

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยความเหมาะสมของภูมิประเทศประกอบกับสามารถด้านเกษตรกรรม ทำให้ในปัจจุบันพลเมืองกว่าร้อยละ 70 ของประเทศไทยมีอาชีพเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร ซึ่งผลผลิตทางการเกษตรนอกจากจะต้องอาศัยปัจจัยในส่วนของสภาพภูมิอากาศแล้ว อีกปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรก็คือ ปุ๋ย โดยเฉพาะปุ๋ยเคมีซึ่งเกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพเข้ามาเสริมในการเพิ่มผลผลิต แต่อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับปุ๋ยเคมีก็พบกับปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องมาตรฐานการผลิต นำเข้า จำหน่ายปุ๋ย ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาในเรื่องการโฆษณา ปัญหาในเรื่องการขายตรงปุ๋ย ตลาดจนปัญหาในเรื่องมาตรการลงโทษในทางกฎหมาย ซึ่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า แม้ปุ๋ยเคมีจะมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแหล่งอาหารของประเทศ และรัฐเองก็เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในเรื่องตลาดปุ๋ยเคมีได้อย่างเสรี แต่ในการผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศเป็นหลัก ทั้งในลักษณะแม่ปุ๋ยและปุ๋ยสำเร็จรูป และเมื่อนำเข้าแล้วจะนำไปผสมกับวัตถุดิบที่หาได้ง่ายในประเทศ เพื่อนำไปบรรจุและจัดจำหน่ายให้กับเกษตรกรต่อไป จึงทำให้เกิดคำถามตามมาว่าตั้งแต่การนำเข้าปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศ จนมาถึงกระบวนการของการผลิตปุ๋ยภายในประเทศมีการตรวจสอบคุณภาพของปุ๋ยเคมีหรือไม่

ซึ่งจากปัญหาในเรื่องมาตรฐานของการนำเข้าและการผลิตปุ๋ยเคมีส่งผลโดยตรงต่อกลไกทางการตลาดของการค้าปุ๋ยเคมี ทั้งตลาดในภาคเอกชนและตลาดในภาครัฐบาล โดยเฉพาะตลาดปุ๋ยเคมีในภาคเอกชน ซึ่งมีผู้ประกอบการปุ๋ยเคมีรายใหญ่จะเป็นผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายและนำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อนำมาผลิตเป็นปุ๋ยผสมจำหน่าย โดยจัดจำหน่ายผ่านทางผู้แทนจำหน่ายและผู้ค้าปลีกซึ่งในแต่ละขั้นตอนตั้งแต่การนำเข้า ผลิตและนำมาจัดจำหน่ายโดยผ่านผู้แทนและผู้ค้าปลีกมีหลายกระบวนการ ทั้งกระบวนการของการผลิต บรรจุและขนส่ง ซึ่งในแต่ละกระบวนการหากไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดอาจเกิดปัญหาเรื่องของมาตรฐานคุณภาพได้

นอกจากนั้นแล้วในส่วนของการตลาดภาครัฐบาล ที่ดำเนินการผ่านทางองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ก็ประสบปัญหาคล้ายคลึงกันกับตลาดในภาคเอกชน เพราะต้องพึ่งพาปุ๋ยเคมีจากกลุ่มผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีอยู่เช่นเดิม

ซึ่งจากปัญหาในเรื่องมาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาด เป็นผลให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายมารองรับกับปัญหาในเรื่องดังกล่าว โดยการให้อำนาจแก่คณะกรรมการปุ๋ยในการตรวจสอบสถานที่ผลิตปุ๋ย สถานที่ขายปุ๋ย สถานที่นำเข้าปุ๋ย สถานที่ส่งออกปุ๋ย และสถานที่เก็บปุ๋ย และการกำหนดห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ปุ๋ย อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมคุณภาพของปุ๋ยเคมีตั้งแต่กระบวนการของการผลิต การนำเข้าและการจำหน่าย แต่คณะกรรมการปุ๋ยก็มีอำนาจเพียงให้คำแนะนำหรือความเห็นชอบแก่รัฐมนตรี หรืออธิบดีในกรณีต่างๆ เท่านั้น

ส่วนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล รวมถึงตรวจสอบคุณภาพของปุ๋ยเคมีตั้งแต่กระบวนการผลิต จนมาถึงการจำหน่าย คือ เจ้าหน้าที่สารวัตรเกษตร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร แต่ด้วยหลายปัจจัยไม่ว่าจะเพราะ จำนวนบุคลากรที่มีจำกัด ความหลากหลายในเรื่องของภาระหน้าที่ ขาดงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งทุกปัญหามีผลทำให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมคุณภาพปุ๋ยเคมี ไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจปุ๋ยเคมีได้อย่างเต็มที่

นอกจากนั้นแล้ว ยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคปุ๋ยเคมี คือ ปัญหาในเรื่องของการโฆษณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการควบคุมการส่งเสริมการขายประกอบการโฆษณา เหมือนเช่น ในกรณีของการประกอบธุรกิจการขายตรง ซึ่งจะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 29 ที่ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การสื่อสารข้อมูล ซึ่งการควบคุมการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นมีปรากฏในหมวด 2 ส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาในมาตรา 22-23 ให้ความหมายรวมถึงการโฆษณาที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และให้อำนาจคณะกรรมการโฆษณาสั่งการหรือดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ตามมาตรา 24-29 แต่โดยมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ซึ่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติในเรื่องการโฆษณาไว้แต่ ห้ามมิให้แสดงสรรพคุณปุ๋ยเคมีที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

รวมถึงห้ามมิให้โฆษณาแล้วทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าปุ๋ยเคมีตราปุ๋ยยี่ห้ออื่นมีวัตถุใดที่เป็นปุ๋ยหรือเป็นส่วนประกอบของปุ๋ย ซึ่งความจริงในผลิตภัณฑ์ปุ๋ยเคมีตรายี่ห้ออื่นนั้น ไม่มีวัตถุหรือส่วนประกอบนั้นอยู่ในถุงปุ๋ยตามที่ได้โฆษณาหรือมีแต่ไม่เท่ากับที่ทำให้เข้าใจ ซึ่งในข้อนี้กว่าที่ผู้บริโภคจะทราบก็ภายหลังจากได้ใช้ปุ๋ยเคมีดังกล่าวหรือนำปุ๋ยเคมีเข้าห้องปฏิบัติการทดสอบแล้วเท่านั้น และในการโฆษณาขายปุ๋ยเคมีนั้นห้ามมิให้อาบุคคลใดมาให้การรับรองหรือยกย่องสรรพคุณปุ๋ยเคมี ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นแต่เพียงข้อห้ามที่กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนเท่านั้น (มาตรา 43) อาจกล่าวได้ว่าในเรื่องของการโฆษณาขายปุ๋ยนั้น บทบัญญัติของกฎหมายมีไม่เพียงพอ รวมถึงผู้ให้สัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าในการโฆษณาขายปุ๋ยเคมีต้องระบุสรรพคุณของเคมีแต่ละชนิดที่อยู่ในกระสอบ เพราะจะทำให้เกษตรกรสามารถเปรียบเทียบและตัดสินใจที่จะซื้อว่าเหมาะสมกับราคาที่น่าจะหรือไม่ว่า และควรกำหนดไปด้วยว่าธาตุอาหารหรือเคมีดังกล่าวให้นำเข้าหรือได้มาจากที่ใด เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบ

นอกจากนั้นแล้วอีกปัญหาหนึ่งที่พบก็คือ ปัญหาในเรื่องของการขายตรงปุ๋ยเคมี ดังที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น ในกรณีของปุ๋ยปุ๋ยแดง ไตรโคซาน หรือการขายปุ๋ยล่วงหน้าที่ได้สร้างความเดือนร้อนให้กับเกษตรกรผู้บริโภคปุ๋ยเคมีเป็นอย่างมาก ซึ่งการขายตรงปุ๋ยนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จะพบว่ากรณีที่ขายปุ๋ยได้นั้น ผู้ขายจะต้องได้รับอนุญาตรวมถึงจะต้องมีการกำหนดสถานที่ในการขายด้วย ดังนั้น ปุ๋ยเคมีจึงมีใช้สินค้าที่จะสามารถนำมาเร่ขายได้เหมือนเช่นสินค้าอื่น แต่จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกลับพบว่า ในปัจจุบันยังมีการนำปุ๋ยเคมีมาเร่ขายตรงอยู่ ซึ่งถือว่าการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติในเรื่องข้อห้ามในการนำปุ๋ยเคมีมาขายตรงแต่อย่างใด

และปัญหาสุดท้ายที่พบก็คือปัญหาในเรื่องมาตรการในการลงโทษ ซึ่งมาตรการลงโทษทางแพ่งนั้นประสบกับปัญหาในเรื่องภาระของการพิสูจน์ที่ยากต่อการพิสูจน์ได้ว่าปุ๋ยนั้นได้ทำการปลอมขึ้นในขั้นตอนใด ในส่วนมาตรการลงโทษในทางอาญานั้น แม้จะมีโทษจำคุกและโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดในหลายกรณี แต่จากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ปุ๋ยกลับพบว่าโทษจำคุกและโทษปรับตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่ได้ทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภคปุ๋ยได้รับประโยชน์แต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศจะพบว่า มีมาตรการบางอย่างที่ไม่ปรากฏใน พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติในการลงโทษผู้ที่จดทะเบียนปุ๋ยให้ต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายให้กับเกษตรกรในฐานะผู้บริโภค (Consumer) ไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ธาตุอาหารพืชมีปริมาณต่ำกว่าปริมาณธาตุอาหารรับรอง

(Guaranteed analysis) รวมถึงมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับในกรณีที่มีการผลิตปุ๋ยเคมีปลอมหรือปุ๋ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศไทยสมควรจะนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์สำหรับเกษตรกรผู้บริโภคปุ๋ยเคมีต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกษตรกรผู้บริโภคปุ๋ยเคมีได้รับประโยชน์สูงสุดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ดังนี้

5.2.1 จากปัญหาเรื่องมาตรฐานด้านการผลิต การนำเข้าและการจำหน่ายปุ๋ยเคมีในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้มีหมวดหมู่ของกฎหมายในเรื่อง มาตรฐานของการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมีว่าในแต่ละขั้นตอนควรมีมาตรฐานอย่างไร และกำหนดไว้โดยชัดแจ้งไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

5.2.2 จากปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมคุณภาพปุ๋ยเคมีที่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจปุ๋ยเคมีได้อย่างเต็มที่และเพื่อลดข้อขัดข้องดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะให้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลเรื่องปุ๋ยเป็นการเฉพาะตั้งแต่กระบวนการของการผลิต นำเข้าจำหน่าย ต่อไป

5.2.3 เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาขายปุ๋ยเคมี ผู้เขียนขอเสนอแนะให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้การโฆษณาขายปุ๋ยเคมีต้องบอกส่วนผสม พร้อมทั้งคุณสมบัติทางเคมีที่มีอยู่เพื่ออำนวยความสะดวก และบอกวิธีการตรวจสอบปุ๋ยเคมีเบื้องต้นไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ว่าส่วนผสมเคมีแต่ละตัวมีคุณสมบัติเป็นอย่างไรและสามารถตรวจสอบเบื้องต้นได้ด้วยวิธีใด เพื่ออำนวยความสะดวกทำความเข้าใจของเกษตรกรผู้บริโภคปุ๋ยเคมี รวมถึงต้องออกบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติมให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการโฆษณาขายปุ๋ยเคมี โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างใดๆ เท่าที่จำเป็นได้โดยอิสระ

5.2.4 เพื่อตัดปัญหาในเรื่องของการขายตรงปุ๋ยเคมี ผู้เขียนขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีข้อกำหนดว่า “ห้ามมิให้นำปุ๋ยเคมีไปขายเป็นสินค้าในธุรกิจขายตรง” รวมถึงกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อกันการโต้แย้งในทางกฎหมาย

5.2.5 นอกจากมาตรการลงโทษในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองแล้ว ควรมีการเพิ่มเติม บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนพระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปู้ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดมาตรการเยียวยาชดเชยความเสียหายในทางแพ่งให้แก่ เกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ถูกผู้ประกอบการธุรกิจปู้ยละเมิดสิทธิเหมือนกับมาตรการของ ต่างประเทศเป็นการเฉพาะ

5.2.6 สืบเนื่องจากแนวคิดในเรื่องของการเปิดเสรีทางการค้าปู้ยเคมี ทำให้ธุรกิจปู้ยเคมีเปิด กว้างและเกิดการแข่งขันสูง จนกลายเป็นที่มาของปัญหาเรื่องปู้ยเคมีปลอม ปู้ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงการขายตรงปู้ยเคมี ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลควรจะต้องเข้ามากำกับดูแลธุรกิจปู้ยเคมี และกำหนดทิศทางของนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องของการปราบปรามปู้ยเคมีปลอม หรือปู้ยเคมีที่ ไม่ได้มาตรฐานรวมถึงการขายตรงปู้ยเคมีให้เห็นผลได้อย่างเป็นรูปธรรม