางการเกษตรที่แน่นอน ลดความผันผวนทางด้านราคา และทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอนขึ้น (Eaton & Shepherd, 2001) อย่างไรก็ตามระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยยังไม่มีคุณสมบัติ และขาดความเป็นธรรมสำหรับคู่สัญญาทุกฝ่าย เนื่องจากผู้ประกอบการมักอาศัยข้อได้เปรียบจากการมีอำนาจเหนือทางเศรษฐกิจเอาเปรียบเกษตรกรด้วยการทำสัญญากำหนดผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน และผลภักจะความเสี่ยงในการบริหารสัญญาซึ่งมีความซับซ้อนทางกฎหมายไปให้เกษตรกร (Council of State, 2016) ในขณะที่เกษตรกรขาดอำนาจต่อรองในการทำสัญญา เนื่องจากต้องพึ่งพาเงินลงทุน และองค์ความรู้ในด้านเทคโนโลยีการเกษตรและด้านการตลาดจากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาภาคการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศ (National Reform Council, 2015)

บทความนี้จึงขอเสนอปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยการนำเสนอจะแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ คือ

1. บทนำ จะเป็นการศึกษารูปแบบของระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา
2. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย โดยจะนำเสนอปัญหาที่ทำให้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรกปัญหาการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรใน

การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ประเด็นที่สอง ปัญหาการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ และประเด็นสุดท้าย ปัญหาการจัดหาเงินทุนของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยจะวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย คือ Legal Guide on Contract Farming ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อสร้างเอกภาพให้แก่กฎหมายเอกชน (UNIDROIT) ซึ่งวางแนวปฏิบัติในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่ได้รับการยอมรับระหว่างประเทศ และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของต่างประเทศ คือ รัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 (Agricultural Produce Marketing Act 2007 หรือ APMC Act 2007) ของประเทศอินเดีย และ Producer Protection Act 2000 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับมลรัฐ (State Law) ของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558

3. สรุป จะเป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาพร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้น คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 กฎหมายดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ประกอบการทางการเกษตรในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และช่วยเหลือเกษตรกรมิให้ถูกเอาเปรียบเกินสมควร โดยหากเกษตรกรทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เกษตรกรจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นธรรม เสียค่าใช้จ่ายน้อย รวมทั้งมีบทลงโทษผู้ประกอบการทางการเกษตรที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดด้วย (Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission, 2019) กฎหมายดังกล่าวมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการโฆษณาชวนเชื่อและชี้ชวนเกินจริงเพื่อให้เกษตรกรเข้าทำสัญญา มาตรการช่วยให้คู่สัญญาได้ทราบข้อมูลในสัญญาที่สำคัญ จำเป็น และมีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ (Section 20, Section 21, Section 22, Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017)) รวมทั้งมีการคุ้มครองในกรณีสัญญาไม่สมบูรณ์เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือการใช้สิทธิตามกฎหมายโดยไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้รับการแก้ไข (Section 25, Section 26, Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017))

1. ระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย

การผลิตผลผลิตทางการเกษตรในประเทศไทยนั้น เดิมเกษตรกรจะมีอิสระในการผลิตเพื่อจำหน่ายให้กับผู้ประกอบการทางการเกษตร ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและการตลาดมีการเปลี่ยนแปลงส่งผลให้สินค้าเกษตรประสบปัญหาด้านราคาและตลาดที่จะรองรับ ผู้ประกอบการทางการเกษตรและเกษตรกรจึงปรับตัวโดยนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดหาหรือผลิตผลผลิตทางการเกษตร

ระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย มีข้อสัญญาเกี่ยวกับการผลิตผลผลิตทางการเกษตรหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับรูปแบบของผลิตผลทางการเกษตร ข้อตกลงด้านการตลาด และปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 รูปแบบ ดังนี้ (Department of Agriculture Extension, 2002)

ก. สัญญาสนับสนุนด้านการตลาด (Market-Specification Contracts) ซึ่งเป็นสัญญาที่ตกลงซื้อขายผลิตผลทางการเกษตรล่วงหน้า โดยคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการทางการเกษตรจะกำหนดข้อสัญญาระบุคุณภาพ ปริมาณ

มาตรฐานของผลิตผลทางการเกษตร ระยะเวลาในการผลิต รวมถึงกำหนดราคาล่วงหน้าขั้นต่ำให้กับเกษตรกร ส่วนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรจะมีสิทธิตัดสินใจในการผลิตผลิตผลทางการเกษตรเอง โดยอาจได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร สัญญารูปแบบนี้ อาจจะมีการประกันราคาขั้นต่ำหรือไม่ได้ และในกรณีที่ไม่มีประกันราคาขั้นต่ำ คู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรต้องรับความเสี่ยงในเรื่องรายได้และราคาเอง โดยเกษตรกรจะต้องปรับปรุงคุณภาพผลิตผลทางการเกษตรให้มีมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงต้องติดตามข่าวสารการตลาดด้วย

ข. สัญญาสนับสนุนการจัดหาปัจจัยการผลิต (Resource-Providing Contracts) สัญญารูปแบบนี้จะมีข้อสัญญาที่กำหนดว่าคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรจะต้องใช้ปัจจัยการผลิตชนิดใดบ้าง และอาจจะระบุว่าต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากใคร โดยคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรตกลงจะให้การสนับสนุนเงินทุนในรูปแบบของการให้สินเชื่อ สำหรับการลงทุนในสินทรัพย์ถาวร และจะให้ความช่วยเหลือในการจัดการและควบคุมดูแลการผลิตอย่างใกล้ชิด ส่วนราคามูลค่าผลิตผลทางการเกษตรนั้นอาจเป็นราคาประกันหรือราคาตลาดก็ได้ แต่คู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับคู่สัญญาเกษตรกร ซึ่งการทำสัญญารูปแบบนี้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะสามารถรักษาเสถียรภาพตลาดของตนเองได้

ค. สัญญาสนับสนุนการจัดการการผลิต (Management and Income-Guaranteeing Contracts) สัญญารูปแบบนี้จะมีข้อสัญญาที่เน้นการรวมด้านการตลาดและการจัดหาปัจจัยการผลิตเข้าด้วยกัน โดยคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต ส่วนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่กำหนด โดยเป็นการตกลงในระดับปัจเจก (Vertical Integration) (Roy, 1963) กล่าวคือ มีข้อสัญญาที่กำหนดให้เกษตรกรดำเนินวิธีการผลิตและใช้วัตถุดิบตามที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรระบุ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ข้อมูลด้านการตลาด หรือการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ สัญญารูปแบบนี้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเป็นผู้รับความเสี่ยงทางด้านตลาดและราคาผลผลิตเอง แต่ขณะเดียวกันก็จะเข้ามาแก้ปัญหาการเข้าถึงและการกระจายข้อมูลทางการผลิตจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรสู่เกษตรกร เพราะเมื่อเข้าทำสัญญาแล้วผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเกษตรกร

นอกจากสัญญาทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นแล้ว ระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยยังมีการจัดหาผลิตผลทางการเกษตรรูปแบบอื่น ๆ โดยอาจมีการรวมตัวระหว่างกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร สมาคม และองค์กรที่ช่วยในด้าน การต่อรองซื้อขายสินค้าเกษตร เพื่อต่อรองกับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร การจัดหาผลิตผลทางการเกษตรรูปแบบนี้ มักจะผลักภาระความเสี่ยงด้านราคาและรายได้จากเกษตรกร ไปสู่หน่วยธุรกิจที่รวมกิจการเข้าด้วยกัน โดยอาจมีการกำหนดราคาต่อหน่วยของสินค้าที่ผลิตได้อย่างแน่นอน และถ้าเกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรได้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ก็จะมี การจ่ายเงินประกันรายได้แก่เกษตรกร ส่วนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรต้องรับผิดชอบในด้านการจัดการการผลิตให้กับเกษตรกร

จากลักษณะของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา คือ ระบบการผลิตผลิตผลทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร กับผู้ผลิตหรือเกษตรกร ซึ่งเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะให้การสนับสนุนทุน พันธุ์พืช/สัตว์ และให้คำปรึกษาด้านการผลิต รวมทั้งเทคโนโลยีการผลิต โดยเป็นการทำสัญญาระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรตกลงให้การสนับสนุนการผลิตสำหรับผลิตสินค้าเกษตร และอีกฝ่ายคือเกษตรกรตกลงที่จะผลิตผลิตผลทางการเกษตรเพื่อให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรต้องการ โดยอาจมีการตกลงเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนไว้ล่วงหน้าหรือไม่ก็ได้” (Weeraphan, 2014)

การจัดหาผลผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร คือ ผู้ซื้อผลผลิตตามสัญญาซึ่งจะเป็นผู้กำหนดปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ระยะเวลารับซื้อ และข้อตกลงอื่นๆในสัญญา โดยผู้ประกอบการอาจเป็นผู้ส่งออก โรงงานแปรรูป หรือผู้ประกอบการอื่นๆก็ได้

(2) เกษตรกร คือ ผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามที่ผู้ประกอบการกำหนด

(3) คนกลางหรือตัวแทน คือผู้รวบรวมสินค้าจากเกษตรกร และนำส่งขายต่อให้ผู้ประกอบการ คนกลางหรือตัวแทนอาจเป็น ผู้ค้า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ ฯลฯ ก็ได้

(4) หัวหน้ากลุ่ม คือ ผู้ทำหน้าที่ประสานงานให้ความสะดวกแก่คู่สัญญาด้านต่างๆ เช่น การกระจายข่าวสาร ความรู้ เทคโนโลยี ผลประโยชน์ของหัวหน้ากลุ่มคือการยอมรับจากสังคม ค่าตอบแทน ค่าจ้าง รางวัล ฯลฯ

สำหรับการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญานั้น คู่สัญญาจะตกลงทำสัญญาทั้งที่เป็นวาจาและลายลักษณ์อักษร (Roy, 1972; Glover & Kunsterer, 1990; Grosh, 1994) โดยอาจตกลงกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายโดยตรงหรือตกลงกันผ่านคนกลาง หรือผ่านหัวหน้ากลุ่ม โดยข้อตกลงมีการระบุราคา ปริมาณ คุณภาพ ช่วงเวลาที่รับซื้อผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้อาจมีการสนับสนุนปัจจัยการผลิต สินเชื่อ ความรู้ทางเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารต่างๆ ด้วย (Weeraphan, 2014)

การผลิตผลผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทยนั้นครอบคลุมทั้งด้านพืช ยกตัวอย่างเช่น การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การปลูกกะหล่ำปลี การปลูกสับปะรด ฯลฯ ด้านปศุสัตว์ ยกตัวอย่างเช่น การเลี้ยงไก่เนื้อ การเลี้ยงสุกร ฯลฯ และด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ยกตัวอย่างเช่น การเลี้ยงปลานิล การเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น (Office of the Contract Farming Promotion and Development Commission, 2019)

2. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการเฉพาะคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดนิยามของระบบเกษตรพันธสัญญาไว้ในมาตรา 4 ว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรวม ตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตร/กลุ่มเกษตรกร หรือกับวิสาหกิจ ชุมชน/เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ที่มีเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างการผลิตผลผลิต หรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตตามจำนวนคุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาตามที่กำหนดไว้และผู้ประกอบธุรกิจตกลงที่จะซื้อหรือจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญา โดยผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตด้วย”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ วางหลักการสำคัญในการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาไว้ ดังนี้

1) การจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทางการเกษตร ตามมาตรา 16 และมาตรา 18 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องจดทะเบียนการประกอบธุรกิจหรือการเลิกประกอบธุรกิจต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และตามมาตรา 17 กำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรเพื่อเปิดเผยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้การจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทางการเกษตรนี้จะทำให้รัฐมีข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจ

ทางการเกษตรและสามารถกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการทำสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2) การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา มาตรา 20 ให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องทำเอกสารสำหรับการชื้อขวนและร่างสัญญาให้เกษตรกรทราบล่วงหน้าก่อนทำสัญญา และกำหนดให้ต้องส่งสำเนาเอกสารให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้เป็นเอกสารในการตรวจสอบ โดยสัญญาดังกล่าวต้องจัดทำเป็นหนังสือใช้ข้อความภาษาไทยที่เข้าใจง่าย และอย่างน้อยต้องมีกรกำหนดรายละเอียดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาได้แก่ ข้อมูลทางพาณิชย์ ข้อมูลแผนการผลิต เงินลงทุน ประมาณการของจำนวนและปริมาณของผลผลิตที่จะทำการผลิตตามสัญญา ระยะทางที่เหมาะสมในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ความคุ้มค่าในการผลิต ภาระความเสี่ยง ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของปัจจัยการผลิต และข้อมูลอื่นๆตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญา กำหนด เพื่อให้คู่สัญญาได้รับทราบข้อมูลสำคัญที่จำเป็น และมีข้อมูลในสัญญาที่สมบูรณ์ในทางปฏิบัติตามที่กำหนดใน มาตรา 21 ในกรณีที่การทำสัญญาอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมี การกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือการให้สิทธิตามกฎหมายโดยไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม มีผลทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าสมควร ให้สัญญาไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา 24 ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญา รวมทั้งการกำหนดแบบของสัญญา และการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรส่งสัญญาให้เกษตรกรอ่านล่วงหน้า เป็นการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาที่เกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรอาศัยความมีอำนาจเหนือทางเศรษฐกิจและความไม่รู้กฎหมายของเกษตรกรทำข้อตกลงในสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบเกษตรกรซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในระบบเกษตรพันธสัญญา

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 29 กำหนดให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาล โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรุงเทพมหานครตามมาตรา 30 และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดตามมาตรา 31 และมีมาตรการคุ้มครองระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยห้ามมิให้คู่สัญญาชะลอ ระวัง หรือยุติการปฏิบัติตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย กระทำการใด ๆ ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายได้รับความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงแล้ว หรือทำข้อตกลงเพิ่มเติมหรือแก้ไขสัญญาเพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับความเสี่ยงภัย รับผิด หรือมีหน้าที่เพิ่มเติมโดยไม่มีค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 36 แม้การมีหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาที่ชัดเจนและธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าจะส่งผลให้ลดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ แต่หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน คู่สัญญาจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาลได้ ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งที่เกิดจากการทำสัญญาและลดค่าใช้จ่ายให้กับคู่สัญญาในการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลด้วย

4) บทกำหนดโทษปรับในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ กรณีผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรไม่แจ้งการประกอบธุรกิจ ไม่แจ้งการยกเลิกการประกอบธุรกิจ ไม่จัดทำเอกสารและร่างสัญญาให้เกษตรกรทราบก่อนการทำสัญญา หรือไม่ส่งสำเนาเอกสารให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา 38 กรณีคู่สัญญาชะลอ ระวัง หรือยุติการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงแล้วในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามมาตรา 39

การแก้ปัญหาและการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย

ปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในประเทศไทยได้นำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดหาผลผลิตทางการเกษตรอย่างแพร่หลาย เนื่องจากระบบดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรสามารถขยายกำลังการผลิตโดยไม่ต้องลงทุนในสินทรัพย์ถาวร อีกทั้งยังได้สินค้าที่มีมาตรฐานตรงตามความต้องการจากการควบคุมคุณภาพและปัจจัยการผลิตด้วยตนเองอีกด้วย อย่างไรก็ตามการจัดหาผลผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาดังกล่าวได้มีข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญาหลายประการ อาทิ การกำหนดข้อตกลงที่ให้เกษตรกรรับความเสี่ยงในการผลิตสินค้าทางการเกษตรทั้งหมดข้อตกลงในระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีความซับซ้อนเข้าใจยาก รวมทั้งการขาดกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมและเกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ จนเป็นที่มาในการจัดให้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนพบว่าเมื่อกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกลับไม่ได้มีการคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างแท้จริง อาทิ เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการในรูปแบบสหกรณ์ การเกษตรหรือวิสาหกิจชุมชน เกษตรกรผู้ผลิตผลผลิตทางการเกษตรบางประเภทที่มีความเสี่ยงสูง เช่น เกษตรกรผู้เลี้ยงปลานิล ผู้เขียนจึงได้ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ แนวคิด หลักการในการออกกฎหมาย รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และทำการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับคู่สัญญาในการบังคับใช้กฎหมายไว้ว่ากฎหมายดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งหมายถึง “ระบบการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลผลิต หรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกัน ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรอีกฝ่ายหนึ่ง”

จากขอบเขตเกี่ยวกับคู่สัญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องเป็นการทำสัญญากับเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป โดยการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรนั้น มีเหตุผลเนื่องจากหากเป็นการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำสัญญาเฉพาะรายนั้น จะเป็นเกษตรกรรายใหญ่ซึ่งคู่สัญญามีอำนาจต่อรองอยู่แล้วรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น (Council of State, 2016)

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา กำหนดให้หนึ่งในสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย ได้แก่ สัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป (Section 4, Contract Farming Promotion and Development Act, B.E. 2560 (2017)) ทำให้เกษตรกรบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรบางรายอาจทำสัญญากับเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีอำนาจต่อรอง และมีจำนวนเกษตรกรไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด หรือปกปิดข้อมูลจำนวนเกษตรกรที่ตนทำสัญญาด้วย ซึ่งการตรวจสอบจำนวนเกษตรกรที่เป็นคู่สัญญาเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายไม่มีกลไกการตรวจสอบที่ชัดเจน จึงอาจเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรใช้ในการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ โดยจากการศึกษาปัญหาการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ พบว่าการตรวจสอบจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้

ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมักจะทำสัญญาฉบับเฉพาะรายและส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ยกตัวอย่างเช่น การทำสัญญารับซื้อปลาชนิด (Fisheries Economics, 2019) การทำสัญญาทำสัญญารับซื้ออ้อย (Ngammuangsakul, 2018) การทำเกษตรพันธสัญญาของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ในจังหวัดลพบุรีและชัยนาท (Wanaset & Ouyyanont, 2018) ดังนั้น หากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรไม่ประสงค์จะให้สัญญาที่ตนทำกับเกษตรกรต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ ก็อาจจะไม่ดำเนินการแจ้งรายละเอียดว่าตนได้ทำสัญญากับเกษตรกรที่รายให้รัฐทราบ อีกทั้งการแจ้งจำนวนคู่สัญญานั้นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะต้องดำเนินการแจ้งข้อมูลไปพร้อมกับการแจ้งการประกอบธุรกิจ (Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission, 2019) ซึ่งอาจทำให้การแจ้งข้อมูลจำนวนเกษตรกรมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากในขณะที่แจ้งการประกอบธุรกิจผู้ประกอบการอาจจะยังไม่มีการทำสัญญากับเกษตรกร

เมื่อศึกษาการกำหนดขอบเขตของสัญญาที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายทั้งในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาพบว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีการกำหนดขอบเขตของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายและกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการทำสัญญา ดังนี้

(1) กฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของ UNIDROIT หรือ Legal Guide on Contract Farming (UNIDROIT, 2019) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Parctice) เกี่ยวกับการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีแนวคิดมาจากการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญานั้น แม้คู่สัญญาจะสามารถตกลงทำสัญญากันได้ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่ในบางกรณีการตกลงทำสัญญาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างคู่สัญญาได้ หากในสัญญานั้นมีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีความรู้เพียงพอ หรือมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าคู่สัญญาอีกฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ดังนั้น UNIDROIT จึงได้จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้น โดยวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความหมายของระบบเกษตรพันธสัญญา ขอบเขตของกฎหมายแม่แบบ สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งในส่วนรูปแบบสัญญา เนื้อหาในสัญญา การระงับข้อพิพาท

ทั้งนี้ ในส่วนของบุคคลในระบบเกษตรพันธสัญญาที่อยู่ภายใต้แนวปฏิบัตินี้ จะมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต (Producer) และผู้ประกอบการเกษตร (Contractor) ในสัญญาการผลิตผลทางการเกษตร (Agricultural Production Contract) ซึ่งหมายถึงการตกลงระหว่างผู้ผลิต (Producer) ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือองค์กร (Enterprise) ที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการผลิตผลทางการเกษตร และผู้ประกอบการเกษตร (Contractor) ที่ผูกพันจะซื้อหรือจะรับการส่งมอบผลผลิตทางการเกษตรนั้น โดยคู่สัญญาทำสัญญากันก่อนเริ่มทำการผลิตผลทางการเกษตรและระยะเวลาตามสัญญาจะเป็นหนึ่งรอบการผลิตหรือหลาย ๆ รอบ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายแม่แบบที่เกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของ UNIDROIT นั้น กำหนดขอบเขตของสัญญาที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแม่แบบไว้เฉพาะตัวคู่สัญญาและสาระสำคัญที่กำหนดในสัญญา โดยไม่ได้กำหนดจำนวนคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ ที่กำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาไว้ ดังนั้น ตามกฎหมายแม่แบบที่เกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของ UNIDROIT การทำสัญญาการผลิตผลทางการเกษตรระหว่างเกษตรกรหรือผู้ผลิต (Producer) ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดากับผู้ประกอบการเกษตร (Contractor) ก็จะได้รับคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

(2) กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของประเทศอินเดีย (Agriculture Produce Marketing, (Development & Regulation) Act & Rules, 2007) คือ รัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 (Agricultural Produce Marketing

Act 2007 หรือ APMC Act 2007) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อสร้างแนวทางการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากเกษตรกรจากภาคอุตสาหกรรมที่เป็นผลอันเนื่องมาจากนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในด้านการตลาดสินค้าเกษตร รัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 เป็นกฎหมายแม่แบบให้แต่ละรัฐนำไปใช้บังคับกับการทำเกษตรพันธสัญญาในรัฐของตน โดยกำหนดแนวทางในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร หน้าที่ในการแจ้งการทำสัญญาของผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร ข้อสัญญาที่บังคับให้มีสัญญา (Mandatory Provision) และการระงับข้อพิพาท

รัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 กำหนดสาระสำคัญของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย คือเป็นสัญญาาระหว่างคู่สัญญา 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายหนึ่งคือผู้ประกอบการ (Contract Farming Sponsor) ซึ่งอาจอยู่ในรูปบริษัท ห้างหุ้นส่วน สหกรณ์ หรือหน่วยงานของรัฐและตัวแทน และอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ผลิตทางการเกษตร (Contract Farming Producer) ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือ สมาคม หรือกลุ่มเกษตรกร หรือ สหกรณ์ รวมถึงทายาทและผู้แทน ทำความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้ประกอบการ (Contract Farming Sponsor) ตกลงที่จะรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากผู้ผลิตทางการเกษตร (Contract Farming Producer) ตามเงื่อนไขที่ตกลงในสัญญา (Section 51, Agricultural Produce Marketing Act 2007)

การกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับคู่สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรหรือผู้ผลิตทางการเกษตร (Contract Farming Producer) นั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือ สมาคม หรือกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ รวมถึงทายาทและผู้แทน แต่พระราชบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 ไม่ได้กำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาไว้ว่าต้องมีจำนวนกี่คน ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ดังนั้นตามรัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 หากเป็นการทำความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรในระบบเกษตรพันธสัญญาะหว่างผู้ประกอบการ (Contract Farming Sponsor) ซึ่งตกลงที่จะรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากผู้ผลิตทางการเกษตร (Contract Farming Producer) ซึ่งเป็นเกษตรกรก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของ UNIDROIT

(3) กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Producer Protection Act 2000 (Peck, 2008) เป็นกฎหมายแม่แบบที่เกิดจากความร่วมมือของอัยการแห่งมลรัฐ จำนวน 16 มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐโคโรลาโด มลรัฐอินเดียน่า มลรัฐโอไฮโอ มลรัฐเคนตักกี มลรัฐมินนิโซตา มลรัฐมิสซิสซิปปี มลรัฐมิสซูรี มลรัฐมอนเทน่า มลรัฐเนแบรสกา มลรัฐเนวาดา มลรัฐนอร์ทดาโกตา มลรัฐโอคลาโฮมา มลรัฐเวอร์มอนต์ มลรัฐเวสต์เวอร์จิเนีย มลรัฐวิสคอนซิน และมลรัฐไวโอมิ่ง กฎหมายแม่แบบนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาจากการทำสัญญาการผลิตที่ไม่เป็นธรรม ภายใต้หลักการสำคัญคือการปฏิบัติตามสัญญาการผลิตและการบังคับใช้สัญญาจะต้องเป็นไปตามหลักสุจริต (Section 3, Producer Protection Act 2000) โดยสัญญาการผลิต (Production Contract) ที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ (The Us Congress, A Glossary of Terms, Programs and Law, 2005) หมายถึง สัญญา ระหว่างผู้ประกอบการกับเกษตรกร โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจเป็นโรงงานแปรรูป โรงงานผลิตอาหารสัตว์ หรือบริษัทธุรกิจเกษตร ระบุรายละเอียดของวัตถุดิบ เช่น เมล็ดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ให้คู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรเป็นผู้จัดหา และระบุปริมาณ คุณภาพของสินค้านั้น ๆ รวมถึงขั้นตอนหรือกระบวนการการผลิต ให้คู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรต้องปฏิบัติตาม และเป็นเงื่อนไขในการคำนวณค่าตอบแทน เนื้อหาของสัญญาการผลิตจะกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในสินค้าตลอดระยะเวลาการผลิตโดยผู้ประกอบการจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพันธุ์สัตว์ อาหาร และการ

อภิบาลทั่วไป ส่วนเกษตรกรจะเป็นผู้รับภาระในการจัดหาที่ดิน โรงเรือน แรงงาน และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่าง ๆ (Section 2, Producer Protection Act 2000)

ในส่วนของ Producer Protection Act 2000 ไม่ได้กำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรไว้เช่นเดียวกับกฎหมายแม่แบบที่เกี่ยวกับเกษตรกรพันธสัญญาของ UNIDROIT รัฐบัญญัติการตลาดเกษตรกรรม ค.ศ. 2007 โดย Producer Protection Act 2000 กำหนดเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการซึ่งอาจเป็นโรงงานแปรรูป โรงงานผลิตอาหารสัตว์ หรือบริษัทธุรกิจเกษตร ดังนั้นหากสัญญาการผลิต (Production Contract) เป็นสัญญาระหว่างผู้ประกอบการซึ่งอาจเป็นโรงงานแปรรูป โรงงานผลิตอาหารสัตว์ หรือบริษัทธุรกิจเกษตรกับเกษตรกรเพียงรายเดียวก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายส่วนการจดทะเบียนการทำสัญญาและการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร Producer Protection Act 2000 ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ให้สิทธิเกษตรกรหรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเสนอสัญญาต่อคณะกรรมการหรืออัยการเพื่อตรวจสอบว่าสัญญาในระบบเกษตรกรพันธสัญญาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (Section 4c, Producer Protection Act 2000)

จากการค้นคว้าพบว่ากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเกษตรกรพันธสัญญาข้างต้นต่างไม่ได้กำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรที่เป็นเงื่อนไขให้การทำสัญญาการผลิตผลิตผลทางการเกษตรต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายมุ่งคุ้มครองเกษตรกรทุกรายโดยเท่าเทียมกัน ส่วนการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญา นั้น เป็นเหตุผลพิเศษคือหากเป็นการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรกับเกษตรกรรายเดียวนั้นคู่สัญญาต่างมีอำนาจต่อรองกันอยู่แล้วกฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงการทำสัญญา (Council of State, 2016) อย่างไรก็ตามหากคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรนั้นเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีทุนไม่มากและขาดอำนาจต่อรอง การที่รัฐไม่สามารถตรวจสอบการทำสัญญาให้มีความซื่อสัตย์และโปร่งใสได้ก็จะเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรใช้ในการหลีกเลี่ยงกฎหมายตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

จากปัญหาการกำหนดจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรในการทำสัญญาในระบบเกษตรกรพันธสัญญาซึ่งทำให้เกษตรกรในระบบเกษตรกรพันธสัญญาบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญา ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญา กำหนดเงื่อนไขในจดทะเบียนการทำสัญญา กรณีคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาที่จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญาฯ โดยเพิ่มเติมเงื่อนไขเกี่ยวกับมูลค่าของสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรต้องทำการจดทะเบียน (ยกตัวอย่างเช่น การทำสัญญามูลค่าไม่เกิน...บาท) เพื่อให้กฎหมายคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง ในขณะที่ไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งรัฐจะเข้าไปแทรกแซงการทำสัญญาน้อยที่สุด (Minimum State) ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญา

นอกจากนี้ รัฐบาลควรเร่งผลักดันนโยบายในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างเป็นทางการ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกษตรกร โดยเมื่อมีการทำสัญญาในระบบเกษตรกรพันธสัญญาก็จะถือเป็นการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งสหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับวิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสัญญาดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรพันธสัญญา

2. ปัญหาการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา มาตรา 4 กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายคือต้องเป็นสัญญาที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างการผลิตผลผลิต หรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรตกลงที่จะซื้อหรือจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญา และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตด้วย เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร กล่าวคือคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรต้องตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิต ผลผลิตทางการเกษตรตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรต้องตกลงที่จะซื้อผลิตผลดังกล่าวหรือจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนด วิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร

เมื่อพิจารณาการจัดหาผลิตผลทางการเกษตรบางประเภทในทางปฏิบัติพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรได้เปลี่ยนวิธีการจัดหาผลิตผลทางการเกษตรในรูปแบบเกษตรพันธสัญญาไปเป็นการรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากเกษตรกรแทน กล่าวคือ ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะกำหนดให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเท่านั้น โดยจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรและให้เกษตรกรวางเงินมัดจำเพื่อแลกกับปัจจัยการผลิตข้างต้น หรือให้เกษตรกรทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนในการผลิตผลิตผลทางการเกษตร และเมื่อได้ผลิตผลทางการเกษตรแล้วจะกำหนดให้เกษตรกรขายสินค้าให้แก่ตน ทั้งนี้ ในการให้สินเชื่อดังกล่าวผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรมักจะเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงซึ่งเท่ากับเป็นการบีบบังคับในทางอ้อมให้เกษตรกรขายผลิตผลทางการเกษตรให้แก่ตน ทำให้เกษตรกรยังคงถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรอยู่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีสัญญาเลี้ยงปลานิลซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิจัยและสำรวจข้อเท็จจริงมาแล้วพบว่า เดิมการจัดหาปลานิลของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในรูปแบบมีตัวกลาง (Intermediary Model) ที่สนับสนุนการจัดการการผลิต (Management and Income-Guaranteeing Contracts) และเน้นรวมการตกลงด้านการตลาดและการตกลงด้านการจัดหาปัจจัยการผลิตเข้าด้วยกัน ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตเกือบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดหาลูกพันธุ์ปลา อาหาร ยา วิธีการเลี้ยง ส่วนเกษตรกรผู้เลี้ยงปลานิลจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดในสัญญา โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเป็นผู้ลงทุนให้ปัจจัยการผลิตทุกอย่างแก่เกษตรกร ส่วนเกษตรกรต้องมีกระชังของตนเองมีหน้าที่เลี้ยงและดูแลปลาเท่านั้นโดยเมื่อได้ผลผลิตเกษตรกรจะได้รับค่าตอบแทน และอาจจะมีโบนัสเพิ่มเติมหากเลี้ยงปลานิลได้ผลดี ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตปลานิลมาเป็นแบบการเลี้ยงโดยอิสระ โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะจำหน่ายลูกพันธุ์ปลาและอาหารผ่านตัวแทนจำหน่ายโดยส่วนใหญ่ขายเงินสด หรือหากเกษตรกรผู้เลี้ยงปลานิลไม่มีเงินสดก็จะมี การให้สินเชื่อและให้เกษตรกรผู้เลี้ยงปลานิลชำระเงินมัดจำตามจำนวนลูกปลาที่รับไปเลี้ยง โดยใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน 2 เท่าของราคาอาหารหรือราคาปลา และรับซื้อปลาจากเกษตรกรผู้เลี้ยงปลานิลเมื่อโตตามขนาดที่ต้องการในราคาท้องตลาด ณ วันที่รับซื้อ ทำให้การผลิตสินค้าทางการเกษตรประเภทปลานิลในปัจจุบันไม่อยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะผลักภาระความเสี่ยงทั้งหมดไปยังเกษตรกร (Weeraphan, 2014) และจากข้อมูลทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาสำหรับกรณีการเลี้ยงปลานิลพบว่า ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 มีผู้ประกอบการธุรกิจ

ทางการเกษตรที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาเพียง 8 ราย จากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรทั้งหมด 227 ราย (Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission, 2019)

นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างการผลิตสินค้าทางการเกษตรประเภทอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนจากระบบเกษตรพันธสัญญาไปเป็นสัญญาซื้อขายผลผลิตจากเกษตรกรแทน อาทิ การปลูกใบยาสูบในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบได้ข้อมูลว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรซึ่งเป็นพ่อค้าคนกลางเปลี่ยนจากการจัดหาผลผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการรับซื้อใบยาสูบจากเกษตรกรแทน โดยการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเพื่อใช้เป็นทุนในสำหรับผลิตใบยาสูบ จากนั้นจึงนำราคาผลผลิตที่ผลิตได้ไปหักออกจากหน้าที่เกษตรกรค้างชำระ โดยในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรนั้นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะติดอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการไม่ได้รับชำระหนี้คืน และจากข้อมูลทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาสำหรับกรณีการปลูกใบยาสูบพบว่า ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ยังไม่มีผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา (Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission, 2019) อีกกรณีหนึ่งคือการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทางภาคเหนือ ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจโรงงานผลิตอาหารสัตว์ซึ่งเป็นผู้รับซื้อข้าวโพดไม่มีนโยบายในการใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เนื่องจากประสบปัญหาการกำหนดราคาซื้อขายหรือประกันการรับซื้อและปัญหาการได้ข้าวโพดที่ไม่มีคุณภาพตามที่ต้องการ (Ngammuangsakul, 2018)

พิจารณาการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรกรณีการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาได้ดังนี้

จากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเปลี่ยนการทำสัญญาจัดหาผลผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาไปเป็นการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรนั้น ไม่ถือเป็นการแบ่งสัญญาหรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้การทำสัญญาไม่เข้าลักษณะของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาตามมาตรา 25 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรสามารถเลือกรูปแบบของสัญญาที่ใช้ในการจัดหาผลผลิตทางการเกษตรได้ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา มาปรับใช้ได้

นอกจากนี้หากการทำสัญญาซื้อขายปัจจัยการผลิตเป็นการตกลงทำสัญญาด้วยวาจา สัญญาดังกล่าวก็มีใช้สัญญาสำเร็จรูปตามความหมายในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ส่วนกรณีการทำสัญญาซื้อขายปัจจัยการผลิตเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น แม้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาเพียงฝ่ายเดียว แต่ข้อตกลงในสัญญาก็ไม่เข้าลักษณะของข้อสัญญาที่มีลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ อันเป็นข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ตามมาตรา 4 วรรคสาม เนื่องจากการซื้อขายปัจจัยการผลิตเป็นไปตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการติดอัตราดอกเบี้ยจากการซื้อขายเงินเชื่อสำหรับปัจจัยการผลิตนั้นก็ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้มาตรา 4 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เนื่องจากมิใช่เรื่องการกู้ยืมเงิน

จากปัญหาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ มีเนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองเกษตรกรเพียงฝ่ายเดียวนั้น เท่ากับเป็นการผลักผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรออกจากระบบเกษตรพันธสัญญา อีกทั้งการที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเปลี่ยนจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตผลผลิตทางการ

เกษตรกร เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร เป็นการรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากเกษตรกรแทนนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรบางรายอาจไม่เห็นประโยชน์หากมีการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ จึงใช้สัญญารูปแบบอื่นในการให้ได้มาซึ่งผลิตผลทางการเกษตรที่ตนต้องการ ซึ่งผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรสามารถทำได้ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และรัฐจะเข้าไปคุ้มครองเกษตรกรนั้นเป็นไปได้ยากเนื่องจากจะเป็นการแทรกแซงการทำสัญญาของเอกชนมากเกินไป

ดังนั้น เพื่อมิให้เกษตรกรต้องถูกเอาเปรียบจากการหลีกเลี่ยงการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา รวมทั้งเพื่อประสานผลประโยชน์ของคู่สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งเป็นธุรกิจการเกษตรที่กฎหมายต้องมีได้มุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาลจะต้องสร้างแรงจูงใจหรือให้ผลประโยชน์บางประการให้แก่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรที่ทำการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา เช่น สิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือสิทธิในการได้รับการส่งเสริมการลงทุน ในลักษณะเดียวกันกับที่รัฐบาลเคยมีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มการส่งออก ในปี พ.ศ. 2510 โดยใช้มาตรการส่งเสริมต่างๆ เช่น การลดหย่อนภาษีหรือการให้สิทธิอื่นๆ แก่อุตสาหกรรมการเกษตร ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตในหลายอุตสาหกรรม เช่น ธุรกิจผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ด โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง โรงงานผลิตสับปะรดกระป๋อง โรงงานผลิตอาหารสัตว์จากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โรงงานน้ำตาล การผลิตอาหารสัตว์ และลงทุนเลี้ยงไก่แบบครบวงจรในระบบฟาร์มขนาดใหญ่ (Nuchmorn, 2013)

3. ปัญหาการจัดหาเงินลงทุนของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา

เหตุผลสำคัญอีกหนึ่งประการที่เกษตรกรไทยเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาคือความจำเป็นในการพึ่งพาเงินทุนจากผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตร โดยในระบบเกษตรพันธสัญญานั้นผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจะให้การสนับสนุนเงินทุน หรือปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร เพื่อแลกกับการที่เกษตรกรต้องผลิตผลิตผลทางการเกษตรให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามที่ตนต้องการ ยกตัวอย่างเช่น การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาในรูปแบบสัญญานับสนุนการจัดหาปัจจัยการผลิต (Resource-Providing Contracts) สัญญารูปแบบนี้คู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรตกลงจะให้การสนับสนุนเงินทุนในรูปแบบของการให้สินเชื่อสำหรับการลงทุนในสินทรัพย์ถาวร เพื่อลงทุนในด้านปัจจัยพื้นฐานการผลิต เช่น การสร้างหรือปรับปรุงโรงเรือนให้ได้มาตรฐานตามที่ทาง บริษัทรับรอง และจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่าสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำมัน เชื้อเพลิง ค่าภาษีโรงเรือนและแรงงาน ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีต่างๆ (Nuchmorn, 2013) ซึ่งเกษตรกรรายย่อยจะมีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนเนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอื่นๆ ได้ (Wanaset, & Ouyyanont, 2018) ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจึงให้เกษตรกรทำสัญญากู้ยืมเงิน โดยต้นทุนในส่วนนี้จะนำไปชดเชยจากราคาผลิตผลทางการเกษตรที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรรับซื้อจากเกษตรกร ส่วนเกษตรกรรายใหญ่แม้จะไม่มีปัญหาในการเข้าถึงเงินทุน แต่อาจต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงหากไม่สามารถจัดหาหลักประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้สนับสนุนเงินลงทุนได้

ยิ่งไปกว่านั้นในการผลิตผลิตผลทางการเกษตรบางประเภทที่เป็นสินค้าที่มีความไม่แน่นอนในการผลิตสูง เช่น การเลี้ยงปลานิล ที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรได้มีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร ไปเป็นการให้สินเชื่อทั้งการให้เกษตรกรกู้ยืมเงินและการขายเชื่อปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร ยิ่งตอกย้ำว่าผู้ประกอบการใช้เงื่อนไขในการต้องการเงินลงทุนมาบีบบังคับเกษตรกร

ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรนั้นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะให้เกษตรกรหาบุคคลค้ำประกัน หรือหาหลักทรัพย์มาเป็นหลักประกัน โดยอาจทำเป็นสัญญาจำนองหรือสัญญาจำนำก็ได้ (Weeraphan, 2014) อย่างไรก็ตาม การหาทรัพย์สินเพื่อไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ดังกล่าวอาจไม่สามารถทำได้เนื่องจากเกษตรกรไม่มีทรัพย์สินที่มีมูลค่าคุ้มกับจำนวนหนี้ ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งในภาคใต้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่รับบอกลงเป็นหลักประกันการชำระหนี้ (Bank of Thailand, 2018) ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการที่จะไม่ได้รับชำระหนี้คืนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจึงมักคิดดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อในอัตราที่สูง

จากปัญหาดังกล่าวปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ คือ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อไปลงทุนประกอบกิจการ ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดในการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีเพียง 2 รูปแบบ คือ การจำนำ และการจำนอง ทำให้ทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจหลายประเภทไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น สินค้าคงคลัง ทรัพย์สินที่เป็นวัตถุดิบ สินค้าที่พ่อค้าผู้ประกอบการผลิตเสร็จแล้วรอการขายอยู่ในคลังสินค้า เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ ในการประกอบกิจการทั้งหลาย รวมถึงสิทธิเรียกร้องต่างๆ ทรัพย์สินทางปัญญา และทรัพย์สินอื่นๆ เช่น ผลผลิตทางการเกษตร ไม่มีค่า เป็นต้น (Jongjakapun, 2014)

การนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจฯ นั้น ผู้ให้หลักประกันซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ นำทรัพย์สินตราไว้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้รับหลักประกันซึ่งต้องเป็นสถาบันการเงิน หรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน (section 5, Business Security Act B.E. 2558 (2015)) โดยเมื่อผู้ให้หลักประกันผิดนัดชำระหนี้ หรือมีเหตุบังคับหลักประกันอื่นตามที่คู่สัญญาตกลงกันไว้ ผู้รับหลักประกันอาจบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ (section 39, Business Security Act B.E. 2558 (2015)) การบังคับหลักประกันตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจฯ นี้เป็นการบังคับหลักประกันระหว่างเอกชนด้วยกันเองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นกระบวนการบังคับหลักประกันที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมกับคู่สัญญา อย่างไรก็ตามหากผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน ผู้รับหลักประกันก็สามารถบังคับหลักประกันโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้ (section 46, Business Security Act B.E. 2558 (2015))

ทรัพย์สินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจได้นั้น ได้แก่ (1) “กิจการ” ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจและสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนั้นที่ผู้ให้หลักประกันนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ (2) “สิทธิเรียกร้อง” ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับชำระหนี้และสิทธิอื่น ๆ แต่ไม่หมายความรวมถึงสิทธิที่มีตราสาร (3) “สังหาริมทรัพย์” ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า (4) “อสังหาริมทรัพย์” ได้แก่ ที่ดิน อาคารสถานที่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง คือต้องเป็นผู้ประกอบกิจการหมู่บ้านจัดสรร หรือจัดสรรที่ดินเปล่า เป็นต้น (5) “ทรัพย์สินทางปัญญา” ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า รวมตลอดถึง สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ความลับทางการค้า ฯลฯ นอกจากนี้อาจมีการนำทรัพย์สินอื่นๆมาเป็นหลักประกันได้โดยการกำหนดเพิ่มเติมในกฎกระทรวง (section 8, Business Security Act B.E. 2558 (2015))

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

สำหรับผลผลิตทางการเกษตรนั้น เกษตรกรสามารถนำมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจในฐานะที่เป็น “สังหาริมทรัพย์” ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ ได้แก่ สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งเป็นการเพิ่มประเภทของทรัพย์สินให้กว้างมากขึ้น และการให้หลักประกันเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ (section 22, Business Security Act B.E. 2558 (2015)) การนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจนั้น แม้จะสามารถทำได้โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการนำสินค้าหรือวัตถุดิบมาเป็นหลักประกันซึ่งเกษตรกรผู้ให้หลักประกันยังสามารถใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอนไปได้ โดยเกษตรกรผู้ให้หลักประกันจะต้องมีการทำบัญชีทรัพย์สินไว้ตามวิธีปฏิบัติทางการค้าหรือวิธีที่คู่สัญญากำหนด (section 24, Business Security Act B.E. 2558 (2015))

การนำผลผลิตทางการเกษตรยังมีข้อพิจารณาคือกรณีผลผลิตทางการเกษตรนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกิดการเน่าเสียได้นั้น หากกระบวนการในการบังคับหลักประกันล่าช้าจะเกิดผลเสียหายต่อราคาผลผลิตทางการเกษตรที่เป็นหลักประกันหรือไม่ สำหรับข้อพิจารณาดังกล่าวพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจฯ มีบทบัญญัติกำหนดเป็นกรณีเฉพาะไว้คือกรณีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันมีสภาพเป็นของสดเสียได้หรือถ้าห่วงงั่วไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินส่วนกับค่าของทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันอาจจำหน่ายทรัพย์สินเป็นหลักประกันโดยวิธีที่เห็นสมควรเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ทันที (section 39, Business Security Act B.E. 2558 (2015))

อย่างไรก็ตามแม้เกษตรกรจะสามารถนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจได้ แต่การนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจนั้นยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับหลักประกันซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจฯ และกฎกระทรวงพาณิชย์ กำหนดให้ผู้รับหลักประกันต้องเป็นสถาบันการเงินหรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (section 7, Business Security Act B.E. 2558 (2015)) ซึ่งในส่วนของการนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจนั้นทำได้เฉพาะกรณีผู้รับหลักประกันที่เป็นสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อแต่ไม่ครอบคลุมไปถึงสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนหลักอีกแห่งของเกษตรกร ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการสนับสนุนการจัดหาเงินลงทุนในธุรกิจการเกษตรที่ครอบคลุมไปถึงระบบเกษตรพันธสัญญา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมประเภทของผู้รับหลักประกันให้รวมถึงสหกรณ์การเกษตรด้วย นอกจากนี้การนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการประเมินราคาผลผลิตทางการเกษตรซึ่งทั้งข้อพิจารณาและข้อจำกัดข้างต้นอยู่นอกเหนือขอบเขตของบทความฉบับนี้ และผู้เขียนจะได้นำเสนอในบทความอื่นต่อไป

ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดหาเงินลงทุนให้แก่เกษตรกร ในขณะเดียวกันก็เป็นการให้ความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรว่าจะได้รับชำระหนี้คืนแน่นอน ทำให้การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรมีต้นทุนที่ถูกลงเนื่องจากสามารถลดความเสี่ยงทางด้านกฎหมาย (Legal Risk) ได้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ ควรสนับสนุนให้มีการนำผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ในฐานะที่เป็นหนึ่งในหลักประกันทางธุรกิจตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558

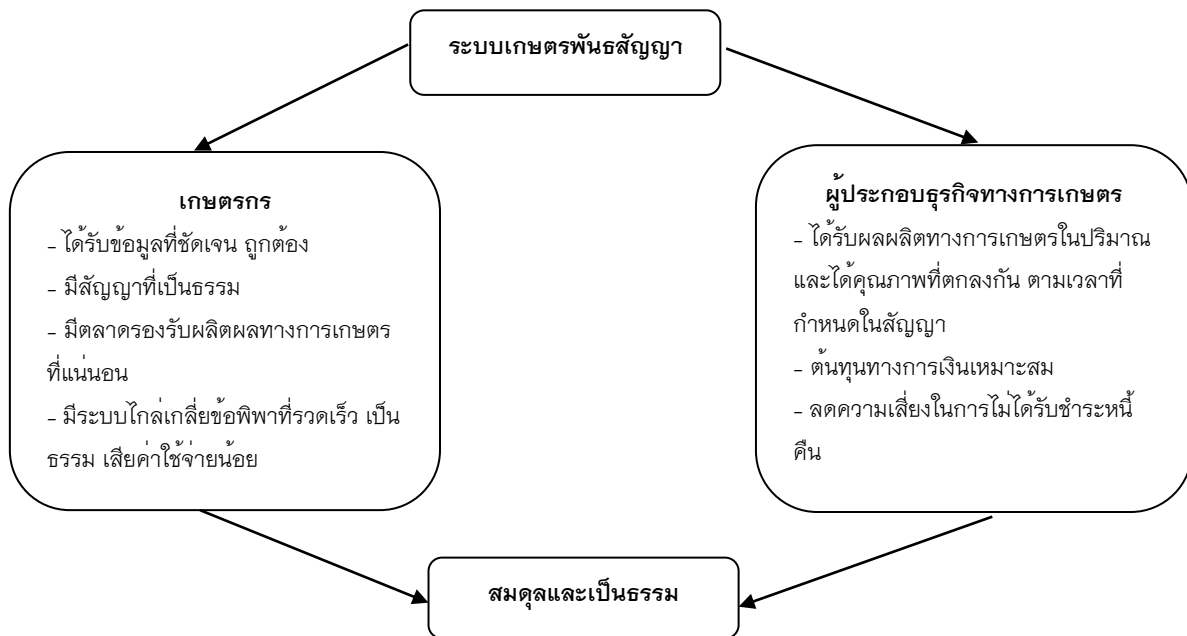
สรุป

ปัญหาของเกษตรกรในภาคธุรกิจการเกษตรนั้นมีสาเหตุหลายประการซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นไม่สามารถทำได้โดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาเพียงอย่างเดียว อีกทั้งเมื่อพิจารณากฎหมาย

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรเป็นหลัก รวมทั้งกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบ หรือกำกับดูแลการทำธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญายังไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ เช่น การตรวจสอบจำนวนคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรที่จะเป็นเงื่อนไขให้ระบบเกษตรพันธสัญญานั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา รวมถึงการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็ไม่ได้มีผลรุนแรงเนื่องจากจะเป็นการแทรกแซงภาคธุรกิจมากเกินไป จึงอาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรไม่เห็นความสำคัญในการจัดแจงการประกอบธุรกิจทางการเกษตรหรือการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้การที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรมากเกินไปก็อาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งผลผลิตทางการเกษตรแทนการจัดการจัดหาในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นวิธีอื่นๆโดยอาศัยอำนาจเหนือทางเศรษฐกิจบีบบังคับทางอ้อมให้เกษตรกรขายผลผลิตทางการเกษตรให้ตนเอง

ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างแท้จริง ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรได้ผลผลิตทางการเกษตรตามปริมาณ และคุณภาพที่ต้องการภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม



ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ

1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา โดยออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดมูลค่าสูงสุดของสัญญาจัดหาผลผลิตทางการเกษตรที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา สำหรับกรณีผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรทำสัญญากับเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาต่ำกว่าสิบรายเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวสามารถคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยได้อย่างแท้จริง รวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผลักดันนโยบายในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างเป็นทางการ และสนับสนุนการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการเกษตรกับสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบอาชีพ

เกษตรกรรวมเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกรรายย่อยในการเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรด้วย

2) การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรลงทะเบียนแจ้งการประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยการสร้างแรงจูงใจหรือให้ผลประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร เช่น สิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือสิทธิในการได้รับการส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร

3) การอำนวยความสะดวกในการจัดหาเงินลงทุนในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยการจัดให้มีการนำผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 และเพิ่มเติมประเภทของผู้รับหลักประกันทางธุรกิจให้ครอบคลุมแหล่งเงินทุนของเกษตรกร คือสหกรณ์การเกษตร

References

- Agriculture Produce Marketing, (Development & Regulation) Act & Rules. (2007). *The Goa Agricultural Produce Marketing (Development and Regulation) Act, 2007*. Retrieved June 15, 2019, from http://gsamb.in/web/download/APMDR_Act_Rules.pdf
- Bank of Thailand. (2018). *source of funding, Challenging problems in solving shrimp farming problems*. Retrieved June 15, 2019, from https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ReasearchPaper/sourcesoffunds_shrimp.pdf
- Council of State. (2016). *Memorandum of the Council of State on Memorandum of Analysis, Summary of Contract Farming Promotion and Development Act, B.E....* (Completed 1267/2016).
- Department of Agriculture Extension. (2002). *Seminar documents for agricultural and industrial extension officers according to Contract Farming*. 3–5 June 2002 at M.P.Y Beach Resort Muang Rayong.
- Eaton, C., & Shepherd, A. (2001). *Contract Farming: Partnerships for Growth*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Glover, D., & Kusterer, K. (1990). *Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development*. London: Macmillan.
- Grosh, B., 1994. Contract farming in African: an application of new institutional economics. *Journal of African Economics*, 3(2), 231–261.
- Jongjakapun, K. (2014). *Law Reform Commission of Thailand, Interesting Issue about Business Security Law*. Bangkok: Sri-Anan.
- National Reform Council. (2015). *Conclusion of the Special Reform Agenda 9: Reform of the Contract Farming*. Bangkok: National Reform Council.
- Ngammuangsakul, U. (2018). Legal Measures for the Protection, Promotion and Development for Contract Farming. *Naresuan University Law Journal*, 11(2), 79–104.
- Noorit, K. (2019). *Tilapia production and trade situation and products during the first 9 months of 2019*. Retrieved June 15, 2019, from <https://www.fisheries.go.th/strategy/index.php?name=news&file=readnews&id=418>.

- Nuchmorn, N. (2013). *Knowledge Survey for Thailand Reform: Covenant agriculture Overview and issues survey in Thailand*. Bangkok: Pentai.
- Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission. (2019). *Right Duty and Protection according to CONTRACT FARMING PROMOTION AND DEVELOPMENT ACT, B.E.2560 (2017)*. Retrieved June 20, 2019, from <https://www.opsmoac.go.th/contractfarming-dwl-files-392791791814>.
- Office of the Secretary of Contract Farming Promotion and Development Commission. (2019). *Guide to notification systems for business operations or cessation of the operation of the contract farming business*. Retrieved June 20, 2019, from <https://www.opsmoac.go.th/contractfarming-dwl-files-392891791901>.
- Peck, A. (2008). *State Regulation of Production Contracts*. Retrieved June 15, 2019, from <http://nationalaglawcenter.org/publication/view/peck-state-regulation-of-production-contracts-national-aglaw-center-publications-2006>.
- Roy, E. P. (1963). *Contract Farming*. USA: The Interstate Printers and Publishers Inc., Danville Illinois.
- Roy, E. P. (1972). *Contract farming and economic integration*. Danville, IL: Interstate Press.
- Tinmanee, V. (2013). *Legal Problems of Contract Farming Business*. Master of Law. Faculty of Law, Thammasat University.
- The Secretariat of the Senate. (2017). *Document for Consideration of the Contract Farming Promotion and Development Act, B.E.....* Retrieved June 24, 2019, from http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2559-067.pdf
- The Us Congress, A Glossary of Terms, Programs and Lawa, 2005 Edition. (2005). *Congressional Research Service, The Library of Congress*. Retrieved June 24, 2019, from https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs7246/m1/1/high_res_d/97-905_2005Jun16.pdf
- UNIDROIT. (2019). *Legal Guide on Contract Farming*. Retrieved September 2, 2019, from <https://www.unidroit.org/studies/contract-farming>
- Wanaset, A., & Ouyyanont, P. (2018). Cooperative Contract Farming for Income Stability of Small Scale Farmers in Thailand. *BUSINESS ADMINISTRATION AND ECONOMICS REVIEW*, 14(1), 146-160.
- Weeraphan, P. (2014). *Legal Problem on Contract Farming: A Study on Nile Talapia*. New Researcher Development Project. Khon Kean University.