

บทที่ 1

บทนำ

การเกษตรในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากการเกษตรในรอบ 30-40 ปีที่ผ่านมา ในด้านโครงสร้าง ทั้งทางด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งเดิมการผลิตใช้เทคโนโลยีดั้งเดิม และเป็นการผลิตเพื่อบริโภคเป็นหลัก เปลี่ยนมาเป็นการผลิตทางการเกษตรที่ต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิต เทคโนโลยี และตลาดจากภายนอก ทำให้ต้องเผชิญกับความผันผวนด้านราคาและตลาดมีอยู่ค่อนข้างมาก ในขณะที่การเกษตรต้องเผชิญกับความแปรปรวนด้านภูมิอากาศ เช่น น้ำฝน อุณหภูมิ ซึ่งก่อให้เกิดความผันผวนในด้านผลผลิตอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว ความผันผวนทั้งทางด้านตลาดและการผลิตนี้ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุจากการที่ประเทศไทยเปิดเสรีการค้ามากขึ้น ความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำและน้ำมัน ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุจากความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมเกษตร ซึ่งมีความช่วยเหลือกันทางสังคมน้อยลง การมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินที่เพิ่มขึ้น เหตุผลเหล่านี้เป็นสาเหตุทำให้ความเสี่ยงทางการเกษตรมีเพิ่มขึ้น

โครงสร้างทางการผลิตทางการเกษตรที่เปลี่ยนไปที่สำคัญอย่างหนึ่งในรอบ 30-40 ปีที่ผ่านมา คือการเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรม โดยผลผลิตการเกษตรได้นำเข้าสู่การแปรรูปในโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีการกำหนดรูปแบบผลผลิต เวลาการส่งมอบ จำนวนการรับซื้อ และราคาผลผลิต ฯลฯ โดยผู้ซื้อมากขึ้น เพื่อให้มีมาตรฐานสำหรับการเข้าโรงงาน รูปแบบการผลิตทางการเกษตรเช่นนี้ เรียกว่าเป็นการเกษตรพันธะสัญญา เกษตรพันธะสัญญา คือ การเกษตรที่มีข้อตกลงกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ซื้อสินค้า โดยมีการตกลงที่จะแบ่งปันปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีการผลิต และข้อมูลด้านการตลาด และการกำหนดราคาซื้อขาย ซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามชนิดของผลผลิต ในทางทฤษฎี เกษตรพันธะสัญญาเป็นเครื่องมือสำหรับลดความเสี่ยงอย่างหนึ่ง และทั้งสองฝ่ายควรมีสวัสดิการที่ดีขึ้น โดยผู้รับซื้อผลผลิตควรมีความเสี่ยงด้านอุปทานน้อยลง คือ ปริมาณผลผลิตที่แน่นอนขึ้นทั้งในแง่ปริมาณและเวลา มีมาตรฐานการผลิต และคุณภาพมากขึ้น ผู้รับซื้อผลผลิตไม่ต้องลงทุนในการผลิตเอง ไม่ต้องซื้อที่ดิน หรือจ้างแรงงานเอง เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ต้องการ ทางด้านเกษตรกรในระบบพันธะสัญญาก็สามารถมีความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีน้อยลง โดยรับเทคโนโลยีการผลิตมาจากบริษัท และทำการผลิตให้ได้มาตรฐานที่บริษัทต้องการและมีความเสี่ยงด้านอุปสงค์ คือ ด้านการตลาดน้อยลง แต่ในการผลิตจริง อาจไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวัง ซึ่งอาจมีหลายสาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องศึกษาการเกษตรพันธะสัญญาในประเด็นความเสี่ยงนี้ให้ละเอียดยิ่งขึ้นเพื่อสามารถกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดีขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้ผลิต ให้พ้นจากความยากจนและหนี้สินได้ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการพัฒนาภาคเกษตรให้มีความยั่งยืน มั่นคงต่อไป

ในด้านผลการดำเนินงานของเกษตรพันธะสัญญา นั้น มีความเห็นแตกต่างมากมาย เช่น World Bank (1989) และ Glover (1987) กล่าวว่า เกษตรพันธะสัญญา เป็นนวัตกรรมทางสถาบัน และเครื่องมือของความทันสมัย ให้ประโยชน์จากการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ การควบคุมคุณภาพ การมีตลาด และบริการอื่นๆ เข้ามาสู่การผลิต ในขณะที่ Little and Watt (1994) และ Clapp (1994) กล่าวว่า เกษตร

พันธะสัญญา มีการเอารัดเอาเปรียบ ทำให้เกษตรกรรายย่อยเป็นคนงาน ในที่ดินของตนเอง แต่ไม่มีการควบคุมใดๆ โดยตนเอง อย่างไรก็ตาม Little and Watt (1994) และ Clapp (1994) ยอมรับว่า เกษตรพันธะสัญญามีความหลากหลายมาก Porter and Philips-Howard (1997) ได้สำรวจผลการดำเนินงานเกษตรพันธะสัญญาในประเทศ ไนจีเรีย และแอฟริกาใต้ พบว่า ในขณะที่การเกษตรแบบนี้กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบในทางลบจากการทำสัญญากับบริษัทการเกษตรในลักษณะนี้ และรายงานว่าการเกษตรรายย่อยไม่ได้รับข่าวสารและข้อมูลเพียงพอจากบริษัท และมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมไม่เพียงพอ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทและเกษตรกรไม่ดี นอกจากนี้ เกษตรกรรายย่อยควรมีการผลิตในภาคยังชีพควบคู่ไป และการดำเนินการต่างๆ ควรให้ เกษตรกรมีส่วนร่วมให้มากขึ้น และภาครัฐก็มีบทบาทที่ต้องดูแลให้สัญญามีความเป็นธรรมและไม่ส่งผลในทางลบกับเกษตรกรรายย่อย

Watt et al (1988) พบว่า สาเหตุหลักของการเสียเปรียบของเกษตรกรรายย่อยในการเกษตรระบบพันธะสัญญาอยู่ตรงที่เกษตรกรรายย่อยไม่มีการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ หรือ สมาคมผู้ปลูกที่สามารถต่อรองกับบริษัทได้ อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนในการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในกรณีเกษตรพันธะสัญญา อาทิเช่น Key and Runsten (1999) ผู้ศึกษากรณีเกษตรพันธะสัญญาในประเทศทางลาตินอเมริกา พบว่า แม้ว่าการเกษตรพันธะสัญญาจะให้ประโยชน์หลายอย่าง มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และรายได้ดีขึ้น แต่ผู้ที่เข้าร่วมโครงการมักเป็นเกษตรกรที่หาแหล่งทุนได้เอง และไม่ใช้เกษตรกรรายย่อย เนื่องจากบริษัทมักให้บริการด้านเงินทุนและส่งเสริม กับเกษตรกรรายย่อยเพราะมักมีต้นทุนค่าดำเนินการ (transaction costs) สูง

ในประเทศไทย มีงานหลายชิ้นที่ศึกษาเรื่องเกษตรพันธะสัญญา เช่น ทรงศักดิ์ และคณะ (2540) ได้ศึกษาการผลิตของเกษตรกรในระบบพันธะสัญญาผูกพันจำนวน 239 ราย ในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยเกษตรกรที่ทำการผลิตแตงกวางญี่ปุ่น และเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด ใน อ.พร้าว มะเขือเทศใน อ.สันทราย มันฝรั่งใน อ.สันทราย และ อ.แม่แตง และถั่วเหลืองฝักสดใน อ.สันทราย และ อ.พร้าว พบว่า สาเหตุสำคัญ 4 ประการของเกษตรกรในการเข้าร่วมปลูกพืชแบบมีพันธะสัญญาผูกพันเรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ การมีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน การขายผลผลิตได้ในราคาที่แน่นอน การเห็นคนอื่นปลูกแล้วมีรายได้ดี และการมีปัจจัยการผลิตให้ก่อน และพบว่าในระบบนี้ถึงแม้จะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็สามารถดำเนินการต่อไปได้หากได้รับการแก้ไข เพราะเนื่องจากว่าเกษตรกรร้อยละ 73.6 มีรายได้ดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ก็มีการขาดทุนจากการปลูกพืชในระบบนี้ด้วย คือร้อยละ 26 เคยขาดทุนอย่างน้อย 1 ครั้ง และบางคนขาดทุน 2 ครั้ง เกษตรกรที่เข้าสู่ระบบการผลิตนี้ก็เพราะไม่รู้จะปลูกพืชอะไรดี ส่วนเรือนมูล (2540) ศึกษาการผลิตของเกษตรกรในระบบพันธะสัญญากรณี ถั่วเหลืองฝักสด แตงกวางญี่ปุ่น และเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด พบว่า มีความแตกต่างกันในการปลูกพืชเหล่านี้ทั้งในด้านรายได้ ความเสี่ยง และการแบ่งปันค่าใช้จ่าย เมื่อพิจารณาผลตอบแทนการผลิตเหนือต้นทุนเงินสดต่อครัวเรือนแล้วจะเห็นว่า เกษตรกรมีรายได้สูงสุดพอสมควรโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองฝักสด รองลงมาคือเกษตรกรผู้ปลูกแตงกวางญี่ปุ่น ส่วนเกษตรกรผู้ปลูกเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดมีผลตอบแทนต่อครัวเรือนต่ำสุด เนื่องจากมีการหักเปอร์เซ็นต์ความชื้นและแกนข้าวโพดสูง และผลผลิตที่ได้รับก็ต่ำ เกษตรกรผู้ปลูกแตงกวางญี่ปุ่นถูกจำกัดปริมาณการผลิตจากบริษัทผู้รับซื้อผลผลิตที่ให้เมล็ดพันธุ์ผ่านหัวหน้าหมวดทำให้เกษตรกรทำการผลิตในพื้นที่จำกัด ส่งผลให้รายได้ต่อครัวเรือนของเกษตรกรค่อนข้างต่ำ

บุญรัตน์ (2547) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเกษตรกรก่อนและหลังร่วมโครงการปลูกมะเขือม่วงญี่ปุ่น พบว่า จากการเข้าร่วมโครงการฯ เกษตรกรร้อยละ 54 มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอน และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการปลูกมะเขือม่วงญี่ปุ่นเกษตรกรร้อยละ 43 มีความเป็นอยู่เท่าเดิม ส่วนเกษตรกรอีกร้อยละ 0.6 มีความเป็นอยู่แย่ลง เนื่องจากขาดทุน เกษตรกรบางรายมีความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านลดลง เนื่องจากแรงงานในครอบครัวมีน้อย ต้องไปดูแลการผลิตใช้เวลามาก ทำให้ไม่มีเวลาในการติดต่อกับเพื่อนบ้านเหมือนเดิม เกษตรกรมีความพึงพอใจมากในการให้ความรู้ การจัดการดูแลของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมของบริษัท การรับซื้อผลผลิตของบริษัท ส่วนการกำหนดราคาของผลผลิตมาตรฐานของผลผลิตที่บริษัทรับซื้อ เกษตรกรยังตอบว่าไม่แน่ใจ ส่วนเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการปลูกมะเขือม่วงญี่ปุ่นเนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น มีแรงงานไม่เพียงพอ ร่างกายไม่แข็งแรง ไม่มีใครแนะนำให้เข้าร่วมโครงการ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง บริษัทซื้อในราคาที่ต่ำ ปลูกพืชอื่นแล้ว ประกอบอาชีพอื่น ไม่มีทุนในการปลูกมะเขือม่วง เป็นต้น ในการศึกษาของอารี และทรงศักดิ์ (2538) พบว่าความสำเร็จของการผลิตในระบบสัญญาขึ้นขึ้นอยู่กับความเคร่งครัดของสัญญา ความเอาใจใส่ของผู้รับซื้อที่จะดูแลเกษตรกรอย่างใกล้ชิด การลดต้นทุนการผลิต ปรับปรุงคุณภาพสินค้า การเกษตรในระบบสัญญาผูกพัน จึงมีศักยภาพ แต่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐบาลด้วย ส่วนบุศราและคณะ (2549) ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของอำนาจการต่อรองของเกษตรกรที่สามารถรวมกลุ่มกันเพิ่ม “ทุนทางสังคม” ซึ่งสร้างมิติใหม่ของการเรียนรู้ของเกษตรกรในการหลีกเลี่ยงจากการเป็นเบี้ยล่างกับบริษัทเอกชนได้ ไม่มากก็น้อย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะกำหนดความยั่งยืนของระบบการเกษตรและพันธสัญญา

อย่างไรก็ตาม งานที่ศึกษาการเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยในปัจจุบันมักเป็นลักษณะการพรรณนา หรือสถิติพรรณนา มักไม่ได้เจาะลึกและวัดความเสี่ยงของการผลิต หรือการตลาดของเกษตรกรแต่อย่างใด งานศึกษาเกษตรพันธสัญญาหลายชิ้นในประเทศไทย เป็นห่วงเรื่องผลกระทบต่อเกษตรกรทั้งในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ รวมทั้งสุขภาพของเกษตรกรผู้ผลิต โดยกล่าวว่า การเกษตรในลักษณะนี้ อาจเป็นช่องทางให้บริษัทธุรกิจเกษตรดูดรีดแรงงานในลักษณะใหม่ได้ และยังสามารถก่อให้เกิดมลพิษมากมาย ทั้งทำให้เกษตรกรต้องได้รับความเสี่ยงจากการใช้สารเคมี มีผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดขึ้นทั้งจากใช้สารเคมีจำนวนมากและสภาพในการทำงานที่มีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยต่อร่างกาย เช่น กรณีปลูกเมล็ดพันธุ์พืช กรณีเลี้ยงปลาในกระชัง กรณีการเลี้ยงไก่ ทั้งในภาคเหนือ และภาคอีสาน เป็นต้น (จิรวัดน์, 2553, ยศ, 2546, ประเทือง, 2537, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, 2553, สุเมธ, 2550)

จากการศึกษาในเรื่องการเกษตรในระบบพันธสัญญาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่ผ่านมา มีผลสรุปต่อเกษตรระบบนี้ทั้งด้านบวก และ ลบ และมีความแตกต่างในความคิดเห็นของคนหลายกลุ่มเป็นอันมาก นอกจากนั้น ในการศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่ได้ลงรายละเอียดในประเด็นความเสี่ยงที่มีในระบบเกษตรพันธสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้น การศึกษาวิจัยของโครงการ “ความเสี่ยงในการเกษตรระบบพันธสัญญาในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน : ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย ความเชื่อมโยงต่อนโยบายสาธารณะ” นี้จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติมเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ และลดผลกระทบทางลบต่อเกษตรกรที่กำลังผลิตในการเกษตรในระบบนี้

โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ

1. เพื่อสำรวจความเสี่ยงด้านรายได้ ผลผลิต การตลาด และ ความเสี่ยงด้านอื่นๆในการเกษตรระบบพันธะสัญญา ในด้านความรุนแรง โอกาสของการเกิดขึ้น และสาเหตุของความเสี่ยงเหล่านั้น ในพื้นที่ศึกษา
2. เพื่อประเมินผลกระทบของความเสี่ยงต่างๆ ในการเกษตรระบบพันธะสัญญาที่มีต่อเกษตรกรในกลุ่มต่างๆ และชุมชนเกษตรกร โดยเน้นกลุ่มเกษตรกรที่มีความเปราะบาง (vulnerability) ที่เกิดจากปัจจัยทางคุณลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรของครัวเรือนเกษตรกร
3. เพื่อประเมินระบบการป้องกัน หรือปรับตัวกับความเสี่ยงของเกษตรกรในกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีความเปราะบาง (vulnerability)

4. เพื่อหาช่องว่างด้านนโยบายสาธารณะที่สามารถปรับปรุงการดำเนินงานในการเกษตรระบบพันธะสัญญา เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีความเปราะบาง (vulnerability)

การศึกษาในครั้งนี้ ได้ศึกษาการผลิตพืชและสัตว์ในระบบเกษตรพันธะสัญญาในจังหวัดเชียงใหม่ และลำพูน ครอบคลุม พืช 6 ชนิดคือ มันฝรั่ง มะเขือเทศ ถั่วเหลืองฝักสด ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ และ พริก ส่วนสัตว์ มี 4 ชนิดคือ สุกร (รับจ้างเลี้ยง) ไก่ไข่ ไก่เนื้อ ประกันราคา ไก่เนื้อรับจ้างเลี้ยง และ ปลา รวมทั้งสิ้นครอบคลุมเกษตรกร 589 ราย ในบทต่อไป จะเป็น การนำเสนอวิธีการศึกษาและผลของการศึกษา ซึ่งจะมีการดำเนินเรื่องดังนี้

บทที่ 2 เป็นการทบทวนเอกสาร

บทที่ 3 เป็นการเสนอรายละเอียดวิธีการศึกษา

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการผลิตของกลุ่มตัวอย่าง

บทที่ 5 เป็นการเสนอผลเกี่ยวกับเหตุผลที่เกษตรกรเลือกทำการผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญา และ รายละเอียดข้อตกลง

บทที่ 6 เป็นการนำเสนอสรุปต้นทุนและผลตอบแทนพืช และสัตว์ในระบบเกษตรพันธะสัญญาทั้งในระยะสั้น และ ระยะยาว ที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ ซึ่งเป็นงานสรุปจากผลงานวิจัยซึ่งแสดงไว้ในรายงาน เล่ม II ของโครงการ

บทที่ 7 เป็นการนำเสนอรายละเอียดเรื่องความเสี่ยงในผลผลิต ราคา และรายได้ ในระบบเกษตรพันธะสัญญา และทัศนคติของเกษตรกรต่อความเสี่ยง

บทที่ 8 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาเรื่องความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรต่อเกษตรพันธะสัญญา

บทที่ 9 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาด้านผลกระทบของเกษตรพันธะสัญญาในด้านรายได้ ความสัมพันธ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 10 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาด้านการปรับตัวและป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกร

บทที่ 11 เป็นการนำเสนอมุมมองของบริษัทเอกชนในการดำเนินการเกษตรพันธะสัญญา

บทที่ 12 เป็นการนำเสนอมุมมองของเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของเกษตรพันธะสัญญา

บทที่ 13 นำเสนอผลการศึกษาที่สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธะสัญญา

บทที่ 14 เป็นการสรุปและวิจารณ์ผล