



246391



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ:
กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืน
ระหว่าง จังหวัดอุบลราชธานี และ แขวงจำปาสัก ประเทศลาว
พ.ศ. 2551 – 2552”

โดย

ผศ.ดร. กนกวรรณ มะโนรัมย์ และคณะ

กรกฎาคม 2553



สัญญาเลข

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ:
กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืน
ระหว่าง จังหวัดอุบลราชธานี และ แขวงจำปาสัก ประเทศลาว
พ.ศ. 2551 – 2552”

A Policy Study of the Sister Cities: Cases of the Contract Farming between
Ubon Ratchathani province and Champasak province of Lao PDR
Year 2008 - 2009

คณะผู้วิจัย

1. ผศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์ (หัวหน้าโครงการ) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
2. นางปิ่นวดี ศรีสุพรรณ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
3. นางสาวสกุลพรรณ โพธิจักร คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ชุดโครงการวิจัย

“โครงการประสานงานชุดโครงการชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน (อีสานตอนล่าง)”
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่าย 1

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)



คณะผู้วิจัย

1. ผศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์ (หัวหน้าโครงการ)

อาจารย์ สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

2. นางปิ่นวดี ศรีสุพรรณ

อาจารย์ สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

3. นางสาวสกุลพรรณ โพธิ์จักร

อาจารย์ สาขาวิชาภาษาและวรรณคดีตะวันออก คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ที่ปรึกษาโครงการ

นายมังกร ไสงาม

พาณิชย์จังหวัดอุบลราชธานี

ผู้ช่วยวิจัย

1. นางสาววิไล บุดะเคียน

2. นางสาวปิยะนุช สิงห์แก้ว

ผู้ประสานงานวิจัยในประเทศลาว

1. คุณสุลัด ผะดุงสียะวง

2. อ.สิงขร สีหะลาด

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยนี้ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผู้วิจัยและคณะใช้เวลา 15 เดือนในการดำเนินโครงการ ซึ่งรายงานนี้จะสำเร็จลุล่วงมิได้หากปราศจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งประเทศไทย และประเทศลาว ผู้ประกอบการไทย/ลาว และเกษตรกรลาว ซึ่งทุกท่านมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาข้ามชาติ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณสุลัด ผดุงสียะวง และอาจารย์สิงขร สีหะลาด ผู้ประสานงานในประเทศลาว ที่ช่วยอำนวยความสะดวกประสานความร่วมมือภายในประเทศ และขอขอบคุณที่ปรึกษาโครงการ คุณมังกร ไสงาม พานิชย์จังหวัดอุบลราชธานี ที่ให้ข้อคิดเห็นต่างๆ อันมีประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งทางด้านวิชาการและข้อแนะนำในการประสานงาน ขอขอบคุณ รศ.ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ ที่ให้คำปรึกษาทางวิชาการในการทำวิจัยตลอดทั้งโครงการ และคุณปิยะดา จูตะวิริยะ เจ้าหน้าที่ สกว. ที่ช่วยประสานงานภายในให้กับโครงการ และสุดท้ายขอขอบคุณ สกว. ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัยหวังว่างานนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้จัดทำนโยบายในการนำไปสู่การปรับปรุงโครงการความร่วมมือด้านเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในอนาคต รวมถึงจะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการ นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ผศ.ดร. กนกวรรณ มะโนรมย์
หัวหน้าโครงการ
กรกฎาคม 2553

ใบแทรก

แก้ไขรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ RDG5210020

โครงการวิจัย “การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ:

กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญายั่งยืน ระหว่าง จังหวัดอุบลราชธานี และ
แขวงจำปาสัก ประเทศลาว พ.ศ. 2551 – 2552”

หน้า 111-112 แก้ไขลำดับเหตุการณ์ย้อนหลังตั้งแต่ปี 2536 -2517

2536

จังหวัดอุบลราชธานีริเริ่มโครงการ “พัฒนาด่านพรมแดนช่องเม็ก” เพื่อรองรับการเป็นด่านสากล

2535

27 – 29 มกราคม ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 มีมติจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มีใช่มานาน รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าเสรี

2534

ในระดับภูมิภาคเกิดแนวคิดวงกลมเศรษฐกิจ (Economic Circle) สู่กลุ่มประเทศอินโดจีน

2533

เกิดอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการผลิตอาหาร (agro-food) ซึ่งได้รับการขนานนามว่าโลกาภิวัตน์ทางอาหาร (พฤษ์ เกาถวิล, 2550: 162)

2531

รัฐบาลไทยนำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า”

2529

ประเทศลาวการเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นเศรษฐกิจระบบตลาด (ปี 2529-ปัจจุบัน) ด้วยการใช้ “นโยบายจินตนาการใหม่” (NEM: New Economic Mechanism)

2517

บริษัท CP เริ่มทำ CF กับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ เป็นครั้งแรกในไทย

สารบัญ

	หน้า
ก บทคัดย่อ	ก
ข. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
ค. คำย่อ	ฐ
1. บทนำ	1
1) ความสำคัญของปัญหาการวิจัย	1
2) โจทย์การวิจัย	4
3) วัตถุประสงค์การวิจัย	6
4) ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6
5) ขอบเขตการศึกษา	6
6) กรอบคิดในการศึกษา	7
2. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
1) การข้ามชาติ (Transnationalism)	9
2) นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง (Bottom up public policies)	9
3) การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรม (Agrarian change)	10
4) เกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract farming)	14
5) เมืองคู่มิตร (Sister cities)	23
3. ระเบียบวิธีการศึกษา	29
4. เมืองคู่มิตร: อุดมราชธานีและจำปาสักในมิติประวัติศาสตร์	34
1) ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดอุดมราชธานีและแขวงจำปาสัก	34
2) ความสัมพันธ์ระหว่างอุดมราชธานีและจำปาสักในมิติประวัติศาสตร์	35
3) การค้าชายแดนระหว่างแขวงจำปาสักกับจังหวัดอุดมราชธานี	41
5. เกษตรแบบมีพันธะสัญญา: อุดมราชธานีและจำปาสัก	45
1) ความเป็นมาของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	45
2) ความเข้าใจเกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่แตกต่าง	46
3) อุดมราชธานีกับความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	49
6. ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรระหว่างอุดมราชธานีและแขวงจำปาสัก	65
1) เกษตรกรและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการในแขวงจำปาสัก	65
2) กลุ่มผู้ประกอบการไทยที่เข้าร่วมโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	78
3) การเจรจาต่อรองราคาสินค้าของผู้ประกอบการไทยกับเกษตรกรลาว	83
4) “หามผีตกป่าช้า” VS “ถ่มเงินลงน้ำ” วาทกรรมระหว่างคู่ค้า	84
5) เส้นทางการกระจายสินค้า	85

	หน้า
7. ข้อค้นพบทางวิชาการและรูปแบบนโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	87
1) ข้อค้นพบทางวิชาการ	87
2) รูปแบบนโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	95
3) ความท้าทายต่อเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในปัจจุบันและอนาคต	99
8. เอกสารอ้างอิง	101
9. ภาคผนวก	108
1) ลำดับเหตุการณ์สำคัญ	109
2) ประเด็นคำถามสัมภาษณ์	112
3) ภาพประกอบ	116
4) สถิติตัวเลขการส่งออกสินค้า Contract farming แขวงจำปาสัก	119
5) ตัวอย่างสัญญาข้อตกลงซื้อขาย ผลผลิตทางการเกษตร	120
6) สำเนาประกาศกระทรวงการคลังเรื่องการยกเว้นอากรศุลกากรสำหรับสินค้า Contract Farming	126
7) ตัวอย่างแบบฟอร์ม CO ฟอร์ม AISP, ฟอร์ม D และเอกสารในการนำเข้าสินค้าอื่นๆ	130

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real GDP) %	16
2	เมืองคู่แฝดตามปฏิกญาพุกาม	26
3	การจับคู่เมืองคู่แฝด กรณีของไทยและลาว	27
4	แสดงวิธีการเก็บข้อมูล/แหล่งข้อมูล	29
5	แสดงจำนวนที่เก็บแบบสอบถาม	31
6	แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการของประเทศไทย	52
7	การลงนามตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรตามโครงการ “ตลาดข้อตกลงสินค้า เกษตร”	54
8	แยกรายการสินค้า Contract Farming แยกตามรายการสินค้าในกรอบ และนอก กรอบในปี 2551 และ 2552	55
9	แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการของประเทศไทย	58
10	การซื้อขายสินค้า สินค้าแยกตามกรอบความร่วมมือและการใช้แบบฟอร์ม	62
11	แสดงความเห็นของเกษตรกรต่อการต่อรองเรื่องราคาขายกะหล่ำว่ามีความ บ่อยครั้งมากน้อยอย่างไรที่ขายกะหล่ำได้มากกว่ากิโลกรัมละ 2 บาท	68
12	แสดงการตัดสินใจขายกะหล่ำปลิให้กับพ่อค้ารายอื่นที่ไม่ใช่คนที่สัญญาว่าจะซื้อ ขายให้	68
13	แสดงเหตุผลสำคัญที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการซื้อขายตลาดข้อตกลงสินค้า เกษตรกับพ่อค้าฝ่ายไทย	70
14	แสดงความเห็นของเกษตรกรลาวต่อการแบ่งปันความเสี่ยงในการค้าขาย กะหล่ำปลิกับผู้ซื้อชาวไทย	71
15	สรุปย่อปัญหาและอุปสรรคและข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา	93

สารบัญภาพ

รูปภาพที่		หน้า
1	แสดงจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก	28
2	แผนภาพที่มาของการทำตลาดข้อตกลงการเกษตรของอุบลราชธานีและจำปาสัก	46
3	แสดงแผนที่แขวงจำปาสัก จุดเน้นวงกลมเส้นประแสดงพื้นที่เมืองปากซ่อง และเมืองบาเจียงเจริญสุข ที่มีการปลูกพืชโครงการการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา	57
4	จุดรับ-ส่งสินค้าที่ผู้ประกอบการสร้างขึ้นเองที่ด่านชายแดนวังเต่า	60
5	จุดรับ-ส่งสินค้าตลาดวังเต่า-โพนทอง สร้างโดยโครงการ Smallholder	60
6	เส้นทางดำเนินการด้านศุลกากร	64
7	บ้านหนองสูง เมืองปากซ่อง แขวงจำปาสัก	69
8	สภาพพื้นที่ทางการเกษตรของบ้านหนองสูง เมืองปากซ่อง แขวงจำปาสัก	69
9	แสดงพื้นที่ขายกล้วยใน โซนที่ 3 ของตลาดวารินเจริญศรี จังหวัดอุบลราชธานี	83
10	แสดงเส้นทางการกระจายสินค้า	86
11	รูปแบบนโยบาย ข้อตกลงการเกษตร	98

Abstract

สัญญาเลขที่ RDG5210020
หัวหน้าโครงการ ผศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์
Email k_manorom@yahoo.com
ระยะเวลาดำเนินงาน: 16 กุมภาพันธ์ 2552 – 15 กรกฎาคม 2553

246391

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเมืองคูมิตรระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และเพื่อหารูปแบบนโยบาย (Policy model) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างเมืองคูมิตรดังกล่าว การศึกษาใช้วิธีการวิจัยทั้งแบบคุณภาพและใช้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจาก 102 ครุว์เรือนที่เข้าร่วมโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาภายใต้โครงการ 'ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร' ของเกษตรกรขนาดเล็กที่ปลูกกะหล่ำปลี 13 หมู่บ้านในอำเภอปากช่อง แขวงจำปาสัก แนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ การข้ามชาติ นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมเกษตรแบบมีพันธะสัญญา และ เมืองคูมิตร

ในทางวิชาการ งานศึกษานี้พบว่านโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญาข้ามชาติระหว่างเมืองคูมิตรอุบลราชธานีและจำปาสักเกิดยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ซึ่งเป็นผลมาจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง รัฐบาลภูมิภาคของไทยและลาวมีฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการค้า (Trade facilitator) อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกทางการค้า (facilitation) ข้ามชาติเดิมที่ดีอยู่แล้ว เช่น ตลาดค้าส่ง ถนน ด้านศุลกากร และการขนส่งที่สะดวก พร้อมๆกับการผลักดันให้ทางการของลาวและแขวงจำปาสักขยายการพัฒนาเครื่องอำนวยความสะดวกทางการค้าเช่นการพัฒนาตลาดกลางเพื่อเกษตรกรและพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกต่างประเทศ

นอกจากนี้ การดำเนินการเกษตรแบบพันธะสัญญาข้ามชาตินี้สะท้อนความให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมภาคเกษตรจากการผลิตเพื่อยังชีพในท้องถิ่นมาสู่การค้าเชิงพาณิชย์ระดับภูมิภาคเกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการด้วยเหตุผลสำคัญเรื่องผลตอบแทนทางรายได้จากการค้าข้ามชาติและการมีตลาดต่างประเทศที่แน่นอน ตลอดจนการสร้างคามเข้มแข็งของความสัมพันธ์ที่ดีระดับระหว่างประเทศของเมืองคูมิตรที่สนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนระดับจังหวัด

งานศึกษานี้พบว่าโครงการเกษตรแบบพันธะสัญญาสนับสนุนนโยบายการเมืองคูมิตรระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสักเนื่องจากทำให้ทั้งสองเมืองมีส่วนเพิ่มการกระชับความสัมพันธ์กันทางการค้าข้ามชาติ สามารถชักนำให้เกษตรกรขนาดเล็กชาวลาวและผู้ค้ารายย่อยชาวไทยเข้าร่วมโครงการและได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับหนึ่งรวมทั้งความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างประเทศ ผ่าน

ระบบการช่วยเหลือและพึ่งพาระหว่างกันในลักษณะการแบ่งงานกันทำ ในที่นี้เมืองจำปาสักมีฐานะผู้ผลิตสินค้า เมืองอุบลราชธานีในฐานะแหล่งตลาดสำคัญ

ในแง่นโยบายปัจจุบันของเกษตรแบบมีพันธสัญญาระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสัก พบว่าทางทั้งสองจังหวัดไม่ได้เรียกการค้าข้ามพรมแดนดังกล่าวว่า 'เกษตรแบบมีพันธสัญญา' แต่ทางทั้งสองฝ่ายเห็นชอบใช้ชื่อว่า 'ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร' แทน เนื่องจากจะเป็นข้อจำกัดต่อสินค้าที่ค้าขายนอกกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง เช่น กะหล่ำปลีที่ใช้เป็นกรณีศึกษาเป็นสินค้าที่อยู่นอกรายการของกรอบดังกล่าว

การปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงทางการเกษตรในโครงการ 'ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร' แทบไม่ได้ดำเนินการตามนิยามสากลของ 'เกษตรแบบมีพันธสัญญา' เพียงแต่ทางการอาศัยช่องทางของยุทธศาสตร์ ACMECS มาเป็นแนวทางและปรับใช้เพื่อการพัฒนาความร่วมมือข้ามชาติด้านการค้าให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นซึ่งเกษตรกรเพาะปลูกพืชหลากหลายชนิดนอกเหนือจากรายการสินค้าเกษตรของ ACMECS ในทางปฏิบัติพบว่า ข้อตกลง 'ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร' เป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยจะส่งสินค้ากะหล่ำปลีจากลาวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในช่วงที่กะหล่ำปลีในไทยขาดตลาด มีลักษณะการให้ผู้ซื้อชาวไทยทำสัญญากับผู้ประกอบการลาวหรือนายหน้าโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐลงนามรับทราบและเป็นพยาน เกษตรกรลาวในฐานะผู้ผลิตไม่ได้ลงนามในสัญญาโดยตรงกับผู้ซื้อเพียงแต่ทำการค้าขายสินค้าผ่านผู้ประกอบการลาวในแง่การใช้เอกสารรองรับว่าเข้าร่วมโครงการเท่านั้น และมีเพียงการประกันราคาขั้นต่ำกิโลกรัมละ 2 บาทและให้ราคาเป็นไปตามราคาท้องตลาด ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการซื้อขายล่วงหน้าชัดเจนในแง่ปริมาณ การรับส่งที่ชัดเจน รวมทั้งในเรื่องคุณภาพที่ได้มาตรฐาน เมื่อซื้อขายจริงเกษตรกรลาวนำสินค้ามาขายให้ผู้ซื้อชาวไทยด้วยตนเองซึ่งเกษตรกรลาวมักจะมีการสัญญาด้วยวาจากับผู้ซื้อชาวไทยในเรื่องการขายและการผลิต เกษตรกรต้องขนส่งสินค้ามาส่งให้ผู้ซื้อชาวไทยที่ตลาดชายแดนวังเต่า และจ่ายค่าธรรมเนียม 14 กีบต่อกิโลกรัมที่ตลาดกลางเมืองปากซ่อง ทั้งเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทยมักต้องรองกันในด้านต่างๆทั้งในระหว่างการขายและหลังการผลิต แทนการกำหนดเงื่อนไขการซื้อขายล่วงหน้าก่อนการผลิตให้ชัดเจนเหมือนกับหลักการของเกษตรแบบพันธสัญญาแบบสากลทั่วไป นอกจากนี้ยังพบว่า สองในสามของเกษตรกรสามารถขายกะหล่ำปลีให้กับผู้ซื้อรายอื่นได้โดยง่าย 50 เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรสามารถขายสินค้าได้ราคาสูงกว่าราคาประกันขั้นต่ำ ราคาการซื้อขายเป็นไปตามราคาตลาดเป็นหลัก ดังนั้นราคาขายจึงค่อนข้างผันผวนสามารถต่อรองวันเวลาการส่งมอบสินค้าได้ตลอดเวลา ประมาณ 30-40 เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากผู้ซื้อเรื่องเมล็ดพันธุ์และปุ๋ย มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ไม่พอใจรูปแบบการทำสัญญาและมักมีข้อขัดแย้งกับผู้ซื้อเรื่องราคา

นอกจากการซื้อขายแล้วยังพบว่ามีความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างเกษตรกรและผู้ซื้อในเรื่องการช่วยเหลือระดับครัวเรือนและการพัฒนาหมู่บ้านภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เช่น บริจาคเงินซ่อมถนนและสร้างหลังคาศาลากลางบ้าน ซื้อข้าวสารให้เกษตรกร เสนอเงินให้ช่วงสินค้ามีราคาสูงเพื่อเป็นแรงจูงใจและความไว้วางใจกับเกษตรกร

อย่างไรก็ตามข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” มีทั้งข้อดีและข้อเสีย เกษตรกรมากกว่า 60 เปอร์เซนต์เห็นว่า โครงการนี้ทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีขึ้น มีตลาดแน่นอน ขณะเดียวกันพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ เช่น ราคาตกต่ำ ผัสด่วน ต้นทุนสูงในการผลิตและขนส่ง การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญของเกษตรกร การตลาดและขนถ่ายสินค้าที่ไม่คล่องตัว เป็นต้น

ข้อเสนอที่เป็นรูปแบบทางนโยบายของเกษตรแบบพันธสัญญาภายใต้โครงการ “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ของทั้งสองจังหวัด ควรดำเนินการดังนี้

1) สนับสนุนให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการลงนามสัญญาแบบเขียน (Written contract) ในข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ควรมีการเซ็นสัญญาสามฝ่ายระหว่าง ผู้ประกอบการเกษตรกร และเจ้าหน้าที่รัฐร่วมเป็นทั้งผู้เซ็นและพยานเพื่อให้เกษตรกรมีบทบาทและสิทธิอย่างถูกต้องตามข้อตกลงอย่างเป็นทางการ

2) สนับสนุนและดำเนินการตามข้อตกลงโดยอาศัยหลักการที่เคยทำมาแล้วคือการยึดหลักความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ หลักการอะลุ่มอล่วยความไว้นื้อเชื่อใจกันและการยึดหลักเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เมื่อเกิดข้อพิพาทในการซื้อขาย

3) รัฐบาลลาวและผู้ประกอบการผู้ประกอบการชาวไทยควรสนับสนุนทุนแก่เกษตรกรที่ยากจนและกลุ่มชาติพันธุ์โดย ด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาถนนสู่ชุมชนห่างไกลเพื่อเอื้อประโยชน์ในการขนส่งสินค้า อบรมให้ความรู้ด้านการเกษตร

4) ปรับปรุงรายละเอียดในข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ให้สอดคล้องกับนิยามความหมายสากลของเกษตรแบบพันธสัญญาให้มากขึ้น ได้แก่ การเน้นสัญญาแบบเขียน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทย

Abstract

Project Code RDG5210020
Project Head Asst.Prof.Dr. Kanokwan Manorom
Email k_manorom@yahoo.com
Duration: 16 February 2009 – 15 July 2010

246391

This research aims to analyze the economic cooperation policy of contract farming between Ubon Ratchathani province of Thailand and Champasak province of Lao PDR since 2008, and to seek an appropriate policy model on contract farming as one mechanism to strengthen the relationship of sister cities between these two provinces. The data in this research was gained using both qualitative techniques and household surveys from 100 contract farming farmers living in 13 villages in the Paksong district of Champasak province who joined the contract farming policy. Concepts used to analyze the data include transnationalism, bottom up public policies, agrarian change, contract farming and sister cities.

This study academically finds that the cross border contract farming policy between the two sister cities was supported by Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS, which is a result of Mekong region economic integration. The provincial administration of Thailand and Lao PDR act as trade facilitators to utilize the existing good quality cross border trade facilities such as wholesale markets, highways, customs, and convenient transportation. Also, the Laos government and Champasak authorities are motivated to expand their trade facilities such as developing a central wholesale market for farmers, and improve the capacity of the farmers in producing export products. Participation of small scale farmers in the cross border trade indicates agrarian transformation from subsistence farming to commercial farming driven by income emerging from the cross border trade and certain regional markets. Hence, cross border contract farming strengthens an international policy of sister cities actively supported by the authorities and the private sectors of the two provinces.

This study finds that contract farming supports the sister city policy of Ubon Ratchathani and Champasak, as it partly strengthens the trading and social relationships between the two provinces. In part, it provides extensive benefits and social relationships to both Laos's small farmers and the Thai buyers. Division of labour exist, Champasak as a cabbage producer whereas Ubon Rathchani is a key market.

The term 'contract farming' as used in ACMECS, is not applied by the authorities and the private sectors in the two provinces as many crops traded between Ubon Rathchathani and Champasak do not follow the crops listed under AMECS (cabbage as a selected case for this study is not listed as one of the ACMECS' crops). Therefore, the new term 'Agreed Market on Agricultural Products Project' (AMAPP) was coined by both authorities.

Hence, this study discovered that the practices of AMAPP challenge the standard definition of contract farming. Authorities only use AMECS as a starting point and a channel for launching AMAPP in order to suit local context as Laos farmers produce various kinds of crops that are not on the ACMECS lists. In practice, the agreement in AMAPP encourages imports of cabbages from Champasak when Thai cabbages are in short supply. Thai traders must sign an agreement with Laos middle men/private sector, witnessed by the authorities from the two provinces. Laos's farmers, as the crop producers, do not sign contracts with the Thai buyers. It was an agreement that when cabbage is in surplus, Ubon Ratchathani expects Laos's cabbage production to be reduced. Assurances of a minimum price at 2 baht a kilogram but higher prices depend on the market price. Clear conditions prior to trading in terms of quantity, logistics procedures, and quality standards are not determined. In the actual purchase, verbal contracts between Thai traders and Laos farmers are common. Thai traders are not allowed to buy the products at the farm, only at the border. They provide wholesale markets at the border and some input if necessary such as capital, seeds etc. Laos's farmers must register with the Laos authorities and receive official documents showing their participation in the AMAPP. They sell products to Thai traders through Laos middlemen and always commonly have verbal agreements with the Thai traders. Moreover, they have to pay a customs fee of 14 kip/kg of cabbage at the Paksong wholesale market to the facilitator. They also must transport their crop to the border to sell to Thai traders at Wang Tao border check point.

This study also finds that AMAPP has led to the establishment of social relationships between Laos's farmers and the Thai buyers. Based on household surveys, both farmers and Thai

buyers often negotiate at several stages of trading and after producing instead of determining the pre-purchase conditions as suggested by international contract farming. Moreover, it is found that two thirds of the farmers can sell the crop easily to other buyers. Half of the farmers can sell their products at higher prices than the minimum provincial price. The prices also depend on the central market; therefore, it is not very stable. Half of the farmers report that delivery dates are flexible and credit on seed and fertilizers is found at around 30% to 40% of cases. More than 50% of the farmers are not satisfied with the way the agreement was set up, and they regularly disagree with the buyers (usually about price – and frequently unresolved) and have little trust in the buyers.

In addition, the study has also found that the patron-client relationship is common in many cases. For example, Thai buyers donate money to the village for the repair of the community hall roof, assist with road repairs and give rice and cash as gifts to growers. When the price is high, the Thai buyers often give additional payments as incentives (for transport, drivers, etc.)

Nevertheless, there are both strong and weak points about AMAPP. More than 60% of the farmers said their financial situation was better or much better and they had a certain market. Yet, the main problems of this policy include price fluctuation, high cost investment (produce and transportation), insufficient knowledge, inconvenient markets and transportation. Therefore, a policy model to improve the existing contract farming, locally termed as AMAPP between the two sister cities should include the following features:

- 1) Encourage Laos's farmers to commit to written contracts, and the farming product agreement should be signed by the three parties, the middlemen, the farmers, and the local authorities who should also act as a witness. This is to ensure that the farmers have some roles and rights as suggested in the official agreement.
- 2) Promote further good relationships between trading partners based on trust and flexibility by continuing to support contract farming locally, termed as AMAPP.
- 3) Make credit more easily available to Laos smallholders especially ethnic minorities located off the main road (road improvements, credit, training, facilitating links) and promote crop diversification to protect small farmers from market price fluctuation and;
- 4) Improve the existing agreement according to the standard definition of contract farming for the benefit of both Laos's farmers and the Thai traders.

บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองคูมิตร์ด้านเศรษฐกิจ กรณี นโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างเมืองอุบลราชธานี และ จำปาสัก ภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) มีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) การวิเคราะห์นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาอย่างยั่งยืนระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสัก และ 2) รูปแบบนโยบาย (Policy model) เกี่ยวกับการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างเมืองคูมิตร์ โดยคณะวิจัยเลือกโครงการการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา กรณีกะหล่ำปลีข้ามชาติ ภายใต้โครงการ 'ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร' เป็นกรณีศึกษาซึ่งโครงการนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2548 ก่อนที่จะนำเสนอประเด็นตามวัตถุประสงค์ ในส่วนแรก จะนำเสนอค้นพบทางวิชาการ ซึ่งข้อค้นพบทางวิชาการเป็นฐานในการวิเคราะห์รูปแบบทางนโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญา

1. ข้อค้นพบทางวิชาการ

1.1 การค้าขายข้ามชาติระหว่างไทยและลาวเกิดจากการอำนวยความสะดวกของรัฐ รัฐจึงเป็นเสมือนผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการค้าแบบมีสัญญา (Government as trade facilitator) รัฐบาลไทยและลาวมีความร่วมมือกันมากขึ้น ภายหลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นเศรษฐกิจระบบตลาด

1.2 โครงการตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรระหว่างรัฐของอุบลราชธานีและจำปาสักทำหน้าที่เชื่อมเกษตรกรลาวในพื้นที่การผลิตที่ครั้งหนึ่งเคยอยู่ชายขอบเข้ากับระบบการค้าระดับภูมิภาคแม่น้ำโขงและเอเชีย เป็นการทำให้ตลาดชายแดนซึ่งครั้งหนึ่งมีช่องทางการค้าขายที่ไม่เป็นทางการกลายเป็นตลาดที่มีระบบเป็นทางการ การรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าแบบไม่เป็นทางการ (สัญญาด้วยวาจา) และเป็นทางการ (สัญญาแบบเขียน) ไปพร้อมๆกัน เปิดโอกาสให้พวกเขาไม่ถูกเอาเปรียบมากนักเพราะเขาสามารถสร้างความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่นได้มากกว่า การมีเทคโนโลยีเช่น โทรศัพท์ ประกอบกับกลไกของตลาดกลาง ทำให้เกษตรกรสามารถเช็คราคาสินค้าโดยตรงเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบระหว่างคู่ค้า ซึ่งทำให้พวกเขาอยู่ในสถานะที่ต่อรองได้ดีกว่าเดิมพอสมควร ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการชาวไทยในพื้นที่ชายแดนก็มีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้เชื่อมต่อระหว่างโลกกับท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนผ่านการจัดการหรือการสร้างกฎเกณฑ์จากภาครัฐ ที่ผลักดันให้เข้าร่วมกระแสการค้าขายข้ามพรมแดน

1.3 เกษตรแบบพันธะสัญญาภายใต้โครงการตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร เป็นปัจจัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนการผลิตในสังคมเกษตรกรรมแบบยังชีพของลาว เกษตรกรมีแนวคิดในด้านคำนวณเชิงการค้าขาย เช่น ขาดทุนและกำไร มีการจ้างแรงงานมาเพิ่มเติมในช่วงที่แรงงานของครัวเรือนไม่พอ การต่อรองราคา และการส่ง-รับสินค้า การแสวงหาข้อมูลด้านการตลาด มีการติดต่อ

กับบริษัทตัวแทนเพื่อส่งสินค้า โครงการตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตรมีส่วนเพิ่มเติมให้สังคมชนบท ลาวเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าขายข้ามชาติและเกษตรกรรมขนาดเล็กๆ ถูกผนวกเข้ากับทุนนิยมและการค้าเสรีอย่างชัดเจน

1.4 การค้าขายกะหล่ำปลีข้ามชาติทำให้กระชับความสัมพันธ์ทางการค้า (Trade relations) และสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relations) เพิ่มขึ้นผ่านกลไกการต่อรอง การยืดหยุ่น การอะลุ่มอล่วย และ ระบบอุปถัมภ์

1.5 ความพิเศษของการค้าข้ามพรมแดนระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสัก คือ ความพยายามของทั้งสองเมืองในการดึงเอาศักยภาพการของกันและกันมาเป็นประโยชน์ทางการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวเพื่อกระชับมิตร ซึ่งได้ดำเนินร่วมกันเป็นระยะเวลานานในฐานะบ้านใกล้เรือนเคียง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีมาก่อนกรอบของ ACMECS เสียอีก ซึ่งการค้าขายร่วมกันมักดำเนินไปในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อกันผ่านความสัมพันธ์ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการเจรจาต่อรองทางการค้า และการแก้ไขปัญหากรณีพิพาทที่เน้นการพูดคุย (Dialogue) อย่างตรงไปตรงมา เป็นกันเอง ร่วมกันแก้ปัญหา และไม่เน้นให้เกิดความขัดแย้งเป็นหลัก ซึ่งเป็นหลักการของ “การทูตระดับพลเมือง” จากแนวคิดเมืองคู่มิตรที่เห็นได้ชัด

1.6 การศึกษาที่น่าสนใจของอีกด้านของเกษตรแบบพันธะสัญญาที่ว่าเกษตรแบบพันธะสัญญามีทั้งข้อดีและข้อบกพร่อง ข้อดีคือ เกษตรกรมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ มีสถานการณ์การเงินดีขึ้นหลังจากเข้าร่วมโครงการ และมีตลาดที่แน่นอน เป็นต้น ส่วนข้อเสียคือ ราคาสินค้ากะหล่ำปลีมีความอ่อนไหวมาก ราคาตกต่ำไม่คงที่ ทำให้เกษตรกรขาดทุน ผู้บริโภคไม่ทำตามสัญญา เกษตรกรไม่ส่งสินค้าหรือขายให้กับผู้ซื้อตามที่ตกลง ราคาสินค้าตกต่ำ ดันทุนการขนส่งสูง เป็นต้น

2. นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาภายใต้โครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ ระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสัก

2.1 จุดเริ่มต้นของนโยบายความร่วมมือดังกล่าวเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง โดยรัฐบาลภูมิภาคของไทยและลาวมีฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการค้า (Trade facilitator) อย่างเป็นทางการ หน่วยงานฝ่ายไทยได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัดจังหวัดอุบลราชธานี อุตสาหกรรมจังหวัด และภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนหน่วยราชการฝ่ายแขวงจำปาสักได้แก่ แผนกอุตสาหกรรมและการค้า แขวงจำปาสัก แผนกแผนงานและการลงทุนแขวง แผนกกลไกกรรมและป่าไม้ และ สภาการค้า โดยทางการทั้งสองฝ่ายได้เล็งเห็นว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวเสริมสร้างให้ความร่วมมือที่มีอยู่แล้วระหว่างอุบลราชธานีและแขวงจำปาสักด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนให้เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะการทำให้การค้าขายระหว่างเกษตรกรลาวและผู้ประกอบการรายย่อยๆ ชาวไทยในพื้นที่ชายแดนมีระบบและรองรับทางนโยบายร่วมอย่างเป็นทางการระหว่างสองจังหวัด ขณะที่จังหวัดอุบลราชธานีมีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade facilities) ตลาดค้าส่ง ถนน ด้านศุลกากร และการขนส่งที่สะดวก เป็นต้น เพื่อรองรับการค้าขายข้าม

พรมแดนมาโดยตลอด ในขณะที่แขวงจำปาสักได้พัฒนาตลาดกลาง (Wholesale market) เพื่อเป็นจุดผ่อนถ่ายสินค้าเกษตรและริเริ่มโครงการพัฒนาศักยภาพการผลิตที่สนับสนุนโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

2.2 โครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ ยังเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ที่ให้สิทธิพิเศษทางภาษี (ASEAN Integration System of Preferences : AISP) กับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ จำนวนประมาณ 300 รายการ เป็นสินค้าเกษตรที่ไทยเรียกเก็บร้อยละ 0-5 และเป็นโครงการที่ตอบสนองกับความต้องการสินค้าจากจำปาสักทดแทนในช่วงสินค้าเกษตรในไทยขาดตลาด เช่น กะหล่ำปลี นอกจากนี้ ทางทั้งสองจังหวัดยังได้มีนโยบายร่วมกันเรื่องการประกันราคาและคุณภาพสินค้าในฐานะที่จำปาสักเป็นผู้ผลิต (Producer) อุปราชธานีและตลาดในไทยในฐานะตลาดและผู้บริโภคสำคัญ (Market and consumer) ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดความเสี่ยงในการเอารัดเอาเปรียบในการซื้อขายและการบริโภคสินค้าระหว่างคู่ค้าดั้งที่เคยเป็นมาแต่เดิม และนโยบายดังกล่าวยังทำหน้าที่ส่งเสริมการค้าระหว่างเมืองคูมิดรที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อีกทั้งเป็นการส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรในจำปาสักโดยคาดหวังว่าจะช่วยลดปัญหาแรงงานลาวเข้าทำงานประเทศไทยและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade facilities)

2.3 ความร่วมมือกันทางนโยบายตามโครงการนี้ นำมาสู่การปฏิบัติโดยเริ่มจากการประชุมหารือระหว่างผู้ว่าอุปราชธานี พาณิชยจังหวัด เจ้าแขวงและส่วนราชการของจำปาสักเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินงานภายใต้สัญญาที่เป็นทางการ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนระดับท้องถิ่นมีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้โครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ โดยทำงานประสานกันเพื่อประชาสัมพันธ์และเชิญให้ภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการในฐานะผู้ค้าที่ต้องลงนามในสัญญาซื้อขายระหว่างสองเมือง โดยมีเจ้าหน้าที่ทางการเป็นพยานรับทราบการลงนามดังกล่าว ซึ่งมีผู้ประกอบการเข้าร่วมโครงการชาวไทยจำนวน 15 รายและผู้ประกอบการชาวลาวเข้าร่วมโครงการ 6 ราย (ปี 2551)

2.4 สำนักงานพาณิชยจังหวัดอุปราชธานีและทางการจำปาสักที่เกี่ยวข้องตัดสินใจใช้คำว่า “ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร” แทน คำว่า “เกษตรแบบมีพันธะสัญญา” เพราะการใช้คำว่า “เกษตรแบบมีพันธะสัญญา” ทำให้การทำสัญญาสินค้าถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบสินค้าในรายการ ACMECS เพียงอย่างเดียวซึ่งไม่ครอบคลุมสินค้าอื่นๆ เช่น กะหล่ำปลี และ มันเทศ เป็นต้น นอกจากนี้แนวทางการค้าขายกะหล่ำปลีภายใต้ “ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร” ระหว่างอุปราชธานีและจำปาสักนั้นแทบไม่เป็นไปตามหรือเข้าข่ายตามความหมายการนิยามเกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract farming) แต่อย่างใด เพราะระหว่างสองเมืองเน้นการตกลงกันด้วยวาจาระหว่างเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทย (ในขณะที่ความเป็นจริงแล้วผู้ซื้อชาวไทยได้เซ็นสัญญาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรกับพ่อค้าหรือบริษัทคนกลางของลาวโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐของสองประเทศเป็นพยานรับทราบ) เกษตรกรจำนวนมากยังลงทุนด้วยตนเอง เช่น เมล็ดพันธุ์ และ ปุ๋ย เป็นต้น ตลอดจนสามารถต่อรองราคาขาย

และวันเวลาส่งสินค้า มีความสะดวกใจที่จะไม่ทำตามที่ตกลงว่าจะขายให้กับผู้ซื้อที่เคยตกลงกันมาก่อน รวมทั้งไม่ได้ระบุว่าชัดเจนว่า ผู้รับซื้อต้องการผลิตลักษณะใด จำนวนเท่าใด ต้องมีวิธีการผลิตอย่างไรและ รับซื้อในราคาเท่าใด เป็นต้น

ทั้งนี้เนื่องจากการที่ทางการทั้งสองฝ่ายต้องการปรับใช้การนิยามเกษตรแบบพันธะเชิงสากลให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ด้านการผลิต การซื้อขาย ความสัมพันธ์ทางการค้าและทางสังคมที่ผสมผสานแบบทางการและไม่เป็นทางการที่ดำเนินการมายาวนาน ที่เน้นความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ซึ่งรัฐท้องถิ่นได้ฉวยใช้ช่องทางการค้าแบบพันธะสัญญาตามนิยามสากลมาเป็นเพียงเครื่องมือและแนวทางกว้างๆ เพื่อมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของพื้นที่จริง ดังนั้น ด้วยสภาพการณ์การค้าขายสินค้าเกษตรแบบข้ามพรมแดนที่ไม่เป็นไปตามนิยามความหมายเชิงสากลของเกษตรแบบพันธะสัญญาดังกล่าว

2.5 ในข้อตกลง ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ นั้นได้กำหนดเนื้อหาในนโยบายกว้างๆ เช่น ฟอรัมในการซื้อขาย (AISP ต่อมาเป็นฟอรัม D) การตกลงเรื่องการประกันราคาขั้นต่ำในการซื้อ (กะหล่ำปลีราคาประกันขั้นต่ำ 2 บาทต่อกิโลกรัม) แต่ให้ราคายืดหยุ่นตามราคาตลาด ผู้ประกอบการไทยสามารถสนับสนุนปัจจัยการผลิตต่อเกษตรกรตามความเหมาะสม ผู้ซื้อชาวไทยสร้างตลาดรับซื้อที่ด่านวังเต่า ทางการลาวจัดสร้างตลาดกลาง เกษตรกรลาวเสียค่าอากรคนละ 14 กีบ/กิโลกรัมให้กับรัฐที่ตลาดกลางที่ปากช่องพร้อมกับขนส่งสินค้ามาให้ผู้ซื้อชาวไทยที่ด่านวังเต่าที่ติดกับด่านช่องเม็กของไทย อย่างไรก็ตาม เกษตรกรลาวไม่ได้ลงนามในสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นเพียงได้รับการสนับสนุนจากทางการจำปาสักในการผลิตโดยมีเจ้าหน้าที่ของตลาดกลางเมืองปากช่องทำหน้าที่แจ้งข้อมูลการตลาดแก่เกษตรกร

2.6 รูปแบบการดำเนินการของ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างทางการและไม่เป็นทางการนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ การดำเนินการในระดับทางการได้ปรากฏระหว่างรัฐแต่รับและภาคเอกชนลาวและผู้ซื้อชาวไทย (ในฐานะคู่สัญญา) เช่น มีการทำสัญญาข้อตกลงซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร ระหว่างบริษัทต่อบริษัท มีการกำหนดราคา / ปริมาณ / ระยะเวลา / สถานที่ส่งมอบผลผลิต การยกเว้นภาษีศุลกากรในกรอบ AISP และการร่วมส่งเสริมด้านการเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ หากแต่ในการปฏิบัติระดับเกษตรกรลาวและผู้ซื้อชาวไทยนั้นเป็นการซื้อขายแบบผ่านระบบการต่อรองราคากันเองเป็นส่วนมาก เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ระบบอุปถัมภ์ หรือการรู้จัก โดยการส่งมอบต้องผ่านเอกสารของโครงการที่ด่านส่งสินค้า อย่างไรก็ตามการค้าขายแบบไม่เป็นทางการที่อยู่ภายใต้ โครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ ที่เป็นทางการในระดับนโยบายของรัฐท้องถิ่นนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาของผู้ซื้อชาวไทย เกษตรกรลาวขายสินค้าให้กับผู้ซื้อรายอื่นๆ ปัญหาด้านการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำเกษตรเพื่อให้ได้มาตรฐานสินค้า ปัญหาด้านการขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสูง เกษตรกรไม่มีพาหนะในการขนส่งสินค้า จุติรับส่งสินค้าไม่มีความสะดวก รวมทั้งปัญหาด้านการบริหารจัดการและการตลาด เช่น ชาวบ้านไม่มีอำนาจในการการต่อรองกับผู้ซื้อ ไม่ทราบปริมาณสินค้าต่อปีที่แน่นอน

อย่างไรก็ดีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างเกษตรกรลาวและผู้ซื้อชาวไทยที่มักเกิดขึ้นคือ เมื่อผู้ซื้อไม่ซื้อผลผลิตเกษตรกรลาวจะแสดงอำนาจการต่อรองโดยการขายสินค้าให้พ่อค้าคนอื่น ๆ ที่เสนอราคาให้สูงกว่า ผู้ซื้อชาวไทยสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านระบบระบบอุปถัมภ์เพื่อสร้างความไว้วางใจ รักษาความซื่อสัตย์ เช่น ให้เงินสดกับเกษตรกรรายนั้นๆ เสมออย่างต่อเนื่อง หรือซื้อข้าวสารให้ รวมทั้งช่วยพัฒนาหมู่บ้านการผูกมิตร นับญาติ ร่วมงานบุญตลอดจนการร่วมแบ่งความเสี่ยงร่วมกันหากราคาสินค้าตกมากกว่าราคาประกันเพราะทั้งผู้ซื้อและเกษตรกรยอมร่วมกันขาดทุน

3) รูปแบบนโยบาย (Policy model) เกี่ยวกับการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างเมืองคู่มือ

เนื่องจากผลการศึกษาเชิงลึกในพื้นที่พบว่าโครงการ 'ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร' มีทั้งผลดีและปัญหาในการปฏิบัติในระดับเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทย ซึ่งทั้งสองฝ่ายและระดับรัฐเองได้หารือเพื่อแก้ไขปัญหาอยู่เสมอ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมและกรอบความเป็นมิตรเพื่อนที่ดีต่อกัน ดังนั้น งานศึกษานี้มีข้อเสนอว่า ควรมีการสนับสนุนโครงการ 'ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร' ให้ดำเนินต่อไป เนื่องจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและกระชับมิตรของเมืองคู่มือได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะเป็นตัวอย่างที่ดีของ "การทูตในระดับพลเมือง" อย่างไรก็ตาม หากมีการสนับสนุนต่อไปนั้นควรมีรูปแบบทางนโยบาย (Policy model) ระหว่างสองเมือง ดังนี้

3.1 สนับสนุนการทำสัญญาแบบเขียน (Written contract)

เน้นการลงนามในสัญญาแบบเป็นทางการ (Written contract) ที่เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรับรู้สัญญามากขึ้น ดังที่เกษตรกรเสนอเพื่อให้เกษตรกรรับรู้เกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการค้าขายระหว่างประเทศภายใต้สัญญา ซึ่งควรมีการเซ็นสัญญาแบบ 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบการ เกษตรกร และเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีพยานมาจากภาครัฐทั้งสองฝ่าย และในสัญญาจะต้องมีตัวสัญญา แผนการผลิต แผนการซื้อ โดยภาครัฐต้องดำรงบทบาทสำคัญในการบังคับใช้สัญญาด้วย

ขณะเดียวกันควรทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าและความสัมพันธ์ทางสังคม มีความเป็นทางการและรองรับด้วยนโยบาย เช่น การที่เกษตรกรลาวเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในเรื่องนี้ แม้จะได้รับประโยชน์จากการค้าขายและการแข่งขันข้ามชาติมากขึ้น แต่ควรให้เกษตรกรมีบทบาทและมีส่วนร่วมรับรู้ในการเซ็นสัญญาเพราะในความเป็นจริงแล้วเกษตรกรทำการค้าขายโดยตรงกับผู้ค้าต่างชาติและมีการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าและทางสังคมมาโดยตลอด

3.2 ข้อตกลงในสัญญาควรตั้งบนฐานความไว้วางใจกันและอะลุ่มอล่วย

การค้าขายระหว่างเกษตรกรลาวและผู้ซื้อชาวไทยกรณีกะหล่ำปลีที่แม้ไม่มีการลงนามในสัญญาอย่างเป็นทางการระหว่างสองฝ่าย แต่การค้าดังกล่าวได้ดำเนินได้ค่อนข้างดี งานวิจัยนี้พบว่า เหตุผลที่ทำให้การค้าขายดังกล่าวมาจากความไว้วางใจกัน ดังนั้น ข้อเสนอจากงานนี้คือรัฐต้องสนับสนุนให้การค้าขายดังกล่าวตั้งบนหลักการของความไว้วางใจระหว่างคู่ค้าต่อไป เช่น หาก

สินค้าที่ซื้อขายไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ได้ราคาตามที่ตกลงกันไว้ก็มีการพูดคุยกันก่อน และจะมีการไม่ซื้อสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานด้วยแต่มีการคัดเกรดและให้ราคาลดหลั่นกันไป

3.3 ควรใช้ระบบการเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เพื่อเกิดข้อพิพาท

หลายครั้งที่เกิดปัญหาการซื้อขาย เช่น การไม่รับซื้อตามราคาที่คุยกันหรือการขายสินค้าให้กับผู้ซื้อรายอื่นๆ โดยมากการแก้ไขปัญหามุ่งเน้นดำเนินการโดยเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทย อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ระหว่างทั้งสองฝ่ายพ่อค้าคนกลางชาวลาวจะเข้ามาร่วมพูดคุยกับทั้งผู้ซื้อและผู้ขายโดยเน้นการประนีประนอม ดังนั้น รูปแบบนโยบายการดำเนินงานภายใต้ “ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร” ระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสักกรณีเมื่อเกิดข้อพิพาททางการค้า ควรเน้นการเจรจาหรือ การไว้เนื้อเชื่อใจกัน และหลักของความอ้อมลุ่มส่วยต่อกัน ควบคู่กับการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการค้าและการลงทุนเพื่อบรรลุเป้าหมายของการเป็นเมืองคู่มิตรทางเศรษฐกิจ

3.4 ปรับปรุงข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร” ที่ดำเนินการปัจจุบันให้ดีขึ้น โดยการ

3.4.1 ปรับปรุงรายละเอียดการทำสัญญา โดยให้มีการระบุระยะเวลาการทำสัญญา ปริมาณและราคาของสินค้าในแต่ละช่วงเวลา และระบุเงื่อนไขหากมีการไม่ทำตามสัญญาระหว่างสองประเทศโดย

3.4.2 ให้มีกลไกในการบังคับใช้สัญญาตามกฎหมาย โดยมีภาครัฐของทั้งสองประเทศเป็นผู้กำกับดูแล และให้มีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติระหว่างประเทศเพื่อให้เอื้อต่อการซื้อขายระหว่างผู้ซื้อและเกษตรกร

3.4.3 ให้ปรับปรุงรูปแบบการซื้อขาย โดยมีการทำระบบ 2 รูปแบบ คือ หนึ่ง ให้ผู้ซื้อเข้าไปทำพันธะสัญญาแบบครบวงจร มีการฝึกอบรมให้ความรู้ การสนับสนุนด้านวัตถุดิบการผลิต ผ่านการทำสัญญาซื้อขายอย่างเป็นทางการ สอง ให้ทำการซื้อขายเสรี ณ จุดซื้อขายชายแดน โดยปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด ผ่านระเบียบการซื้อขายระหว่างประเทศ

3.4.4 ให้มีการดำเนินงานโครงการ “ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร” ต่อไปอย่างต่อเนื่องในระดับจังหวัดเพื่อเป็นการกระชับความสัมพันธ์เมืองคู่มิตรโดยการสนับสนุนหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีแผนปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำย่อ

ABBREVIATIONS

ACMECS	Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี –เจ้าพระยา- แม่น้ำโขง
ADB	Asian Development Bank ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย
AFTA	ASEAN Free Trade Area เขตการค้าเสรี
AISP	ASEAN Integration System of Preferences การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิกใหม่อาเซียน
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
CF	Contract Farming การเกษตรแบบมีพันธสัญญา
CO	Certificate of Origin หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า
GDP	Gross Domestic Product ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
GMS	Greater Mekong Sub-region อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
GMS-EC	Greater Mekong Sub regional Economic Cooperation โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ
LAO PDR	Lao People's Democratic Republic สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
NAC	New Agricultural Countries เกษตรกรรมใหม่
NEM	New Economic Mechanism นโยบาย “จินตนาการใหม่”
NTEA	Non-Traditional Export Agriculture การเกษตรสมัยใหม่ซึ่งปลูกพืชเพื่อการส่งออก
OTOP	One Tambon One Products หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
PC	Phytosanitary Certificate ใบรับรองปลอดศัตรูพืช
SHDP	Smallholder Development Project โครงการส่งเสริมผลิตภัสกรรรมเป็นสินค้า
USAID	United States Agency for International Development องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา