

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นใน 30 ปีที่ผ่านมา แต่พื้นฐานของประเทศยังเป็นประเทศเกษตรกรรมในปัจจุบันพลเมืองกว่าร้อยละ 70 ยังมีอาชีพเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเนื่องมาจากความเหมาะสมของพื้นที่ประกอบกับความสามารถพิเศษด้านเกษตรกรรมของคนไทย

ปัญหาของเกษตรกรไทยที่พบส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาเรื่องที่ดินและผลผลิตที่ได้ต่ำ ดังนั้น การที่จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่ม จึงต้องอาศัยปุ๋ยเป็นตัวช่วย ปุ๋ยจึงมีบทบาทที่สำคัญต่อการเกษตรและความอยู่รอดของชาติเกษตรกรจึงมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพเข้ามาเสริมในการเพิ่มผลผลิต

ซึ่งปุ๋ยตามความหมายของเกษตรกรหรือนักวิชาการเกษตรก็คือสารอินทรีย์หรือสารอนินทรีย์ใดๆ จะเป็นธรรมชาติหรือสังเคราะห์ก็ตามเมื่อใส่ลงไปในดินโดยวัตถุประสงค์ในการเพิ่มเติมธาตุอาหารพืชให้แก่ดินหรือตามความหมายตามพระราชบัญญัติปุ๋ย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 ให้ความหมายว่า “ปุ๋ย” หมายความว่าสารอินทรีย์ หรืออนินทรีย์ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือทำขึ้นก็ตามสำหรับใช้เป็นธาตุอาหารแก่พืชได้ไม่ว่าโดยวิธีใดหรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมีในดินเพื่อบำรุงความเติบโตแก่พืชในพระราชบัญญัติปุ๋ย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 ยังให้คำนิยามของ “ปุ๋ยเคมี” ไว้ว่าเป็นปุ๋ยที่ได้จากสารอนินทรีย์หรืออินทรีย์สังเคราะห์รวมทั้งปุ๋ยเชิงเดี่ยวปุ๋ยเชิงผสมปุ๋ยเชิงประกอบและหมายถึงปุ๋ยอินทรีย์ที่มีปุ๋ยเคมีผสมอยู่ด้วยแต่ไม่รวมถึงปุณขาว ดินมาร์ล ปุณพลาสเตอร์ หรือยับข้มเหตุผลที่มีคำนิยามของปุ๋ยก็เพื่อเป็นความรู้และเป็นบรรทัดฐานเบื้องต้น

อีกทั้ง ประเทศไทยได้ทำการเพาะปลูกพืชติดต่อกันมานานประกอบกับการบำรุงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ปุ๋ยเคมียังไม่มากพอเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณธาตุอาหารที่พืชนำออกไปจากดินจึงทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำถึงแม้ในปัจจุบันเกษตรกรไทยจะนิยมใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นทุกปีก็ตามแต่โดยเฉลี่ยแล้วประเทศไทยมีการใช้ปุ๋ยน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นในสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น หรือแม้ประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ปัญหาที่เกษตรกรไทยยังมีการใช้ปุ๋ยเคมีในการเพิ่มผลผลิตน้อยกว่าประเทศเกษตรกรรมอื่นๆ อาจจะมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการใช้น้ำปุ๋ยเคมีแพงเกินไปและราคาผลผลิตทางการเกษตรต่ำจึงทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการใช้ปุ๋ยเคมีไม่คุ้มค่ากับการลงทุนการนำส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาจากต่างประเทศจึงทำให้ระบบราคากำหนดปุ๋ยไม่สมำเสมอในช่วงที่ยังไม่ถึงฤดูเพาะปลูกปุ๋ยค่อนข้างจะมีราคาถูกแต่เมื่อถึงฤดูกาลปลูกพืชปุ๋ยเคมีมักจะมีราคาแพงตามกลไกของตลาด

2) ปัญหาการถือครองที่ดินและระบบการเกษตรของประเทศไทยเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองพื้นดินที่เหมาะสมกับการเกษตรหรือพื้นที่ในเขตชลประทานได้ถูกจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยหรือกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรเมื่อเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินก็ได้บุกรุกที่ทำมาหากินใหม่ในเขตป่าสงวนจนเป็นปัญหาต่อๆ ไปแต่ถึงแม้เกษตรกรบางส่วนจะมีที่ดินเป็นของตนเองที่เหล่านั้นมักมีความเสี่ยงสูงในการใช้ปุ๋ยสำหรับการเพิ่มผลผลิตจึงทำให้ต้นทุนการผลิตด้านการใช้ปุ๋ยสูงไปด้วย

3) ปัญหาการขาดการจัดระบบการให้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การให้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงด้านการใช้ปุ๋ยเคมีในการเพิ่มผลผลิตพืช

4) ปัญหาเรื่องคุณภาพและปริมาณปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดรวมถึงปัญหาการเอาเปรียบของผู้ประกอบการค้าปุ๋ยบางคน และบางกลุ่มในเรื่องปุ๋ยปลอมปุ๋ยด้อยมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ ปุ๋ยมีน้ำหนักไม่ตรงตามที่ระบุไว้ในฉลากตลอดจนการโฆษณาโอ้อวดคุณภาพของปุ๋ยจนเกินความเป็นจริงซึ่งเป็นสาเหตุของการเพิ่มราคาของปุ๋ยและต้นทุนการใช้ปุ๋ย¹

รวมถึงจากข้อมูลการศึกษาของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เกี่ยวกับการทำธุรกิจปุ๋ยของสหกรณ์ในปี 2550 ที่ผ่านมา ในกลุ่มธุรกิจซื้อขายปุ๋ยล่วงหน้าในรูปแบบของตัวปุ๋ยจากสหกรณ์ที่ทำธุรกิจปุ๋ยจำนวน 1,418 แห่ง พบว่าปริมาณการจัดซื้อปุ๋ยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยรวมถึงร้อยละ 85 เมื่อเทียบกับปี 2547 มูลค่า 7,820.66 ล้านบาท แบ่งเป็นปุ๋ย 5,144.24 ล้านบาท และตัวปุ๋ย 2,676.42 ล้านบาท และจากการจัดซื้อปุ๋ยของสหกรณ์ พบว่า สหกรณ์จำนวน 314 แห่ง หรือร้อยละ 22.14 ไม่มีการสำรวจความต้องการปุ๋ยของสมาชิกก่อนการจัดซื้อ จำนวน 290 แห่งหรือร้อยละ 20.45 ไม่ผ่านการอนุมัติให้จัดซื้อปุ๋ยตามมติที่ประชุมคณะกรรมการและอีกจำนวน 217 แห่ง หรือร้อยละ 15.30 ได้รับการอนุมัติจัดซื้อได้เป็นบางครั้งเท่านั้น

ขณะเดียวกัน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตถึงการทำธุรกิจซื้อขายตัวปุ๋ยล่วงหน้าของสหกรณ์ พบว่ามีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับปี 2547 โดย

¹ บทความเรื่อง “ปัญหาเกษตรกรไทยกับการใช้ปุ๋ยเคมี.” ระบบออนไลน์. สืบค้นวันที่ 5 พ.ค. 2554, จาก http://www.nsr.ac.th/e-learning/soil/lesson_11_6.php

เพิ่มขึ้นจาก 622.90 ล้านบาทในปี 2547 ขยายเพิ่มขึ้นเป็น 2,676.42 ล้านบาท ในปี 2550 โดยขยายตัวเพิ่มขึ้นถึง 3.3 เท่าตัว โดยเฉพาะปริมาณการจัดซื้อตัวปุยที่เป็นเงินเชื่อมีอัตราการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นถึง 4.4 เท่าตัว โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 70 เป็นการจัดซื้อกับบริษัทหรือตัวแทนจำหน่ายปุยและพบว่าบริษัทหรือตัวแทนจำหน่ายปุยส่วนใหญ่ร้อยละ 53.20 ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลรวมถึงตามที่ปรากฏเป็นข่าวทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์อินเทอร์เน็ต เรื่องผลิตภัณฑ์ปุยปูแดงโคโรซาน ที่นอกจากจะด้อยคุณภาพแล้วยังเข้าข่ายแชร์ลูกโซ่ และส่งผลเสียอย่างมากในปัจจุบัน

ซึ่งจากปัญหาดังที่ได้กล่าวไปแล้วกฎหมายเกี่ยวกับปุยเคมีประเทศไทย ในปัจจุบันมิได้มีการมีกฎหมายออกมารองรับเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ออกมารองรับ รวมถึงควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพปุย ตั้งแต่กระบวนการในขั้นตอนของการผลิต นำเข้า จำหน่าย เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้ใช้ปุยเคมีราคาถูกและมีคุณภาพรวมถึงยังเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้กับประเทศชาติอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจแบบเสรี และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจปุยเคมีในประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมาย เกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุยเคมี
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุยเคมี

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัญหาปุยปลอมปุยด้อยคุณภาพได้สร้างปัญหาอย่างมากให้กับผู้บริโภค ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่มีอยู่เดิมรวมทั้งที่เกี่ยวข้องยังขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้าและการจำหน่ายปุยเคมีเป็นการเฉพาะ รวมถึงรัฐเองก็มิได้เข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลธุรกิจปุยเคมีอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้กับผู้บริโภค รวมถึงทำให้เกษตรกรได้ใช้ปุยที่มีคุณภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐ ในการควบคุม ดูแล การผลิต นำเข้า จำหน่าย การโฆษณาและคุณภาพ รวมทั้งมาตรการลงโทษให้เหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ บทบาทของ รัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวกับปฎิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติปฎิ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปฎิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายปฎิและมาตรการในการควบคุมปฎิเคมีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law) อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) คือ ประเทศญี่ปุ่นเพื่อนำเอาผลที่ได้รับจากการศึกษามาปรับใช้กับการควบคุมการประกอบธุรกิจปฎิเคมีของไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า รวบรวมจากหนังสือ วารสาร รายงาน บทความ หนังสือพิมพ์ งานวิจัยต่างๆจากเอกสารภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และจากอินเทอร์เน็ต อีกทั้งได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เจาะลึก บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิต การนำเข้า การจำหน่ายและเกษตรกรผู้ใช้น้ปฎิเคมีรวมถึงข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจแบบเสรี และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจปฎิเคมีในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการผลิตการนำเข้าและการจำหน่ายปฎิเคมี
4. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า การจำหน่ายปฎิเคมี