

ผลการศึกษาเชื่อมโยงกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธะสัญญา

ในบทนี้ จะได้แจกแจงรายละเอียดเรื่องการปฏิบัติที่ดีในบางพืช/สัตว์ และจะได้เชื่อมโยงกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรพันธะสัญญาที่ควรมี จากผลการศึกษาในบทก่อนๆ แต่ก่อนจะเริ่มกล่าวถึงการปฏิบัติที่ดีนั้น ในตอนเริ่มต้นบทนี้ จะได้สรุปความเหมือนหรือแตกต่างของมุมมองของบริษัท (บทที่ 11) และ มุมมองของเกษตรกร (บทที่ 12) ก่อน

13.1 เปรียบเทียบมุมมองของบริษัทและเกษตรกร

ความคิดเห็นของเกษตรกรกับบริษัทในเรื่องของการทำเกษตรพันธะสัญญามีทั้งมุมมองที่มีความเหมือนหรือไปในแนวเดียวกันกับมุมมองที่มีความแตกต่างกัน ความเหมือนหรือแตกต่างสามารถสรุปในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) **ปัจจัยการผลิต** โดยบริษัทส่วนใหญ่มีการให้เชื่อปัจจัยการผลิตและเกษตรกรส่วนใหญ่ก็เห็นว่า เป็นข้อดีของการทำเกษตรพันธะสัญญา ทำให้ไม่ต้องใช้เงินทุนของตนเองหรือหาสินเชื่อจากแหล่งอื่น อย่างไรก็ตามบริษัทเห็นว่าบริษัทเองก็มีความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อส่วนนี้แต่เกษตรกรอาจไม่ได้คำนึงถึงความเสี่ยงที่บริษัทมี อีกทั้งเกษตรกรบางส่วนเห็นว่าเป็นการจำกัดหรือระบุเฉพาะเจาะจงเกินไปในเรื่องปัจจัยการผลิตที่จะใช้แต่บริษัทก็เห็นว่าบริษัทเองก็ต้องการควบคุมในเรื่องของคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิต

2) **ความแน่นอนในระบบตลาด** การมีแหล่งรับซื้อที่แน่นอน ทั้งบริษัทและเกษตรกรกล่าวถึงข้อดีในส่วนนี้ของการทำเกษตรพันธะสัญญา ถึงแม้เรื่องของราคาว่าจะระบุงราคาที่แน่นอนหรือขึ้นกับราคาตลาดขณะนั้น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับประเภทของเกษตรพันธะสัญญา อย่างไรก็ตามเกษตรพันธะสัญญาเกือบทุกพืชและสัตว์เป็นการทำสัญญาปีต่อปี ความแน่นอนของตลาดจึงหมายถึงในปีที่มีการทำสัญญา แต่ปีต่อ ๆ ไปบริษัทจะดูศักยภาพของเกษตรกรในขณะที่เกษตรกรก็คาดหวังว่าจะได้ทำสัญญาต่อไปซึ่งเป็นมุมมองที่ค่อนข้างต่างกันระหว่างบริษัทกับเกษตรกร

3) **การเข้ามาดูแลของเจ้าหน้าที่ของบริษัท** ทั้งเกษตรกรและบริษัทเห็นประโยชน์จากเรื่องนี้ ในส่วนของเกษตรกรก็รู้สึกมั่นใจว่ามีที่ปรึกษาหากมีปัญหาเกิดขึ้น และให้ความเห็นว่าผลผลิตมีคุณภาพดีขึ้น ในขณะที่บริษัทก็สามารถทราบข้อมูลการผลิต และควบคุมคุณภาพของผลผลิตได้อย่างใกล้ชิด

4) **การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต** โดยเฉพาะในส่วนของการเลี้ยงสัตว์มีความคิดที่ค่อนข้างไม่ตรงกันระหว่างเกษตรกรกับบริษัท บริษัทต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตให้เป็นไปตามข้อกำหนดของตลาดหรือของชุมชน ในขณะที่เกษตรกรเห็นว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรในการที่จะต้องลงทุนเพิ่มขึ้น

5) การแบ่งปันความเสี่ยงในกรณีเกิดโรคระบาดและภัยธรรมชาติอื่น ในเรื่องนี้ทั้งเกษตรกรและบริษัทมีมุมมองที่ค่อนข้างแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการปฏิบัติก็มีความแตกต่างกันในแต่ละบริษัท เช่นเดียวกัน โดยภาพรวมแล้วเกษตรกรต้องการให้มีการร่วมแบ่งปันความเสี่ยงหากเกิดกรณีโรคระบาดและภัยธรรมชาติ ในขณะที่บริษัทส่วนหนึ่งสามารถร่วมรับผิดชอบได้บางส่วนแต่ต้องมีข้อมูลที่แน่ชัดว่าเป็นผลมาจากเหตุที่ไม่สามารถควบคุมได้ไม่ใช่จากการไม่เอาใจใส่ดูแลของเกษตรกรเอง

6) การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของภาครัฐ เกษตรกรมีความต้องการให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในระบบเกษตรพันธะสัญญามากกว่าบริษัท โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของ กลไกทางกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ผลิต สร้างความเป็นธรรมระหว่างเกษตรกรและบริษัท และนโยบายและมาตรการการประกันภัยและลดความเสี่ยง เพิ่มข่าวสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะลดความเสี่ยงด้านการผลิต ในขณะที่บริษัทอยากให้ภาครัฐจำกัดบทบาทอยู่ที่การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การชลประทาน มากกว่าการจัดการด้านอื่น เนื่องจากภาครัฐมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่อาจขาดการบูรณาการในหลายๆ ด้าน เช่น การผลิต การแปรรูป และ การตลาด ซึ่งภาคเอกชนมีความคล่องตัว ความฉับไว และการจัดการที่ดีกว่า

มุมมองที่แตกต่างระหว่างบริษัทและเกษตรกรนี้ เป็นเรื่องปรกติในการดำเนินธุรกิจ และแต่ละฝ่ายก็ควรพยายามเข้าใจกัน มีการสื่อสารกัน ติดต่อกันให้มากขึ้น อันจะทำให้เกษตรพันธะสัญญาสามารถดำเนินไปได้ราบรื่นยิ่งขึ้น และเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเด็นที่สำคัญที่สุดสำหรับความแตกต่างในความเห็นของทั้งสองฝ่าย และควรนำไปสู่การวางนโยบายของรัฐคือประเด็นข้อ 6 เรื่องการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของภาครัฐ ซึ่งในเรื่องนี้ มุมมองของทั้งสองฝ่ายก็มีส่วนถูก คือ ภาครัฐจะวางบทบาทอย่างไร ที่จะเป็นประโยชน์ เกิดความเป็นธรรม แต่ไม่ไปกีดกันทำให้มีการทำงานของภาคเอกชนลำบาก และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นความจริงที่ภาครัฐ ก็มีหลายหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งอาจทำงานในเรื่องนี้ไม่ดีเท่าที่ควร และ อาจก่อเป็นปัญหาในตัวเองด้วย

13.2 การปฏิบัติที่ดี

ในหัวข้อนี้ จะได้ลงรายละเอียดเพิ่มขึ้น ถึงการดำเนินงานในบางชนิดพืช หรือ สัตว์ ที่เกษตรกรมีความพึงพอใจ ซึ่งอาจเป็นตัวอย่างหรือบทเรียนในการดำเนินงานของพืช หรือสัตว์อื่นได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินงานของพืช หรือสัตว์อื่น จะไม่ดี ในหลายกรณี ความพึงพอใจของเกษตรกรมีในบางเรื่องบางประเด็น ในบางชนิดพืช หรือ สัตว์ ซึ่งก็ไม่ได้มานำเสนอในที่นี้

จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกร ในด้านต่างๆ พบว่า ในบรรดากลุ่มพืช ถั่วเหลืองฝักสด และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ เป็นพืชที่เกษตรกรมีความพึงพอใจมากที่สุด ส่วนพืชอื่นนั้น ก็ดีในบางประเด็น ในบรรดากลุ่มสัตว์ พบว่า ปลา และ ไก่ไข่ เป็นสัตว์ที่เกษตรกรผู้เลี้ยงมีความพึงพอใจในประเด็นต่างๆ สูงกว่า สุกร และ ไก่เนื้อ ดังที่ได้นำเสนอแล้วในบทที่ 8

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกประเด็นที่มีการปฏิบัติที่ดีของถั่วเหลืองฝักสด และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์มานำเสนอเพิ่มเติมเพื่ออาจเป็นได้รับการพิจารณาในการดำเนินการของพืชหรือสัตว์อื่นดังนี้

ก. ความสมบูรณ์และชัดเจนของสัญญา

ในการผลิตถั่วเหลืองฝักสดบริษัททำสัญญาอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร กับผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น (collectors) ซึ่งในสัญญานี้ มีรายชื่อเกษตรกรในความดูแลของผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น และพื้นที่ปลูกอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นข้อมูลในการให้พันธุ์ และ ปัจจัยการผลิตอื่นๆ ตามมา จากนั้น ผู้รวบรวมผลผลิตจะไปทำการตกลงกับเกษตรกร แม้ว่าจะไม่ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร บริษัทจะกำหนดการรับประกันราคาผลผลิต พร้อมคุณภาพผลผลิตของเกษตรกรอย่างชัดเจน เช่นเดียวกัน ในกรณีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์นั้น เกษตรกรครึ่งหนึ่งทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับบริษัท แต่อีกครึ่งหนึ่งมีข้อตกลงกับตัวแทนบริษัท โดยไม่ได้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร การกำหนดการรับประกันราคาผลผลิตและคุณภาพผลผลิตมีความชัดเจนเช่นกัน ในการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ บทบาทของนายหน้าอิสระน้อยมาก ในขณะที่บทบาทของนายหน้าอิสระ ยังมีอยู่บ้างในถั่วเหลืองฝักสด ทั้งนี้ การทำงานของนายหน้าอิสระยังมีความไม่ชัดเจนเท่ากับการทำงานของบริษัท ทั้งในด้านสัญญา และ รายละเอียดของข้อตกลง ในประเด็นด้านการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ แม้ว่าจะมีเกษตรกรบางกลุ่มเรียกร้อง แต่เมื่อวิเคราะห์โดย factor analysis พบว่ามีความสำคัญในอันดับรองกว่าการปฏิบัติจริงในด้านต่างๆ

ข. สินเชื่อ ราคาที่ยุติธรรม

ในการทำข้อตกลงปลูกถั่วเหลืองฝักสด บริษัทให้โควตาการปลูก เมล็ดพันธุ์ และสินเชื่อปัจจัยการผลิตแก่ ผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น ซึ่งผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่นก็ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรอีกต่อหนึ่ง ซึ่งการหักเงินเชื่อต่างๆ ก็ทำกันหลังได้รายได้ ส่วนในการทำข้อตกลงปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์นั้น บริษัทฯ จะเป็นผู้ให้เมล็ดพันธุ์แก่เกษตรกรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่ปัจจัยการผลิตอื่น เกษตรกรก็ต้องการบริการสินเชื่อจากบริษัทฯ หรือตัวแทนบริษัท ในเรื่องสินเชื่อนี้ ทุกชนิดพืชและสัตว์ ในเกษตรพันธะสัญญาจะมีบริการนี้ และส่วนมากเป็นบริการในระดับนายหน้าอิสระ หรือผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น มากกว่าบริษัท หรือ นายหน้าตัวแทนบริษัท อย่างไรก็ตาม ในการคิดราคาเงินเชื่อที่เป็นธรรม ก็เป็นประเด็นด้วยเพราะการให้สินเชื่อในราคาปัจจัยการผลิตที่สูงเกินไป ทำให้เกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยที่แฝงอยู่ในราคาปัจจัยการผลิตที่สูง ทำให้เกษตรกรได้กำไรลดลง หรือ อาจเกิดการขาดทุนได้ ในขณะเดียวกัน ก็มีหนี้สินตามมาในกรณีที่ไม่สามารถมีรายได้สูงเพียงพอที่จะหักหนี้เหล่านี้ได้ โดยทั่วไป การให้สินเชื่อในกลุ่มพืช นั้น จะเป็นเงินที่ไม่สูงมากนัก แต่ในกลุ่มเลี้ยงสัตว์นั้น มีการให้สินเชื่อด้านอาหารสัตว์เป็นจำนวนที่สูง ซึ่งในกรณีมีปัญหารายได้ จะทำให้เกษตรกรมีหนี้สินระดับสูง ดังที่ผู้วิจัยหลายๆท่านได้รายงานเอาไว้ ซึ่งทำให้การทำเกษตรพันธะสัญญามีปัญหาตามมา

ค. การดูแลด้านเทคโนโลยี

ในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ และถั่วเหลืองฝักสดนั้น พบว่า บริษัท มีการส่งเสริมใกล้ชิด เริ่มต้นโดยการให้พันธุ์ และปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ มีวิธีการผลิตที่ชัดเจน โดยมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมในพื้นที่คอยดูแลการปฏิบัติของเกษตรกร บริษัทหนึ่งที่ทำเนิการในการส่งเสริมและรับซื้อผลผลิตถั่วเหลืองฝักสด แม้มีผู้รวบรวมผลผลิตในพื้นที่ ที่เกษตรกรเรียกนายหน้า ส่วนบริษัทเรียกผู้รวบรวมผลผลิต (collectors) แต่พบว่า มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมของบริษัทฯ ทำงานควบคู่กันผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะพักอาศัยอยู่ประจำสำนักงานบริษัทในท้องถิ่น และมีจำนวนเพียงพอกับเกษตรกร เจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะคอยดูแลแก้ปัญหาปัญหาการผลิตของเกษตรกรอย่างใกล้ชิด วันปลูก วันเก็บเกี่ยว บริษัทมีการประชุมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมทุก 1-2 อาทิตย์ ถ้าเกษตรกรไม่พอใจการทำงานของผู้รวบรวมผลผลิตคนไหน ก็สามารถแจ้งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมของบริษัทฯ ได้ ในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ บริษัทฯ มีการส่งเสริมการผลิตที่ใกล้ชิดเหมือนกับถั่วเหลืองฝักสด มีการเยี่ยมเยียน ดูแลเกษตรกรตลอดเวลา การสื่อสารระหว่างเกษตรกรและบริษัทฯ ดี มีการให้คำแนะนำในทุกช่วงระยะเวลาการปลูก และการดูแลฟาร์ม จากเจ้าหน้าที่ของบริษัทอย่างครบถ้วน มีการให้ความช่วยเหลือเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่เวลาเกิดปัญหาด้านการผลิต และตลาด คุณภาพของพันธุ์ และสารเคมีที่บริษัทจัดให้ดี ซึ่งบริการด้านเจ้าหน้าที่ส่งเสริมของบริษัทที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดความเสี่ยงด้านความแปรปรวนด้านผลผลิตซึ่งในเกษตรพันธะสัญญาในการศึกษาในครั้งนี้ พบว่ามีความแปรปรวนสูงกว่าด้านราคา นอกจากนั้นเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของเกษตรกรต่อบริษัทที่สูงที่สุด ตามการวิเคราะห์ factor analysis ในบทที่ 8

ง. การสื่อสารกับบริษัท

การสื่อสารกับบริษัทฯ หรือ เจ้าหน้าที่ของบริษัทเป็นสิ่งสำคัญเป็นอันมาก ทำให้เกษตรกรสามารถส่งทอดปัญหาหรือข้อมูลที่อาจทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างดียิ่งขึ้น ในกรณีถั่วเหลืองฝักสด และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ การสื่อสารกับบริษัทมีผ่านเจ้าหน้าที่ส่งเสริม ซึ่งมีการเยี่ยมเยียนเกษตรกรใกล้ชิด และเป็นช่องทางอีกช่องทางซึ่งไม่ใช่ผ่าน นายหน้า หรือ ผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่น การสื่อสารระหว่างบริษัท และ เกษตรกรมีประสิทธิภาพดี การมีช่องทางสื่อสารกับบริษัทหลายช่องทางจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารมากยิ่งขึ้น ในกรณีถั่วเหลืองฝักสด บริษัทที่สัมภาษณ์บริษัทหนึ่ง มีการประเมินผลการทำงานของผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่นเพื่อการจัดสรรโควตาในรุ่นต่อไป ทำให้การทำงานของผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่นอยู่ในความดูแลของบริษัทฯ ตลอดเวลา

นอกจากนั้น บริษัทฯ ที่เข้าร่วมทำกิจกรรมกับชุมชนด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม ก็สามารถทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและบริษัทฯ ดีขึ้น การเปิดช่องทางรับข้อมูลความต้องการของเกษตรกรในด้านต่างๆ จะทำให้การทำงานของเกษตรกรพันธะสัญญาดีขึ้น จากข้อมูลในงานวิจัยนี้ พบว่าหลายบริษัทฯ มีการปฏิบัติที่ดีในด้านนี้ โดยเปิดโอกาสให้มีช่องทางการรับข้อมูลจากเกษตรกรหลายช่องทาง

จ. การรับซื้อ การจ่ายเงิน

ในกรณีของถั่วเหลืองฝักสด บริษัทจะควบคุมการเก็บเกี่ยวผลผลิตใกล้ขีด ทำให้ทราบว่าจะมีผลผลิตเก็บเกี่ยววันไหน เท่าไร สามารถวางแผนผลผลิตเข้าโรงงานได้ ผู้รวบรวมผลผลิตมีหน้าที่รวบรวมผลผลิตจากเกษตรกรในราคาประกันซึ่งเป็นราคาสุทธิที่เกษตรกรต้องได้รับ ส่วนบริษัทจะจ่ายค่าหัวคิวการรวบรวมผลผลิตคิดเป็น กก. บวกค่าขนส่งให้กับผู้รวบรวมผลผลิตท้องถิ่นต่างหาก และบริษัทจะรับซื้อผลผลิตทั้งหมดถ้าได้คุณภาพที่บริษัทกำหนด โดยอาจมีการอนุญาตให้มีเปอร์เซ็นต์เสีย ณ ระดับหนึ่ง ถ้าเปอร์เซ็นต์เสียสูงกว่าระดับนี้ จึงจะมีการหักเปอร์เซ็นต์เสีย ในด้านระดับราคาก็เป็นราคาที่เกษตรกรมีความพอใจและอยู่ได้ ในด้านการจ่ายเงิน บริษัทจ่ายเงินให้ผู้รวบรวมผลผลิต และ ผู้รวบรวมผลผลิตก็จะแจกจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรต่อไป โดยบริษัทมีการจ่ายเงินที่รวดเร็วคือมีแผนการจ่ายเงินทุก 7 วัน เมื่อมีการสื่อสารระหว่างเกษตรกรและบริษัทฯ และมีการประเมินการทำงานของผู้รวบรวมผลผลิต ทำให้ผู้รวบรวมผลผลิตระมัดระวังในการติดต่อกับเกษตรกร

ในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ มีการประกันราคาผลผลิตที่เกษตรกรได้ในราคาประกัน เกษตรกรบางรายได้ระบุว่า การทำงานกับบริษัท สามารถมีการประกันรายได้ขั้นต่ำต่อไร่ คือมีการรับประกันผลผลิต ณ ระดับหนึ่ง และราคา ณ ระดับหนึ่ง ถ้าเกษตรกรได้ผลผลิตต่ำกว่านี้ ก็จะได้ผลผลิต ณ ระดับขั้นต่ำ ถ้าเกษตรกรได้ผลผลิตสูงกว่าระดับนี้ ก็สามารถขายได้ราคาอีกระดับหนึ่ง ผลผลิตก็จะรับซื้อทั้งหมด และมีส่วนเพิ่มให้ ถ้ามีการปฏิบัติที่ดีด้วย อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่กล่าวว่า การรับซื้อผลผลิตเป็นระบบประกันราคา มากกว่าประกันรายได้ โดยระดับราคาที่รับซื้อเกษตรกรจะทราบล่วงหน้าและมีระดับราคาที่น่าพอใจ คุณภาพผลผลิตก็มีการระบุอย่างชัดเจน การจ่ายเงินก็รวดเร็ว เกษตรกรมีความพอใจในการรับซื้อ และการคิดเงิน (หักเงินเชื่อ) อย่างถูกต้อง และคิดดอกเบี้ยในอัตราที่เป็นธรรม

ในพืชอื่นๆ หรือในการเลี้ยงสัตว์ในระบบพันธะสัญญาที่ศึกษานั้น บางทีการรับประกันเป็นการรับประกันว่าจะรับซื้อในราคาตลาดเฉยๆ (ประกันตลาด) ซึ่งความแน่นอนเรื่องราคาว่าจะได้เท่าไร มีความไม่ชัดเจน ในบางพืช มีการรับประกันราคาที่ชัดเจน แต่เกษตรกรระบุว่า ราคาที่ได้นั้น ต่ำเกินไป น่าจะได้ราคาที่ดีกว่านี้ บางกรณี เกษตรกรรู้ว่า บริษัทฯรับซื้อในราคาที่สูงกว่านี้ แต่ราคาที่น่าพอใจ หรือผู้รวบรวมผลผลิตรับซื้อนั้น ได้ราคาต่ำเกินไป ซึ่งหมายความว่า ผลกำไร หรือ ส่วนต่างตกแก่นายหน้า มากกว่าเกษตรกร โดยเกษตรกรไม่มีช่องทางสื่อสารกับบริษัทฯ ถึงความขัดข้อง หรือ ความต้องการของเกษตรกรเลย ในบางพืช การหักเปอร์เซ็นต์เสีย ไม่โปร่งใส และ มีการหักมากเกินไปที่เกษตรกรจะเข้าใจได้ ทำให้เกิดความไม่พอใจกันขึ้น บางกรณี การรับซื้อ (ซังน้ำหนัก) ไม่ได้ทำที่ฟาร์มเกษตรกร แต่ไปซังกัน หรือรับซื้อหน้าโรงงานบริษัทฯ ทำให้เกษตรกรอาจเสียค่าขนส่งเอง และ ทำให้น้ำหนักผลผลิตของเกษตรกรอาจหายไปบางส่วน ซึ่งมีผลต่อรายได้ของเกษตรกร นอกจากนั้น บางกรณี บริษัทฯ ก็มีโควตาการรับซื้อ ไม่ได้รับซื้อผลผลิตทั้งหมดของเกษตรกร ประเด็นเหล่านี้ ทำให้เกษตรกรหลายกลุ่มมีความไม่พอใจการทำงานของบริษัทฯ เกษตรพันธะสัญญาหรือ นายหน้าที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่จะเลิกทำ เนื่องด้วยหลายสาเหตุ เช่น มีหนี้ผูกพัน การเกษตรในระบบนี้ยังให้รายได้มากกว่าพืช/สัตว์อื่น เป็นต้น

ฉ. การแบ่งปันความเสี่ยง

ทั้งในถั่วเหลืองฝักสด และ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์นั้น เป็นกรณีถ้ามีความเสียหายจากภัยธรรมชาติเช่น โรค แมลง น้ำท่วม บริษัทจะรับผิดชอบบางส่วนหรือทั้งหมด คือบริษัทฯ จะยอมลดหนี้ให้ เกษตรกรมีความพอใจในการทำงานของบริษัทในระดับสูงในด้านนี้สูงกว่าพืช หรือสัตว์ชนิดอื่น ซึ่งประเด็นความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกษตรกรขาดทุนจากการทำเกษตรพันธะสัญญาได้ง่ายมาก เนื่องจากภัยธรรมชาติมีหลายอย่าง และมาบ่อยๆ เช่น เรื่องโรค แมลง น้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นต้น การทำข้อตกลงการผลิตร่วมกันระหว่างเกษตรกรและบริษัท ถ้าไม่มีการช่วยเหลือแบ่งปันความเสี่ยงเหล่านี้ จากบริษัทฯ หรือนายหน้าคู่สัญญาเลย จะเป็นความไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดภาระหนี้สินแก่เกษตรกรอย่างง่ายดาย ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดี และ กล่าวหาว่าเกษตรกรถูกเอาเปรียบโดยบริษัทฯ ได้

ในประเด็นเรื่องการปฏิบัติที่ดีนี้ในพืชอื่น หรือ สัตว์อื่น อาจมีด้วยในหลายประเด็น จากการสัมภาษณ์บริษัทบางบริษัทในพืชอื่น หรือ สัตว์อื่น ก็มีการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่การยกตัวอย่าง 2 พืชข้างต้นเป็นเพียงต้องการให้เห็นภาพการปฏิบัติที่ดีให้ชัดเจนขึ้น สืบเนื่องจากมีความพึงพอใจของเกษตรกรโดยรวมสูงใน 2 พืชนี้ นอกจากนั้น การปฏิบัติที่ดีอาจแตกต่างกันในรายบริษัทฯ หรือ นายหน้าอีกด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัย จะไม่ได้ลงรายละเอียดในทุกพืช/สัตว์ และ ไม่ต้องการลงรายละเอียดรายบริษัทฯ หรือ นายหน้า เพราะต้องการผลการวิจัยแสดงให้เห็นภาพรวม เพื่อการปรับปรุงนโยบายสาธารณะเท่านั้น

13.3 ช่องว่างทางนโยบาย

จากผลการศึกษาที่ได้แจกแจงมาแล้วในบทก่อนๆ ทั้งในด้านข้อตกลงในพันธะสัญญา ความพึงพอใจของเกษตรกร ต้นทุน ความเสี่ยง ทัศนคติ และการปรับตัวต่อความเสี่ยงของเกษตรกร คณะผู้วิจัยสามารถเห็นช่องว่างทางนโยบาย หรือ สิ่งที่น่าจะมีในด้านนโยบายสาธารณะแต่ยังไม่มีหลายประเด็น ดังนี้

ก. นโยบายการรับทราบปัญหาและความพยายามแก้ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ พบว่าการทำเกษตรพันธะสัญญาส่วนใหญ่เป็นการทำข้อตกลงกันระหว่างภาคเอกชน และ เกษตรกร เนื่องด้วยความจำเพาะเจาะจงในด้านเทคโนโลยี และ ด้านการตลาด ซึ่งเป็นรูปแบบ bi-partite ดัง De Silva (2009) และ Mansur et al (2009) ได้กล่าวไว้ คือเป็นการตกลง 2 ฝ่าย และมีการรวมศูนย์อยู่ที่บริษัทธุรกิจเกษตร โดยเกษตรกรเป็นแต่เพียงฝ่ายตั้งรับ และ รับ หรือไม่รับข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่มีสิทธิ มีเสียง ในบางกรณีมีการตกลงแบบ informal ด้วยซ้ำคือ ระบบเกษตรพันธะสัญญาแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal model) เป็นการตกลงอย่างไม่เป็นทางการ โดยพ่อค้า หรือ ผู้ประกอบการรายเล็ก กับเกษตรกร เป็นฤดูๆ ไป ผู้ซื้อมักจะให้เมล็ดพันธุ์ และปุ๋ย หรือให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิคนิดหน่อย ในระบบนี้ มีความเสี่ยงที่ผู้ซื้อ หรือผู้ผลิตจะผิดสัญญามากและกฎหมายก็ไม่สามารถช่วยเหลือได้เลย ในทั้ง 2 ระบบนี้ ส่วนใหญ่ภาครัฐ ไม่ว่าจะระดับชาติ ระดับกรมกอง หรือ ระดับองค์กรส่วนท้องถิ่น รับทราบความเป็นไปนี้ รายละเอียดของข้อตกลงระหว่างภาคเอกชนและเกษตรกรน้อยมาก ในกรณีที่ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างราบรื่นก็ไม่เป็นปัญหาอันใด แต่ถ้ามีปัญหาขึ้นมา เช่น การผิดสัญญาข้อตกลง การไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติ ปัจจัยการ

ผลิตไม่ได้คุณภาพ การหักเปอร์เซ็นต์เสียของผลผลิตอย่างไม่โปร่งใส การคิดราคาหรือดอกเบี้ยสูงเกินไป ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ โรคแมลง ฯลฯ เกษตรกรจะไม่มีผู้ให้คำปรึกษา หรือทางออก เนื่องจากไม่มีผู้รับรู้ปัญหาเหล่านั้น เกษตรกรจะมีความโดดเดี่ยว และไร้ทางออก ซึ่งต่างจากการทำเกษตรแบบอื่นๆ ที่ภาครัฐเข้ามา รับทราบปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาก็ดีกว่า ประสบการณ์ที่เป็นปัญหาเช่นนี้ เป็นปรากฏการณ์ที่หลายๆ ประเทศได้ประสบมาแล้ว และทางแก้หนึ่ง คือ การเปลี่ยนจากรูปแบบ bi-partite เป็น multi-partite ระบบ เกษตรพันธะสัญญาแบบหลายฝ่าย (multipartite system) ดังที่อธิบายโดย De Silva (2009) และ Mansur et al (2009) นี้ จะเป็นการตกลงกันระหว่างหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงาน รัฐบาลเข้ามาร่วมกันกับภาคเอกชน และเกษตรกร เช่น อาจเข้ามาร่วมให้สินเชื่อ หรือ ปัจจัยการผลิต สนับสนุนด้านการผลิต การตลาด เป็นต้น ในบางกรณี จะเป็นการทำข้อตกลงผ่านคณะกรรมการของ หมู่บ้าน ถ้าเป็นเช่นนี้ ภาครัฐ เช่น กระทรวง ทบวงกรม องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเป็นนโยบาย ให้เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นเพื่อรับรู้รายละเอียดการผลิตและข้อตกลงที่เกษตรกรทำ กับบริษัทและนายหน้าให้มากขึ้น โดยควรมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ แต่ในขั้นต้นเป็นการรับทราบปัญหา และส่งต่อกรณีดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐดูแลในขั้นต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ อาจเป็นการดูแลขององค์กรส่วน ท้องถิ่น หรือ เกษตรจังหวัด ตามแต่กรณี เรื่องนี้ภาครัฐควรคิดระบบที่สามารถปฏิบัติได้จริง และไม่ใช่อุปสรรค ต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของเอกชน แต่เพิ่มความเป็นธรรมเข้าไปในระบบ ระบบที่อาจนำมาศึกษา และปรับเพิ่มเติมคือ ระบบของข้อตกลงระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร ของการผลิตหัวหอม หอมแดง กระเทียม และ มันฝรั่ง ที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้อยู่เพื่อ แก้ปัญหาผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเรื่องนี้ สมควรมีการพิจารณา ให้ต้นทุนของการจัดการ (transaction costs) ต่ำสุดด้วย

ข. การมีหน่วยงาน/คณะกรรมการของภาครัฐดูแลและคุ้มครองการปฏิบัติที่เป็นธรรมในเกษตร พันธะสัญญา

ถ้าภาครัฐจะดูแลเกษตรกรที่ทำเกษตรพันธะสัญญา ภาครัฐควรมีนโยบายการสร้างสำนักงานคุ้มครอง เกษตรกรด้านกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันการเกษตรมีความเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม และ มีการทำ ข้อตกลงต่างๆ มากมาย ข้อตกลงหลายๆ เรื่อง มีความไม่เป็นธรรมสำหรับเกษตรกร ดังนั้นการสร้างสำนักงาน เช่นนี้ ก็สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของการดูแลและคุ้มครองการปฏิบัติที่เป็นธรรมในเกษตรพันธะสัญญาได้ สำนักงานนี้จะป็นสำนักงานทำนองเดียวกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สามารถดูแลความเป็นธรรมให้เกษตรกร และลดต้นทุนของเกษตรกรในการหาข้อมูล สร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ ให้ความรู้ ฝึกอบรม หรือการบังคับ สัญญา เป็นต้น หรือให้มีกรรมการพหุภาคี ดูแลข้อตกลงและการดำเนินงานในเกษตรพันธะสัญญา ควรมีระบบ กำกับดูแล พฤติกรรมของบริษัท และ นายหน้า กระบวนการตรวจสอบสัญญาให้มีความเป็นธรรม มีกระบวนการ บังคับการทำสัญญา จนถึงกระบวนการไกล่เกลี่ย และฟ้องร้องแทนเกษตรกร เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเกษตรกร เป็นเกษตรกรรายเล็ก เพราะบาง ขาดอำนาจการต่อรองกับบริษัทที่มีเงินทุนและบุคลากรที่มีคุณภาพ จึงเป็นการ ทำสัญญาที่มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ การมีหน่วยงานประจำเช่นนี้ เป็นการลดต้นทุนการดำเนินงาน (transaction costs) อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานภาคประชาชนเป็นอย่างดี

ค. นโยบายการส่งเสริมการแข่งขัน และสร้างทางเลือกให้แก่เกษตรกรทั้งในด้านเทคโนโลยี และตลาด

เกษตรกรที่ทำเกษตรพันธะสัญญา มักจะต้องพึ่งพิงบริษัท หรือ นายหน้า ทั้งด้านเทคโนโลยี และการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการผูกขาดด้านเทคโนโลยี หรือตลาดไว้ที่บริษัทเดียว สืบเนื่องจากความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งด้านการผลิต การตลาด และ ราคา ซึ่งอาจเกิดจากภัยธรรมชาติ โรคแมลง สิ่งแวดล้อม หรือภาวะตลาด อาจทำให้เกษตรกรเกิดปัญหาหนี้สิน และต้องการทางออกที่ไม่ต้องพึ่งพิงบริษัทใดบริษัทหนึ่ง หรือนายหน้าใดๆ ตลอดเวลา ในกรณีดังกล่าว ทางแก้ปัญหานี้คือ ภาครัฐควรมีนโยบายส่งเสริมกระบวนการทางเลือกให้เกษตรกร โดยอาจส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในตลาดมากขึ้น เช่น ส่งเสริมการทำงานของบริษัทอื่นๆ หลายบริษัท หรือ ส่งเสริมโดยการทำงานของภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่น อาจมีกระบวนการวิจัยและค้นคว้าทางเทคโนโลยีทางเลือกให้เกษตรกร กระบวนการตลาดทางเลือกให้เกษตรกร การดูแลของภาครัฐ สถาบันการศึกษา ให้มีการวิจัยและศึกษาความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยี ยกตัวอย่างเช่น ในการเลี้ยงปลา ควรมีการวิจัยด้านอาหารปลาที่ทันสมัย ด้านพันธุ์ปลา ควรมีพันธุ์ปลาใหม่ๆ ให้เกษตรกรได้เลือกเลี้ยง ด้านการจัดการควมมีเทคโนโลยีการจัดการที่ดี ไม่ให้เกิดน้ำเสีย ด้านการตลาดควรมีการพัฒนาตลาดทางเลือกให้เกษตรกรมีโอกาสขายผลผลิตในช่องทางอื่น เมื่อเกษตรกรไม่ต้องการพึ่งพบริษัทหนึ่งๆ หรือนายหน้าหนึ่งๆ เป็นต้น ในด้านการเลี้ยงสัตว์อื่น เช่น สุกร หรือ ไก่ ก็เป็นไปได้ ที่ภาครัฐจะสามารถพัฒนาเทคโนโลยีทางเลือก และตลาดทางเลือก ให้แก่เกษตรกร หรือส่งเสริมการทำงานของภาคเอกชนที่มีลักษณะแข่งขันกันมากขึ้น เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสำหรับเกษตรกรบางกลุ่มที่ต้องการทางเลือกอื่นๆ ทั้งที่อยู่ใน หรือนอกเกษตรพันธะสัญญา เป็นต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาครัฐได้แก่ กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร กรมการค้าภายใน สถาบันการศึกษาของรัฐต่างๆ เป็นต้น

จ. การมีนโยบายส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกร

ภาครัฐควรมีนโยบายที่ส่งเสริมความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มเกษตรกรที่ทำพันธะสัญญารายปี/สัตว์ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร เพิ่มการสื่อสาร การหาปัจจัยการผลิต การสนับสนุนสินเชื่อ การปรับโครงสร้างหนี้ หาช่องทางตลาดอื่น เพิ่มอำนาจการต่อรองกับบริษัท โดยอาจส่งเสริมการทำงานในรูปแบบสหกรณ์ หรือ กลุ่มเกษตรกร การตลาดให้ การให้ความรู้ ฝึกอบรม การส่งเสริมธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์ เหล่านี้จะทำให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งมากขึ้นและสามารถมีอำนาจการต่อรองที่สูงขึ้นด้วย หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น

ฉ. นโยบายสร้างระบบประกันภัยผลผลิตทางการเกษตร

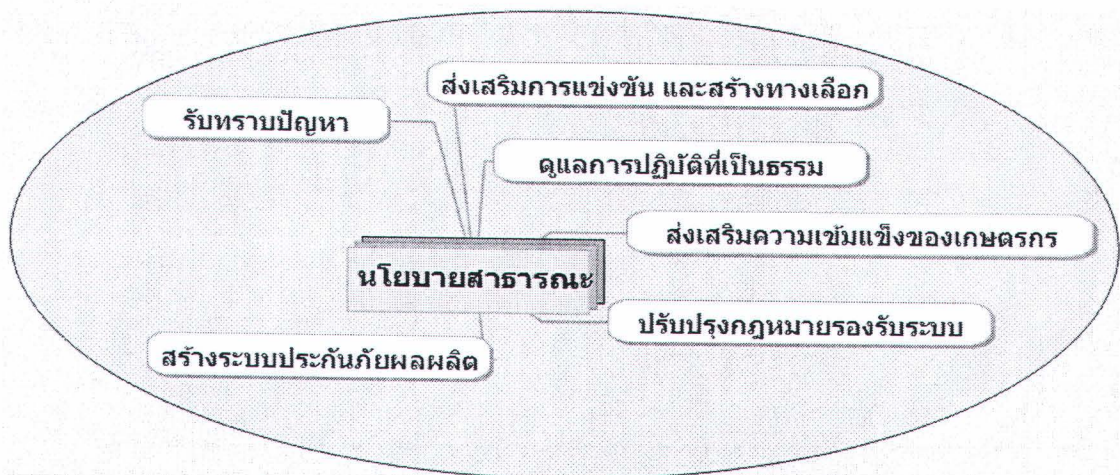
ภาครัฐควรมีระบบลดความเสี่ยงของเกษตรกรทั้งในระบบเกษตรพันธะสัญญา และ การเกษตรทั่วไป โดยอาจพัฒนาระบบประกันภัยพืชผล หรือ ผลผลิตทางการเกษตร เพราะผลงานศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า เกษตรกรเผชิญความเสี่ยงด้านผลผลิตมากที่สุด ซึ่งบางทีเกิดขึ้นเพราะภัยธรรมชาติ โรค แมลง การประกันภัย

การเกษตรสามารถลดความเสี่ยงให้เกษตรกร ซึ่งปัจจุบันก็มีการทดสอบระบบนี้ ในหลายพืช แต่ควรขยายการดำเนินงานให้ครอบคลุมพืชและสัตว์ที่หลากหลายยิ่งขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กรมการประกันภัยกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

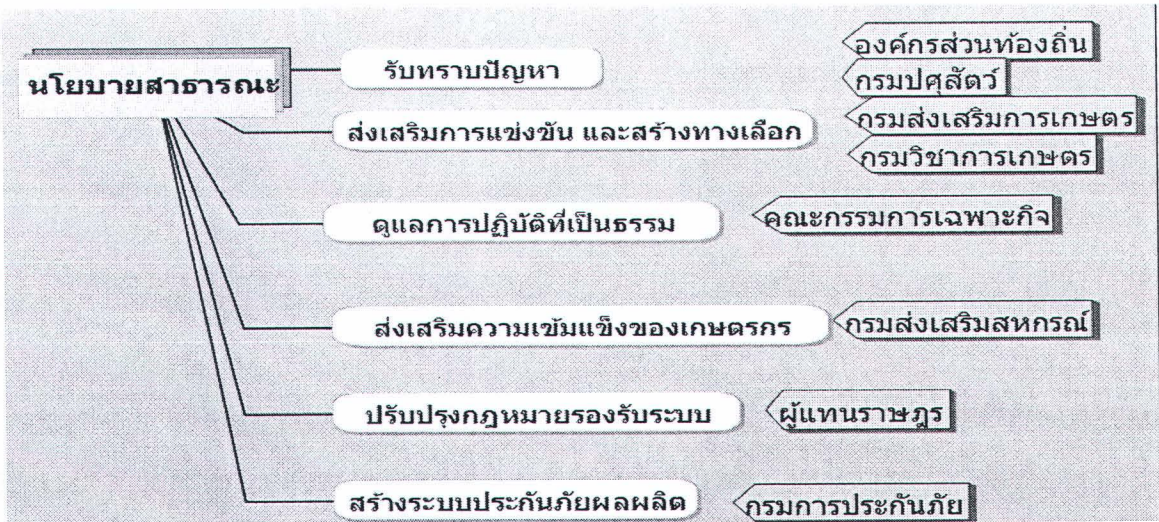
ข. การมีนโยบายสร้างกฎหมายรองรับระบบเกษตรพันธะสัญญา

ในปัจจุบัน การทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับบริษัท เป็นลักษณะกฎหมายจ้างทำของ ซึ่งมีข้อจำกัดในการตกลงโดยเฉพาะสัญญาอาจมีการตกลงกันระยะสั้น เป็นรุ่นๆ ทั้งๆที่การลงทุนเป็นการลงทุนโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างระยะยาว เช่น การทำสัญญาเลี้ยงไก่ไข่ ไก่เนื้อ เลี้ยงสุกรนั้น ต้องมีการลงทุนหลายล้านบาท ระยะคืนทุน อาจยาว 7-8 ปี แต่การทำสัญญากับบริษัท กลับเป็นสัญญาระยะสั้น ถ้ามีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและบริษัท และมีการเลิกให้เลี้ยงกลางคัน ภาระหนี้สินกลับตกอยู่ที่เกษตรกรทั้งหมด ซึ่งตามสัญญาบริษัทก็ไม่มีควมผูกพันอันใดตามกฎหมาย สัญญาที่ควรมีควรเป็นสัญญาระยะยาว สำหรับการลงทุนที่ใช้ลงทุนสูง การรัฐควรสร้างกฎหมายรองรับระบบเกษตรพันธะสัญญา โดยให้ความเป็นธรรมบริษัท และเกษตรกร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาผู้แทนราษฎร สถาบันการศึกษา เป็นต้น

สรุปช่องว่างทางนโยบายที่ได้นำเสนอมาอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังในรูปที่ 13.1 ข้างล่างนี้ และการดูแลนโยบายเหล่านี้โดยหน่วยงานภาครัฐอาจแสดงในรูปที่ 13.2



รูปที่ 13.1 ช่องว่างทางนโยบายเกี่ยวกับเกษตรพันธะสัญญา



รูปที่ 13.2 การดูแลนโยบายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรพันธะสัญญาโดยหน่วยงานภาครัฐ