

อุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้า สินค้าเกษตรในประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์
รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร

อุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย*

Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์**

Associate Professor Dr.Pornchai Wisuttisak

รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร***

Associate Professor Dr.Nisit Phanthamit

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้วางอยู่บนฐานวิจัยที่มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร 3 ชนิด ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ

*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันคลังสมองของชาติ ประจำปี พ.ศ. 2565 โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์ เป็นหัวหน้าโครงการ ผู้ร่วมวิจัยประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.นิสิต พันธมิตร และโครงการวิจัยมีที่ปรึกษาโครงการ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิระ บุรีคำ และ ดร.จตุรงค์ บุญนาคน.

This research article is part of the research entitled “Legal and Policy Barriers on Agriculture Trade in Thailand.” This research is funded by the National Research Council of Thailand (NRCT) Knowledge Network Institute of Thailand, 2022. Associate Professor Dr.Pornchai Wisuttisak is the first author and head of the research. Associate Professor Dr.Nisit Phanthamit is the co-author of the research. Assistant Professor Dr.Chira Bureecam and Dr.Jaturong Bunnag are advisors.

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ร.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; LL.M. in Commercial Law, Macquarie University, Australia; Ph.D. in Business Law and Taxation, University of New South Wales, Australia. E-mail: pornchai.w@cmu.ac.th

Lecturer in Law Faculty of Law, Chiang Mai University; B.A. (Political Science) Thammasat University; LL.M. in Commercial Law, Macquarie University, Australia; Ph.D. in Business Law and Taxation, University of New South Wales, Australia.

***อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ศ.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ศ.ม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; Ph.D. (Econ), University of Wisconsin at Milwaukee, USA. E-mail: nisitp@gmail.com

Lecturer in Economics, Chiang Mai University; B.A. (Economics), Chiang Mai University; M.Econ. Chiang Mai University; Ph.D.(Econ.), University of Wisconsin at Milwaukee, USA.

วันที่รับบทความ (received) 22 ธันวาคม 2565, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 17 มีนาคม 2566, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 27 มีนาคม 2566.

ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย การดำเนินนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทย โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ คือ 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) โดยการวิจัยนำเสนอการสรุปปัญหาทางกฎหมายและนโยบายที่สร้างอุปสรรคโดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) และสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

จากการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดอุปสรรคการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย งานวิจัยพบว่า กฎหมายเป็นส่วนสำคัญส่งผลให้มีการจำกัดการทำการค้า ข้าว อ้อย ยาง โดยแต่สินค้าเกษตรจะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับซึ่งแม้ว่ากรอบกฎหมายที่กำกับแต่ละสินค้าจะสร้างให้เกิดแบบแผนที่ชัดเจนในการทำการค้าสินค้าเกษตร ข้าว อ้อย ยาง แต่ทว่ากฎหมายก็มีส่วนทำให้มีการจำกัดทางการค้านำไปสู่การกระจุกตัวของผลประโยชน์การค้าข้าว อ้อย ยาง ที่เกษตรกรไม่ได้เป็นผู้กำหนดราคา

งานวิจัยเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายการที่กำกับการเกษตรและการค้าสินค้าเกษตร โดยควรมีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า มีการสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย รวมถึงการพยายามการวางกรอบกฎหมายและนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้าการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ: กฎหมายสินค้าเกษตร, นโยบายต่อสินค้าเกษตร, การค้าข้าว อ้อย ยาง

Abstract

This research aims to study the obstacles arising from laws and policies in agricultural trade. In particular, the three agricultural products vital to the Thai economy in exporting abroad rice, sugar cane and rubber. The research focuses on analyzing laws and government policies affecting Thai agricultural products. The research adopts three methods which are 1) Documentary Research, 2) Comparative Research, and 3) In-depth interview research. The research applies Regulatory Impact Assessment (RIA) to laws relating to agricultural trades of rice, sugar cane and rubber. The research concludes that laws and policies are significant obstacles to rice, sugar cane, and rubber commerce.

The research focuses on the issues of laws that create an impediment to the trade of rice, sugar cane and rubber. The study points out that laws are part of the restriction for trade and commerce of rice, sugar cane and rubber. There are specific laws governing each agricultural product- rice, sugar cane and rubber. While the specific law helps build certainty of trading, the law contributes to the restriction of trade and concentration of trade benefits in rice, sugar cane and rubber. The farmers are not able to decide the price of their agricultural products.

The research recommends that it should be reform laws of those agricultural products. There must be revision and repeal of laws that lead to restriction of trade on those agricultural products. It has to be a reduction of the legal process for permission. The laws and regulations should be developed to facilitate farmers and small enterprises to be able to access and trade in the market. Additionally, there should be laws that encourage farmers to stay in agricultural markets sustainably.

Keywords: agriculture law, policies for agriculture, trading of rice, sugarcane and rubber

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยืนอยู่บนฐานของเกษตรกรรมโดยมีผู้ที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นจำนวนประมาณ 7 ล้านครัวเรือน ในปี 2561-2562 หากแต่ทว่านอกจากปัญหาหลัก ๆ ในทางการเกษตรแล้วยังมีปัญหาระบบอุปสรรคที่เกษตรกรต้องประสบ คือ ปัญหาในการส่งออกสินค้าเกษตรเหล่านั้นไปขายทั้งในประเทศและโดยเฉพาะตลาดต่างประเทศ เช่น ปัญหาถูกช่วงชิงตลาดโดยประเทศคู่แข่งทางการค้า ปัญหาอุปสรรคทางด้านต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ปัญหาสภาพแวดล้อม การกีดกันทางการค้าทั้งในรูปแบบกำแพงภาษี และอุปสรรคที่ไม่ใช่รูปของภาษี (Non-tariff Barrier) ปัญหาจากกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่กำหนดจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้ ยังต้องประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การสนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทย การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะสินค้าเกษตร 3 ชนิดที่มีสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยในการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยทำการวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทยทั้ง ข้าว ยางพารา อ้อย และน้ำตาลทรายในแง่ใดบ้าง รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินนโยบายการแก้ไขข้อกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการลดอุปสรรคทั้งทางด้านภาคการผลิต ภาคการตลาด และภาคการส่งออกสินค้าเกษตรของ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย

2. วิธีการศึกษา

ในงานศึกษานี้จะใช้วิธีดำเนินการวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย 1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) 2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) และ 3) การวิจัยเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview)

1) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือเอกสาร บทบัญญัติกฎหมาย และการเผยแพร่ด้านนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย

2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) เน้นไปที่การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าและเอื้อให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่ตลาดและสามารถดำเนินการ

ค้าสินค้าเกษตรได้โดยง่าย โดยจะมุ่งประเด็นศึกษากฎหมายและนโยบายในประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศ และประเทศกำลังพัฒนา 2 ประเทศ (ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย และเวียดนาม)

3) การหาข้อมูลเชิงปฏิบัติจากผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จะเป็นการเข้าสัมภาษณ์โดยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมายและนโยบายเกษตรเพื่อให้เกิดแนวคิดและการทำความเข้าใจอันนำไปสู่การได้ข้อเสนอแนะที่สามารถปฏิบัติได้จริงว่าด้วยการลดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร และการระดมสมอง (focus group) จำนวน 3 ครั้ง ๆ ละ 10-20 คน¹

โดยรวมจะเริ่มมีการทำการวิจัยเรื่องเอกสารในขั้นแรกและนำไปสู่การวิจัยเชิงเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการกำหนดการสัมภาษณ์และการรับข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้แนวคิดที่หลากหลายอันนำไปสู่การสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกฎหมายและนำไปสู่การลดอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร

3. ผลการศึกษา

จากการวิจัยถึงภาพรวมของปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยแบ่งเป็นสองส่วน คือ การสรุปปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่สร้างอุปสรรค โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ในการพิจารณาและประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตรากฎหมาย โดยเน้นไปที่พัฒนาระบบการในการกำหนดกฎหมายของภาครัฐอันนำไปสู่การยกคุณภาพของกฎหมาย² นอกจากนี้ งานวิจัยจะทำการ การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้า ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย พบประเด็นประกอบด้วย

¹พรชัย วิสุทธิศักดิ์ และ นิสิต พันธมิตร, โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย [Online], available URL: <https://www.agripolicyresearch.com/?p=5674>, 2565 (มีนาคม, 19).

²Delia Rodrigo, **Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries** [Online], available URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>, 2022 (August, 22); สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, **โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย** [Online], available URL: <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1574751600-5lkm1-ee09v.pdf>, 2565 (สิงหาคม, 22).

3.1 ผลกระทบทางกฎหมายการค้าข้าว

รายการตรวจสอบการพิจารณา ผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าว
1) กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- เน้นการรวมศูนย์การค้าข้าว ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงในการส่งออกเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่หนึ่ง แต่ทว่ากฎหมายไม่ได้มีการปรับปรุงในเชิงระบบเพื่อเปิดให้เกิดการค้าข้าวที่คล่องตัวตามบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีทางการค้าที่เปลี่ยนไป - ภายใต้พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ทำให้เกิดห่วงโซ่อุปทานของการส่งออกข้าวของไทยนั้นมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันหลายฝ่ายมีการส่งผ่านราคาข้าวที่ไม่สมมาตรในตลาดข้าวของประเทศไทย เริ่มจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โรงสีข้าวรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรเพื่อแปรรูปเป็นข้าวสารหยงทำหน้าที่เป็นคนกลางในการซื้อขายข้าวสารระหว่างโรงสีและผู้ส่งออก และสุดท้ายผู้ส่งออกข้าวไทยจะติดต่อขายข้าวให้กับผู้ซื้อหรือนายหน้าในตลาดต่างประเทศ การกำหนดราคาซื้อขายข้าวมีลักษณะส่งผ่านกันเป็นทอด ๆ ในแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทานจากปลายน้ำไปสู่ต้นน้ำ (top-down pricing) เริ่มจากผู้ส่งออกไปตกลงขายข้าวล่วงหน้าให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศโดยยังไม่มีข้าวอยู่ในมือ (หรือที่เรียกว่า short sale) เมื่อตกลงซื้อขายกันและทราบราคาส่งออกแล้ว ผู้ส่งออกจึงค่อยมาไล่ซื้อข้าวสารภายในประเทศเพื่อนำไปส่งมอบ ผู้ส่งออกจะเสนอราคาซื้อโดยคำนวณจากราคาส่งออกหักด้วยค่าตอบแทนที่ตนจะได้รับ (margin) โดยแจ้งราคาซื้อผ่านไปยังหยง จากนั้นหยงก็จะแจ้งราคาซื้อข้าวสารไปยังโรงสีโดยที่หยงจะได้รับค่านายหน้าตอบแทนจากโรงสีคิดเป็นร้อยละของมูลค่าการซื้อขายข้าว หลังจากนั้นโรงสีก็จะกำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยอ้างอิงจากราคาข้าวสารที่ตน

	ห่วงโซ่อุปทานข้าวของไทยมีผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่จำนวนมากไม่ก็ราย (5 เสือแห่งวงการส่งออกข้าว) ครองส่วนแบ่งตลาดจำนวนมาก ³
2) การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- ไม่เป็นธรรม กฎหมายที่รัฐใช้จะเน้นไปในเชิงการกำกับการค้าและสร้างระบบอนุญาตที่ไม่เอื้อต่อเกษตรกรที่อยากเป็นผู้ค้าสินค้าข้าว หรือแม้แต่ผู้ประกอบการรายย่อยก็ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดการส่งออกได้โดยสะดวก เพราะมีการกำกับโดยกฎหมายและนโยบาย
3) กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- กฎระเบียบไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจและการเกิดเทคโนโลยีทางการค้าใหม่ ๆ - การมีใบอนุญาตนำไปสู่การทำการค้าที่มีการใช้ระบบการแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจ (Business Rent Seeking)
4) มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- รูปแบบคณะกรรมการและการให้อนุญาตโดยเน้นการกำกับทำให้เกิด Rent Seeking - กฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของการกำกับทำให้ไม่เกิดการสนับสนุนการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่
5) ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	- ตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 การกำกับโดยกระทรวงพาณิชย์ และมีคณะกรรมการ จะมีลักษณะการดำเนินการในเชิงราชการและล่าช้าในการขับเคลื่อนการสนับสนุนหรือการเปิดโอกาสให้ผู้ค้าข้าวที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อย - หน่วยงานพาณิชย์จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดมีการเชื่อมโยงเชิงกฎหมายและนโยบาย แต่เมื่อนโยบายและการกำกับส่วนกลางไม่เปลี่ยนแปลงทำให้หน่วยงานเชิงพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เหมาะกับพื้นที่ได้

³อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการส่งผ่านราคาข้าวที่ไม่สมมาตรในตลาดข้าวของประเทศไทย [Online], available URL: https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr_es/kukr/search_detail/result/413170,2565 (มิถุนายน, 20).

6) ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้น สมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- ประโยชน์ของกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 จะสร้างให้เกิดเสถียรภาพของการส่งออกและการจัดการพื้นที่และผู้ประกอบการค้าข้าว แต่การปรับใช้กฎหมายทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้าข้าวและระบบ การหาผลประโยชน์จากการกระจุก⁴ ตัวการค้าจากการกำกับทางกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพของการแข่งขันและมีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าการกำกับ - นอกจากนี้ กฎหมาย กฎระเบียบ ต่อการส่งออกของภาคเกษตรอินทรีย์ ด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาทำให้การส่งออกข้าวมีเพียงไม่กี่รายที่ส่งออกได้ และการส่งออกก็ส่งออกได้แต่ข้าวที่มีจำนวนการผลิตสูง ทำให้ข้าวเกรดพรีเมียม หรือข้าวพันธุ์ท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะที่ดีไม่มีในตลาดต่างประเทศ
7) การกระจายผลกระทบในสังคม โปร่งใสหรือไม่	- จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่และจากการพิจารณาพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ทำให้เห็นว่า กฎหมายไม่เอื้อให้เกิดอิสระทางการค้าไม่เกิดการกระจายผลประโยชน์ และมีการรวมผลประโยชน์ไว้ที่กลุ่มผู้ค้าข้าวส่งออกที่ได้ถือครองใบอนุญาตการส่งออก รวมถึงการที่กลุ่มผู้ค้าข้าวได้รับโควตาในการส่งออกตามนโยบายของรัฐ - กฎหมายกีดกันทางการค้าของคู่ค้าบางประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออก ทำให้การส่งออกเป็นไปได้ยาก และมีผลผลิตคงค้างในประเทศ และทำให้ราคาคงต่ำ
8) กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่าเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้ โดยผู้ใช้หรือไม่	- ด้วยความที่มีกฎระเบียบในเชิงกฎหมายระดับรองเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าถึง การอนุญาต หรือเข้าสู่ตลาดการค้าข้าวได้ - จากข้อมูลในเชิงพื้นที่และเชื่อมโยงกับการศึกษาพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พบว่า เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร

⁴นิพนธ์ พัวพงศกร. “การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน,” ใน โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความป็นธรรมในสังคม (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554).

	หรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมาย ที่มีข้อกำหนดที่ซับซ้อน และทำให้เกษตรกรกลุ่มเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อย ไม่สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ค้าข้าวได้โดยง่าย โดยเฉพาะการส่งออกข้าวเนื่องจากการมีระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งออกข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรหลายครั้ง⁵ - กฎระเบียบ นโยบาย ไม่ได้เอื้อต่อการแข่งขันการส่งออก หรือการหาตลาด
9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมี โอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กฎระเบียบยังขาดการพัฒนาอย่างเปิดเผยและยังไม่ได้มีการ เน้นไปที่การสนับสนุนการค้าที่เสรี แต่เป็นการกำกับและไม่ค่อย มีการพัฒนากฎหมายจากมุมมองของเกษตรกรผู้ผลิตข้าว ที่ต้องการเป็นผู้ค้าข้าว - ภาคเกษตรกรมีส่วนร่วมน้อยในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าข้าวและผู้ร่างกฎหมายไม่ได้รับปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร ไปปรับอย่างแท้จริง
10) จะบรรลุการปฏิบัติตามได้ อย่างไร	- หน่วยงานกำกับดูแลควรประเมินสิ่งจูงใจและสถาบันต่าง ๆ ที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้และควรออกแบบกลยุทธการ ดำเนินการตามการตอบสนองที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด

โดยมีประเด็นเพิ่มเติม คือ กฎหมายที่ดิน อาทิ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ไม่ได้เอื้อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในการเข้าถึงการใช้ที่ดิน ไม่มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต้องประสบกับอุปสรรคในการเข้าถึงการใช้ที่ดิน ซึ่งแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในสภาวะความเป็นจริงกลับพบว่า เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไม่สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร หรือแม้จะมีการถือครองที่ดินก็มีการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนส่วนอื่นในการใช้ที่ดินนอกเหนือจากการทำการเกษตร⁶

⁵ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งออกข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562.

⁶ไฉไล ศักติวรพงศ์ และ สุรพันธ์ เพชรภา, “กฎหมายการเกษตร: การถือครองที่ดินของเกษตรกรไทย (ภาค 2),” วารสารวิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ 18, 2 (2540): 184-194.

3.2 ผลกระทบทางกฎหมายการค้ายางพารา

รายการตรวจสอบการพิจารณา ผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ายาง
1) กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนายางพารา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนายางพารา โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ ได้แก่ เกษตรกรชาวสวนยางและสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนไว้กับการยางแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 เน้นการกำกับ การปลูกและผลิตราย - ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ผู้ที่มีสิทธิที่จะขึ้นทะเบียนประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ (1) เจ้าของสวนยาง โดยต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียนที่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน ซึ่งมีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางในที่ดิน ไม่ว่าจะกรีดยังหรือจ้างกรีดย (2) ผู้เช่าสวนยาง โดยต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียนซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่มีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางนั้น เนื่องจากได้ทำสัญญาเช่าที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิรับผลผลิตจากสวนยางนั้น (3) ผู้ทำสวนยาง โดยต้องเป็นผู้ขอขึ้นทะเบียน ซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานที่ดิน แต่มีสิทธิได้รับผลผลิตจากสวนยางนั้น เนื่องจากได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินต้องไม่มีสิทธิรับผลผลิตจากสวนยางนั้น และ (4) คนกรีดยาง โดยต้องเป็นผู้รับจ้างกรีดยาง โดยได้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตตามสัดส่วนและตามจำนวนที่กรีดย โดยผู้ว่าจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางแล้ว คนกรีดยางจะต้องไม่เป็นเจ้าของสวนยาง ผู้เช่าหรือผู้ทำสวนยาง โดยทำให้เกิดอุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ

-
- **อุตสาหกรรมต้นน้ำ** เมื่อชาวสวนยางได้คัดเลือกสายพันธุ์ยาง และเตรียมพื้นที่สำหรับการปลูกยางพารา เมื่อต้นยางพารา ได้อายุสำหรับการกรีดยางแล้ว ชาวสวนยางก็จะได้ทำการ กรีดยางซึ่งผลผลิตในอุตสาหกรรมต้นน้ำนี้จะได้น้ำยางสด และน้ำยางกันด้วย สำหรับอุตสาหกรรมต้นน้ำไมยางพารา จะได้ไมยางพาราที่เป็นไม้ซุง ไม้ท่อน และเศษไม้สำหรับเป็น เชื้อเพลิง
 - **อุตสาหกรรมกลางน้ำ** เมื่อชาวสวนยางนำน้ำยางไปขายต่อให้กับ พ่อค้าที่รับซื้อน้ำยาง พ่อค้ารวบรวมน้ำยางดิบได้จำนวนมาก แล้วก็ได้นำยางดิบไปขายต่อให้กับโรงงานผลิตน้ำยาง และ โรงงานผลิตยางแท่ง โรงงานผลิตน้ำยางจะทำการผสมสาร เคมีกับน้ำยางแล้วได้น้ำยางพรีวัลคาไนซ์เพื่อนำไปผลิตเป็น ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ต่อไป ส่วนยางแท่งนั้น จะประกอบด้วย ยางแผ่นผึ่งแห้ง ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง และ ยางเครพ โรงงานจะผลิตเป็นยางคอมพาวด์ เพื่อนำไปผลิตในอุตสาหกรรม และชิ้นส่วนยานยนต์หรือในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ต่อไป สำหรับ อุตสาหกรรมกลางน้ำไมยางพารา ซึ่งเป็นไม้แปรรูปเป็นแผ่น ส่วนที่เหลือเป็นเศษไม้จะนำไปทำเป็นเชื้อเพลิงต่อไป
 - **อุตสาหกรรมปลายน้ำ** ในขั้นตอนนี้เมื่อได้ผลิตภัณฑ์น้ำยาง พรีวัลคาไนซ์แล้ว ก็จะไปทำเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ คือ ผลิตภัณฑ์ ทางการแพทย์ เช่น ถุงมือยาง ถุงยางอนามัย เป็นต้น นอกจากนั้น จะเป็นผลิตภัณฑ์ทั่วไป เช่น สายยางยืด เส้นด้าย ยางยืด โฟมยาง ลูกโป่ง เป็นต้น สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ใช้ งานอุตสาหกรรมและงานด้านวิศวกรรม เช่น ยางรถยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์ สายพาน แผ่นยางปูพื้น ยางรองคอสพาน ยางรองหมอนรถไฟ นอกจากนั้น ยังมีผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เช่น กระเป๋าน้ำร้อน กาว ยางจัดฟัน ยางรัดของ ยางพื้นรองเท้า ยางลบ รองเท้าบู๊ท ลูกฟุตบอล ลูกเทนนิส เป็นต้นอุตสาหกรรม ปลายน้ำของไมยางพารา เมื่อได้ไม้แปรรูปแล้ว จากนั้นจะนำ ไปผลิตเป็นเฟอร์นิเจอร์และของเล่นจากไมยางพาราต่อไป
-

-
- ทั้งนี้ หากมองในแง่ผู้กำกับตามกฎหมายถือว่าตอบโจทย์การสร้างเสถียรภาพการกำกับการค้าขาย แต่กฎหมายมิได้ตอบโจทย์การเปิดเสรีการค้า และกฎหมายยังสร้างอุปสรรครวมถึงแบ่งแยกผู้ปลูก ผู้ผลิต และผู้ค้าแยกออกจากกัน
 - พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้กำกับการทำการเกษตรและการค้ายางในประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้ถูกวางกรอบวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การควบคุมและการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางให้เป็นระบบครบวงจรตั้งแต่การผลิต การค้า การแปรรูปยาง ตลอดจนการตลาด ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และเกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาหลักพยายามกำกับการทำธุรกิจการค้าตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือ มีการกำหนดพันธุ์ยาง เขตการทำสวนยาง การควบคุมปริมาณเนื้อยาง ตลาดกลางยาง การขออนุญาตขยายพันธุ์ การตั้งโรงงาน การขออนุญาตทำการค้าและโรงงานยางต่าง ๆ และหากมีการฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย⁷ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับการยางที่สำคัญจะประกอบด้วยกัน 5 หมวด คือ มีการกำหนดการกำกับโดยรวมโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีการกำหนดต่าง ๆ อัน ประกอบด้วย หมวด 1 คณะกรรมการควบคุมยาง หมวด 2 การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต หมวด 3 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต หมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด 5 บทกำหนดโทษ
-

⁷พงษ์ศักดิ์ ปัตตา, ระบบอนุญาตในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 [Online], available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2449,2565 (กันยายน, 14).

2) การดำเนินการของรัฐบาล เป็นธรรมหรือไม่	- มีความเป็นธรรมบางส่วน การกำกับเน้นสร้างความมั่นคงทางการค้าภายในตลาด โดยสร้างผลประโยชน์ให้บางกลุ่ม แต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกไปสู่เกษตรกรโดยรวม ซึ่งตามกรอบกฎหมายที่กำกับ การที่ภาครัฐใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดราคารายพาราแต่เกษตรกรชาวสวนยางพาราถูกผลกระทบจากราคารายพาราที่ตกต่ำมานานหลายปี ซึ่งปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เป็นธรรมกับราคาที่เกษตรกรควรได้ และในหลายพื้นที่ที่มีการส่งเสริมปลูกยางพาราแต่ไม่มีจุดรับซื้อทำให้ชาวสวนยางพารามีต้นทุนการขนส่งผลผลิตไปสู่แหล่งรับซื้อเพิ่มมากขึ้น ชาวสวนยางจึงพึ่งพาตนเองโดยการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชน
3) กฎระเบียบเป็นรูปแบบ การดำเนินการของรัฐบาล ที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ทุกการกระทำทางการปลูก จนกระทั่งไปถึงการผลิต หรือ นำเข้าส่งออกยางพารา จะต้องอยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำการค้ายางพารา - กฎหมายเน้นกำกับทำให้เกิดช่องทางของธุรกิจรายใหญ่ที่สามารถควบคุมตลาดการค้ายางพาราได้
4) มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับ ข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 วางกรอบการกำกับการปลูก การผลิต และการค้า รวมถึงการตั้งกองทุน
5) ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการ นี้คืออะไร	- กลุ่มเกษตรกรสวนยางพารา ไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมาย กฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกันมากจนเกินไป

6) ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้น สมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- แม้ว่าพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมยางพ.ศ. 2542 จะทำให้เกิดเสถียรภาพของการค้ายางพารา แต่สร้างอุปสรรคทางการค้าแก่เกษตรกรและไม่เอื้อให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ประกอบการค้ายางพารา ผู้ค้ายางพารารายย่อยก็ไม่สามารถต่อรองกับผู้ค้ายางพารารายใหญ่ที่ควบคุมตลาดการส่งออก - นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดการเสียค่าบริการ Cess ให้การยางแห่งประเทศไทยที่กิโลกรัมละ 2 บาท ซึ่งเป็นการเรียกเก็บที่ยางพาราส่งออก - ในการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายจึงเน้นไปที่การกำกับและไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาของเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการ
7) การกระจายผลกระทบใน สังคมโปร่งใสหรือไม่	- ตามกรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับทำให้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการค้าได้โดยง่าย หรือไม่สามารถพัฒนาให้เกิดการเป็นผู้ประกอบการของเกษตรกร รวมถึงกรอบกฎหมายและนโยบายสร้างให้เกิดกลุ่มการค้าส่งออกยางใหญ่ที่กระจุกตัว
8) กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่าเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้ โดยผู้ใช้หรือไม่	- แม้ว่ากรอบกฎหมายที่เน้นการกำกับจะมีความชัดเจน แต่เกษตรกรผู้ปลูกยางพารา และ ผู้ค้ายางพารารายย่อยไม่เข้าใจกรอบกฎหมาย - เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงการอนุญาตในการส่งออกได้ เพราะมีข้อกำหนดที่หลากหลาย จึงเป็นโอกาสผู้ค้ายางพารารายใหญ่สามารถควบคุมตลาดการค้ายางพารา - ในมุมมองของกลุ่มอุตสาหกรรมยางพาราจะพบว่ากฎหมายและนโยบายเอื้อให้สามารถค้ายางพาราไปต่างประเทศได้โดยสะดวก

9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- กลุ่มเกษตรกรที่อยากร่วมกันทำการค้ายางพาราสามารถให้ความคิดเห็นแก่ภาครัฐได้ แต่มักจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งประเด็นปัญหาให้เกิดการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการค้ายางพารา
10) จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- ผู้ค้ายางพาราเห็นว่ากรอบกฎหมายปัจจุบันนั้นดีอยู่แล้ว และสามารถช่วยให้มีการซื้อขายยางพาราที่แปรรูปเป็นวัตถุดิบอื่น ๆ ได้ง่าย แต่ผู้ค้ายางพารามีได้เข้าใจกรอบกฎหมายโดยรวมที่เอื้อให้เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์การค้ายางพารา

โดยมีประเด็นเพิ่มเติม คือ กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ อาทิ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดวาระของกรรมการสหกรณ์ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ และไม่สามารถนำไปสู่การสร้างการเป็นผู้ประกอบการที่สามารถทันต่อการค้ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และกรอบกฎหมายหลักเป็นการส่งเสริมการปลูกยางพาราแต่ไม่ได้สนับสนุนความหลากหลายทางการค้าด้านอื่น ๆ เช่น การปลูกยางพาราควรควบคู่ไปกับการปลูกพืชอื่น

3.3 การพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย

รายการตรวจสอบการพิจารณาผลกระทบจากกฎหมาย	ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย
1) กำหนดปัญหาถูกต้องหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย ซึ่งถือเป็กฎหมายที่รวมเอาการปลูกอ้อยเข้ากับการผลิตเชิงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับข้าวและยางพาราที่เน้นเชิงการค้ากับการปลูกและผลิตแต่ไม่ได้สร้างเสริมให้เกิดการค้า ⁸

⁸เจนพล ทองยืน และสุมาลี วงษ์วิฑิต. “การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล,” วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ (มกราคม 2559): 110-125.

	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ซึ่งใช้กำกับพืชอ้อยน้ำตาล น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย กากน้ำตาล และผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ทั้งนี้ มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ในส่วนของรายละเอียดข้อกำหนดมาตรา จะประกอบไปด้วย 11 หมวดหลักเพื่อใช้กำกับอ้อยและน้ำตาล
2) การดำเนินการของรัฐบาลเป็นธรรมหรือไม่	- เป็นธรรมในส่วนของ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะมีการดำเนินการประกาศ “ราคาอ้อยขั้นต่ำ” และ “ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย” ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของชาวไร่อ้อยโดยตรง ราคาอ้อยขั้นต่ำและขั้นสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรไทยทว่าผลประโยชน์โดยส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่เกษตรกร
3) กฎระเบียบเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลที่ดีที่สุดหรือไม่	- ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดระบบที่ทำให้เกษตรกรจะต้องสมัครเป็นสมาชิกและขึ้นทะเบียนกับโรงงานน้ำตาลในแต่ละแห่ง ซึ่งจะขายโดยตรงให้กับโรงงานน้ำตาลหรือสถานีวิจัยรวบรวมผลผลิตของโรงงานที่อยู่ในพื้นที่ที่เกษตรกรสามารถนำผลผลิตไปส่งได้ - กฎหมายสร้างการแบ่งโควตาการผลิต ซึ่งโรงงานในแต่ละพื้นที่มีการแบ่งโควตาเป็นไปอย่างเท่าเทียม
4) มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับข้อบังคับหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายและสร้างให้ประเทศไทยเป็นผู้ค้ารายสำคัญของตลาดน้ำตาลทรายโลก - การมีพื้นฐานกฎหมายพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีการตกลงกรอบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย กับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสร้างให้เกิดการค้าในเชิงระบบที่ไม่น่าให้กลุ่มธุรกิจคนกลาง

	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับโดยใช้คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยต้องมีการได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหากจะทำการส่งออกน้ำตาลทราย - พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับโดยใช้คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย โดยต้องมีการได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหากจะทำการส่งออกน้ำตาลทราย
5) ระดับที่เหมาะสม (หรือระดับ) ของรัฐบาลสำหรับการดำเนินการนี้คืออะไร	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างให้เกิดเสถียรภาพในทางการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายแต่นำไปสู่การกำกับเชิงระบบที่ไม่เปิดช่องให้เกิดอิสระทางการค้าอ้อยของผู้ปลูกอ้อย
6) ประโยชน์ของกฎระเบียบนั้น สมเหตุสมผลกับต้นทุนหรือไม่	- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สร้างระบบการสนับสนุนและอุดหนุนการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายแต่นำไปสู่การเปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทราย
7) การกระจายผลกระทบในสังคมโปร่งใสหรือไม่	- ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือ ปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลให้เกษตรกรไร่อ้อยขาดทุน แม้จะมีการผูกเกษตรกรเข้ากับโรงงานน้ำตาลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้สร้างให้เกิดเสถียรภาพในการทำการค้าอ้อยของเกษตรกร รวมถึงส่วนใหญ่เกษตรกรเมื่อผูกเข้ากับโรงงานน้ำตาลก็จะเข้าสู่กลไกการเป็นหนี้ - เกษตรกรสามารถทำการปลูกอ้อยได้ แต่ไม่สามารถยกระดับการนำไปสู่การเป็นผู้ค้าและโรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงใบอนุญาตตามกฎหมายที่กำหนด
8) กฎระเบียบมีความชัดเจน สม่่าเสมอ เข้าใจได้ และเข้าถึงได้ โดยผู้ใช้หรือไม่	- กฎหมายสร้างกรอบการค้าอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดกรอบราคาที่ชัดเจนแต่เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยมิได้มีความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบายนั้น

	- กฎหมายกำกับชาวไร่อ้อยให้ต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถือเป็นกรอบการกำหนดการค้า โดยการแทรกแซงโดยตรงของภาครัฐ - มีกฎหมายลำดับรองที่หลากหลายทำให้เกษตรกรหรือผู้ค้าอ้อยและน้ำตาลทรายรายย่อยไม่เข้าใจในกรอบกฎหมาย
9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่	- แม้ว่าจะมีกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่สามารถส่งความคิดเห็นในประเด็นกฎหมาย แต่เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถเข้าถึงความเข้าใจในกฎหมายหรือกรอบนโยบาย
10) จะบรรลุการปฏิบัติตามได้อย่างไร	- กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายสร้างเสถียรภาพแต่ไม่ได้สร้างการสนับสนุนการให้เกิดความสะดวกของกลไกการค้า โดยเชิงตลาดเพราะเกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยต้องอยู่ในระบบทะเบียนของโรงงานน้ำตาล

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ในงานวิจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค สามารถนำมาเสนอเป็นข้อเสนอแนะได้ ดังนี้ ในด้านของเกษตรกรนั้น เกษตรกรยังมีความรู้ด้านกฎหมายด้านการเกษตรน้อย ตัวอย่าง เช่น ชาวนาไม่ได้รับการใส่ใจกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสภาพห่วงโซ่ของการปลูกการผลิต การจัดจำหน่ายและการตลาด ทั้งนี้ เกษตรกรหวังเพียงแค่การมีรายรับ ให้มากกว่าต้นทุนการผลิตก็เพียงพอ และการทำนามีลักษณะเป็นนาแปลงเล็ก หวังเพียงแค่รายรับที่สามารถอยู่ได้โดยไม่ต้องร้อนและไม่มีหนี้สินเนื่องจากการมีภาระหนี้สินมากทำให้ไม่มีฐานความรู้ที่จะก้าวไปสู่การเป็นสมาคมชาวนา สำหรับเกษตรกรชาวสวนยางพารานั้นก็มีปัญหาด้านราคา ด้านการขายมีผู้รับซื้อเข้าโรงงานของบริษัทใหญ่ที่มีห่วงโซ่ไปสู่การส่งออก แม้จะมีตัวอย่างของการประสบผลสำเร็จโดยสหกรณ์การเกษตรบ่อทองที่จังหวัดชลบุรีไปทำการตลาดและพร้อมสำหรับการส่งออกในจีน (มณฑลชานตง) ก็ไม่สามารถจะฝ่าฟันกับกฎเกณฑ์ของสหกรณ์การเกษตรของไทยที่ว่าด้วยเรื่องของทุนจดทะเบียน และความสามารถในการทำนิติกรรมระหว่างประเทศของสหกรณ์การเกษตร เช่นเดียวกับชาวไร่อ้อยที่ต้องพึ่งพาผู้ซื้อรายเดียวหรือไม่ก็รายภายในพื้นที่เท่านั้น การมีต้นทุนที่สูง การพึ่งพาห่วงโซ่ของการค้าโลก และการมีระบบของโควตากลับเป็นจุดที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องจากคู่แข่ง เช่น บราซิล

จากกรอบนโยบายและกฎหมายที่สลับซับซ้อนทำให้เกษตรกรไม่มองถึงการเป็นผู้ค้าและการเป็นผู้ส่งออกในระดับการค้าระหว่างประเทศ เกษตรกรมองว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัวและเป็นไปที่ยากมาก ทำให้ประโยชน์ทางการค้าเกิดกับเกษตรกรได้น้อย เกษตรกรจึงรอความหวังจากการประกันราคา

หรือการได้รับเงินสนับสนุน นอกจากนี้ ปัญหาในด้านการขาดแคลนปัจจัยการผลิต ด้านราคาสินค้าที่ขายไม่ได้ราคา ด้านการขนส่งสินค้าเกษตรไปในระยะทางที่ไกล ทำให้พ่อค้าคนกลาง (กลางน้ำ) และผู้ส่งออกสินค้าเกษตรได้รับประโยชน์ เนื่องจากมีสรรพกำลังและความพร้อมที่มากกว่า ทำให้ต้องมีการพึ่งพาการค้าสินค้าเกษตรในระดับกลางน้ำและปลายน้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ มีเกษตรกรจำนวนน้อยที่จะผันตัวไปเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีต้นทุนทางธุรกรรมที่สูง (Transaction Cost) ในการเข้ามาเป็นผู้ค้า โดยต้นทุนนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจการผลิต การขายให้ได้ในปริมาณมากเพื่อให้เกิดการคุ้มทุนในการทำการค้า ซึ่งหากเกษตรกรผลิตได้มีปริมาณไม่มากพอและมีต้นทุนทางธุรกรรมที่สูง เกษตรกรก็จะตัดสินใจไม่มาเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร สำหรับในส่วนของต้นทุนทางกฎหมายที่ทำให้เกิดต้นทุนทางธุรกรรมที่สูงขึ้น ก็เป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เกษตรกรไม่ปรับเปลี่ยนตนเองมาเป็นผู้ค้าสินค้าในระดับที่ใหญ่ขึ้น โดยต้นทุนทางกฎหมายประกอบไปด้วยการขออนุญาต การต่อกรอนุญาต การปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งในทางกฎหมายถือเป็นอุปสรรคในทางการกำกับและอาจสร้างให้เกษตรกรที่ขาดความเข้าใจกฎหมายไม่ผันตัวมาเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้ หากพิจารณาในลักษณะการค้ากับกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะมีการพยายามจำกัดการเข้าสู่ตลาดของการเป็นผู้ค้าของเกษตรกร ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างการค้าที่เอื้อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยดูตัวอย่างการกีดกันทางการค้าในคดีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรที่มีการจำกัดทางการค้าไม่ให้เกิดการค้าที่เป็นไปตามกลไกตลาด

นอกจากนั้น ปัญหาอื่นที่พบ คือ ความซ้ำซ้อน และความล่าช้าจากการติดต่อหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้เกิดข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานด้าน One Stop Services ของการเกษตร ซึ่งจะต้องติดตามปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยมองภาพของเกษตรกรรายย่อย เชื่อมโยงกับตลาดในประเทศและต่างประเทศในมิติเศรษฐกิจ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยด้านอาหารที่มีมาตรฐาน และต้องมีสถาบันที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญในการประสานการทำงานอย่างใกล้ชิดกับเกษตรกร มีการปฏิรูปที่มีรูปธรรมจากล่างสู่บน

สภาพปัญหาการค้าข้าว ในระดับเกษตรกรหรือระดับต้นน้ำ ยังคงมีปัญหาของราคาข้าวที่ตกต่ำต้นทุนการปลูกที่สูง ภัยแล้ง น้ำท่วม แหล่งตลาดกระจายสินค้า แม้มีความพยายามปรับเปลี่ยนการทำนา หรือการรวมกลุ่มกันแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้ตัวเองออกจากภาวะมีหนี้สิน หรือขาดทุนจากการทำนาได้ และการสืบต่อการทำงานโดยเฉลี่ยอายุผู้ที่ทำนาอยู่ราวสี่สิบปีขึ้นไปรวมไปถึงการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ ความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐก็เป็นเพียงแต่ด้านความรู้และวิธีการทำนาให้ได้ราคาที่ดีขึ้นแต่ก็ไม่ได้หาแหล่งตลาดให้เกษตรกรกระจายสินค้าได้ สุดท้ายก็ต้องพึ่งพาแหล่งเดิมและกลับไปทำนาแบบเดิมอย่างเช่นเคย ภาวะหนี้สินก็เป็นปัญหาหลักของเกษตรกรมาตลอดเวลาจากรุ่นสู่รุ่นของเกษตรกร เนื่องจากต้องแบกภาระที่สูงขึ้นทุกปีทั้งค่าจ้างแรงงาน ราคาปุ๋ย ราคาเมล็ดพันธุ์

ที่เกษตรกรต้องซื้อทุกปีไม่สามารถเก็บผลผลิตของตนเองเป็นเมล็ดพันธุ์ได้ สุดท้ายเกษตรกรต้องสูญเสียที่นาไปเป็นของนายทุน แต่ก็ยังต้องเช่าที่ดินของตนเองทำนาต่อไป

ด้านกฎระเบียบนโยบายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรทำนามีค่อนข้างน้อยแต่ประเด็นหลักคือ กฎระเบียบของการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อตั้งเป็นวิสาหกิจ หรือการได้ใบรับรองการทำนาอินทรีย์เนื่องจากปัญหาที่ดินของสมาชิกในกลุ่มที่ไม่ได้อยู่เป็นผืนเดียวกันหรืออยู่ติดกัน และมีพื้นที่นาใกล้เคียงที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มได้มีการทำนาในแบบใช้สารเคมี ก็ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเกษตรอินทรีย์ รวมไปถึงกฎหมายการถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกรบางรายไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือที่ทำกินยังไม่มีโฉนด ก็ไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มหรือไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ

ในด้านของโรงสีข้าวที่มักถูกกล่าวถึงในเรื่องของการกดราคาข้าวของเกษตรกร ซึ่งความเป็นจริงแล้วเกษตรกรได้ถูกส่งผ่านจากพ่อค้าคนกลางมาก่อนแล้ว สำหรับขั้นตอนการแปรรูปสีข้าวนั้นทำการแปรรูปเพียงเพื่อจำหน่ายภายในประเทศเท่านั้น โดยการส่งออกเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะติดปัญหาในเรื่องของกฎระเบียบต่าง ๆ การขออนุญาต หรือการมีโควตาในการส่งออกมีจำกัด ที่มีการส่งออกได้เพียงไม่กี่ราย จึงส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่จะส่งออกข้าวที่มีคุณภาพที่สูงกว่าข้าวตลาด หรือข้าวพันธุ์ท้องถิ่นที่ขายได้ราคาสูงกว่าราคาข้าวทั่วไป เมื่อการส่งออกข้าวมีกฎระเบียบที่ทำให้ข้าวพันธุ์อื่น ๆ หรือข้าวอินทรีย์ส่งออกได้ยาก ทำให้เกษตรกรต้องหันกลับไปทำนาแบบเก่า เกษตรกรที่รวมกลุ่มกันก็ไม่สามารถไปหาตลาดภายนอกเพื่อการส่งออกได้ ถึงแม้จะมีความต้องการของตลาดก็ตาม เนื่องจากติดข้อบังคับและกฎระเบียบการส่งออก รวมถึงมีการจำกัดด้วยระบบโควตา จึงทำให้ผู้ส่งออกข้าวมีน้อยราย

สภาพปัญหาการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย อ้อย ถือได้ว่าเป็นพืชที่มีการจัดการระบบในทางที่ดี ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพราะการมีกฎระเบียบ พ.ร.บ. และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่มีหลายภาคส่วน ทั้งเกษตรกร โรงงานน้ำตาล และหน่วยงานรัฐช่วยให้ พ.ร.บ. และกฎหมายต่าง ๆ ของอ้อยส่งผลไปในทางที่ดีต่อทุกฝ่าย แต่ปัจจุบันถือว่ากฎระเบียบเริ่มล้าหลังเนื่องจากใช้ฉบับเดิมมาอย่างยาวนาน แม้มีการแก้ไขแต่ก็ถูกแก้ไขแค่เพียงเล็กน้อย ปัจจุบันจึงมีการเริ่มพูดคุยการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และ พ.ร.บ. แต่ก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการพูดคุยกันหลายฝ่าย

การผูกเกษตรกรไร่อ้อยและโรงงานเข้าด้วยกันทำให้เกษตรกรไม่ต้องมีภาระในเรื่องของการหาตลาดเองและไม่ต้องกังวลเรื่องผลผลิตล้นตลาด เนื่องจากราคาและโควตาการปลูกที่จะส่งมาจากส่วนกลางมอบให้แก่โรงงานแต่ละพื้นที่ และโรงงานก็จะส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ให้เกษตรกรไร่อ้อย เกษตรกรก็ทำการเพาะปลูกและส่งให้กับโรงงานในพื้นที่ลดต้นทุนด้านการขนส่ง ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย คือ ปัญหาภัยแล้งที่จะส่งผลกระทบแก่เกษตรกรไร่อ้อยทำให้เกิดการขาดทุน รวมไปถึงต้นทุนการผลิตของเกษตรกรที่สะสมมาอย่างยาวนาน

ในส่วน of โรงงานมีหน้าที่ในการรับอ้อยเข้าโรงงานและบรรจุหีบส่งต่อไปผลิตน้ำตาลทราย ต้องยอมรับว่าอ้อยเป็นพืชที่สามารถนำไปใช้ได้ทุกส่วน ทั้งผลิตน้ำตาลทราย กากอ้อยก็นำผลิตเชื้อเพลิงไฟฟ้าได้ แต่โรงงานหีบอ้อยจะอยู่ได้ก็ขึ้นอยู่กับเกษตรกรด้วยเช่นกัน หากในพื้นที่มีการปลูกอ้อยไม่มากโรงงานก็จะได้รับโควตามาน้อยและไม่คุ้มทุนที่จะทำโรงงานต่อไปได้ ดังนั้น เกษตรกรและโรงงานต่างก็ต้องพึ่งพากัน และกฎระเบียบ นโยบายต่าง ๆ รวมไปถึง พ.ร.บ. อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และเกษตรกรก็ใช้เหมือนกัน และมีส่วนในการออกความเห็นในการร่างกฎระเบียบ พ.ร.บ. เหล่านี้ขึ้นมา

การส่งออกน้ำตาลทรายประเทศไทยนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ส่งออกอันดับต้นๆ ของโลกแต่การส่งออกก็ต้องผ่านผู้ที่มีใบอนุญาตและมีโควตาการส่งออก แต่อ้อยจะต่างจากพืชชนิดอื่น ๆ เพราะเมื่อส่งออกขายแล้วเงินจะไปสู่ชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนที่แบ่งไว้ใน พ.ร.บ. อย่างชัดเจนโดยตามมาตราการแก้ไขปัญหาอ้อยไฟไหม้ ปี 2563-2565 เป็นมาตรการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายลดสัดส่วนการรับอ้อยไฟไหม้เข้าหีบไม่เกิน 50% ในฤดูการผลิตปี 2562/2563 และไม่เกิน 20% ในปี 2563/2564 จากนั้นเหลือเพียง 0-5% ในปี 2564/2565 นอกจากนี้ ภาครัฐได้ปรับเงื่อนไขเงินช่วยเหลือเกษตรกร จากเดิมในปี 2562/2563 รัฐมีเงินอุดหนุนเกษตรกร 2 ส่วน คือ (1) เพื่อช่วยต้นทุนการผลิต และ (2) เพิ่มเงินให้กลุ่มเกษตรกรที่ตัดอ้อยสด แต่รอบปี 2563/2564 รัฐจะเพิ่มเงินให้เฉพาะเกษตรกรที่ตัดอ้อยสดเท่านั้น โดยชาวไร่อ้อยที่ตัดอ้อยสดจะได้เงินอุดหนุน 130 บาท/ตัน มีวงเงินช่วยเหลือทั้งสิ้น 7,280 ล้านบาท (คำนวณจากปริมาณอ้อยที่คาดว่าจะเข้าหีบในปี 2563/2564 ประมาณ 70 ล้านตัน โดยประมาณสัดส่วนการตัดอ้อยสดไว้ที่ 80% ของปริมาณอ้อยเข้าหีบทั้งหมด หรือคิดเป็น 56 ล้านตัน) นอกจากนี้ ในอดีตมีการเก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยไว้คอยช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรอยู่รอดได้มาตลอด ซึ่งสิ่งนี้อาจทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศอาจสูงขึ้นแต่ก็ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร และการปลูกอ้อยภายในประเทศยังถือว่าน้อย เพราะอ้อยสามารถนำไปทำอย่างอื่นได้มากกว่าน้ำตาลทราย

ปัญหาการส่งออกของประเทศไทย ณ ปัจจุบันคือการถูกร้องเรียนเรื่องการอุดหนุนราคาภายในประเทศที่ถูกบราซิลซึ่งเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลกทำการร้องเรียน ซึ่งในองค์การการค้าโลก หรือ WTO มีกฎระเบียบหลาย ๆ อย่างที่ทั้งมีผลดีและผลเสียต่อการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะเลือกใช้อย่างไหนขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศกับประเทศคู่ค้า กฎหมายการค้าโลกได้ระบุในเรื่องของการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรว่าการอุดหนุนประเทศคู่ค้าสามารถปิดการได้ส่วนเพื่อเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ แต่บราซิลร้องโดยตรงต่อ WTO เรื่องการอุดหนุนราคาอ้อยในประเทศเพื่อเป็นการตอบโต้การแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทราย

สภาพปัญหาการค้ายางพารา เกษตรกรชาวสวนยางพารา ถูกผลกระทบจากราคายางพารา ที่ตกต่ำมานานหลายปี ซึ่งปัจจุบันแม้ราคาจะดีขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นธรรมกับราคาที่เกษตรกรควรได้ และในหลายพื้นที่ที่มีการส่งเสริมปลูกยางพาราแต่ไม่มีจูงใจซื้อทำให้ชาวสวนยางพารามีต้นทุนการขนส่ง ผลผลิตไปสู่แหล่งรับซื้อมากขึ้น ชาวสวนยางจึงพึ่งพาตนเองโดยการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขายผลผลิตในกลุ่มตนเอง

โดยตลาดภายในประเทศมีไม่เพียงพอต่อผลผลิตจึงมองหาตลาดต่างประเทศแต่ด้วยกฎระเบียบรัฐวิสาหกิจที่ทำการค้าสินค้าเกษตรภายในประเทศ อาทิ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรที่ไม่เอื้อต่อกลุ่มรัฐวิสาหกิจทำการส่งออกได้ขาดตลาดต่อเกษตรกรไม่สามารถขายต่างประเทศได้รวมไปถึงการที่เงินมีแหล่งผลิตของตนเองที่เพิ่มสูงขึ้นความต้องการยางพาราจากไทยก็มีน้อยลง เพราะกลุ่มเกษตรกรสวนยางพาราไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมาย กฎระเบียบหลายอย่างยังคงทับซ้อนกันมากจนเกินไป เกษตรกรและผู้รับซื้อยางพารามีความต้องการตั้งโรงงานแปรรูปยางในไทยมากกว่าการส่งออกต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาก็พอมีอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่เพียงพอ

การส่งออกน้ำยางไปยังจีนถ้าเป็นผู้ค้ารายย่อย ถือได้ว่าแทบจะไม่ได้กำไรจากการส่งออก ต่างจากผู้ค้ารายใหญ่ที่มีโควตาการส่งออก เพราะผู้ส่งออกรายย่อยต้องแบกรับภาระค่าขนส่งที่สูง และมีการเก็บค่าดำเนินการจาก กยท. (การยางแห่งประเทศไทย) รวมถึงการกีดกันทางการจากจีนบางส่วน แม้จีนจะมีความต้องการแต่ก็ไม่มีหน่วยงานรัฐเข้าไปหาตลาดให้แก่เกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยในประเทศ การส่งออกยางพารา แม้จะไม่มีข้อจำกัดเป็นรูปธรรมที่เป็นทางการกีดกันการส่งออก แต่ก็มิระเบียบบางอย่างที่ทำให้ผู้ส่งออกรายย่อยเกิดการไม่คุ้มค่าที่จะส่งออก เช่น การจะส่งออกต้องได้รับโควตาการต้องเสียค่าบริการให้ กยท. จำนวน 2 บาทต่อกิโลกรัม ทำให้การส่งออกของผู้ค้ารายย่อยเป็นไปได้ยาก รวมไปถึงการตลาดที่ต้องพึ่งพาตนเองในการหาตลาดและยังต้องประสบกับกฎระเบียบที่เป็นปัญหาในประเทศตนเอง

4. ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงประเด็นอุปสรรคจากกฎหมายต่อการค้าข้าว ยางพารา อ้อย และน้ำตาลทราย อันส่งผลต่อเกษตรกรและผู้ค้ารายเล็กที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการกำกับโครงสร้างตลาดแบบกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะอันประกอบไปด้วย 1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร 2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้า 3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย และ 4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

1) การปฏิรูปกฎหมายการเกษตรและการค้าเพื่อเกษตรกร

ตามที่นำเสนอกฎหมายเฉพาะที่กำกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย มีลักษณะในเชิงกำกับควบคุมและพยายามสร้างให้เกิดเสถียรภาพและโครงสร้างการกำหนดจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของการค้าสินค้าเกษตรโดยเฉพาะในการส่งออกสินค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย ด้วยสภาวะการที่เปลี่ยนไปและด้วยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่สะดวกมากขึ้น การกำหนดกรอบกฎหมายที่สร้างการกำกับอาจจะไม่ช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรทำการค้าสินค้าเกษตรของตนได้อย่างอิสระ กฎหมายกลับกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มธุรกิจที่ใช้เพื่อกำกับเกษตรกรให้เป็นเพียงผู้ผลิต งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายรายสินค้าเกษตรของข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย โดยมุ่งเน้นให้เกิดเสรีภาพในการทำการค้าซึ่งจะประกอบด้วย

- **การยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่การค้า และสร้างกลไกตลาด** ซึ่งกฎหมายทั้ง พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดกรอบทางการค้าให้มีการอนุญาตทางการค้า มีการกำกับการปลูก การผลิต และการค้าสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดกรอบพื้นที่ในการทำการค้าโดยตรงจากการกำหนดบังคับมาตราและโดยทางอ้อมจากการทำให้เกิดการจัดกรอบการค้าสินค้าเกษตรเชิงพื้นที่ ทำให้เกษตรกรถูกจำกัดกับเขตพื้นที่การค้าและกับสัญญาการขายผลิตผลทางการเกษตรกับกลุ่มธุรกิจ ดังนั้น ควรมีการยกเลิกมาตราที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำกับการค้าและกำกับพื้นที่ทางการค้าเพื่อเปิดให้เกิดอิสระภาพในการทำการค้าของเกษตรกร

- **การลดความเป็นศูนย์กลางของกฎหมาย** กฎหมายเกษตรว่าด้วย พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับแบบศูนย์กลางทางนโยบายซึ่งสามารถสร้างให้เกิดเสถียรภาพทางการค้าโดยรวมแต่เท่ากับเป็นการแลกมาด้วยผลประโยชน์ที่เกษตรกรต้องเสียไปจากการไม่สามารถเป็นผู้ค้าในกลไกตลาดเสรี ซึ่งจะสังเกตได้ว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ไม่ค่อยมีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างแต่จะมีการปรับปรุงเพียงรายมาตราทำให้ไม่สามารถยกระดับทางการค้าสินค้าเกษตรต่อเกษตรกร กฎหมายดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาผลกระทบทางกฎหมายและสร้างตัวแบบทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้มีกลไกตลาดเสรีเพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือผู้ค้ารายย่อยสามารถค้าขายได้อย่างอิสระ และกฎหมายเกษตรดังกล่าวควรเปิดช่องให้มีการกำหนดการค้าในเชิงภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีความหลากหลายในเชิงการผลิตและการค้า

- **การสร้างความหลากหลายของสินค้าเกษตร** ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย กฎหมายเกษตรว่าด้วย พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง

พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เน้นการกำกับ เน้นตัวแบบเดียวให้เหมือนกันทั้งประเทศไทย แต่ในความเป็นจริงแล้ว ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย มีความหลากหลายของแต่ละสินค้า รวมถึงมีความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ การกำหนดให้เกิดระบบการปลูกและการค้าในลักษณะเดียวกันสามารถสร้างปริมาณการผลิตได้ในปริมาณมากได้ แต่ไม่อาจจะสร้างการผลิตในเชิงคุณภาพได้ อาทิเช่น ข้าวอินทรีย์ ยางพาราอินทรีย์ และอ้อยอินทรีย์ ซึ่งมีเกษตรกรปลูกและผลิตเป็นสินค้าแต่ไม่อาจเข้าสู่ระบบการค้าหรือตลาดสินค้าได้อย่างสมบูรณ์ เพราะโครงสร้างทางกฎหมายไม่เอื้อให้เกิดการเติบโตของการผลิตสินค้าเกษตรในเชิงคุณภาพซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จำเป็นเร่งด่วนให้มีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ตัวอย่างเช่น ควรปรับยกเลิกพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 กำหนดไว้โดยละเอียด อันประกอบด้วยมาตรา 8 ในเขตควบคุมการค้าข้าวทำให้มีการกำกับเขตการค้าข้าวในเชิงพื้นที่ การกำหนดการขออนุญาตการค้าอย่างตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นการแก้ไขรายมาตราแต่อาจจะต้องพิจารณาโดยรวมของกฎหมายหลากหลายฉบับประกอบร่วมกันเพื่อเปิดโอกาสให้มีการผลิตสินค้าเกษตรในเชิงคุณภาพ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีที่เน้นกฎหมายและนโยบายให้เกษตรกรผลิตสินค้าในเชิงพื้นที่เพื่อสร้างเอกลักษณ์ที่มีคุณภาพของพื้นที่การผลิต

2) การลดกฎหมายและขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต่อการทำการค้าสินค้าเกษตร

ตามที่รัฐบาลไทยได้มีการออกเกณฑ์และนโยบายในการทบทวนการอนุญาตของทางราชการที่เน้นการทบทวนกระบวนการอนุญาตให้ดำเนินการทางการค้าโดยเน้นไปที่การลดอุปสรรคทางการทำธุรกิจ⁹ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย¹⁰ ที่มีขั้นตอนการขออนุญาต การกำหนดมาตรฐาน และการกำหนดพื้นที่ทางการค้า โดยมีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานจึงทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้า และในบางกรณีเป็นการเอื้อโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในการลดกฎหมายและขั้นตอนทางกฎหมาย อันประกอบด้วย

⁹ธนาคารแห่งประเทศไทย, “Regulatory Guillotine ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ,” *The Knowledge* 4 (2562): 26-29.

¹⁰วิโรจน์ ฌ รัตนอง และคณะ, การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย [Online], available URL: <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/06/structural-change-sugar-cane-industry.pdf>, 2565 (สิงหาคม, 7).

- **การสร้างความสะดวกตัวของกฎหมาย (Regulatory Streamlining)** ซึ่งจะต้องมีการลดปริมาณกฎระเบียบและทำให้เกิดกระบวนการที่เป็นทางการ ที่สร้างภาระให้กับในการทำการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดต้นทุนในทางการกำกับต้นทุนในทางการอยู่ภายใต้การกำกับ และต้นทุนด้านเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายการลดอุปสรรคทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการปรับลดหรือยกเลิกกฎหมายมาตราที่กำหนดโดยไม่จำเป็นหรือไม่คุ้มค่าในการทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำการค้า

- **การสร้างความสะดวกและง่ายต่อการเข้าใจทางกฎหมาย** เมื่อมีการลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นในการค้าสินค้าเกษตรแล้ว ต้องสร้างความเข้าใจได้โดยง่ายของกฎหมายให้แก่เกษตรกร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อยสามารถเข้าถึงกฎหมายและสามารถอยู่ภายใต้กฎหมาย กำกับการค้าสินค้าเกษตรได้อย่างสะดวก เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวของเกษตรกร และปล่อยให้เป็นที่ของหน่วยงานรัฐ หรือให้โอกาสธุรกิจรายใหญ่ในการเข้าถึงกฎหมายเพื่อกำกับโครงสร้างการค้าสินค้าเกษตร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรที่เข้าใจง่าย ทำให้เกษตรกรเข้าถึงความเข้าใจทางกฎหมาย โดยการให้กฎหมายเป็นคำที่เข้าใจง่าย จะเป็นการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย (Regulatory Asymmetry) ระหว่างเกษตรกร ผู้ค้ารายย่อย และผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่

- **การใช้เทคโนโลยีในการกำกับ** โดยเน้นไปที่การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสามารถตรวจสอบกรอบระยะเวลา รวมถึงเหตุผลของการให้อนุญาตหรือไม่ให้อนุญาตดำเนินการ โดยทำให้การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย เข้าสู่การดำเนินการโดยเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของกรอบเวลาทางเอกสาร รวมถึงการลดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร โดยการนำเอาการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งสนองต่อการบริหารจัดการอย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาความทับซ้อนการทำงานของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการทำการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ซึ่งแม้จะมีความท้าทายในการปรับปรุงระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรแต่หากมีการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้จะเป็นการสอดคล้องกับการยกระดับการค้าสินค้าเกษตรและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม

3) การสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายการเข้าถึงตลาดแก่เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อย

นอกจากการปรับปรุงกฎหมายและการลดขั้นตอนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร ข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว งานวิจัยยังพบประเด็นทางกฎหมายในภาพรวมที่สร้างอุปสรรคในการทำการค้าสินค้าเกษตรที่เกิดจากการไม่มีการวางแผนภาพรวมทางการเกษตร การค้าสินค้าเกษตรและการพัฒนาพื้นที่หรือที่ดินในเขตการเกษตรตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปหรือสร้างกรอบกฎหมายใหม่ให้เกิดการพัฒนาการทำเกษตรในภาพรวมอันประกอบด้วย

- **การสร้างเกษตรการค้าและการพัฒนาพื้นที่** กฎหมายควรมีการปฏิรูปเพื่อให้เอื้อต่อการเชื่อมโยงระหว่างการผลิตทางการเกษตร การค้าสินค้าทางการเกษตร การเป็นผู้ประกอบการทางการเกษตรและการพัฒนาในเชิงพื้นที่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยอาหาร เกษตรกรรม และพื้นที่ห่างไกล (Basic Law of Food, Agriculture, and Rural Areas 1999) ได้นำไปสู่ระบบที่ทำให้เกิดกลไกตลาดของการค้าสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม การสร้างความพอเพียงในการผลิตและบริโภคสินค้าเกษตร โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับเพียงแค่โครงสร้างของทรัพยากรทางอาหารที่จำเป็นและได้มีการยกเลิกหน่วยงานกลาง (Food Agency) ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายทางการเกษตรเพื่อลดอุปสรรคทางการค้า ควรเน้นไปที่การเชื่อมโยงกันของการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร อาหาร อุตสาหกรรมและการพัฒนาชนบท และเชื่อมโยงไปกับการส่งออกต่างประเทศในกรอบของกฎหมายเดียวกัน ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่เน้นการกำหนดกฎหมายเพียงเฉพาะด้าน เช่น การกำหนดกฎหมายด้านการเกษตรกรรม ก็จะไม่เชื่อมโยงกับกรอบกฎหมายรวมกับการทำอุตสาหกรรม การผลิตสินค้าเกษตร รวมถึงการไม่เชื่อมโยงกับการค้า การทำธุรกิจสินค้าเกษตรที่จะนำไปสู่การส่งออกด้วยตัวเกษตรกรเอง กฎหมายไทยที่กำกับการค้าสินค้าเกษตรแต่ละฉบับก็ละเลยการพัฒนาเชิงพื้นที่ชนบทที่ต้องทำควบคู่กันไป ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการวางกรอบกฎหมายในเชิงบูรณาการของการเชื่อมโยงการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรมอาหาร และการพัฒนาพื้นที่ชนบท ซึ่งจะเป็นการจัดการกับปัญหาการทำเกษตรและความยากจนของเกษตรกรได้อย่างตรงจุด เนื่องจากที่ผ่านมาเกษตรกรไม่ได้ถูกทำให้แยกออกจากการค้าและการอุตสาหกรรมอาหารอย่างที่ประเทศไทยคงวางกรอบกฎหมายไว้

- **การพัฒนากฎหมายสหกรณ์การเกษตร** การจำกัดกรอบกฎหมายการสหกรณ์ให้เป็นรูปแบบสหกรณ์ทำให้เกษตรกรถูกแยกออกจากการบริหารงานทางการค้าและการบริหารในเชิงธุรกิจที่ต้องการความต่อเนื่องและสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนกลุ่มเกษตรกร อาจส่งผลให้เกิดการพัฒนาในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของเกษตรกร หากทว่าเมื่อบริบทการค้า เทคโนโลยี และตลาดเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดกรอบกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงและยังมองเกษตรกรเป็นกลุ่มการเกษตรโดยไม่เชื่อมโยงกับการทำการค้าและอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อเกษตรกรในการดำเนินการทางการค้า กฎหมายสหกรณ์จึงควรเน้นไปที่การสร้างคามยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้า ความต่อเนื่องของการบริหารงานทางธุรกิจของสหกรณ์และการยกระดับทางธุรกิจของสหกรณ์ให้เชื่อมโยงกับการค้าในระดับที่สูงขึ้น โดยสหกรณ์มิใช่เป็นแค่เพียงสหกรณ์การเกษตร แต่ต้องเป็นหน่วยทางธุรกิจการค้าที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของตลาดได้เหมือนกับภาคธุรกิจ โดยประเทศไทยนั้นมีระบบสหกรณ์การเกษตรมากกว่า

100 ปี แต่หากเทียบกับต่างประเทศกลับไม่มีการปรับปรุงกรอบกฎหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาการทำสหกรณ์ให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ความสามารถวิเคราะห์ถึงต้นทุนทางธุรกรรม การเข้าถึงข้อมูลทางการค้าที่สำคัญ และสามารถวิเคราะห์ความสลับซับซ้อนของการทำการค้าสินค้าเกษตรได้ โดยตัวอย่างอาจพิจารณาได้จากประเทศญี่ปุ่นที่มีการปรับปรุงกฎหมายและกรอบการดำเนินการของสหกรณ์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการทำการเกษตรและสามารถสร้างอำนาจต่อรองในการทำการค้าสินค้าเกษตรในโครงสร้างการค้าสินค้าเกษตรกรในภาพรวมได้

- **การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน** แม้ว่าประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในช่วงปี 2518 ที่เน้นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในห้วงเวลาที่ผ่านมาช่วงปี 2520-2564 จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงมีอยู่ และยังมีการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินโดยกลุ่มทุนซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้เกิดการย้ายจากภาคการเกษตรไปสู่การดำเนินการทางอุตสาหกรรม ซึ่งงานวิจัยเสนอว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เชื่อมโยงการเกษตรกรรม การผลิตสินค้าเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการจัดการที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ที่มีการออกกฎหมายที่สนับสนุนการทำการเกษตร การทำการค้าสินค้าเกษตร และการพัฒนาที่ดินในขอบทในกรอบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรร่วมกับหน่วยงานรัฐ ท้องถิ่น ในการทำการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร และการพัฒนาการใช้ที่ดินในทางเกษตรกรรมของชุมชน

4) การวางกรอบนโยบายให้เกษตรกรเป็นผู้ค้าสินค้า

การจะทำให้เกษตรกรสามารถกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรและการลดขั้นตอนในการผ่านพ่อค้าคนกลางโดยช่วยให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรไปถึงมือรัฐบาลได้โดยตรง การเน้นตลาดในประเทศแบบครบวงจรและหาทางพัฒนาให้เกิดความแข็งแกร่ง ไม่ควรมุ่งเน้นตลาดต่างประเทศเพียงอย่างเดียวจนล้มความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศ เกษตรกรจะมุ่งเน้นเรื่องการขายผลผลิตของตนเองเป็นหลัก ซึ่งการจะสร้างให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดด้วยตนเองได้จะประกอบด้วย

- **การขับเคลื่อนความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร** โดยแต่ละปีของงานวิจัยที่ออกมาต้องประสบกับการไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลกระทบด้านการเกษตรได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการขาดเจ้าภาพในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำให้ต้องมาหาคำตอบจากงานวิจัยเรื่องเดิม ซึ่งก็จะพบปัญหาแบบเดิมอีกครั้ง ดังนั้น การมีสถาบันที่ดูแลเรื่องของการนำฐานข้อมูลวิจัยด้านการเกษตรในการนำมาใช้ในองค์กรของด้านการเกษตรอย่างแท้จริง จะทำให้เกิดรูปธรรมจากการนำไปใช้ ตัวอย่างเช่น ใต้หวันที่มีการตั้งสมาคมการเกษตร มีการผลักดันให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงตลาดได้ โดยใช้ลักษณะของ Farmer Association เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า จึงเสนอ

ให้ต้องเกิดการผลักดันด้านการจัดตั้ง Farmer Association of Thailand เพื่อสร้างนวัตกรรม การเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนให้กับเกษตรกรไทยโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลการเกษตรโดยตรง สำหรับในด้านของเกษตรกร ต้องมีสมาคมเกษตรกร (Farmer Association) ที่มีลักษณะเหมือนกับ ไต้หวัน¹¹ โดยมีพันธกิจที่ดูแลเกษตรกรไทยแบบครบวงจร โดยในนั้นต้องมีพืชทางการเกษตรที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้ ราคา ความรู้ แหล่งทุน และการแก้ปัญหา การอบรมข้อกฎหมาย เกษตรกร รายย่อยสามารถนำสินค้าเกษตรมาจำหน่ายและขายที่ Farmer Association ได้โดยตรง โดยลักษณะ ของ Farmer's Association in Taiwan จะคล้ายกับสหกรณ์การเกษตรของไทย¹² ซึ่ง Farmer Association (FA) สามารถจัดปัญหาโดยการทำการพยากรณ์ วิเคราะห์กลไกการตลาด และสามารถทำการขึ้นการผลิต การเพาะปลูกของเกษตรกรของพืชแต่ละชนิดได้อย่างเหมาะสม สามารถ ทำให้ผลผลิตมีมูลค่าสูงขึ้น เพิ่มช่องทางการจำหน่ายโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง รวมถึงการสร้าง มูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ เช่น บรรจุภัณฑ์ของสินค้าเกษตร การตลาด และโลจิสติกส์ ซึ่ง Farmer Association of Thailand จะมีความเข้มแข็งต่อเกษตรกรรายย่อย ซึ่งนโยบายเบ็ดเสร็จที่มาจาก Farmer Association of Thailand นั้น จะสามารถกลั่นกรองประเด็นปัญหา นำไปสู่การแก้ไขแบบ OneStopServiceของเกษตรกรได้มีการติดตามสถานการณ์ของทุกมิติทั้งการผลิตการเพาะปลูก การ รายงานสถานการณ์สำคัญ การทำนโยบายจะต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรรับรู้ เพื่อสามารถปรับตัว อย่างรวดเร็ว โดย Farmer Association of Thailand จะต้องมีส่วนมองภาพของการเปลี่ยนแปลง ของสถานการณ์ของโลกด้านการเกษตรเพื่อการปรับตัวตลอดเวลา ในมิติด้านการเกษตรอย่างจริงจัง และตรงประเด็น เป็นผู้วางแผนปริมาณการผลิตเพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรสามารถบริโภคได้ในประเทศ อย่างเพียงพอ

- **การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดการค้า** มีการบริหารจัดการในการปล่อยกู้สินเชื่อให้กับเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพ มีการดูแลให้ความรู้ที่ครบวงจรทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ¹³ ภายใต้ระบบนี้ เกษตรกรจะเลือกผู้แทน คณะกรรมการ ผู้จัดการทั่วไปของสหกรณ์ โดยผู้สมัคร จะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากกรมวิชาการเกษตร

¹¹Zou-Nan Chou, Enhancing the role of Taiwan farmer's association in responses to changes in food consumption [Online], available URL: <https://ap.fftc.org.tw/article/1214>, 2022 (April, 20).

¹²The Farmers Association in Taiwan, Taiwan Review [Online], available URL: <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13802>, 2022 (December, 1).

¹³Ibid.

- *การสร้างความมั่นคงด้านอาหารของพืชหลักโดยการใช้เทคโนโลยี* ซึ่งเน้นไปที่การผสมผสานกับรูปแบบใหม่ของเกษตรกรแบบแม่นยำ โดยใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big DATA) เพื่อจัดการด้านการเกษตร การค้าสินค้าเกษตร การจัดมาตรฐาน การตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างสมบูรณ์ โดยใช้เทคโนโลยี AI Blockchain และ Big DATA อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่การเร่งสร้างขีดความสามารถของภาคการเกษตรของไทยโดยเน้นเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนของเกษตรกรบนพื้นฐานของความสมดุล กล่าวคือ มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจ มีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

บรรณานุกรม

- เจนพล ทองเย็น และสุมาลี วงษ์วิฑิต. “การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล.” วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ (มกราคม 2559): 110-125.
- ไฉไล ศักดิ์วิระพงศ์ และ สุรพันธ์ เพชรราภา. “กฎหมายการเกษตร: การถือครองที่ดินของเกษตรกรไทย (ภาค 2).” วารสารวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ 18, 2 (2540): 184-194.
- พรชัย วิสุทธิศักดิ์ และ นิสิต พันธมิตร. **โครงการอุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย** [Online]. Available URL: <https://www.agripolicyresearch.com/?p=5674>, 2565 (มีนาคม, 19).
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “Regulatory Guillotine ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.” The Knowledge 4 (2562): 26-29.
- นิพนธ์พัฑฒศกร. “การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน.” ใน **โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554.
- พงษ์ศักดิ์ ปัตถา. **ระบบอนุญาตในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542** [Online]. Available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2449, 2565 (กันยายน, 14).
- วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ. **การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย** [Online]. Available URL: <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/06/structural-change-sugar-cane-industry.pdf>, 2565 (สิงหาคม, 7).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ ผลกระทบในการออกกฎหมาย** [Online]. Available URL: <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1574751600-5lkm1-ee09v.pdf>, 2565 (สิงหาคม, 22).
- อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการส่งผ่านราคาข้าวที่ไม่สมมาตรในตลาดข้าวของประเทศไทย** [Online]. Available URL: https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr_es/kukr/search_detail/result/413170, 2565 (มิถุนายน, 20).
- Chou, Zou-Nan. **Enhancing the role of Taiwan farmer’s association in responses to changes in food consumption** [Online]. Available URL: <https://ap.fftc.org.tw/article/1214>, 2022 (April, 20).

Rodrigo, Delia. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries [Online]. Available URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>, 2022 (August, 22).

The Farmers Association in Taiwan. **Taiwan Review** [Online]. Available URL: <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13802>, 2022 (December, 1).

