



ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา
ระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ

โดย

นายอมรชัย บ้านเมือง

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา
ระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ

โดย

นายอมรชัย บ้านเมือง



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING THE PROMOTION AND
DEVELOPMENT OF CONTRACT FARMING SYSTEM ACT B.E. 2560

BY

MR. AMORNCHAI BANMUEANG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายอมรชัย บ้านเมือง

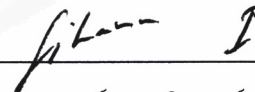
เรื่อง

ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริม
และพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ


ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

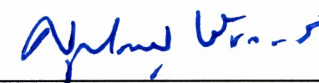
ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิกานต์ อีสระะชัยยศ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ)

คณบดี


(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา ระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ
ชื่อผู้เขียน	นายอมรชัย บ้านเมือง
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความท้าทายซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความ
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา
พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่
เป็นประโยชน์ต่อการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560
ไปปฏิบัติ ให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น จึงเกิดคำถามวิจัยที่ว่า มีความท้าทายใดบ้างที่
ส่งผลสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตร
พันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ และแนวทางในการพัฒนาให้ในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
พัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จควรเป็นอย่างไร
การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการโดยการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องร่วมกับการ
สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจง

ผลการศึกษาพบว่าการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา
พ.ศ. 2560 มีความท้าทายหลายประการ กล่าวคือ

1. ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย การกำหนดบทนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ให้
หมายถึงเฉพาะ “การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายกับบุคคลธรรมดาซึ่ง
ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ซึ่งแคบกว่าเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการจะ
ควบคุมระบบเกษตรพันธสัญญาโดยรวม อาจทำให้เป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรบางราย
กระทำการแบ่งสัญญาหรือวิธีการอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

2. ด้านกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบความท้าทายในสี่ประเด็น คือ ประเด็นแรก การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่สองการกำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดความเป็นธรรม ประเด็นที่สามการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ และประเด็นสุดท้ายการประชาสัมพันธ์ เป้าหมาย สำคัญ และรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ความท้าทายจากความต้องการของนโยบายของภาคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ, เกษตรพันธสัญญา



Independent Study Title	THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING THE PROMOTION AND DEVELOPMENT OF CONTRACT FARMING SYSTEM ACT B.E. 2560
Author	Mr. Amornchai Banmueang
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

This research aims to study the challenges which are the Factors affecting the success and failure in the Promotion and Development of Contract Farming System Act B.E. 2560 implementations and subsequently analyze for policy and practical guidelines which are beneficial to further the Promotion and Development of Contract Farming System Act B.E. 2560 implementations more appropriateness and accomplishment. Thus, the research questions were what challenges result in the relationship to accomplishment or failure in the Promotion and Development of Contract Farming System Act B.E. 2560 implementations, and how the effective the Promotion and Development of Contract Farming System Act B.E. 2560 implementations should be. This qualitative research was conducted by studying related documents accompanied with In-depth interview. The respondents giving significant data were purposively drawn from groups of samples.

According to the results of study, it was found that the Promotion and Development of Contract Farming System Act B.E. 2560 acquires many challenges as the followings;

1. For the content of policy, the determination of “Contract Farming System” which specially defined “Making contract between agricultural business entrepreneurs and people (10 cases up) who do agricultural occupations” is narrower than the total goal of policy to control. This may be the channel for some agricultural business entrepreneurs allotting the contracts or finding other approaches to avoid the access to practice according to this Act.

2. Regarding the mechanism of the policy, it was found that there were four challenges; firstly, legal drafting of Common Law issued according to this Act must be completed within the frame time determined by the legislation, secondly, the determination of Conciliation mechanism for justice, thirdly, the administration of massive data, and the last issue, the public relations of goals, significant contents, and the detailed information of this Act to involved people.

3. In terms of the environment of policy, the challenge of political continuity played an important role on the policy to for achievement.

Keywords: Policy implementation, Factors affecting the success, Contract Farming

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ” สำเร็จสมบูรณ์ได้ เนื่องจากกระผมได้รับคำปรึกษาและข้อเสนอแนะจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ทั้งสองท่านได้ให้เวลาและเอาใจใส่งาน การศึกษานี้ของกระผมเป็นอย่างดี กระผมขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองรวมทั้งคณาจารย์ทุกท่านที่ได้สอนในหลักสูตรนี้เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน ที่สละเวลามอบโอกาสและเปิดเผยข้อมูลความรู้ให้กับกระผม สำหรับสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ กระผมได้รับความช่วยเหลือและแรงสนับสนุนสำคัญจากพี่ๆ น้องๆ ในสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เป็นอันมาก จึงขอขอบคุณทุกคนที่มีส่วนช่วยเหลือด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ หากการศึกษานี้สร้างคุณประโยชน์ในการช่วยขจัดปัญหาให้กับพี่น้องเกษตรกรที่ทุกข์ยากในระบบเกษตรพันธสัญญาได้ กระผมขอมอบผลที่เกิดขึ้นเพื่อบูชาพระคุณของบุพการี ผู้มีพระคุณทุกท่าน และครูอาจารย์ที่สั่งสอนกระผมมาจนมีวันนี้ได้

นายอมรชัย บ้านเมือง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	6
ขอบเขตการศึกษา	6
ประเด็นคำถามวิจัยในการศึกษา	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
นิยามศัพท์เฉพาะ	7
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming)	9
2.1.1 ความหมายของเกษตรพันธสัญญา	9
2.1.2 รูปแบบของระบบเกษตรพันธสัญญา	10
2.1.3 ปัจจัยอุปสงค์และอุปทานที่ส่งเสริมให้มีเกษตรแบบพันธสัญญามากขึ้น	13
2.1.4 พื้นที่ดำเนินการ ชนิดสินค้า และผู้ประกอบการในระบบเกษตรพันธสัญญา	13
2.1.5 ปัญหาและความเสี่ยงของเกษตรกรจากการทำระบบเกษตรพันธสัญญา	14

	(8)
3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	50
3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร	50
3.4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก	50
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	51
3.5.1 การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary study)	51
3.5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)	51
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	52
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	53
ความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	53
4.1 เนื้อหาสาระของนโยบาย	56
4.2 กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ	59
4.3 สภาพแวดล้อมของนโยบาย	65
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	67
5.1 สรุปผลการวิจัย	67
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	68
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร	69
5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	71

(9)

รายการอ้างอิง

72

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

77

ประวัติผู้เขียน

92



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	18
2.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	48



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเกษตรเป็นความอุดมสมบูรณ์ของแผ่นดินและทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีความมั่นคงและมั่นคงทางทรัพยากรในการทำการเกษตรเพื่อผลิตอาหารให้กับคนในประเทศได้อย่างไม่ขาดแคลน ดังคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ที่สื่อให้เห็นภาพความอุดมสมบูรณ์ของประเทศไทย การเกษตรของไทยแบบดั้งเดิมเป็นการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ บริโภคในครัวเรือนแลกเปลี่ยนกันในชุมชนและพึ่งพิงธรรมชาติเป็นหลัก ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือราวปี พ.ศ.2500 มีการมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้มากขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการอาหารและลดความอดอยากยากจนของประชากรโลกที่เพิ่มจำนวนขึ้นในยุคนั้น โดยการส่งเสริมให้ขยายพื้นที่ในการทำการเกษตร การใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต อาทิ ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืช อีกทั้งการปฏิวัติเขียวยังเป็นการสนับสนุนให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการเกษตรในฐานะเครื่องมือหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนของประเทศไทยเริ่มมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มาใช้ในปี พ.ศ. 2504 การพัฒนาและส่งเสริมการเกษตรของรัฐทำให้แนวคิดการเกษตรของไทยเปลี่ยนไปมาก รัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร และการพัฒนาระบบชลประทาน การขยายพื้นที่เพาะปลูกและส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ (Cash crops) ชนิดใหม่ๆ จำนวนมาก เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ ข้าวฟ่าง เป็นต้น¹ ผลจากการพัฒนาการเกษตรตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้การเกษตรเพื่อเลี้ยงชีพแบบดั้งเดิมถูกละทิ้งและเปลี่ยนไปสู่ระบบการเกษตรสมัยใหม่ที่ทำการเกษตรเพื่อการค้าและส่งออกตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ผ่านมาถึงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) รัฐได้ดำเนินนโยบาย “การผลิตเพื่อขาย” ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มผลิตสินค้าที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งการปรับปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับที่พอดี และพัฒนา

¹ สมภพ มานะรังสรรค์, พัฒนาการของภาคเกษตรและผลกระทบต่อชาวไร่ชาวนาไทย ในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 - พ.ศ. 2536, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 57.

คุณภาพให้ตรงตามความต้องการของตลาด เป็นการเชื่อมโยงระหว่างตลาดและผู้ผลิตเข้าด้วยกัน โดยใช้ตลาดเป็นตัวตั้งเพื่อแก้ปัญหาความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าและปริมาณผลผลิต ในปี พ.ศ. 2530 รัฐได้ดำเนินแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร (รัฐบาล เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกร) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530 หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า “โครงการสี่ประสาน”² ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตของเกษตรกร ลดความเสี่ยงทางการตลาดด้วยการประกันราคารับซื้อ และมีตลาดรับซื้อผลผลิตที่แน่นอน มีการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตรให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตตามที่ตลาดต้องการ โดยรัฐยังจูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการด้วยการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้เพื่อเป็นการช่วยเหลือต้นทุน³ โครงการสี่ประสานจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ในประเทศไทย

ระบบเกษตรพันธสัญญาเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็วตามทิศทางการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอุตสาหกรรมของประเทศไทย เป็นที่ทราบกันว่าผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรผลิตสินค้าตามความต้องการของตลาดและผู้บริโภค เพื่อให้ได้สินค้าที่มีปริมาณและคุณภาพตรงตามความต้องการ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการผลิตในทุกขั้นตอน ระบบเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการผลิตไปสู่ระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) หรือที่เรียกกันว่า “จากไร่จนถึงโต๊ะอาหาร” (From Farm to Table) เพื่อให้เกิดความปลอดภัยของการผลิตอาหาร (Food Safety)⁴ โดยสิ่งจูงใจให้เกษตรกรอิสระที่เป็นรายเล็กที่มีทุนไม่มากนัก เข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาคือผลประโยชน์จากสินค้าซื้อในรูปปัจจัยการผลิต การได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการและเทคโนโลยีการเกษตร และปัจจัยสำคัญคือการมีตลาดรับซื้อผลผลิตและราคารับซื้อที่แน่นอน⁵ เครือข่ายเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมได้ทำการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมี

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันทรัพยากรมนุษย์, *ศักยภาพของการเกษตรแบบมีสัญญาผูกพันและแนวทางการพัฒนาความรู้ของเกษตรกร* (กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), 29.

³ เรื่องเดียวกัน, 28.

⁴ วุฒิสภา, คณะกรรมการกิจการเกษตรและสหกรณ์, *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ตลาดข้อตกลง (contract Farming)* (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2546), 3.

⁵ จามะรี เชียงทอง, *ชนบทไทยจากอดีตสู่อนาคต*, (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณสุขมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557), 10.

เกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาทั้ง พืช (อาทิ ข้าวโพด มันฝรั่ง อ้อย) ปศุสัตว์ (อาทิ ไก่ไข่ ไก่เนื้อ สุกรขุน) และประมง (อาทิ ปลานิล ปลากระพง) ในประเทศไทยมีประมาณ 400,000 ราย⁶

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้พบปัญหาข้อร้องเรียนจากเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาจำนวนมาก เช่น กรณีปัญหาของกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากระบบเกษตรพันธสัญญา และได้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผลการพิจารณาคำร้อง “กรณีกล่าวอ้างว่าบริษัท ราชบุรีอาหารสัตว์ จำกัด ชักชวนให้ร่วมลงทุนทำให้มีภาระหนี้สินจำนวนมาก” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นว่า การทำเกษตรพันธสัญญาทำให้เกษตรกรเสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสัญญา ทำให้ไม่สามารถบอกเลิกสัญญา ส่งผลให้มีหนี้สินจำนวนมากจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และยังเป็นภาระลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งเกษตรพันธสัญญายังทำให้เกิดการควบคุมกลไกการตลาด ในระยะยาวอาจส่งผลต่อความไม่มั่นคงทางอาหารในยามวิกฤตได้⁷

สภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์และดูแลคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ได้ทำการรับฟังความเห็นและรวบรวมปัญหาจากเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งทางด้านพืชและปศุสัตว์ทั่วประเทศ พบปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจแบบ “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” กล่าวคือผู้ประกอบการทางการเกษตรผูกขาดปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ยา ปุ๋ย อุปกรณ์ และเครื่องจักรต่างๆ มีการบังคับให้เกษตรกรต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินโดยใช้สินทรัพย์ของตัวเองลงทุนและค้ำประกัน โดยเกษตรกรไม่สามารถต่อรองได้ เป็นเหตุให้เกษตรกรหมดหนทางในการแก้ไขปัญหาภาระหนี้สิน ต้องเสียที่ดินทำกินซึ่งเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินลงทุน เกิดหนี้นอกระบบ นอกจากนี้ระบบเกษตรพันธสัญญายังสร้างผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ ปัญหาการใช้พื้นที่เพาะปลูกไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม และปัญหาสารพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

⁶ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ศูนย์วิชาการเพื่อความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา คณะนิติศาสตร์, การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), 2.

⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าบริษัท ราชบุรีอาหารสัตว์ จำกัด ชักชวนให้ร่วมลงทุนทำให้มีภาระหนี้สินจำนวนมาก,” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/5a98689e-8c53-487d-9e76-3f68435b80a4/.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2560).

สอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์วิชาการเพื่อความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ได้ศึกษาสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญาพบว่า ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรผูกขาดปัจจัยการผลิต ระบบการตลาด และผลกระทบให้เกษตรกรรับความเสี่ยงเพียงฝ่ายเดียว ทั้งภัยธรรมชาติหรือความผันผวนของราคาสินค้า เกษตรกรก็ได้รับค่าตอบแทนไม่คุ้มค่า เนื่องจากเกษตรกรไม่ได้นำต้นทุนแอบแฝงมาคิดเป็นต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ซึ่งในหลายกรณีค่าตอบแทนของเกษตรกรน้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำในปัจจุบัน โดยไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือให้เกิดความเป็นธรรม⁸

จะเห็นได้ว่าความรุนแรงและความซับซ้อนของปัญหาดังกล่าวทำให้เกษตรกรภาคประชาสังคมและภาควิชาการพยายามที่จะผลักดันและเรียกร้องให้รัฐหันมามองปัญหาและหาวิธีเยียวยาลดผลกระทบผู้ที่เดือดร้อนจากระบบเกษตรพันธสัญญา รวมทั้งการกำหนดกฎระเบียบมาควบคุมให้ระบบเกษตรพันธสัญญาเกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายผู้ประกอบการเอง ในการสัมมนา “เกษตรพันธสัญญา ใครอิม...ใครอด” ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2555 เป็นการร่วมกันเคลื่อนไหวให้สังคมได้รับรู้ถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมและการเอาเปรียบเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญา และมีข้อเสนอเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทกำกับดูแล และสร้างกลไกให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมาเกิดกระแสการปฏิรูปประเทศ มีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และอนาคตของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า ความไม่เป็นธรรมเป็นประเด็นสำคัญหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงมากในการปฏิรูปประเทศซึ่งตรงกันกับปัญหาในระบบเกษตรพันธสัญญา จึงเป็นโอกาสสำคัญที่จะผลักดันให้ปัญหาระบบเกษตรพันธสัญญาเข้าสู่การรับรู้ของรัฐเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาลูกอื่นครั้ง ทั้งนี้ประชาชนและภาคประชาสังคมจึงพยายามช่วยกันผลักดันแนวคิดเรื่องการออกกฎหมายเพื่อกำกับและควบคุมระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม ผ่านการกำหนดไว้ในวาระการปฏิรูปประเทศ “การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม” ซึ่งผ่านการเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2558 รับทราบข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. โดยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม

⁸ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ศูนย์วิชาการเพื่อความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา คณะนิติศาสตร์, การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา, 1-2.

เป็นต้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

หลังจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วเสร็จ จึงมีการประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 มีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 4 หมวด มีมาตราทั้งสิ้น 38 มาตรา โดยหมวด 1 ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา หมวด 2 ระบบเกษตรพันธสัญญา หมวด 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหมวด 4 บทกำหนดโทษ มีเป้าหมายในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมอย่างยั่งยืน ค้ำครองคู่สัญญาในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และลดความขัดแย้งที่เกิดจากการทำสัญญาและลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล

ผู้ศึกษาพบว่าปัญหาหลักที่เกิดจากเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ความไม่ครอบคลุมของความหมายระบบเกษตรพันธสัญญา และความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของนโยบาย และกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผูกโยงกับความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ เพื่อช่วยออกแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะนโยบายนี้ส่งผลต่อเกษตรกรในระดับมหภาคทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้จำนวนมาก จึงเหมาะสมในการศึกษาความท้าทายที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว และมุ่งหวังว่าการศึกษานี้จะช่วยทำให้เข้าใจถึงความท้าทายด้านเนื้อหาของนโยบาย ด้านกลไกการนำไปปฏิบัติ และด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ หน่วยงานที่ต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติอย่างสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถนำเอาผลการศึกษานี้ไปทบทวนปรับปรุงให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเปิดโอกาสในความล้มเหลวและเพิ่มโอกาสในความสำเร็จ ทำให้การนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและตอบสนองเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ร่วมมือบทบาทในการแก้ไขปัญหาในระบบเกษตรพันธสัญญา ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งได้ช่วยในการพัฒนาประเทศ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความท้าทายซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ
2. เพื่อนำผลการศึกษาที่พบ มาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา คือ

1. ขอบเขตของการศึกษาด้านเนื้อหา ความท้าทายในการนำนโยบาย “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560” ไปปฏิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดของ Marilee S.Grindel ซึ่งประกอบด้วย เนื้อหาสาระของนโยบาย สภาพแวดล้อมของนโยบาย และเพิ่มเติมกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ขอบเขตของการศึกษาด้านระยะเวลา ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตช่วงเวลาการศึกษา คือ ตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 จนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2560) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะในการศึกษา เพราะเป็นช่วงการเริ่มต้นนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติ

ประเด็นคำถามวิจัยในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย คือ

1. ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ
2. แนวทางในการพัฒนาให้ในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ควรเป็นอย่างไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยออกแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสร้างความตระหนักให้หน่วยงานที่ต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติอย่างสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสามารถนำเอาผลการศึกษานี้ไปทบทวนปรับปรุงให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและตอบสนองเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้น

2. ช่วยเพิ่มพูนวิทยาการความรู้ทางทั้งทางด้านนโยบายสาธารณะและระบบเกษตรพันธสัญญา โดยทำให้เข้าใจถึงความท้าทายที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ และผลการศึกษาครั้งนี้สามารถนำไปปรับใช้กับการนำนโยบายสาธารณะอื่นๆ ไปปฏิบัติได้อย่างกว้างขวาง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 หมายถึง กฎหมายที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมอย่างยั่งยืน คุ่มครองคู่สัญญาในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ลดความขัดแย้งที่เกิดจากการทำสัญญา และลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 มีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 4 หมวด มีมาตราทั้งสิ้น 38 มาตรา โดยหมวด 1 ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา หมวด 2 ระบบเกษตรพันธสัญญา หมวด 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหมวด 4 บทกำหนดโทษ

2. การนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ความสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายของกฎหมาย ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมอย่างยั่งยืน คุ่มครองคู่สัญญาในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และลดความขัดแย้งที่เกิดจากการทำสัญญาและลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม

4. ความท้าทาย หมายถึง แรงกดดันจากปัจจัยต่างๆที่มีผลสัมพันธ์ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย เนื้อหาสาระของนโยบาย กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมของนโยบาย

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว หมายถึง ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เนื้อหาสาระของนโยบาย กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมของนโยบาย

6. ระบบเกษตรพันธสัญญา หมายถึง ระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตรหรือวิสาหกิจชุมชน โดยผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตด้วย



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ” ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดในการศึกษา ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการอธิบายเนื้อหาและปรากฏการณ์ที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming)

2.1.1 ความหมายของเกษตรพันธสัญญา

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ¹ (Food and Agriculture Organization of the United Nation: FAO) ให้นิยามของระบบเกษตรพันธสัญญาว่าหมายถึง “การเกษตรที่มีข้อตกลงกันระหว่างเกษตรกรและตลาด หรือเป็นการเกษตรที่สร้างความมั่นคงทางตลาดเพื่อการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรภายใต้ข้อตกลงล่วงหน้า โดยเฉพาะในเรื่องของราคา มีการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและให้คำแนะนำด้านวิชาการจากผู้ซื้อ ซึ่งเกษตรกรต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการผลิตตามผู้ซื้อกำหนด โดยทั่วไประบบเกษตรพันธสัญญาจะมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนที่สำคัญ คือ 1) มีตลาดรับซื้อผลผลิตในอนาคต คือ เกษตรกรและผู้รับซื้อมีการตกลงในเงื่อนไขข้อกำหนดเพื่อการขายสินค้าให้แก่กันในอนาคต 2) มีการสนับสนุนปัจจัยการผลิต คือ ผู้ซื้อตกลงที่จะให้ปัจจัยการผลิตบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่เกษตรกร และการให้คำแนะนำทางวิชาการ 3) มีการบริหารจัดการการผลิตและผลผลิต คือ เกษตรกรตกลงที่จะทำตามคำแนะนำของผู้รับซื้อในด้านวิธีการผลิต การใช้ปัจจัยการผลิต และการเก็บเกี่ยวผลผลิต”

¹ อัจฉรา จิตตลดากร และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษารูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการเกษตรแบบมีสัญญาในการผลิตพืชของไทย (ม.ป.ท.: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551), 2-3.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร² ให้ความหมายของระบบเกษตรพันธสัญญา หมายถึง “การทำสัญญาในการทำการเกษตร สัญญาที่มีความหมายถึงการเพาะปลูกพืช หรือการเลี้ยงปศุสัตว์ ที่มีการสัญญาซื้อขายกันประกอบด้วย คู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ผู้ผลิต และ ผู้ซื้อผลผลิต ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของบริษัท หรือโรงงานแปรรูปต่างๆ ในสัญญาส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาซื้อผลผลิต หรือวิธีการกำหนดราคาผลผลิต รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของผลผลิตที่จะรับซื้อไว้ด้วย นอกจากนี้ ข้อตกลงในสัญญาในหลายๆ กรณี จะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดหาปัจจัยสนับสนุนการผลิตต่างๆ ตลอดจนค่าปรึกษาด้านเทคโนโลยีในการผลิตให้กับฝ่ายผู้ผลิต เพื่อความมั่นใจในมาตรฐานของผลผลิตให้เป็นไปตามสัญญา”

จากความหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ระบบเกษตรพันธสัญญา เป็นการตกลงที่จะผูกพันการรับซื้อสินค้าเกษตรในอนาคตระหว่างเกษตรกรกับผู้รับซื้อ โดยมีตกลงกันในเรื่องของราคาที่จะรับซื้อในอนาคต ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ทั้งนี้ผู้รับซื้อจะมีการสนับสนุนทรัพยากรการผลิตและความรู้ให้กับเกษตรกรตามที่ได้ตกลงกันไว้

2.1.2 รูปแบบของระบบเกษตรพันธสัญญา

ระบบเกษตรพันธสัญญาหากจำแนกตามประเภทการดำเนินงาน จะสามารถแบ่งได้ 5 รูปแบบ³ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 แบบรวมศูนย์ (Centralized model) เป็นรูปแบบที่ประสานกันครบวงจร คือ บริษัทรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรจำนวนมาก แล้วนำมาแปรรูปและจำหน่ายในตลาด ลักษณะทั่วไปของรูปแบบนี้ คือ บริษัทซื้อผลผลิตจากเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก บริษัทมีการควบคุมคุณภาพ รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและควบคุมกระบวนการผลิต รูปแบบนี้ส่วนใหญ่ใช้กับผลิตภัณฑ์ที่ต้องการการแปรรูป เช่น กรณีการผลิตไก่เนื้อ สุกร กุ้ง ให้กับเครือเจริญโภคภัณฑ์ หรือเบทาโกร พืชผักสำหรับการบรรจุกระป๋องหรือการแช่แข็ง และการปลูกอ้อยให้กับบริษัทอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาล

รูปแบบที่ 2 แบบนิวเคลียส (Nucleus estate mode) เป็นรูปแบบของสัญญาที่นอกจากบริษัทให้เกษตรกรเป็นผู้ผลิตแล้ว ยังดำเนินการผลิตขนาดใหญ่ด้วยตนเองที่ตรงศูนย์กลาง เป็นรูปแบบที่ดัดแปลงมาจากสัญญาแบบรวมศูนย์ วิธีการนี้ผู้ผลิตเป็นผู้จัดการพื้นที่ปลูกส่วนกลาง เพื่อประกันปริมาณวัตถุดิบที่ส่งเข้าโรงงานหรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในงานวิจัยหรือปรับปรุงพันธุ์

² เรื่องเดียวกัน, 2.

³ เรื่องเดียวกัน, 2-5.

รูปแบบที่ 3 แบบมีตัวกลาง (Intermediary mode) เป็นแบบที่ปฏิบัติกันทั่วไปในประเทศไทย โดยบริษัทซื้อผลผลิตจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งแต่ละคนทำหน้าที่รวบรวมผลผลิตจากเกษตรกรกลุ่มที่ตนมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ลักษณะของสัญญาแบบมีตัวกลาง บริษัทจะมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมการผลิต คุณภาพผลผลิต และราคาที่เกษตรกรจะได้รับ ตัวอย่างของเกษตรกรแบบมีสัญญาแบบมีตัวกลาง อาทิ ธุรกิจผักแช่แข็งของภาคเหนือของไทยที่มีบริษัทว่าจ้างพ่อค้าคนกลางให้เป็นผู้จัดตั้งกลุ่มเกษตรกรให้ปลูกกล้วยเหลือง กล้วยแขก และข้าวโพดอ่อน เพื่อนำไปแปรรูปและส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น

รูปแบบที่ 4 แบบพหุภาคี (Multipartite mode) เป็นรูปแบบของสัญญาที่มีองค์กรหลายประเภทเกี่ยวข้องกันอยู่ รวมถึงบริษัทเอกชน หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกร ลักษณะทั่วไปของสัญญาแบบพหุภาคี คือ ความเกี่ยวข้องกันกับองค์กรที่หลากหลาย สามารถพัฒนาจากแบบรวมศูนย์ หรือแบบนิเวศนิยม เช่น ผ่านสหกรณ์ หรือการเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน เช่น การเลี้ยงโคนมเพื่อส่งนมไปบ่มให้กับโรงงานแปรรูปที่มีสหกรณ์โคนมเป็นผู้รวบรวมรับซื้อผลผลิตจากสมาชิก และทำสัญญากับโรงงานแปรรูปภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์

รูปแบบที่ 5 แบบไม่เป็นทางการ (Informal mode) สัญญาแบบไม่เป็นทางการโดยปกติจะเป็นการผลิตเฉพาะฤดู เป็นการตกลงกันด้วยคำพูดระหว่างบริษัทกับเกษตรกร โดยมักจะเป็นการผลิตผักสด หรือผลไม้ ที่ไม่จำเป็นต้องแปรรูปมากนัก ตัวอย่างเช่น ผักสดในภาคเหนือของประเทศไทยเพื่อส่งขายตลาดในตัวเมืองเชียงใหม่ และกรุงเทพฯ สินค้าที่ผลิตมักอยู่บนพื้นฐานของฤดูกาล

ทั้งนี้ยังมีผู้เสนอการแบ่งรูปแบบของระบบเกษตรพันธสัญญาในแนวทางอื่น เช่น การแบ่งตาม “ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง” ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การทำสัญญาระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย คือ เกษตรกรและบริษัท ซึ่งในสัญญาจะเป็นข้อตกลงทางด้านราคา ปริมาณ คุณภาพ จำนวน และกระบวนการอื่นๆ แตกต่างกันไปตามกรณี การทำสัญญาในรูปแบบนี้บริษัทผู้รับซื้อจะติดต่อดังตรงๆกับเกษตรกรเป็นรายบุคคล หรือชุมชน เพื่อว่าจ้างให้เกษตรกรผลิตสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น ปลูกมันฝรั่ง เลี้ยงไก่ไข่ หรือเลี้ยงปลาบึง เป็นต้น การทำสัญญาลักษณะนี้จะไม่มีการประสานงานหรือไม่มีพ่อค้าคนกลางเกี่ยวข้อง ข้อดีสัญญาในรูปแบบนี้ คือ ลดความซับซ้อนของ การดำเนินงาน ส่วนข้อเสีย คือ เกษตรกรจะต้องแบกรับภาระต้นทุนต่างๆในการผลิตแทบทั้งหมด และไม่มีหน่วยงานอื่นสนับสนุนแต่อย่างใด

รูปแบบที่ 2 การทำสัญญาระหว่างคู่กรณีสามฝ่าย คือ การทำสัญญาระหว่างเกษตรกร บริษัท และหน่วยงานที่มีบทบาทบริหารจัดการพืชและปศุสัตว์ การทำสัญญารูปแบบนี้จะช่วยลดภาระต้นทุนของเกษตรกรทางด้านการบริหารของการจัดส่งสินค้า (Logistics) ช่วยสร้างงานให้ชุมชน หน่วยงานในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม เช่น แนะนำสนับสนุนการทำ

การเกษตรที่ดีที่เหมาะสม หรือ Good Agriculture Practice (GAP) การรักษาและฟื้นฟูสภาพดิน อย่างไรก็ตามรูปแบบการดำเนินงานตลอดจนความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานจะแตกต่างกันไปตามข้อตกลงของสัญญา

หรืออาจแบ่งตาม “พันธสัญญา” ที่มีต่อกันเป็นหลักจะสามารถแบ่งระบบเกษตรพันธสัญญาได้เป็น 2 รูปแบบ⁴ คือ รูปแบบที่ 1 การทำสัญญาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร และ รูปแบบที่ 2 การทำสัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร ซึ่งกรณีที่มีลายลักษณ์อักษรจะมีรายละเอียดแตกต่างออกไป เช่น สัญญาในการรับซื้อผลผลิตการเกษตรตามมาตรฐานคุณภาพ และกำหนดราคาที่จะส่งมอบในอนาคตแน่นอน สัญญาในการรับซื้อผลผลิตที่แน่นอนแต่ราคาเป็นไปตามภาวะตลาดสัญญาในลักษณะรับจ้างผลิต กรณีคู่สัญญาในการรับซื้อผลผลิตที่มีการประกันราคาตามคุณภาพมาตรฐานที่ตกลงกัน และสัญญาที่ฝ่ายซื้อเปิดทางเลือก (Options) ให้นำมาขายได้ตามราคาที่กำหนดเป็นต้นสำหรับลักษณะของการทำเกษตรพันธสัญญาตามรูปแบบของสัญญา สามารถแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 สัญญาข้อตกลงด้านการตลาด ในกรณีนี้ได้ยึดหลักการผลิตที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญา และเกษตรกรได้รับราคาประกัน สินค้าที่อยู่ในสัญญาลักษณะนี้ เช่น สับปะรด และหน่อไม้ฝรั่ง

ลักษณะที่ 2 สัญญาข้อตกลงด้านการจัดหาปัจจัยการผลิต ในกรณีนี้ได้ยึดหลักการผลิตที่เกิดขึ้นหลังมีสัญญา เกษตรกรเป็นผู้จัดหาที่ดิน โรงเรือน และแรงงาน ส่วนคู่สัญญาเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิต และให้การแนะนำตลอดจนการควบคุมการผลิต เกษตรกรได้รับราคาประกันที่แน่นอน ซึ่งในประเทศไทยเรียกสัญญาประเภทนี้ว่า การรับจ้างเลี้ยง สินค้าที่อยู่ในสัญญาลักษณะนี้ เช่น การรับจ้างเลี้ยงไก่เนื้อ และสุกรขุน เป็นต้น

ลักษณะที่ 3 สัญญาข้อตกลงด้านการจัดการการผลิต ในกรณีนี้ได้ยึดหลักการผลิตที่เกิดขึ้นหลังจากมีสัญญา เกษตรกรเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตแต่คู่สัญญาจะให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ และควบคุมการผลิตให้ได้คุณภาพตามที่ต้องการ เกษตรกรได้รับราคาประกันที่แน่นอนชนิดสินค้าที่อยู่ในสัญญาลักษณะนี้ เช่น ไก่เนื้อ สุกรขุน มันฝรั่ง และมะเขือเทศ เป็นต้น

⁴ พิรพงษ์ ลายพัฒน์, การศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาและข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา, (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558), 27-30.

2.1.3 ปัจจัยอุปสงค์และอุปทานที่ส่งเสริมให้มีเกษตรแบบพันธสัญญามากขึ้น

ปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand) ที่ส่งเสริมให้ระบบเกษตรพันธสัญญาเติบโตขึ้นทั่วโลกนั้น เกิดจาก ทั่วโลกมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น โดยเฉพาะประเทศเกิดใหม่ (Emerging Countries) และประเทศในทวีปเอเชียที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ก้าวกระโดด อาทิ จีน เกาหลีใต้ อินเดีย และประเทศไทย สิ่งที่มาจากการที่ประเทศเหล่านี้มีเศรษฐกิจที่ดีขึ้นคือ คือ รายได้ต่อหัวของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น มีความเป็นอยู่ที่เป็นสังคมเมือง (Urbanization) และประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น พฤติกรรมของคนรุ่นใหม่มีการเลือกซื้ออาหารก็เปลี่ยนแปลงจากในอดีตกล่าวคือ จะมีความต้องการอาหารที่มีคุณภาพดี มีคุณค่าทางอาหารสูง และคำนึงถึงสุขอนามัยความปลอดภัยในอาหาร (Food Safety) มากขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้สนับสนุนให้เกิดความต้องการอาหารที่มีคุณภาพดีได้มาตรฐานในปริมาณที่มากขึ้นระบบเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นคำตอบที่จะมารองรับความต้องการเหล่านี้

ทั้งนี้ในด้านอุปทาน (Supply) เป็นกระแสผลักดันอีกด้านหนึ่งต่อการขยายตัวของเกษตรพันธสัญญาจากข้อตกลงทางเศรษฐกิจต่างๆ การเปิดเสรีทางการค้า และการส่งเสริมการส่งออกส่งผลให้ปริมาณการค้าการส่งออกอาหารและสินค้าเกษตรอื่นๆ ของทั่วโลกขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การมีเทคโนโลยีการเกษตรที่ทันสมัย การจัดการสมัยใหม่ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิตที่ใหญ่ขึ้น (Economies of Scale) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง นอกจากนี้การผลิตแบบครบวงจรจะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจากปัจจัยด้านอุปทานต่างๆ เหล่านี้สนับสนุนและส่งเสริมให้การทำเกษตรพันธสัญญามีการขยายตัวมากขึ้นเพื่อทำการผลิตอาหารและสินค้าของภาคเกษตรป้อนเข้าสู่ตลาด⁵

2.1.4 พื้นที่ดำเนินการ ชนิดสินค้า และผู้ประกอบการในระบบเกษตรพันธสัญญา

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร⁶ ได้ทำการสำรวจพบว่า มีการทำการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญากระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าพื้นที่การเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาไม่น้อยกว่า 500,000 ไร่ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้แบ่งชนิดสินค้าในระบบเกษตรพันธสัญญาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

⁵ พอพันธ์ อูยานนท์ และ อภิญญา อูยานนท์, รายงานวิจัย เกษตรพันธสัญญา : กลไกสร้างความเหลื่อมล้ำและเป็นธรรม, (ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ม.ป.ป.), 7-8.

⁶ พีรพงศ์ ลายพัฒน์, การศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาและข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา, 32-34.

(1) กลุ่มพืช มีการสำรวจพบ 38 ชนิดพืชที่ผลิตด้วยระบบเกษตรพันธสัญญา ประกอบด้วย ข้าวหอมมะลิ ข้าวญี่ปุ่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดฝักอ่อน หน่อไม้ฝรั่ง สับปะรด ถั่วเหลืองฝักสด ถั่วลิสง พริกหวาน พริกญี่ปุ่น พริกเหลือง มันฝรั่ง มะเขือเทศ มะเขือเทศราชินี มะเขือม่วงญี่ปุ่น กะหล่ำม่วง กะหล่ำหัวใจ ถั่วแขกฝักสด แตงกวา กระเจียบเขียว ผักกาดเขียวปลี ผลเสาวรส ฟักทองญี่ปุ่น ฟักขาว แครอท มะขามหวาน ลำไย ส้มโอ กล้วยหอมทอง ชมพูทับทิม จันท์ มะม่วงน้ำดอกไม้ มะม่วงมหาชนก มะม่วงโชคอนันต์ ส้มเขียวหวาน ยางพาราและกล้วยไม้

(2) กลุ่มปศุสัตว์ มี 6 ชนิด คือ สุกรพันธุ์ สุกรขุน ไก่เนื้อ ไก่ไข่ เป็ดเนื้อ และโคนม

(3) กลุ่มประมง มี 7 ชนิด คือ กุ้งกุลาดำ กุ้งทะเล ปลาทับทิม ปลานิล ปลาช่อน ปลาดุกและปลาดตะเพียน

ทั้งนี้ผู้ประกอบการกิจการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) ภาคเอกชน มีประมาณ 80 บริษัท มีบริษัทที่สำคัญๆ เช่น บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ บริษัทเบทาโกรอุตสาหกรรม บริษัทกรุงเทพผลผลิตอุตสาหกรรมเกษตร บริษัทแหลมทองสหการ บริษัทธานียามาสยาม และ บริษัทสวีฟ เป็นต้น

(2) ภาคสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ประมาณ 10 แห่ง เช่น สหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมมหาสารคาม สหกรณ์การเกษตรพยัคฆภูมิพิสัย สหกรณ์โคนมเชียงใหม่ กลุ่มเกษตรกรทำสวนทุ่งควาวัต เป็นต้น

(3) ภาครัฐการ เช่น องค์การยาสูบ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว อสค.

(4) อื่นๆ ได้แก่ สมาคมผู้ปลูกเลี้ยงกล้วยไม้แห่งประเทศไทย โครงการหลวงแม่ลาน้อย

2.1.5 ปัญหาและความเสี่ยงของเกษตรกรจากการทำระบบเกษตรพันธสัญญา

ประเด็นปัญหาของเกษตรกรจากการทำระบบเกษตรพันธสัญญาสามารถสรุป⁷ ได้ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องการทำสัญญา บริษัทผู้ซื้อเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขทั้งหมดของสัญญา แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งในเรื่องการคำนวณผลตอบแทนให้กับเกษตรกร ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้เกษตรกรได้ผูกมัดตนเองตามสัญญามาเป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังคงไม่เข้าใจและไม่อาจคำนวณ หรือตรวจสอบการคำนวณผลตอบแทนของตนกับบริษัทได้ นอกจากนี้เกษตรกรส่วนใหญ่ทำสัญญากับบริษัทหรือนายหน้าด้วยวาจา หรือหากเป็นสัญญาลายลักษณ์อักษร เกษตรกรส่วนมากไม่ได้

⁷ เรื่องเดียวกัน, 65-66.

รับสัญญาฉบับเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ทำให้เกษตรกรไม่ทราบรายละเอียดของสัญญาว่าเป็นอย่างไร อาจทำให้บริษัทสามารถปรับเปลี่ยนสัญญาได้ ทั้งนี้เมื่อเกษตรกรประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถจะตรวจสอบความถูกต้องได้

(2) ปัญหาเรื่องการผูกขาด ความไม่เท่าเทียมอันเนื่องมาจากการผูกขาดของบริษัทผู้ซื้อ ซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดในเกือบทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ยา ปุ๋ย และอาหาร เป็นต้น จนถึงการมีอำนาจเหนือตลาดของผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้บริษัทสามารถกำหนดราคาตั้งแต่ต้นทาง คือการจัดหาพันธุ์และอื่นๆ ไปจนถึงปลายทาง คือ การกำหนดราคาซื้อผลิตผลคืน รวมทั้งกำหนดราคาขายในตลาดภายในประเทศ เกษตรกรขาดอำนาจการต่อรองในเงื่อนไขของสัญญาได้แต่อย่างใดทั้งสิ้น การกำหนดระยะเวลาการส่งมอบปัจจัยการผลิต รวมทั้งคุณภาพของปัจจัยการผลิต เช่น อาหาร และ/หรือยารักษาโรคที่เหมาะสมก็ล้วนถูกกำหนดจากฝ่ายบริษัท เกษตรกรไม่สามารถตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานปัจจัยการผลิตต่างๆ สามารถที่ได้รับจากบริษัทว่ามีเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งไม่สามารถตรวจสอบการประเมินคุณภาพผลผลิต (เกรด) และการพิจารณากำหนดราคาตามเกรดที่บริษัทจัดให้

(3) ปัญหาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ บริษัทไม่ได้จ่ายผลตอบแทนตามประสิทธิภาพการผลิตที่เกิดขึ้นว่าผลตอบแทนของรายได้ระดับใดจะคุ้มค่างับค่าเสียโอกาสของปัจจัยการผลิต แม้ว่าเกษตรกรบางรายจะได้รับผลตอบแทนจากระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างที่น่าสนใจ แต่กลับพบว่าเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาจำนวนมากได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าค่าเสียโอกาสของปัจจัยการผลิตหรืออาจต่ำกว่าต้นทุนแรงงานของตนเอง เนื่องจากเกษตรกรไม่มีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจเข้าสู่การทำการเกษตรระบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้ไม่รู้ถึงต้นทุนที่แท้จริงที่จะต้องลงทุนทั้งระบบการผลิต และต้องรับภาระในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับพื้นที่ ระบบไฟฟ้า แหล่งน้ำ การสร้างโรงเรือนหรือกระชัง เป็นต้น เมื่อเกษตรกรต้องลงทุนเพิ่มเติม อาจทำให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวได้โดยง่าย

(4) ปัญหาเรื่องการรับความเสี่ยง (Risk Sharing) เกษตรกรต้องรับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียวในกรณีความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หรือเหตุปัจจัยซึ่งไม่อาจคาดหมายหรือมีอาจควบคุมได้ เช่น ภัยแล้ง โรคระบาด ไฟฟ้าดับ เป็นต้น ในกรณีที่บริษัทเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต ซึ่งบริษัทมักจะมีมาตรการบังคับเกษตรกร ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้เกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม การลงทุนเพิ่มเติมทั้งหมดเกษตรกรแต่ต้องรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

(5) ปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม พบว่าการผลิตอาหารหรือสินค้าในระบบเกษตรพันธสัญญามีการใช้สารเคมีจำนวนมากในทุกขั้นตอนการผลิต ก่อให้เกิดปัญหาสารเคมีตกค้าง ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ผลิตและผู้บริโภค

ประเด็นความเสี่ยงของเกษตรกรจากการทำระบบเกษตรพันธสัญญา ทั้งในกรณีพืช ปศุสัตว์ และประมง โดยแบ่งเป็นประเภทของความเสี่ยงของเกษตรกรที่เกิดขึ้นใน 4 ด้าน กล่าวคือ 1) ด้านการลงทุน 2) ด้านการผลิต/ปัจจัยการผลิต 3) ด้านกฎหมาย และ 4) ด้านสังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อม สามารถอธิบายได้ดังนี้⁸

(1) ด้านการลงทุน เกษตรกรไม่มีข้อมูลข้อดีและข้อเสียที่เพียงพอในการตัดสินใจอย่างรอบคอบในการเข้าสู่การทำเกษตรระบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้ไม่รู้ถึงวงเงินที่จะต้องลงทุนทั้งระบบการผลิต และต้องรับภาระในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ปรับพื้นที่ ไฟฟ้า/น้ำ โรงเรือน กระชัง ฯลฯ รวมทั้งอุปกรณ์การผลิต ให้ได้มาตรฐานทั้งหมด แต่ไม่ได้ถูกนำไปคำนวณในราคาผลผลิตที่จะขาย และเมื่อเกษตรกรมีภาวะขาดเงินลงทุนเพิ่มเติม บริษัทจะเสนอช่องทางสนับสนุนให้เกษตรกรพันธสัญญาสามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้ ทำให้เกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวได้โดยง่าย (รวมถึงการมีเงินกู้ในระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง)ซึ่งในบางช่วงที่ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เกษตรกรต้องรับภาระแต่ฝ่ายเดียว หรือไม่เช่นนั้นเกษตรกรต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสิ่งของที่บริษัทจัดหาให้ตามชนิดและปริมาณที่บริษัทกำหนด แม้อาจจะเห็นว่าไม่จำเป็นและราคาต่อหน่วยสูงกว่าท้องตลาด (บริษัทจัดหาปัจจัยการผลิตทั้งหมด และเป็นผู้กำหนดราคาฝ่ายเดียว) ในขณะที่เกษตรกรไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะปรับปรุง/เปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีให้เหมาะสมที่จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น และในบางครั้งเมื่อถึงเวลาที่บริษัทต้องมารับซื้อผลผลิตตามสัญญาแต่บริษัทยังไม่เข้ามารับซื้อทำให้เกษตรกรต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาผลผลิต เช่น ค่าอาหาร ค่ายา ฯลฯ เป็นต้น

(2) ด้านปัจจัยการผลิต/ผลผลิต เกษตรกรไม่มีความรู้หรือไม่สามารถโต้แย้งหรือตรวจสอบปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่ได้รับจากบริษัทว่า มีมาตรฐาน/คุณภาพเหมาะสมหรือไม่ เช่น พันธุ์อาหารสัตว์ ยา ฮอโรโมน เป็นต้นรวมทั้งเกษตรกรไม่สามารถตรวจสอบหรือโต้แย้งการประเมินคุณภาพผลผลิต (เกรด) และการพิจารณากำหนดราคาตามเกรดที่บริษัทจัดให้ ขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาของผู้ประกอบการฝ่ายเดียว (เกษตรกรเสียโอกาสที่จะได้รับราคาที่สูงกว่าเมื่อราคาตลาดมีราคาสูง) นอกจากนี้ ในกรณีที่การผลิตมีปัญหาโรคที่ต้องแก้ไขโดยใช้ยาหรือสารเคมี แต่บริษัทไม่สามารถจัดหาให้ได้ตามเวลาที่เหมาะสมหรือทันต่อเหตุการณ์ทำให้ผลผลิตเสียหายได้ปริมาณน้อย/คุณภาพต่ำซึ่งเกษตรกรไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้

(3) ด้านกฎหมาย การทำสัญญาของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา ส่วนใหญ่เป็นการทำสัญญากันด้วยวาจา และหากเป็นสัญญาลายลักษณ์อักษรก็ไม่ได้รับสัญญาฉบับเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ทำให้ไม่ทราบในรายละเอียดของสัญญาว่าเป็นอย่างไร ทำให้บริษัทสามารถ

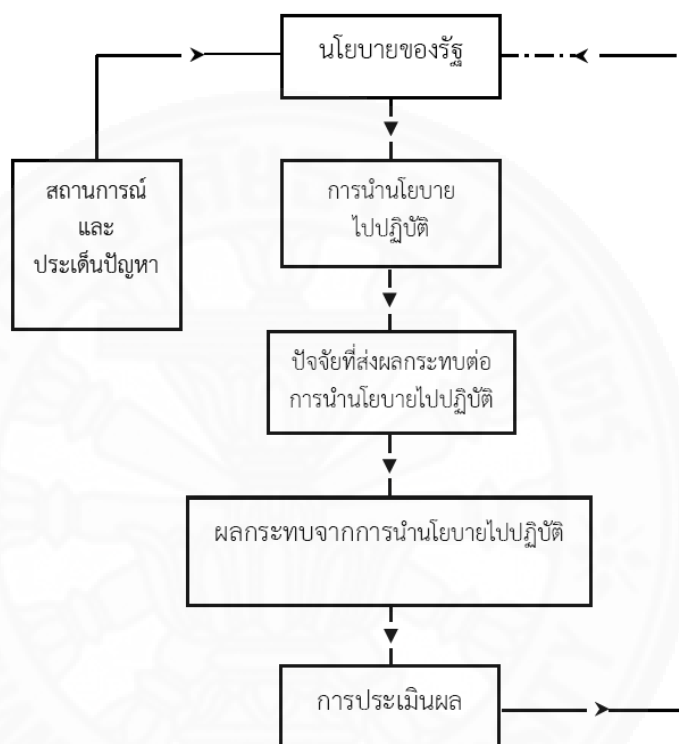
⁸ เรื่องเดียวกัน, 59-62.

ปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา เมื่อประสบปัญหาไม่สามารถตรวจสอบข้อตกลงกันได้ ในกรณีที่รุ่นพ่อแม่เป็นผู้ที่ทำเกษตรพันธะสัญญากับบริษัท แล้วให้รุ่นลูกรับช่วงของสัญญามาดำเนินการต่อ ซึ่งไม่ได้มีการทำสัญญากันใหม่ รุ่นลูกที่เข้ามารับช่วงต่อไม่ทราบรายละเอียดของสัญญา ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้และบริษัทมักใช้ช่องทางต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ ให้พยายามใช้กฎระเบียบในการดำเนินการกับเกษตรกรในกรณีที่เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งการที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาและมีการเพิ่มเติมข้อสัญญาด้วยวาจาในภายหลัง เช่น อ้างว่าผลผลิตไม่ได้มาตรฐาน ทั้งๆ ที่ในสัญญาไม่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ เป็นต้น นอกจากนี้หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของบริษัทหรือพนักงานของบริษัท ทำให้เกษตรกรถูกตัดคะแนนความร่วมมือซึ่งมีผลต่อค่าตอบแทนที่ควรจะได้ ในบางพื้นที่ผู้รวบรวมผลผลิตในท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นคู่สัญญากับเกษตรกรเพื่อตัดตอนหน้าที่ความผูกพันที่มีต่อเกษตรกรและการรับผิดชอบสัญญา โดยสถานะเกษตรกรในทางพฤตินัยเป็นลูกจ้างผลิตสินค้าให้กับบริษัทแต่ไม่มีสวัสดิการใดๆ ในลักษณะลูกจ้าง

(4) ด้านสังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อม การผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญามีการใช้สารเคมีอย่างเข้มข้นแทบทุกขั้นตอนการผลิต ทำให้เกิดการตกค้างของสารเคมี ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ผลิตและผู้บริโภค อีกทั้งยังไม่มีระบบการติดตามตรวจสอบผลจากการใช้สารเคมีและยังขาดการดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชนและการผลิตตามมาตรฐานของบริษัท ในบางสินค้า เช่น การผลิตเมล็ดพันธุ์ตามความต้องการของบริษัท ต้องผสมเกสรในตอนกลางคืน จำเป็นต้องใช้แรงงานในการผสมเกสรในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อผู้ผลิต สังคมต้องรับภาระการดูแลรักษา รวมทั้งระบบการผลิตแบบเกษตรพันธะสัญญาทำให้เกษตรกรต้องใช้เวลาอยู่กับฟาร์มของตนเอง ทำให้มีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมลดลงนอกจากนั้นในกรณีที่เกษตรกรไม่ปฏิบัติตามบริษัท บริษัทจะใช้แรงกดดันมายังกลุ่มเกษตรกรทำให้เกิดความขัดแย้งและหวาดระแวงกันในกลุ่มเกษตรกร

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้⁹



ภาพที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ, จ้านงค์ ภูประเสริฐ, “การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติในภาคใต้ : สสำรวจสภาพและปัญหา,” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537.

จากภาพประกอบดังกล่าว ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจากสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดประเด็นปัญหาสาธารณะจำนวนมาก อันเป็นเหตุที่รัฐบาลจะต้องนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย และกำหนดเป็นนโยบายที่มีความเป็นรูปธรรมแล้วมอบหมายให้

⁹ จ้านงค์ ภูประเสริฐ, “การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติในภาคใต้ : สสำรวจสภาพและปัญหา,” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537), 6-8.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่อไป ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น อาจเกิดปัญหาอุปสรรคขึ้นหรือไม่ก็ได้ เมื่อการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายดำเนินไปตามกระบวนการครบทุกขั้นตอน ก่อให้เกิดผลลัพธ์ผลผลิตรวมทั้งผลกระทบ (output outcome and impact) ผลที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะสำเร็จตามเป้าหมายหรือล้มเหลวก็ได้ โดยพิจารณาได้จากการประเมินผลเพื่อที่จะได้รายงานผลต่อผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบเพื่อที่จะได้พิจารณาแล้วปรับปรุงหรือตัดสินใจดำเนินการต่อไป

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง การกระทำเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย

Randall B. Ripley และ Grace A. Franklin ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประเด็นที่สำคัญ 5 ประการ¹⁰ คือ

(1) มีผู้ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญๆ มากมาย ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ใครก็ได้ที่ต้องการและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งนั้น และการเข้ามามีส่วนร่วมก็มักเปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา หรือจะเลิกอยู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ยอมที่จะกระทำได้

(2) ผู้ที่เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในนโยบายหนึ่งๆ อาจจะมีวัตถุประสงค์ที่สับสนไม่ชัดเจน บางครั้งวัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจไม่สอดคล้องกัน บางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไรบ้าง สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างผู้กำหนดนโยบายทั้งหลายซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มก็มีความมุ่งหวังในนโยบายหนึ่งๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในการประนีประนอมจึงเป็นการนำเอาความแตกต่างกันทั้งหมด มาประมวลไว้เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ว่าวัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจจะแตกต่างกัน และอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในการปฏิบัติก็ตาม

(3) นโยบายและโครงการของรัฐบาล มักจะขยายใหญ่โตขึ้นตลอดเวลาตั้งจะสังเกตได้จากจำนวนงบประมาณของรัฐที่เพิ่มขึ้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีกิจกรรมต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นมาก ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆ ที่มีจำนวนและขอบเขตที่เพิ่มขึ้น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 8-10.

(4) หน่วยงานในหลายระดับจากหลายกระทรวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการและจากการที่มีหลายหน่วยงานจากหลายกระทรวง กรม มาเกี่ยวข้องนี้เอง ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อน ต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เป็นต้น

(5) ลักษณะประการสุดท้ายที่ Ripley and Franklin ชี้ให้เห็นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศหรือของโลก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

2.2.2 ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

รูปแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ที่มีความคล้ายกันบางส่วน และมีความแตกต่างกันในบางส่วน ในที่นี้จะเสนอแนวคิดความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น 3 แนวความคิดหลัก คือ

2.2.2.1 แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top - down approach)

(1) ตัวแบบที่เสนอโดย D.Van Meter and C.Van Horn¹¹

เป็นแบบจำลองที่อธิบายการนำเอาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานนโยบายและทรัพยากร ตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ ตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น และผลของแผนงาน D.Van Meter and C.Van Horn มุ่งใช้แบบจำลองนี้ อธิบายการนำเอานโยบายสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ D.Van Meter and C.Van Horn ได้เสนอแบบจำลองซึ่งจะเหมาะสมกับระบบการเมืองที่มีรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น การนำมาใช้กับรัฐบาลของรัฐเดี่ยว (unitary state) จำเป็นต้องให้ความสนใจความแตกต่างในส่วนนี้ให้มาก

¹¹ สมพร เฟื่องจันทร์, นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต ครีเอชั่น, 2552), 203-205.

(2) ตัวแบบที่เสนอโดย George C. Edwards III¹²

อธิบายถึงการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 4 ตัวแปร กล่าวคือ 1) การสื่อความหมาย (communication) 2) ทรัพยากร (resources) 3) เจตคติ (dispositions or attitudes) และ 4) โครงสร้างทางการบริหาร (bureaucratic structure) โดยทั้ง 4 ตัวแปรนี้จะส่งผลต่อการดำเนินงาน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตลอดเวลา การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกระบวนการที่มีพลวัต (dynamic process) ตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมีผลต่อกันและกันไม่ว่า จะเป็นด้านส่งเสริมกันหรือเป็นตัวขัดแย้งซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงต้องมองรอบให้รอบด้าน

(3) ตัวแบบที่เสนอโดย Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier¹³

นำเอาการนำนโยบายเกี่ยวกับกฎระเบียบมาใช้อธิบายแต่เขาก็กล่าวว่ามีรูปแบบที่เสนอก็สามารถนำไปใช้กับนโยบายอื่นๆ ได้เช่นกัน Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier ได้เสนออธิบายโดยการสร้างแบบจำลองอธิบายตัวแปร 1) การสืบค้นปัญหา 2) ความสามารถของกฎหมายที่จะกำหนดโครงสร้างของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 3) ตัวแปรอื่นที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เส้นใยทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี การได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน เจตคติและทรัพยากรของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนจากรัฐ

2.2.2.2 แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แบบล่างขึ้นบน (bottom - up approach)

ตัวแบบในกลุ่มนี้จะเป็นการเสนอที่มองตรงกันข้ามกับกลุ่มแรก นั่นคือการมองว่า หน่วยงานระดับล่างและข้าราชการระดับล่างมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะมากกว่ากลุ่มข้าราชการที่อยู่ในระดับบนนักวิชาการต่อไปนี้เป็นผู้เสนอแนวคิดในรูปแบบนี้

(1) ตัวแบบที่เสนอโดย Richard F. Elmore¹⁴

ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ซึ่งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเชื่อมโยงระหว่างการใช้การควบคุมตามลำดับชั้นกับสภาพความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การใช้ดุลยพินิจเป็นเครื่องมือในการปรับตัว และการใช้วิธีการต่อรองเป็นเงื่อนไขแรกๆ ที่ใช้เพื่อให้เกิดผลในระดับท้องถิ่น ต่อไปนี้เป็นสรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการวาดภาพ

¹² เรื่องเดียวกัน, 205-211.

¹³ เรื่องเดียวกัน, 211-216.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 217-219.

ย้อนกลับ (Backward mapping) ซึ่งเป็นการกระทำที่สวนทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว จุดเริ่มจะเป็นการกำหนดข้อความแสดงถึงพฤติกรรมเป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกำหนดพฤติกรรมได้แล้ว ก็กำหนดจุดประสงค์

(2) ตัวแบบที่เสนอโดย M.L.Lipsky¹⁵

แนวคิดนี้อธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับที่ผู้ปฏิบัติอยู่ใกล้กับประชาชนที่เขาให้บริการที่เรียกว่า “Street-level bureaucrats” ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีการใช้ดุลยพินิจ (discretions) ในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง และใช้บ่อยๆ นอกจากนี้บุคคลเหล่านี้ยังกำหนดแนวการปฏิบัติงานขึ้นแตกต่างไปจากผู้กำหนดนโยบายในระดับบนไปบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติ และเพื่อแก้ไขความไม่แน่นอนและแรงกดดันในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม Lipsky ก็เสนอว่าการกำหนดนโยบายโดยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างไม่ได้ไปเกี่ยวข้องกับองค์กรที่เป็นอุดมคติ (ideals organization) ที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะ แต่เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สู้กับแรงกดดันที่ถูกระทบประจำวัน ยิ่งกว่านั้นผู้ให้บริการสาธารณะระดับล่างจะพยายามควบคุมอย่างมีศิลป์ (manipulate) จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับลูกค้าให้น้อยที่สุด และใช้ทรัพยากรให้เพียงพอแต่ให้ลูกค้าหรือประชาชนให้ความร่วมมือ (compliance for effective action)

2.2.2.3 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (mixed - approach)¹⁶

ตัวแบบกลุ่มนี้เป็นการอธิบายไม่มองเป็นภาพสุดขั้วเหมือนกับสองกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นมุมมองการนำเสนอการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณาว่าเครื่องมืออะไรทำให้เกิดการบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย นอกจากนี้ต้องกำหนดพฤติกรรมที่ชัดเจนเพราะบุคลากรระดับล่างสุดให้ชัดเจน และทบทวนวิธีปฏิบัตินั้นโดยการตรวจไปข้างหน้าและย้อนหลัง สำหรับ D.H.Mazmanian มองว่ากระบวนการปฏิบัติตามนโยบายในแต่ละนโยบายมีความแตกต่างกันจึงควรอธิบายเฉพาะแต่ละนโยบายเท่านั้น

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 219-220.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 203.

2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ¹⁷

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) จะทำให้ทราบถึง ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (programs) และโครงการ (projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำ และภาวะของผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการเป็นผลมาจากความเฉื่อยชาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (source of the policy) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy) การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of the administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (incentives for implementors) และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและพอเพียง ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิเช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของปัจจัยต่างๆ ข้างต้นดังต่อไปนี้

¹⁷ สมบัติ อารงธัญวงศ์, *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), 431-446.

2.3.1 แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of policy)

โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา สามารถจำแนกให้เห็นชัดเจนได้ดังนี้

ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (policy formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (policy alternative development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (policy decision making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (public problems) จึงเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลแม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และผ่านการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว นโยบายที่ที่จะต้องมีความชอบธรรมด้วย (legitimacy) กล่าวคือ จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้อง (rightness) สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (social values) และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ได้คำนึงถึงความชอบธรรมด้วย อาจประสบความล้มเหลวได้ง่ายเมื่อนำไปปฏิบัติ เพราะอาจจะได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายคือรูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายจึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่างๆ ที่ต้องการจะแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะมีความเป็นไปได้สูง ตรงกันข้ามถ้าหากเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมาก และไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก

ดังนั้นเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันดับต้นๆ ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการ ประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความร่วมมือกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือนโยบายใดๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือ การสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่ เสนอโดยฝ่ายบริหารมีโอกาสจะตกไปได้มาก จึงจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำนโยบายที่ตน ต้องการไปปฏิบัติได้ และถ้าเป็นกฎหมายสำคัญอาจมีผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายบริหารด้วย อาทิเช่น กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบ จนมีผลให้ร่างกฎหมายตกไป กรณีนี้ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบควบอำนาจ (fusion of power) จะ มีผลให้รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น ก่อนร่างกฎหมายสำคัญจะ เข้าสภา ฝ่ายบริหารจะต้องประสานงานกับกลุ่มการเมืองในสภาฯ เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการ สนับสนุนเพียงพอ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (bargaining) และการประนีประนอม (compromise) ในที่สุด หากปรากฏว่าร่างผ่านความเห็นชอบ ฝ่ายบริหาร อาจต้องระงับการเสนอร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน ดังนั้นจึงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการตัดสินใจ นโยบายในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ได้กระทำเสร็จสิ้นก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะเข้าสภาแล้ว แต่ การลงมติของฝ่ายนิติบัญญัติคือการให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเพื่อให้กฎหมายมีความถูกต้อง และชอบธรรมในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงตกอยู่ ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย โดยเฉพาะอิทธิพลในการเจรจาต่อรอง เพื่อตัดแปลงหรือปรับแต่งสาระสำคัญของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ประการที่สี่ ข้าราชการระดับสูง โดยปกติหน่วยราชการและองค์การราชการ ต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประชาชน โดยนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อการ แก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ แต่บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการมิใช่มีแค่เพียงการ นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนา ทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์การจะมีบทบาทมากในการ กำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ ว่าค่านิยมส่วนตัวของผู้นำองค์การจึงมีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหา นโยบาย และการนำเสนอ ทางเลือกนโยบายเพื่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ถ้าผู้นำองค์การราชการกำหนด ปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการเสนอทางเลือกนโยบายเป็น

ทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหานั้นได้ โอกาสที่ผู้กำหนดนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายโดยถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง และในทางปฏิบัติผู้นำองค์การราชการเป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองตลอดเวลา ถ้าผู้นำองค์การราชการเหล่านี้มีความสนใจต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่าผู้นำองค์การราชการเหล่านี้มีความสนใจต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่าผู้นำองค์การราชการจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเสนอแนะนโยบายที่ดีแก่ผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหานั้นแก่กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดและถือเป็นที่ยึดมั่น คือ นโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคม เพราะคำพิพากษาดังกล่าวจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีปัญหาในทางกฎหมายและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้ อย่างไรก็ดี คำพิพากษานั้นคือบรรทัดฐานที่หน่วยงานราชการจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การราชการที่รับผิดชอบจึงต้องปฏิบัติ จึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องจากผู้เกี่ยวข้องที่สูญเสียประโยชน์เพราะการไม่ปฏิบัติตามขององค์การราชการที่รับผิดชอบ

การที่นักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนด (determinant factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็เพราะว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจ และหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบนโยบายที่ต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย อำนาจดังกล่าวจึงมีผลต่อการรับรองให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามด้วย ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผ่านองค์การราชการที่ตนรับผิดชอบ อาจใช้อำนาจส่วนตัวหรือใช้อำนาจผ่านระบบราชการที่ตนมีอิทธิพลในการรับผิดชอบอยู่โดยตรงก็ได้ การกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารเป็นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมต่างๆ

อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตระหนักไว้ด้วยว่ามีความยุ่งยากเกี่ยวกับแหล่งที่มาของนโยบายอยู่ด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาต่างๆ ของนโยบาย อาจจะมี ความขัดแย้งกันและไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปได้ด้วยดี และในบางกรณีอาจเป็นปรปักษ์ต่อกันด้วย จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติมิให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องพยายามมิให้เกิดขึ้น หรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็จะต้อง

ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดความสูญเสียมากมาย ทั้งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เวลา และโอกาสของประชาชนที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

2.3.2 ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of policy)

เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็ยิ่งจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพที่ Paul Berman เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน” (programmed implementation)

โดยทั่วไป การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายอาจเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งในการกำหนดนโยบายโดยข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจเกิดจากความสับสนในข้อกฎหมายต่างๆ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้การตัดสินใจระดับบุคคลมีผลต่อความคลุมเครือในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบอยู่เสมอคือ การขาดการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงนโยบายให้เป็นกิจกรรมการปฏิบัติ จนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยบุคลากรระดับล่างสุดประสบกับปัญหาขึ้น เมื่อถึงเวลานั้นผู้รับผิดชอบจึงเริ่มคิดหาวิธีการที่จะทำการนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นจะต้องพิจารณาความแตกต่างระหว่างความมุ่งหมายและนโยบายให้ชัดเจน กล่าวคือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ในลรรุผล ในขณะที่ทางด้านนโยบายนั้นจะต้องประกอบด้วยแผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้ออกแบบเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามความต้องการ ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงส่วนใหญ่จะกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้างๆ มีลักษณะทั่วไป และมีความเป็นนามธรรมสูง จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าจะต้องดำเนินนโยบายอย่างไร มีข้อกำหนดอะไรบ้าง เพราะในทางปฏิบัตินั้น หากมีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงาน

มากไป (Overspecification) หรือมุ่งเน้นการจัดการในระดับจุลภาค (micromanagement) มากเกินไป

จะเป็นการสร้างเงื่อนไขผูกมัดที่ไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้การบริหารนโยบายไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป หรือความไม่สมดุระหว่างศักยภาพของนโยบายและทรัพยากร กล่าวคือ นโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนและมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาสูง แต่ไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงความชัดเจนของของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายและต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยตั้งความมุ่งหมายไว้อย่างระมัดระวัง และควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบาย และกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3.3 การสนับสนุนนโยบาย (Support for policy)

เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาลได้แก่นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างพอเพียงหรือไม่ และจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้อง

กระทำให้สำเร็จนานเท่าใด คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบาย และต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน รวมทั้งการเตรียมการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ที่เหมาะสมนั้น การประมาณการผลรวมที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั้งในด้านบวกและด้านลบของปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากมีค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายน้อยเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะเป็นไปตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายก็จะมีน้อยตามไปด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายจะมีมาก ก็มีได้หมายความว่าอาจจะเป็นสิ่งรับประกันความสำเร็จของนโยบายแต่อย่างใด ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องตระหนักว่า การสนับสนุนทางการเมืองที่มากพอเป็นสิ่งจำเป็นแต่ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ในการกำหนดนโยบายนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีแผนงานหรือโครงการใดที่ผู้กำหนดนโยบาย จะไม่คำนึงถึงกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านนโยบายหรือแผนงานนั้นๆ ปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนนโยบาย คือ ระดับความสนใจของผู้ริเริ่มนโยบาย ซึ่งระดับความสนใจนี้จะขึ้นอยู่กับ ประการแรก ระยะเวลาในความเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความใส่ใจเหล่านี้ อาจเกิดการเบี่ยงเบนได้ โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายอื่นเข้ามาแทรก อาจทำให้ผู้ริเริ่มนโยบายล้มความมุ่งมั่นที่มีต่อนโยบายเดิมไปได้ ประการที่สอง อำนาจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มที่ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีการปกครองมีการกระจายอำนาจมาก รัฐบาลกลางอาจมีอำนาจน้อยในการบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง อาทิเช่น ความสำเร็จสมรรถนะของรัฐบาลกลางในการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสรภาพในการบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่ เป็นต้น

โดยปกติ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ เป็นการยากมากที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ทุกกลุ่มได้รับผลประโยชน์อย่างเสมอหน้า นอกจากนี้ นโยบายอาจถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจได้ประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่น ลักษณะเช่นนี้เป็นเสมือนเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก (discriminatory) หรือเกิดการเลือกปฏิบัติขึ้นได้ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า กลุ่มที่เสียประโยชน์จะพยายามคัดค้านนโยบายมิให้มีผลในทางปฏิบัติ ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์จะให้การสนับสนุน ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายจึงต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนมากกว่าและกลุ่มผู้คัดค้านจะไม่มีพลังมากพอที่จะขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมิได้

วิเคราะห์เงื่อนไขเหล่านี้ตั้งแต่ต้น เมื่อปรากฏว่ามีผู้คัดค้านมาก อาจทำให้ต้องยกเลิกนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายระหว่างการดำเนินงาน เพื่อลดกระแสการคัดค้านให้น้อยลง ซึ่งอาจทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรได้มาก

2.3.4 ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of administration)

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวนราบ (Horizontally) และแนวตั้ง (vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีคามคาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยิ่งเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวนราบ ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งแยกกันกำหนดนโยบายหรือในแนวตั้ง ได้แก่ การควบคุมการติดตามและกำกับดูแลการทำงาน หรือการประสานงานภายในองค์กร เป็นต้น โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นตามไปด้วยสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ นั้น อาจพบว่าตัวแทนของแต่ละองค์กรอาจมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของตนเองเข้าไป ด้วย จึงทำให้นโยบายมีโอกาสที่จะเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้มาก ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ Robert Levine กล่าวว่า “อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารนโยบายก็คือการกระจายกระจายของกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านหน่วยปฏิบัติต่างๆ อย่างมากมาย”

ประเด็นดังกล่าว ก่อให้เกิดคำถามที่น่าสนใจว่า จะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงอย่างไร จึงจะมั่นใจได้ว่าจะทำให้โครงการถูกนำไปปฏิบัติตามที่ได้ตั้งใจไว้ โดยปกติแล้วฝ่ายบริหารจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในระดับรายละเอียดของงานประจำวัน (ยกเว้นกรณีที่กำหนดไว้เป็นระเบียบ) ดังนั้น แนวความคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสนใจกับการประเมินผลโครงการ การกำหนดเป้าประสงค์ ตลอดจนการพิจารณาในเรื่องของปัจจัยกระตุ้น (motivations) และสิ่งจูงใจ (incentives) ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะ

ลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.5 สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for implementors)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจจะมีปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Work and motivation) อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาดการรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (market signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี

สิ่งที่ปรากฏเสมอในแผนงานของรัฐบาลจำนวนมากคือ แผนงานที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะแผนงานดังกล่าวไปขัดผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหรือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องตระหนักเสมอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คาดหวังต่อความสำเร็จสูงนั้น อย่างน้อยจะต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติรู้สึกถึงความสูญเสียประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน และนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด

ลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำให้งานล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน อาทิเช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้า พร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ (Budget allocation) เพื่อการสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเป็นสำคัญ โดยองค์ประกอบของต้นทุนได้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไว้ด้วยแล้ว การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

เนื่องจากสิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ กล่าวแล้ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรในการจัดสรรสิ่งจูงใจ (organizational incentives) เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการส่งเสริมความสำเร็จให้ แผนงานประสบความสำเร็จอาจกระทำได้หลายกรณี รวมทั้งการปรับรีโอโครงสร้างขององค์กร (reengineering) ให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามในฐานะของสิ่งจูงใจ หากการจัดสรรงบประมาณไม่มีการระบุอย่างชัดเจนเพียงพอ อาจส่งผลให้เกิดแผนงานที่ผิดพลาดได้ หรือแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดียิ่งก็ตาม แต่ไม่มีการเปิดเผย เพราะทางราชการมักจะกลบเกลื่อนหรือปกปิดเป้าหมายที่ดียิ่งก็ตาม แต่ไม่มีการเปิดเผย เพราะทางราชการมักจะกลบเกลื่อนหรือปกปิดเป้าหมายที่แท้จริงไว้เพื่อเป็นการปกป้องตนเอง กรณีนี้อาจก่อให้เกิดผลทางลบต่อการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติทำงานด้วยความมั่นใจ

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินี้ Robert Levine ได้เสนอทฤษฎีสถานการณ์ของสิ่งจูงใจไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก ระบบตลาดเสรีจะก่อให้เกิดการกระทำซ้ำ (replicated) เมื่อทรัพยากรได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การใช้กลไกการต่อรองทางการเมือง (political - bargaining mechanism) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์กรราชการ หรือเป็นอำนาจต่อรอง โดยกลุ่มการเมืองที่รวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงที่ต้องการ ประการที่สาม การใช้การแข่งขันของระบบราชการเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ผลการศึกษาของ Milbrey Wallin McLaughlin ยังชี้ให้เห็นว่า สิ่งจูงใจในแง่ลบ (negative incentives) มิได้ทำให้เกิดแรงจูงใจอย่างเพียงพอที่จะทำให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แต่การปฏิบัติจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากมีสิ่งจูงใจในแง่บวก (positive incentives) ที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในด้านธรรมชาติของมนุษย์ (human nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าบุคคลโดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตนเอง ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำ และเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะ Robert Levine ได้เสนอทฤษฎีให้บรรลุมิติวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.6 การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation)

ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงรวมถึงทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่างๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้นการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ข้อจำกัดซึ่งเกิดจากการมีทรัพยากรอย่างจำกัดนี้ มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ข้อจำกัดนี้จำนวนเงินและเวลาที่จะต้องจัดสรรสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการกระจายทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย

ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรนี้ ทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ควรตระหนักถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ไม่ได้คาดไว้ด้วย ซึ่งเรียกว่า “ผลกระทบจากภายนอก” (externalities) อันเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ถ้าเป็นผลกระทบทางลบจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องประสบความล้มเหลว สำหรับทรัพยากรเรื่องเวลานั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากปฏิทินการทำงานโดยทั่วไปจะระบุวันสิ้นสุดของแผนงานและโครงการไว้ด้วย (deadline) ทำให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบถูกบังคับด้วยกรอบเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่กรอบเวลาสั้นเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะมีเวลาน้อยเกินไป เป็นต้น

ส่วนปัจจัยเรื่องบุคลากรนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่เสมอคือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง คุณสมบัติเหล่านี้ อาจเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก แต่ผู้รับผิดชอบก็ควรจะใช้ความพยายามในการแสวงหาให้มากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยองค์ความรู้แบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ดังนั้นจะต้องพิจารณากระบวนทัศน์ (paradigms)

ต่างๆ ในทางสังคมศาสตร์ให้มีความครอบคลุม โดยเฉพาะกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาด้วยความรอบรู้และรอบคอบ เพื่อให้การระบุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในแต่ละกรณีมีความเที่ยงตรงมากที่สุด

2.4 แนวคิดของ Marilee S.Grindel ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Marilee S. Grindel¹⁸ ได้นำเสนอแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ของรัฐบาลในประเทศโลกที่สาม เพื่อค้นหาถึงปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยหลัก 2 เรื่อง ดังนี้

2.4.1 เนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy content)

การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะเริ่มได้ก็ต่อเมื่อมีเป้าหมายหรือนโยบายวางไว้แล้ว จากนั้นเป้าหมายดังกล่าวจะถูกถ่ายทอดออกเป็นโครงการ (Action program) เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงจังขึ้นมา ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลแตกต่างกันไป กล่าวคือ

- (1) นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียประโยชน์
- (2) นโยบายที่นำประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชน อาจมีผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างไปจากนโยบายหรือโครงการที่มีผลประโยชน์เฉพาะเจาะจง เช่น โครงการจัดมีสาธารณูปโภคแก่ชุมชนโดยส่วนรวมมักไม่ค่อยสร้างปัญหาความขัดแย้งเท่ากับโครงการซึ่งให้ผลประโยชน์

¹⁸ ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ, *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ : การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 79-80.

เฉพาะเจาะจง ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและแตกแยกระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์กับผู้เสียประโยชน์ ทำให้ยากแก่การนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ ทำให้ยากแก่การนำไปปฏิบัติ เพราะไปขัดกับความเคยชิน

(4) นโยบายที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จ เพราะต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล หรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปอาจไม่เหมาะสมต่างกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับความต้องการ ความเดือดร้อน ความจำเป็นเฉพาะหน้าของประชาชน

(5) ลักษณะเฉพาะของตัวนโยบายหรือโครงการมีส่วนกำหนดความยุ่งยาก สลับซับซ้อนหรือความเรียบง่ายในการนำไปปฏิบัติ เช่น โครงการพัฒนาชนบทจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานมากมายในหลายระดับ ทำให้เกิดความยากลำบากหรือความล่าช้ากว่าจะตัดสินใจได้

(6) เนื้อหาสาระของนโยบายหรือโครงการ มีส่วนกำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใด ควรจะรับผิดชอบดำเนินการ หน่วยงานเหล่านี้มีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การปฏิบัติมีผลออกมาแตกต่างกัน เพราะแต่ละหน่วยงานมีความสามารถและความพร้อมต่างกัน หรือบางหน่วยงานอาจได้รับความไว้วางใจจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ จึงได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยปฏิบัติ และอาจได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือเป็นพิเศษด้วย

(7) รูปแบบการนำเสนอเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการมีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น เป้าหมายได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือคลุมเครือ และได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ถ้าหากเป้าหมายชัดเจนและมีผู้ให้การสนับสนุนมาก การปฏิบัติมีโอกาสสำเร็จสูง เป็นต้น

2.4.2 สภาพแวดล้อม (Policy context)

สำหรับบริบทของนโยบาย หรือสภาพแวดล้อมและสังคมที่นโยบายหรือโครงการนั้นดำเนินการอยู่ หมายถึง สถานที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการ อันจะทำให้การปฏิบัติมีผลแตกต่างกัน รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้วางแผนระดับชาติ นักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มต่างๆ ในสังคม ผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้ที่ถูกกระทบกระเทือน ตลอดจนบรรดาข้าราชการทั้งในระดับกลางและระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจริง เพื่อให้นโยบายหรือโครงการนั้นๆ มีผลขึ้นมาก การวิเคราะห์นโยบายหรือโครงการจึงต้องมองเห็นถึงพลังหรือศักยภาพของแต่ละกลุ่มว่ามีอย่างไรบ้าง รวมถึงยุทธศาสตร์ที่แต่ละกลุ่มเลือกใช้เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน นอกจากนี้ อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ ยังประกอบด้วย

- (1) ความรู้ ความสามารถและความรับผิดชอบของหน่วยงานปฏิบัติ ในการทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการประสบความสำเร็จ โดยวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม
- (2) สภาพสังคมและการเมืองมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติแตกต่างกัน
- (3) อิทธิพลของนโยบายหรือโครงการข้างเคียงก็อาจมีผลต่อการนำเอานโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ เพราะแต่ละโครงการหรือนโยบายไม่ได้อยู่โดดเดี่ยวเป็นเอกเทศ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับโครงการหรือนโยบายอื่นๆ ด้วย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming)

งานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรต่อระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **จิตทวี ตงวาง**¹⁹ เรื่อง “ความพึงพอใจของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดภายใต้ระบบเกษตรแบบมีพันธสัญญาในจังหวัดห้วยพัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ผลการศึกษาของจิตทวีพบว่า การประกันราคาผลผลิตของบริษัทเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดต่อความพึงพอใจของเกษตรกรที่เข้าร่วมระบบเกษตรพันธสัญญา รองลงมา ได้แก่ การฝึกอบรมวิธีการปลูก การเก็บเกี่ยว และการดูแลรักษาของภาครัฐ การให้คำแนะนำ การแก้ไขปัญหาเฉพาะปลูกของบริษัท ความสะดวกสบายและความเหมาะสมของพื้นที่การนำเกษตรกรไปศึกษาดูงานจากที่อื่นๆ การเผยแพร่ข้อมูล และการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ การขนส่งผลผลิตของเกษตรกรไปถึงจุดรับซื้อที่มีความสะดวกสบาย การบริการของบริษัทโดยภาพรวม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นผลต่อเกษตรกรจะเข้าร่วมระบบเพิ่มขึ้น ขณะที่คุณภาพของเมล็ดพันธุ์และผลผลิตได้ตามมาตรฐาน ความเสี่ยงจากไฟธรรมชาติ และศัตรูพืช การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีของบริษัทการปฏิบัติตามสัญญา การจ่ายเงินค่าผลผลิตล่วงหน้า การส่งเสริมปัจจัยการผลิตของภาครัฐ โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นผลต่อเกษตรกรจะเข้าร่วมระบบเพิ่มขึ้นตามลำดับ

¹⁹ จิตทวี ตงวาง, “ความพึงพอใจของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดภายใต้ระบบเกษตรแบบมีพันธสัญญาในจังหวัดห้วยพัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), ง-จ.

นอกจากนี้งานวิจัยของ **ฐิติมา กาบบัว**²⁰ เรื่อง “ความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดหวานต่อระบบเกษตรพันธสัญญา ในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่าเกษตรกรให้ความเห็นว่าระบบเกษตรพันธสัญญาโดยรวมมีข้อดีอยู่ในระดับมาก ทั้งการรับประกันภัยและการบริการ การที่บริษัทคู่สัญญาจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรในรูปแบบสินเชื่อและมีบริการจัดส่งปัจจัยการผลิต การมีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอนและสามารถลดความแปรปรวนจากการรับประกันก่อนทำการเพาะปลูกการพัฒนาความรู้ของเกษตรกรในกรณีเกิดโรคระบาดจะได้รับความรู้ในการป้องกันกำจัดอย่างทันท่วงทีและมีตัวแทนบริษัทลงพื้นที่ตรวจสอบแปลงให้คำแนะนำแก่เกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ สำหรับข้อเสียของเกษตรพันธสัญญาเกษตรกรให้ความคิดเห็นว่ามีข้อเสียโดยรวมอยู่ในระดับมาก หากพิจารณาในประเด็นย่อย ประเด็นที่เกษตรกรมีความเห็นว่าเป็นข้อเสียในระดับมากที่สุดได้แก่ การที่เกษตรกรไม่สามารถเข้าร่วมกำหนดราคารับซื้อผลผลิตและไม่สามารถร่วมกำหนดข้อตกลงต่างๆในสัญญา สำหรับประเด็นที่เกษตรกรมีความเห็นว่าเกษตรพันธสัญญามีข้อเสียในระดับมาก ได้แก่การที่เกษตรกรไม่สามารถตรวจสอบการคั่งค้างของผลผลิตตกเกรด และไม่สามารถตรวจสอบมาตรฐานเครื่องชั่งน้ำหนักของบริษัท และงานวิจัยของ **ธัญญา ยะปะนัน**²¹ เรื่อง “ความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ปลูกผักบุงเงินต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์ภายใต้เกษตรพันธสัญญาของภาคเอกชน ในจังหวัดสุโขทัย” ผลการศึกษาความคิดเห็นของเกษตรกร พบว่าเกษตรกรมีความคิดเห็นในระดับปานกลางทั้งในด้านการบริการ ด้านผลตอบแทน และด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีความคิดเห็นด้วยมากในด้านการบริการเกี่ยวกับเรื่องบริษัทมีการแจ้งข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ หรือการนัดประชุมให้กับสมาชิกเกษตรกรอย่างทั่วถึง เจ้าหน้าที่ส่งเสริมหรือตัวแทน มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ผักบุงเงินเป็นอย่างดี มีความคิดเห็นด้านผลตอบแทนในระดับเห็นด้วยมากในประเด็น การปลูกผลิตเมล็ดพันธุ์ผักบุงเงินสามารถขายได้แน่นอน เพราะบริษัทจะต้องรับซื้อ และการทำสัญญากับบริษัทเป็นรายบุคคล ทำให้มีความมั่นใจทั้งในเรื่องของราคาและตลาดมากขึ้นและมีความคิดเห็นในระดับมากในประเด็นการใช้เครื่องจักรในการสี หรือนวดเมล็ดผักบุงเงิน มีผลทำให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศมากขึ้น เกษตรกรมีปัญหาและอุปสรรคโดยรวมในระดับปานกลางโดยมีประเด็นที่

²⁰ ฐิติมา กาบบัว, “ความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดหวานต่อระบบเกษตรพันธสัญญา ในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะวิทยาศาสตร์ (ธุรกิจเกษตร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), ง-จ.

²¹ ธัญญา ยะปะนัน, “ความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ปลูกผักบุงเงินต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์ภายใต้เกษตรพันธสัญญาของภาคเอกชน ในจังหวัดสุโขทัย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะวิทยาศาสตร์ สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2552), (3)-(4).

สำคัญ คือ การใช้สารเคมีในการปลูกผลิตเมล็ดพันธุ์ผักบ่งทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพเพิ่มมากขึ้น การขาดแรงงานที่ใช้ในการปลูก และการเก็บเกี่ยว สัญญาที่ทำระหว่างบริษัทฯ เกษตรกรมีข้อกำหนด และเงื่อนไขมากเกินไป โดยมีข้อเสนอแนะว่าต้องการให้บริษัทมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในการปลูกผลิตเมล็ดพันธุ์ผักบ่งที่ถูกต้องและวิธีการป้องกันฝุ่นละอองที่เกิดจากการสีและการนวดเมล็ดพันธุ์ผักบ่ง ต้องการให้หาเครื่องจักรในการเก็บเกี่ยวที่ช่วยลดปัญหาในการขาดแคลนแรงงาน และในการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญกันระหว่างเกษตรกรกับบริษัทควรให้มีความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย

งานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงประเด็นผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **วสันต์ ปวนปันวงศ์**²² เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเกษตรกรในการทำเกษตรแบบพันธสัญญาตามยุทธศาสตร์ ACMECS ในจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์” ผลการศึกษาของวสันต์พบว่า สภาพทางสังคมของเกษตรกร จังหวัดเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ ในช่วงก่อนและหลังการทำเกษตรแบบพันธสัญญาตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม (Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิม คือ ภายหลังจากเข้ามาของระบบเกษตรพันธสัญญาตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ACMECS ลักษณะของการทำเกษตรมีความแตกต่างไปจากเดิม เช่น มีการลงทุนทำการเกษตรที่สูงขึ้น มีการนำเข้าเทคโนโลยีและสารเคมีในการผลิต จำนวนผู้ประกอบการและพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น จากการขยายตัวของธุรกิจการทำเกษตรแบบพันธสัญญาดังกล่าวทำให้สภาพทางด้านสังคมของเกษตรกรในพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ลักษณะครอบครัวแบบแผนการดำเนินชีวิต ระบบค่านิยมความเชื่อ ลักษณะอาชีพ วิธีการผลิต และวิถีการบริโภค นอกจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมของเกษตรกรแบบพันธสัญญาตามยุทธศาสตร์ ACMECS แล้วการเข้ามาของระบบเกษตรแบบพันธสัญญานี้ยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรและคนในพื้นที่ ผลในด้านดี คือ การก่อให้เกิดการสร้างอาชีพและการกระจายรายได้ มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องการทำเกษตร และทำให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในหมู่บ้าน เช่น การสร้างถนน ส่วนผลกระทบในด้านลบ ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ลดลงและทรัพยากรดินเกิดความเสื่อมโทรม พบปัญหาเรื่องสุขภาพของเกษตรกร และการเกิดภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท

²² วสันต์ ปวนปันวงศ์, “การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเกษตรกรในการทำเกษตรแบบพันธสัญญาตามยุทธศาสตร์ ACMECS ในจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ (การเมืองและการปกครอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), ง-จ.

ของ **ชีวิน อริยะสุนทร**²³ ที่ทำการศึกษาเรื่อง “เกษตรพันธสัญญากับการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชน ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ ตำบลท้ายตลาด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี” โดยชีวินทำการศึกษาถึงรูปแบบการเลี้ยงไก่เนื้อแบบพันธสัญญาของเกษตรกรในชุมชนและเพื่อศึกษาการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชนที่มีต่อระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา จากผลการศึกษาของชีวินพบว่าความสัมพันธ์ในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างบริษัทกับเกษตรกร เป็นความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน โดยบริษัททุนเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่าเกษตรกรด้วยการควบคุมปัจจัยการผลิตและการตลาด แต่ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะตกอยู่ในระบบโครงสร้างที่เสียเปรียบ ขาดอำนาจต่อรองบริษัทแต่เกษตรกรก็ไม่ได้ยอมจำนนต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เกษตรกรมีความพยายามที่จะปรับวิถีชีวิต วิธีการผลิต และความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อที่จะอยู่รอดให้ได้ภายใต้การผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา

งานวิจัยที่มุ่งเสนอประเด็น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และเกษตรกร ได้แก่ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **ชัชรินทร์ ชัยดี**²⁴ เรื่อง “ระบบเกษตรพันธสัญญา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และกลยุทธ์การต่อรองของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อในโรงเรือนระบบปิด จังหวัดลพบุรี” ผลการศึกษาของชัชรินทร์พบว่า 1) การเติบโตของระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยเป็นผลมาจากการร่วมมือของรัฐและบริษัทธุรกิจการเกษตร เพื่อสะสมทุนจากแรงงานเกษตรกรในชนบทของประเทศในกรณีของการเลี้ยงไก่เนื้อในชุมชนท้ายตลาดพบว่า ระบบเกษตรพันธสัญญาได้สะท้อนให้เห็นอำนาจของรัฐและบริษัทธุรกิจการเกษตรในการควบคุมและกำกับการผลิตของเกษตรกร โดยการผนวกให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการกับบริษัทด้วยวิธีการโฆษณาชวนเชื่อ การสร้างสายสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่นและวิธีการอื่นๆ การดูดซับมูลค่าส่วนเกินในระหว่างการผลิตผ่านวิธีการแก้ข้อขัดแย้งพื้นที่และเวลาการผูกขาดปัจจัยการผลิตและควบคุมกระบวนการเลี้ยงไก่ของเกษตรกรให้ตรงกับความต้องการของตลาด รวมถึงการผลักภาระความเสี่ยงและการปฏิเสธความรับผิดชอบยิ่งกว่านั้น บริษัทธุรกิจการเกษตรยังเหนี่ยวรั้งเกษตรกรให้อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยวิธีการ

²³ ชีวิน อริยะสุนทร, “เกษตรพันธสัญญากับการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชน ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ ตำบลท้ายตลาด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), ง.

²⁴ ชัชรินทร์ ชัยดี, “ระบบเกษตรพันธสัญญา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และกลยุทธ์การต่อรองของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อในโรงเรือนระบบปิด จังหวัดลพบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2558), บทคัดย่อ.

อำนาจต้นทุนและปิดบังส่วนต่าง การสร้างวาทกรรมและการจัดอำนาจการต่อรองของเกษตรกร 2) เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาชุมชนท้ายตลาดต้องเผชิญกับความทุกข์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ในระหว่างการผลิต แต่พวกเขาได้พยายามดิ้นรนต่อสู้ด้วยการพัฒนากลยุทธ์การต่อรองต่างๆ ด้วยการต่อรองโดยตรง การประสานเอามาตรฐานการทำฟาร์มของบริษัทเข้ากับอำนาจที่ได้จาก ประสบการณ์การทำฟาร์มของพวกเขา การพูดจาเสียดสีเพื่อบอกเล่าถึงความทุกข์ยากของพวกเขา ตลอดจนการเข้าร่วมรณรงค์กับเครือข่ายผู้เดือดร้อนจากระบบเกษตรพันธสัญญา 3) ในเชิงการพัฒนา ท้องถิ่นงานวิจัยนี้ได้สนับสนุนให้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาจัดทำข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการ ต่อรองกับบริษัทธุรกิจการเกษตร รวมถึงการเผยแพร่ปัญหาและจัดทำข้อเสนอในเชิงนโยบายเพื่อ แก้ปัญหาในระยะยาว สรุปได้ว่า รัฐและบริษัทธุรกิจการเกษตรได้ร่วมมือกันตั้งเกษตรกรเข้าสู่ระบบ เกษตรพันธสัญญาเพื่อสะสมทุน โดยการใช้อำนาจในการควบคุมกำกับการผลิตของเกษตรกร ผ่านการ ผูกขาดปัจจัยการผลิตที่เกษตรกรไม่สามารถแสวงหาเองได้ ขณะที่เกษตรกรพยายามดิ้นรนต่อสู้ทุก วิถีทางทั้งการต่อรองโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผยภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม

งานวิจัยที่มุ่งเสนอประเด็นว่าปัจจุบันไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับควบคุม ระบบเกษตรพันธสัญญา และเกษตรกรได้รับความไม่เป็นธรรมจากสัญญาที่ทำระหว่างเกษตรกรกับ บริษัท ได้แก่ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **เขมชาติ ตนบุญ**²⁵ เรื่อง “คนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตร พันธสัญญา” เขมชาติทำการศึกษาความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนเลี้ยงไก่ กับบริษัทธุรกิจการเลี้ยงไก่ และสถานะทางกฎหมายของสัญญาการเลี้ยงไก่ภายใต้ระบบเกษตรพันธ สัญญา รวมถึงการศึกษารูปแบบลักษณะการต่อรองของคนเลี้ยงไก่ในระยะเกษตรพันธสัญญา ผู้ศึกษา ได้วิเคราะห์กลยุทธ์การต่อรองของคนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยการวิเคราะห์ผ่านกรณี การต่อรองของคนเลี้ยงไก่ เจ้าของฟาร์มเลี้ยงไก่ 6 ฟาร์มในพื้นที่ จังหวัดสิงห์บุรี ลพบุรี และระยอง และคนเลี้ยงไก่ในเครือข่ายผู้ประกอบการฟาร์มไก่เนื้อในระบบพันธสัญญา จากการศึกษาของเขมชาติ ชี้ให้เห็นว่า 1) คนเลี้ยงไก่มีสถานะที่เลื่อนไหลระหว่างผู้ผลิต แรงงานและผู้ประกอบการที่เป็นหุ้นส่วน กับบริษัท ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของคำว่า “เกษตรกร” ตามนัยยะความหมายทั่วไป แสดงให้เห็น ว่า การเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญาทำให้เกิดสถานะใหม่ทั้งด้านสัญญาและด้านขอบเขต ความหมายของคนเลี้ยงไก่ ซึ่งการนิยามความหมายตามลักษณะของคำว่า “เกษตรกร” อาจจะไม่ ครอบคลุมถึงสถานะใหม่ของคนเลี้ยงไก่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา 2) การเลี้ยงไก่ในระบบพันธ สัญญาในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเพียง

²⁵ เขมชาติ ตนบุญ, “คนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), จ-ฉ.

การปรับใช้กฎหมายนิติกรรมสัญญา กับสัญญาการเลี้ยงไก่ แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการในการปรับใช้กฎหมาย ทำให้เห็นว่า สัญญาการเลี้ยงไก่ไม่มีความสลับซับซ้อนของเงื่อนไขข้อสัญญาเกินกว่าขอบเขตการปรับใช้กฎหมายนิติกรรมสัญญา และหากพิจารณาลักษณะของสัญญาการเลี้ยงไก่ควบคู่กับลักษณะของเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เขมชาติยังพบว่า ไม่สามารถระบุได้ว่าสัญญาการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นเอกเทศสัญญาลักษณะใดได้อย่างชัดเจน เนื่องจากสัญญาการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญามีทั้งวัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขาย จำทำของ และจ้างแรงงานรวมกัน ซึ่งอาจสรุปเบื้องต้นได้ว่า สัญญาการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีวัตถุประสงค์แบบผสม 3) ปัจจัยที่ทำให้คนเลี้ยงไก่ต้องเข้าสู่กระบวนการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากความต้องการลดภาระความเสี่ยงในการผลิตและการตลาด การมีรายได้ที่แน่นอนชัดเจน รวมถึงการชักนำให้เห็นภาพของความสำเร็จในการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา ประกอบกับภาพลักษณ์องค์กรที่น่าเชื่อถือของบริษัทธุรกิจการเลี้ยงไก่ 4) การต่อรองของคนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองในเชิงประเด็นปัญหา โดยใช้การเจรจาต่อรองกับบริษัทธุรกิจการเลี้ยงไก่โดยตรงภายใต้เงื่อนไขสัญญาการเลี้ยงไก่ได้การใช้กลไกหน่วยงานภาครัฐ และการหาแนวร่วมเพื่อแสวงหาพื้นที่และสร้างองค์ความรู้ในการต่อรองกับบริษัท โดยมีเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลต่อการต่อรองของคนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา 6 ประการ คือ (1) เงื่อนไขสัญญาการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา (2) บริษัทธุรกิจการเลี้ยงไก่ และความสัมพันธ์ระหว่างคนเลี้ยงไก่อกับบริษัทภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (3) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา (4) ประสบการณ์ต่อรองของคนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา (5) ภาระหนี้สินของคนเลี้ยงไก่ และ (6) เครือข่ายภาคีคู่มิตรที่เข้ามาช่วยเหลือคนเลี้ยงไก่ เขมชาติได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ ในระยะเร่งด่วนต้องปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะการทำสัญญาการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา และให้มีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามากำกับดูแลการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ตลอดจนการส่งเสริมการรวมกลุ่มของคนเลี้ยงไก่และผู้ผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีพื้นที่ในการสื่อสารแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในส่วนระยะยาว ให้ตรากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีหลักการในการกำกับดูแลการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะการเมืองค์กรในการตรวจสอบการทำสัญญาและ

การบริหารสัญญา สอดคล้องกับวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **สุภากร ยอดประทุม**²⁶ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา” พบว่า ปัจจุบันไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะนำมาบังคับใช้กับการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาได้โดยตรง และขาดการกำกับดูแลจากภาครัฐอย่างจริงจัง จึงทำให้พบปัญหาหนี้ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร สุภากรยังเสนอว่าหากมีมาตรการทางกฎหมายในการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ และวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์**²⁷ ที่ทำการศึกษาเรื่อง “สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง : ศึกษากรณีเลี้ยงไก่เนื้อ” ผลการศึกษาของศรีภูพานพบว่า สัญญาเลี้ยงไก่เนื้อนี้มีสองรูปแบบ ได้แก่ แบบรับจ้างเลี้ยงและแบบประกันราคาต่างมีลักษณะทางกฎหมายเฉพาะและมีนิติสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนมากกว่าเอกเทศสัญญาจึงถือเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีวัตถุประสงค์แบบผสมซึ่งเป็นสัญญาไม่มีชื่อประเภทหนึ่งที่ต้องบังคับตามหลักทั่วไปเรื่องหนี้และนิติกรรมสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากหลักเสรีภาพในการทำสัญญาของบุคคลอาจขัดกับสภาพความเป็นจริง เพราะสัญญาที่ใช้เป็น “สัญญาสำเร็จรูป” ฝ่ายบริษัทกำหนดข้อสัญญาไว้เป็นการล่วงหน้า ขณะที่ฝ่ายเกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองเพื่อข้อแก้ไขสัญญา จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย พบว่าข้อสัญญาบางข้อมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือผลักรากมากเกินไปเกินสมควร เช่น ให้สิทธิบริษัทเลิกสัญญาฝ่ายเดียวเกษตรกรมีหน้าที่รับผิดชอบความเสียหายทั้งหมด เกษตรกรไม่มีสิทธิรู้วิธีการคำนวณราคาซึ่งกฎหมายให้ศาลมีดุลพินิจปรับลดให้มีผลได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี เช่นนี้เท่ากับว่าคู่สัญญาต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้กล่าวอ้างที่ส่วนใหญ่คือเกษตรกรและเกณฑ์การพิเคราะห์ว่าเพียงใดเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีย่อมเป็นไปตามภาวะอัตวิสัย (Subjective) ศรีภูพานให้ความเห็นอีกว่าควรมีกฎหมายเฉพาะบังคับเกี่ยวกับการทำสัญญาคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง โดยกำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาให้ชัดเจนสาระสำคัญที่ควรมีในสัญญา และควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่คู่สัญญา

²⁶ สุภากร ยอดประทุม, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), (4)-(5).

²⁷ ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์, “สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง : ศึกษากรณีเลี้ยงไก่เนื้อ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), ง.

2.5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

อภิรดี มีสัจย์²⁸ ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ไปปฏิบัติ : กรณีการศึกษาศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” ผลการวิจัยสรุปได้ว่าปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Context) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) อันได้แก่ลักษณะความยุ่งยากของนโยบายที่มุ่งแก้ไขได้ยาก เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนและยาก มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาอื่นๆ เป็นลูกโซ่ เช่น ปัญหาโครงสร้างสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม เศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและเจตคติของบุคคลเป็นการมุ่งหวังผลในระยะยาว ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายที่ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้รับยังขาดแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ครอบคลุม และแน่นอน รวมทั้งกฎกระทรวงที่ระบุบทบาทหน้าที่ของศูนย์ปฏิบัติการฯ เพิ่งประกาศใช้ (2 เมษายน 2553) จึงทำให้นโยบายในการปฏิบัติงานขาดความชัดเจน มีความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติ ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่สามารถยึดถือปฏิบัติได้อย่างเข้าใจ

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) พบว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ โดยจำแนกเป็นปัจจัยภายในของหน่วยงานระดับปฏิบัติและปัจจัยภายนอกต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนี้ 1) ปัจจัยภายในของหน่วยงานระดับปฏิบัติ อันได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายใต้สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ แม้ว่าจะสามารถทำได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะเกิดจากภายในหน่วยงานระดับปฏิบัติมีภาระหน้าที่ร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมทุกประเภทอยู่แล้ว แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คือความสามารถของหน่วยงาน พบว่าศูนย์ปฏิบัติยังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน เช่น โครงสร้างการทำงานตามภารกิจหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดในพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ชัดเจน บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังขาดประสบการณ์และความชำนาญ รวมทั้งต้องปฏิบัติงานหลายด้าน

²⁸ อภิรดี มีสัจย์, “การนำนโยบายคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ,” (ภาคินพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), (1).

ทำให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ขาดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 2) ประกอบกับปัจจัยภายนอกต่อการปฏิบัติตามนโยบาย พบว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ เกิดปัญหาและอุปสรรคมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการติดต่อสื่อสารภายนอกหน่วยงาน การขาดการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง การประสานงานภายนอกหน่วยงานระดับปฏิบัติยังเกิดความขัดแย้งในด้านการปฏิบัติ การมองปัญหาและทัศนคติที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงทำให้ขาดความร่วมมือซึ่งกันและกัน รวมทั้งได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของ **รณชิต พฤษกรกรม**²⁹ เรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” พบว่า 1) โรงเรียนระดับมัศึกษามีการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง 2) ภูมิภาคที่ตั้งและขนาดของโรงเรียนที่แตกต่างกันส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา โดยภาพรวมโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่าจะมีระดับการปฏิบัติ ที่มากกว่าโรงเรียนที่มีขนาดเล็กกว่า และโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตภาคกลางมีการปฏิบัติมากที่สุด ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการปฏิบัติน้อย โดยปัจจัยภายนอกองค์การที่สำคัญที่สุดในทั้งระดับโรงเรียนและระดับ สพม. คือ ด้านลักษณะและทรัพยากรนโยบาย และปัจจัยภายในองค์การที่สำคัญที่สุด คือ ด้านลักษณะผู้บริหารองค์การ 3) รณชิตได้เสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียนไว้ 2 ประการ คือ 1) จัดตั้งสำนักงานการจัดการความรู้ภายในหน่วยงานทั้งในระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน 2) จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการ ที่มุ่งเน้นการฝึกปฏิบัติและประเมินผลการอบรมจากชิ้นงานที่ได้ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะให้ สพม. และโรงเรียนปรับปรุงปัจจัยภายในองค์การให้เอื้อต่อการจัดการความรู้เพิ่มมากขึ้นในทุกด้าน

²⁹ รณชิต พฤษกรกรม, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน,”

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความ เป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), ง.

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของ **ธัญญภรณ์ เลาะห์เพ็ญแสง**³⁰ เรื่อง “การวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นและการนำเสนอกระบวนการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนสู่การปฏิบัติในโรงเรียน จากผลการวิจัยของธัญญภรณ์ สรุปลงได้ว่า 1) กระบวนการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนสู่การปฏิบัติที่พึงประสงค์ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) การวางแผน (2) การจัดสรรทรัพยากร (3) การพัฒนาบุคลากร/ฝึกอบรม (4) การนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ และ (5) การกำกับ ติดตาม ประเมินผล 2) ความต้องการจำเป็นสูงสุดในการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนไปปฏิบัติ (1) ด้านกระบวนการ คือ ขั้นตอนการพัฒนาบุคลากร/ฝึกอบรมและขั้นตอนการนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ รองลงมา คือ ขั้นตอนการกำกับ ติดตาม ประเมินผล โดยเฉพาะในประเด็นการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรและการกำหนดมาตรการแรงจูงใจอย่างชัดเจน (2) ด้านผลลัพธ์มีความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ครู/อาจารย์ โดยเฉพาะประเด็นการเผยแพร่ผลการวิจัยไปสู่สังคมในวงกว้างและการสร้างให้มีความสามารถทางการวิจัยเพิ่มขึ้น 3) การวิเคราะห์การถดถอยแบบเชิงชั้น พบว่า ตัวแปรทางการบริหารได้แก่ การจัดการองค์กร สมรรถนะองค์กรสามารถอธิบายความต้องการจำเป็นได้สูงสุด กระบวนการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนสู่การปฏิบัติในโรงเรียนควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารโรงเรียนและครูตลอดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 5 ขั้นตอน ด้วยการใช้กระบวนการ PDCA และสร้างความร่วมมือในการทำวิจัยด้วยการทำวิจัยร่วมกัน

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **กฤษณะ ยมคุปต์**³¹ เรื่อง “นโยบายเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ” กฤษณะได้ศึกษาปัญหาและความสำเร็จของการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ซึ่งผลการวิจัยของกฤษณะพบว่า 1) กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และนโยบายจัดหาหรือจัดสร้างระบบการระบายน้ำและป้องกันปัญหาน้ำท่วม 2)

³⁰ ธัญญภรณ์ เลาะห์เพ็ญแสง, “การวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นและการนำเสนอกระบวนการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนสู่การปฏิบัติในโรงเรียน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาวิธีวิทยาการศึกษา การศึกษา ภาควิชาวิจัยและจิตวิทยาการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), ง.

³¹ กฤษณะ ยมคุปต์, “นโยบายเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), ง.

กรุงเทพมหานครประสบปัญหาในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายการลดจำนวน การกำจัด การแปรรูปขยะเป็นพลังงานทดแทน และการส่งเสริมและรณรงค์ให้มีการรีไซเคิลนโยบายการฟื้นฟูลำน้ำเจ้าพระยาและคูคลองในกรุงเทพมหานครจำนวน 1,165 แห่ง ให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิม และประสบปัญหาอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการรณรงค์และประชาสัมพันธ์งานด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และปัญหาในการรณรงค์ให้ใช้พลังงานทางเลือก

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **หัสญา พิมพ์สระเกษ**³² เรื่อง “การนำนโยบายป้องกันและควบคุมไข้หวัดนกไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา” การวิจัยของหัสญามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกไปปฏิบัติในจังหวัดนครราชสีมาของผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในพื้นที่ โดยใช้กรอบแนวคิดที่ดัดแปลงมาจากทฤษฎีของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ แวน มีเตอร์ และคาร์ล อี แวน ฮอร์น กลุ่มตัวอย่างการวิจัยคือ ผู้ปฏิบัติงานป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้างเพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพข้าราชการในสังกัดกรมปศุสัตว์ ปศุสัตว์จังหวัดนครราชสีมา ปศุสัตว์อำเภอ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผสมผสานกับวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยการทำแบบสอบถาม จากนั้นนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงตรรกะและวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยของข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยด้านบุคลากรผู้นำนโยบายไปเป็นปัจจัยที่ส่งผลและมีความสำคัญในทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานอันดับหนึ่ง มีคะแนนเฉลี่ย 3.89 มีระดับคิดเห็นอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าปัจจัยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากที่สุด 2) รองลงมาคือปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย 3) ปัจจัยที่ได้คะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ปัจจัยทรัพยากร โดยมีคะแนนเฉลี่ย 2.81 มีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 4) หากวิเคราะห์ความสอดคล้องกันของผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค และการวิเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ และข้อมูลเชิงปริมาณ พบว่า มีความสอดคล้องกัน คือ ผู้ปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับ

³² หัสญา พิมพ์สระเกษ, “การนำนโยบายป้องกันและควบคุมไข้หวัดนกไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), ง.

ปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย และปัจจัยบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน จนกระทั่งสามารถขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ **กุศล รักษา**³³ เรื่อง “ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” เป็นการศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ โดยมีสมมุติฐาน ซึ่งตั้งขึ้นตามทฤษฎีว่าด้วยการปฏิบัตินโยบายว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ จากมากไปหาน้อย มีดังนี้ คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น (4) การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การศึกษาใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถาม นอกจากนั้นยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่มีทักษะและประสบการณ์ในโครงการผลการศึกษาพบว่าสมมุติฐานการวิจัยที่ระบุไว้ข้างต้นได้รับการยืนยันบางส่วน กล่าวคือ ปัจจัยทั้ง 6 ที่ระบุไว้สมมุติฐานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง และเมื่อนำค่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมาจัดเรียงลำดับตามความสำคัญมากน้อยของการส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการแล้วปรากฏผลที่แตกต่างจากสมมุติฐาน โดยมีความสัมพันธ์เรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังต่อไปนี้ คือ (1) การประชาสัมพันธ์ (2) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (3) สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ (4) การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล (5) การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน และ (6) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การศึกษาเรื่องนี้บ่งชี้ว่าทฤษฎีการปฏิบัตินโยบายสามารถนำมาใช้ในการอธิบายสภาพการณ์ของการปฏิบัตินโยบายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ค่อนข้างดี โดยมีรายละเอียดบางส่วนที่ต้องมีการตรวจสอบความเหมาะสมจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ ก่อนนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัตินโยบายของแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ

³³ กุศล รักษา “ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), บทคัดย่อ.

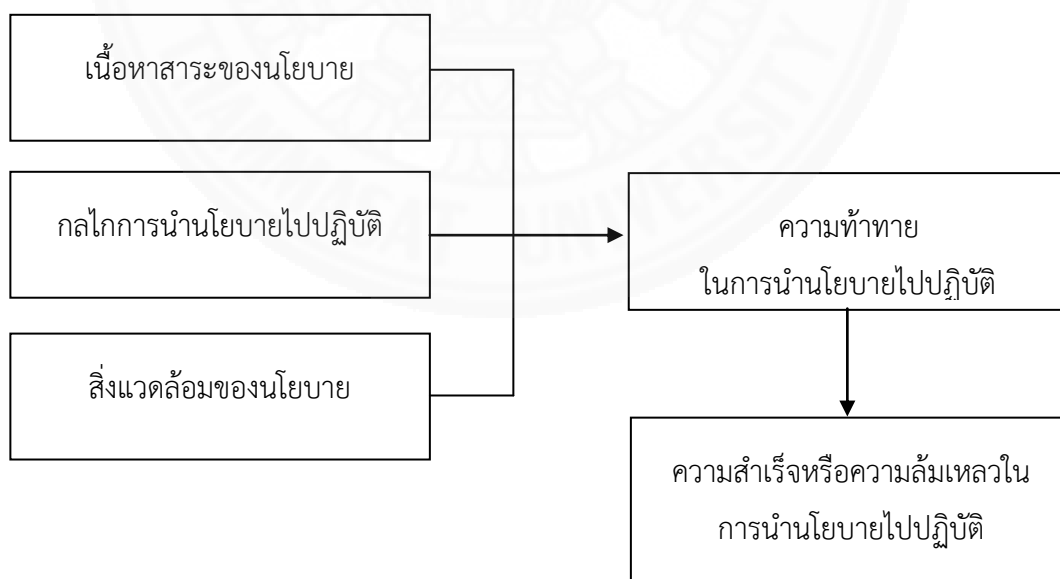
2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่อง “ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ” โดยผู้วิจัยได้อาศัยการปรับตัวแบบแนวคิดของ Marilee S Grindel และผสมผสานเพิ่มเติมมิติด้านการบริหารรัฐกิจ ด้วยการเพิ่มกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไป จึงพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งมีปัจจัยความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ประการประกอบด้วย

(1) เนื้อหาสาระของนโยบาย ต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาในระบบเกษตรพันธสัญญา สร้างประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม และไม่มีความกำกวมที่จะเป็นอุปสรรคให้หน่วยงานต้องตีความในการนำไปปฏิบัติ

(2) กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมและขีดความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

(3) สภาพแวดล้อมของนโยบาย ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ความต่อเนื่องทางการเมือง การเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาชน



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา, ผู้ศึกษา.

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รูปแบบการศึกษาเป็นการวิจัยกรณีศึกษา (Case Study) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) บุคคลสำคัญ ผลการวิจัยนำเสนอในลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนา (Description Research) โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 วิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

3.2 หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis)

หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของการศึกษานี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะ และกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษานี้ จำนวน 6 คน ได้แก่

3.3.1 กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2 คน

3.3.2 ข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3 คน

3.3.3 ภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวประเด็นเกษตรพันธสัญญา 1 คน

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัย 2 วิธี ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร และแหล่งข้อมูลบุคคล โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร

ผู้ศึกษาจะทบทวนเอกสารและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมถึงข้อมูลระบบเกษตรพันธสัญญา และนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เช่น การแก้ปัญหาสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารราชการ บทความทางวิชาการ หนังสือ รายงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข่าวจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์

3.4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured) สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (purposive random) โดยยึดคุณสมบัติที่สำคัญคือต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ หรือเป็นตัวแสดงนโยบาย (Policy Actor) ในกระบวนการกำหนดนโยบายของร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมรอบด้านอย่างครบถ้วน จำนวน 6 คน ดังนี้

- | | |
|--------------------------------|---|
| (1) นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ | ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ |
| (2) นายพนิต ธีรภาพวงศ์ | ที่ปรึกษากฎหมาย (นิติกรทรงคุณวุฒิ)
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง |
| (3) นายพีรพันธ์ คอทอง | ผู้ช่วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (4) นายสุคนธ์ คงกล่อม | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร |
| (5) นายรักศักดิ์ รักเดช | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร |
| (6) นายอุบล อยู่หว่า | เครือข่ายเกษตรกรกรมทางเลือก |

โดยกำหนดประเด็นคำถาม ดังนี้

(1) ที่มาและแนวคิดในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาพ.ศ. 2560 เกิดขึ้นได้อย่างไร ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นอย่างไร และทำไมรัฐบาลถึงให้ความสำคัญกับเรื่องนี้

(2) ปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลต่อการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาพ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ และมีข้อเสนอแนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างไร

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

3.5.1 การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary study)

ผู้วิจัยจะทำการค้นคว้าทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจากหนังสือทางวิชาการ ตำรา เอกสารที่เกี่ยวข้อง เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญา สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาระบบเกษตรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การผลักดันปัญหาระบบเกษตรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเข้าสู่การตัดสินใจของรัฐบาล การร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. จากเอกสารราชการ บทความทางวิชาการ รายงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข่าว และการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

3.5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ในการการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ประสานผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์ก่อนล่วงหน้าด้วยตนเอง โดยนัดหมายวัน เวลาที่แน่นอนสำหรับการสัมภาษณ์ และทำจดหมายขอความร่วมมือให้สัมภาษณ์พร้อมแนบแนวทางในการสัมภาษณ์ ซึ่งประกอบด้วยคำถามต่างๆ ที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ไปยังผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อเตรียมตัวล่วงหน้าก่อนการให้สัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยจึงทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นรายบุคคลโดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ หรือกรอบในการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (Opened Question) ที่ใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจและไม่เป็นการชี้นำ การสัมภาษณ์เป็นลักษณะการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตอบคำถามให้ได้อย่างอิสระ ครอบคลุมประเด็นให้ได้มากที่สุด และหากคำตอบที่ได้ยังไม่ชัดเจน

ตรงประเด็น ผู้วิจัยจะทำการซักถามเพิ่มเติม หรือหันเหความสนใจของผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้เข้าสู่ประเด็นที่ต้องการ โดยขณะสัมภาษณ์จะใช้เครื่องมือบันทึกเสียงไว้ จากนั้นผู้วิจัยจะทำการถอดเทป และสรุปข้อมูลที่ได้เพื่อนำไปตีความและวิเคราะห์ต่อไป

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในขั้นตอนการสรุปวิเคราะห์ข้อมูลและการรายงานผลนี้ ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งหมดมาตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นมีความถูกต้องน่าเชื่อถือ คือ ตรวจสอบข้อมูล (Data Triangulation) ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ โดยพิจารณาจาก เวลา สถานที่ และบุคคลที่ต่างกันแต่ได้ข้อมูลตรงกัน โดยผู้ศึกษาตรวจสอบข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด เมื่อได้ข้อมูลที่ถูกต้องแล้ว จะทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยแยกข้อมูลเป็นประเภท หรือตามหมวดหมู่ โดยศึกษาจะทำการวิเคราะห์ไปพร้อมกับการเก็บข้อมูลซึ่งจะทำให้ทราบว่ายังมีข้อมูลส่วนใดที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อปรับปรุงการเก็บข้อมูลต่อไป เมื่อทำการแยกประเภทและจัดหมวดหมู่แล้วเสร็จ จะทำการสังเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยงจากการตีความ โดยประเด็นที่สังเคราะห์นั้น ประกอบด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนได้ข้อสรุปการศึกษาครั้งนี้จากนั้นจะนำเสนอรายงานผลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description)

บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ในปัจจุบันมีการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อการผลิตสินค้าทางการเกษตรกันอย่างแพร่หลาย แม้จะช่วยให้เกษตรกรมีตลาดรับซื้อผลผลิตที่แน่นอน และผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณตามที่ต้องการ แต่สัญญาดังกล่าวมีความซับซ้อนและยุ่งยากในการวิเคราะห์หาต้นทุนการดำเนินการและความคุ้มค่า ส่งผลให้เกษตรกรต้องรับความเสี่ยงในการดำเนินการตามสัญญา และยังทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา อันส่งผลเสียต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรและระบบการผลิตสินค้าการเกษตรของประเทศ โดยที่ผ่านมาไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานใดเข้ามาดูแลเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งได้มีการตรา “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560” ขึ้นทำให้เกิดหน่วยงานใหม่และกลไกการจัดการขึ้นมากำกับดูแลและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทย ในบทที่ 4 ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการวิจัยอธิบายถึงความท้าทายซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบาย “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560” ไปปฏิบัติ เพื่อตอบคำถามวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย และพิสูจน์สมมติฐานการวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการสืบค้นข้อมูลในเชิงเอกสาร มีรายละเอียดดังนี้

ความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย เป็นการทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้เป็นจริงขึ้นมา นโยบายสาธารณะสามารถกำหนดออกมาได้ในหลายรูปแบบตามบริบทการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น กฎหมาย แผนงาน หรือโครงการ เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นรูปธรรมชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง สำหรับ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560” เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาาระบบเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทย โดยได้ตราเป็นกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2560 เป็นต้นไป ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายในการกำกับดูแลระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้สามารถสรุปรายละเอียดสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้เป็น 6 ประเด็น คือ

(1) การกำหนดบทนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ให้หมายถึงระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตรหรือวิสาหกิจชุมชน โดยผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตด้วย

(2) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแผน กำหนดรูปแบบของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา เสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้ตราหรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญารวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญา

(3) ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องจัดแจ้งการประกอบธุรกิจหรือการเลิกประกอบธุรกิจต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรและเปิดเผยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

(4) การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องทำเอกสารสำหรับการชี้ชวนและร่างสัญญาให้เกษตรกรทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนทำสัญญา และต้องส่งสำเนาเอกสารให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อใช้เป็นเอกสารในการตรวจสอบซึ่งสัญญาดังกล่าวต้องจัดทำเป็นหนังสือ ใช้ข้อความภาษาไทยที่เข้าใจง่าย รวมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดที่อย่างน้อยต้องมีเนื้อหาสาระในสัญญาเพื่อให้คู่สัญญาได้รับทราบข้อมูลสำคัญที่จำเป็นและมีข้อมูลในสัญญาที่สมบูรณ์ในทางปฏิบัติ รวมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาในการประกาศกำหนดแบบของสัญญา ในกรณีที่การทำสัญญาอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดให้ข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่เข้าข่ายมีสาระในลักษณะเลือกปฏิบัติ หรือการให้ใช้สิทธิตามกฎหมายโดยไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม มีผลทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าสมควร ให้ไม่มีผลใช้บังคับ

(5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาล โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด ทั้งนี้ จะมีมาตรการคุ้มครองระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยห้ามมิให้คู่สัญญาชะลอ ระวัง หรือยุติการปฏิบัติตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย กระทำการใด ๆ ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายได้รับความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงแล้ว หรือทำข้อตกลงเพิ่มเติม

หรือแก้ไขสัญญาเพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับความเสี่ยงภัย รับภาระ หรือมีหน้าที่เพิ่มเติมโดยไม่มีค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม

(6) บทกำหนดโทษปรับในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ กรณีผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรไม่แจ้งการประกอบธุรกิจ ไม่แจ้งการยกเลิกการประกอบธุรกิจ ไม่จัดทำเอกสารและร่างสัญญาให้เกษตรกรทราบก่อนการทำสัญญา หรือไม่ส่งสำเนาเอกสารให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีคู่สัญญาชะลอ ระวัง หรือยุติการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงแล้วในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

โดยกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายซึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการมีพระราชบัญญัตินี้ และเป็นทิศทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ

(1) ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรมอย่างยั่งยืน มีกฎหมายรองรับและคุ้มครองการทำสัญญา สร้างความร่วมมือและพัฒนาศักยภาพในการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตร ระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเกษตรกรจะได้รับความคุ้มครองในการทำสัญญา กระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงด้านการตลาด มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่มีมาตรฐานไปยังเกษตรกร ส่งผลต่อการสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ของเกษตรกร ขณะที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรสามารถประกอบธุรกิจได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้สร้างความเข้มแข็งในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศได้อย่างยั่งยืน

(2) คุ้มครองคู่สัญญาในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ป้องกันปัญหาการโฆษณาชวนเชื่อและชี้ชวนเกินจริง ข้อสัญญามีความชัดเจน โปร่งใส และคุ้มครองคู่สัญญาในกรณีป้องกันไม่ให้เกิดสัญญาที่มีสาระในลักษณะเลือกปฏิบัติ หรือการให้ใช้สิทธิตามกฎหมายโดยไม่สุจริต และไม่เป็นธรรมทำคู่สัญญา ทำให้คู่สัญญารับภาระเกินกว่าสมควร

(3) ลดความขัดแย้งที่เกิดจากการทำสัญญาและลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้การแก้ปัญหามีความรวดเร็วและยืดหยุ่นกว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทในศาล รวมทั้งมีมาตรการคุ้มครองคู่สัญญาระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จะเห็นได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาระบบเกษตรพันธสัญญาของรัฐบาลที่ตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นการรับรองการใช้นโยบายโดยผ่านสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institute) ทำให้เกิดความชอบธรรมและสร้างการยอมรับในหลักการและเนื้อหาของนโยบายให้กับบุคคลหรือหน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามนโยบายนี้ต่อไป เป้าหมายของนโยบายนี้มีความชัดเจนในการสร้างการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้ดียิ่งขึ้น คุ้มครองคู่สัญญาในระบบเกษตรพันธ

สัญญาให้เกิดความเป็นธรรม และลดความขัดแย้งรวมทั้งคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นความหวังของเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญา เพราะที่ผ่านมาเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ ให้ได้รับความลำบากเดือดร้อนจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญมากและท้าทายหน่วยงานที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถ้าหากไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมาย นโยบายก็จะไร้คุณค่าไม่มีความหมาย ผู้ศึกษาจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อค้นหาความท้าทายซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วนตามกรอบแนวคิดในการศึกษา คือ ส่วนเนื้อหาสาระของนโยบาย ส่วนกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่วนสภาพแวดล้อมของนโยบาย

4.1 เนื้อหาสาระของนโยบาย (Content of Policy)

ความชัดเจนของนโยบายเป็นปัจจัยมีความสำคัญอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างชัดเจน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ต้องการความ และสามารถตอบสนองแก้ไขปัญหา จากการศึกษาเหตุผลในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายของนโยบาย และเนื้อหาของนโยบาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 และทำการวิเคราะห์หาความท้าทายในการนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติ ในส่วนเนื้อหาสาระของนโยบาย พบประเด็นความท้าทาย ดังนี้

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 จากข้อความที่ว่า “ระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ทำให้การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรน้อยกว่าสิบคน และการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดบทนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ให้ระบุเฉพาะ “การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ซึ่งแคบกว่าความประสงค์ของนโยบายที่ต้องการจะควบคุมระบบเกษตรพันธสัญญาโดยรวม อาจทำให้เป็นช่องทางให้

ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรบางรายกระทำการแบ่งสัญญาหรือวิธีการอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“นิยามการคุ้มครอง 10 คนขึ้นไป ผู้ประกอบการสามารถใช้เป็นช่องทางเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้การควบคุมดูแลสัญญาให้มีความเป็นธรรมของหน่วยงานผู้ปฏิบัติเป็นไปได้ยาก”

“ช่องว่างที่สำคัญของกฎหมายนี้คือ เกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลไม่สามารถเข้าสู่ความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ได้มีเพียงเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา เพราะส่วนใหญ่เกษตรกรในปัจจุบันมีการจดทะเบียนรวมตัวกันกันเป็นนิติบุคคล ถึงแม้นิติบุคคลจะมีความสามารถที่มากกว่าเกษตรกรรายย่อยแต่ก็ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้อยู่ดี”

จากการวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ทำให้พบช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้พระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาได้ครอบคลุมครบถ้วน ทั้งนี้การกำหนดบทนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ให้เพียงเฉพาะบางส่วนของในการทำสัญญาในระบบเกษตรสัญญาทั้งหมด นั้นเพราะพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงการทำสัญญาของเอกชน รัฐจึงต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังโดยคำนึงถึงหลักการเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องวางบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมและเลือกที่จะไม่ควบคุมแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือหากต้องการก็ทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (Minimum State) โดยรัฐจะปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ เพื่อให้เอกชนเกิดความมั่นใจในการดำเนินธุรกิจ ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ประเทศซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ระหว่างกันโดยเสรี โดยคำนึงถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (The Autonomy of the Will-Private Autonomy) ซึ่งเป็นหลักที่บุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างเต็มที่ ดังนั้นรัฐจึงกำหนดนโยบายแทรกแซงการทำสัญญาตามระบบเกษตรพันธสัญญาเพียงบางส่วนเฉพาะเท่าที่จำเป็น ดังคำสัมภาษณ์

“คนที่ร่างกฎหมายขึ้นมาเชื่อในเรื่องของศักดิ์สิทธิ์ในการทำเจตนาของคู่สัญญา คือเป็นเรื่องที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงให้น้อยที่สุด ยกเว้นว่าจะมีคู่สัญญามากขึ้น เช่น 10 ราย ซึ่งไม่แน่ใจเหมือนกันว่า 10 รายนี้มาจากไหน รัฐก็จะเข้าไปดูแลจัดการสักหน่อย”

“ในกรณีนี้จะสอดคล้องกับหลักศักดิ์สิทธิ์ในการทำเจตนา ซึ่งไม่ต้องการให้รัฐไปยุ่งกับการแสดงเจตนาทำสัญญาระหว่างกันมากเกินไป ให้อยู่เฉพาะที่จำเป็น เพราะฉะนั้นบุคคลธรรมดาที่คุ้มครองได้ แต่ถ้าเป็นนิติบุคคลกับนิติบุคคลก็ไม่ต้องไปยุ่งกับเขา”

“ความเห็นของกฤษฎีกาที่มีมุมมองว่า การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนคน เดียวที่ทำสัญญากับบริษัทแห่งเดียว ไม่ใช่เรื่องที่ถูกต้อง ในขณะที่เดียวกันในพฤติกรรมการทำ สัญญาก็มักทำกับหลาย ๆ ฟาร์ม ในแง่ของภาคธุรกิจที่จะเลี้ยงกฎหมาย ก็จะไม่หาช่องเลี้ยง”

อย่างไรก็ตามผู้เห็นว่าความสัมพันธ์ของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่าง ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนฐานของความไม่เท่า เทียมกัน และเรียกร้องให้รัฐต้องเข้ามาจัดการเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือผู้ประกอบการ ธุรกิจทางการเกษตรมีความรอบรู้ทางกฎหมายที่ดีกว่ามีอำนาจทางเศรษฐกิจที่มากกว่าทำให้มีอำนาจ ต่อรองมากกว่าเกษตรกร สามารถวางข้อกำหนดเงื่อนไขต่างๆได้มากกว่า เกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรอง น้อยกว่ามักจะเสียเปรียบ การกระทำสัญญาอาจจะเกิดจากเหตุผลความจำเป็นบางประการ เกษตรกร ต้องรับภาระที่หนักกว่าคู่สัญญา ซึ่งทำให้เกิดสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และเป็นความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจและสังคม ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดนี้จึงพยายามจะผลักดันให้ตัดความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่ง ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ออกจากบทนิยามศัพท์ในขณะขั้นตอนการร่าง กฎหมาย เพื่อให้เกษตรกรเพียงรายเดียวก็สามารถทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาได้และได้รับความ คุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ดังคำสัมภาษณ์

“ควรจะคุ้มครองตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป อีกข้อหนึ่งคือ การไม่คุ้มครองเกษตรกรที่เป็น นิติบุคคล ซึ่งหลังจากนี้เชื่อว่าบริษัทจะผลักดันให้เกษตรกรจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ทั้งในรูปแบบ ห้างหุ้นส่วน บริษัท โดยเฉพาะฟาร์มใหญ่ที่ทำสัญญากับบริษัทอยู่แล้ว ซึ่งในแง่ดีก็อาจมีเรื่องการทำ บัญชีรายรับรายจ่ายและหักลดหย่อนภาษีได้ แต่ในอีกมุมหนึ่ง คือเกษตรกรตัวเล็กตัวน้อยก็จะถูก ผลักดันให้เข้าไปอยู่ในโครงสร้างการเป็นนิติบุคคลด้วย”

“ความสัมพันธ์ของระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรมและมีความ แตกต่างกันมากเพราะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทข้ามชาติกับเกษตรกร”

ดังนั้นการสร้างการคุ้มครองให้กับเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้ได้มากที่สุด และตรงตามเป้าหมายของนโยบายจึงสร้างความท้าทายในการพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติ ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย สำนักงาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำเป็นต้องหาแนวทางลดช่องว่างของกฎหมาย ด้วยการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดให้การทำสัญญาการผลิตผลและบริการทางการเกษตรระหว่าง ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่ถึงสิบรายแต่ไม่ น้อยกว่าสองรายขึ้นไปเป็นการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ตามวรรคท้ายของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้การทำสัญญาการผลิตผลและบริการทางการเกษตรระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพ

เกษตรกรรมไม่ถึงสิบรายแต่ไม่น้อยกว่าสองรายขึ้นไปประเภทใด ต้องนำระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ดังคำสัมภาษณ์

“มีการเพิ่มวรรคท้ายในส่วนของการคุ้มครอง 10 รายขึ้นมาว่า ในกรณีจำเป็น สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมา ซึ่งเป็นการพยายามปิดช่องว่างในส่วนของการคุ้มครอง 10 ราย แต่ก็มีข้อจำกัดว่า ต้อง 2 รายขึ้นไป ซึ่งหากวิเคราะห์ว่า 10 รายนั้นเป็นปัญหา ก็ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ยืดหยุ่นมากขึ้นด้วยการให้อำนาจฝ่ายบริหารประกาศพระราชกฤษฎีกาได้”

“ถ้ากฎหมายไม่ครอบคลุมก็ยากที่จะบังคับกำกับ แต่ก็ยังมีกฎหมายลูกที่จะปิดช่องว่างได้ ทั้งนี้ หากกฎหมายแม่มีปัญหาจริง ๆ ก็จะมีการแก้ไขกฎหมายในระยะต่อไป”

แต่อย่างไรก็ตามการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารนั้น อาจจะไม่เกิดขึ้นก็ได้ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและหน่วยงานไม่มีกลไกการนำไปปฏิบัติที่มีความพร้อมซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

4.2 กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้างกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ผ่านการจัดตั้งสององค์กรใหม่ในการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา คือ

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา กำหนดรูปแบบของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา รวมทั้งแก้ไขปัญหและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญา โดยคณะกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย อัยการสูงสุด ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นายกสภานายความ และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง จำนวนไม่เกินเก้าคน มาจากเกษตรกร สามคน ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร สามคน และผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านบริหารธุรกิจ เทคโนโลยีการเกษตร หรือ เศรษฐศาสตร์ จำนวนไม่เกินสามคน และให้ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ปลัดกระทรวงเกษตร

และสหกรณ์มอบหมายเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในสถาบันอุดมศึกษา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ในการเสนอแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางและติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา กำหนดรูปแบบสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาและส่งเสริมให้นำรูปแบบสัญญาดังกล่าวไปใช้ ส่งเสริมให้มีการทำประกันภัยในระบบเกษตรพันธสัญญา เป็นต้น จากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมานี้ เป็นคณะกรรมการที่มาทำหน้าที่กำหนดนโยบายจึงมีการตั้งให้ผู้บริหารระดับสูงของหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วม และที่น่าสนใจคือการแต่งตั้งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากต้องการให้มีส่วนในการชี้ขาดกรณีผลกระทบของระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การวินิจฉัยความเหมาะสม กรณีมลพิษที่เกิดจากการเลี้ยงปลาในกระชังเป็นเงื่อนไขในการการผิดสัญญา เป็นต้น การมีเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นการทำให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายมีความต้องการมุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการทำประกันภัยพืชผลซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในอนาคต การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานคณะกรรมการ อัยการสูงสุด และนายกสภาทนายความ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือเกษตรกรด้านกฎหมาย การมีส่วนร่วมของผู้แทนด้านต่างๆ ผ่านโครงสร้างคณะกรรมการชุดนี้จะส่งผลต่อการกำหนดแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติมักพบว่ากรรมการที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ มักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการประชุมของคณะกรรมการและจะส่งผู้แทนมาประชุมเสมอ ซึ่งผู้ที่มาประชุมอาจไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่สามารถแสดงความเห็นในประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่ในวาระให้พิจารณาได้ ดังนั้นกลไกการทำงานของคณะกรรมการจึงมีความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังคำสัมภาษณ์

“คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในเชิงนโยบาย จึงเป็นการตั้งคณะใหญ่ที่มีตัวแทนมาจากหลายภาคส่วน ไม่เช่นนั้น จะเกิดกรณีว่าทำงานไปแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่รู้”

“คนที่มาตัวแทนเกษตรกรก็ถือเป็นความเสี่ยงประการหนึ่ง จากประสบการณ์ คนที่มาเป็นคณะกรรมการชุดแรกจะกล้าหาญและพิทักษ์สิทธิเกษตรกร แต่เมื่อผ่านไปสักชุดที่ 2 ก็จะมีการลื้อบบี้ มีการผลักดัน จนทำงานไม่ได้ เพราะคณะกรรมการแบบนี้ รัฐบาลทุนจะรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวกัน และโดดเดี่ยวชาวบ้านไว้เสมอ โดยเฉพาะหากตัวแทนเกษตรกรไม่แข็งแรงทางความคิด ก็จะถูกทุนส่ง

ตัวแทนฝ่ายตัวเองเข้ามา ยิ่งถ้าไม่มีการตรวจสอบติดตามจากสังคม ก็ยิ่งยากที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาติได้อีกด้วย”

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

ภายหลังจากได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ใช้บังคับแล้วนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 512/2560 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 513/2560 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2560 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งคำสั่งทั้งสองฉบับนี้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีภารกิจที่สำคัญ อาทิ ดำเนินการเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและยกเลิกทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจของทางการเกษตร ดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา เผยแพร่ให้ความรู้และให้คำแนะนำแก่เกษตรกรในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาได้แบ่งโครงสร้างออกเป็น 4 กลุ่ม 1) ฝ่ายบริหารทั่วไป 2) กลุ่มกฎหมายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 3) กลุ่มพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา 4) กลุ่มทะเบียนและสารสนเทศ ซึ่งหน่วยงานที่ตั้งใหม่นี้มีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังคำสัมภาษณ์

“กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างเต็มที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้นมาใหม่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์”

“มีทั้งความพร้อมและความตั้งใจที่จะนำกฎหมายมาปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนการพัฒนาคน พัฒนาเครื่องมือ ให้มีความพร้อม จะเป็นเรื่องค่อยเป็นค่อยไป เพราะไม่สามารถนำงบประมาณลงมา ทุติย แต่ก็จะดูแลแต่ละกรณีอย่างเต็มที่ ซึ่งในช่วงแรกก็อาจใช้ระยะเวลาในการดูแลและจัดการนานหน่อย และเมื่อผ่านไปก็จะทำได้เร็วขึ้นและมากขึ้น ตามความชำนาญในการทำงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยสรุปคือ พร้อมทำงานทุกกรณี มีความตั้งใจที่จะทำงานอย่างเต็มที่ ต้องการรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างยิ่ง ส่วนข้อบัญญัติจะสอดคล้องหรือไม่กับกำลังพล ก็เป็นเรื่องที่ต้องพัฒนากันไป”

อย่างไรก็ดีเมื่อวิเคราะห์ถึงความท้าทายในด้านกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้พบความท้าทายใน 4 ประเด็น คือ 1) การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด 2) กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดความเป็นธรรม 3) การบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ และ 4) การประชาสัมพันธ์

เป้าหมาย สำคัญ และรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ ไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 4 เรื่องนี้ เป็นความท้าทายของที่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญา ต้องดำเนินการให้ได้ตามที่เป้าหมายของพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เพราะหากเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่สำเร็จหรือมีข้อผิดพลาดจะทำให้การแก้ปัญหาาระบบเกษตรพันธสัญญาไม่สำเร็จไปด้วย ความสำเร็จของภารกิจที่หน่วยงานได้รับจึงสำคัญอย่างยิ่งต่อเป้าหมายของนโยบาย และเป็นความท้าทายที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง

การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (120 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 23 กันยายน 2560) เพื่อให้หน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติได้มีเครื่องมือและแนวทางในการดำเนินการ เนื่องจากเนื้อหาในพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติไว้ การจัดทำอนุบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดความสับสน และคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทำการศึกษาค้นคว้าว่าต้องมีการอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องจำนวน 16 เรื่อง ดังคำสัมภาษณ์

“กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งจัดทำกฎหมายอนุบัญญัติต่างๆ ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนี้มีเพียงพอที่จะลงไปดูถึงสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม และทำให้เกษตรกรพันธสัญญาทั้งหมดเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลที่รัฐกำกับดูแล”

“อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้ง 16 เรื่อง มีการเขียนว่าให้ออกได้เมื่อมีความจำเป็น เพราะฉะนั้น หลัง 120 วันทีประกาศใช้ ก็จะมีอนุบัญญัติที่จะประกาศเพียง 10 เรื่อง ซึ่งได้ยกเว้นพร้อมที่จะเข้าสู่การถ่วงดุลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำสัญญาเกษตรพันธสัญญา และพร้อมจะเสนอต่อคณะกรรมการชุดใหญ่ที่จะเริ่มทำงานในวันที่ 23 กันยายน ซึ่งเป็นระยะหลัง 120 วันที่ พรบ.ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา”

(2) กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่กรณีให้เกิดความพึงพอใจและรู้ว่าตนเป็นฝ่ายชนะทั้งสองฝ่ายอันจะนำมาซึ่งความสงบสุขและไม่เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือได้ว่าเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร ซึ่งรัฐเองก็ได้มองเห็นความสำคัญนี้ และได้บัญญัติกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาาระบบ

เกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไว้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาล โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด ทั้งนี้ จะมีมาตรการคุ้มครองระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยห้ามมิให้คู่สัญญาชะลอ ระวัง หรือยุติการปฏิบัติตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย กระทำการใดๆ ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายได้รับความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงแล้ว หรือทำข้อตกลงเพิ่มเติมหรือแก้ไขสัญญาเพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับความเสี่ยงภัย ภาระ หรือมีหน้าที่เพิ่มเติมโดยไม่มีค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยมุ่งหวังผลเพื่อให้การระงับข้อพิพาทสามารถยุติกันได้ในระดับจังหวัดโดยมิต้องนำการผิดข้อตกลงไปกล่าวฟ้องร้องต่อศาลกันอีก อันจะทำให้เป็นคดีที่รกรงศาลอีกด้วย ดังคำสัมภาษณ์

“การไกล่เกลี่ยคู่ขัดแย้ง จะต้องมีคนที่เราเรียกว่าคนกลางเข้ามา ซึ่งในมุมมองนี้ กลุ่มข้าราชการก็คือคนกลาง เพราะไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงผลประโยชน์โดยตรงกับกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มนายทุน อันที่จริงก็มีคนคิดในเชิงอนุญาโตตุลาการที่ให้กลุ่มทุน กลุ่มเกษตรกรเข้ามาไกล่เกลี่ย แต่ก็มีข้อกังขาว่าแล้วจะมีการยอมรับแค่ไหน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้ข้าราชการเป็นคนกลาง”

“ทุกภาคส่วนต้องเข้าใจเจตนารมณ์ตลอดจนเครื่องมือวิธีการที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้ได้ ซึ่งก็ไม่มีก็อย่าง เช่น หากเกิดข้อพิพาทหรือสัญญาไม่เป็นธรรม หน่วยงานผู้ปฏิบัติก็จะต้องเรียกมาไกล่เกลี่ย ซึ่งตัวเครื่องมือการไกล่เกลี่ยก็ไม่ได้บังคับให้ต้องยอมตาม หากไกล่เกลี่ยไม่ได้ สุดท้ายก็ต้องฟ้องศาลต่อ”

“การไกล่เกลี่ยด้วยการเรียกคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายมาเจรจา หากยอมกันไม่ได้ ก็นำไปสู่ชั้นศาล ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ก็อาจจะช่วยในฐานะที่ว่าเกษตรกรเป็นผู้ลำบาก เช่น ช่วยส่งเรื่องไปให้สหภาพนายควม ส่งเรื่องไปให้ศาล แต่เกษตรกรก็ต้องเข้าใจว่า ตัวเองก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องการขึ้นศาล การมีทนาย และผลของคำพิพากษาด้วยตัวเอง”

(3) การบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่

นับครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการจัดเก็บข้อมูลการทำสัญญาตามระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นทางการ ดังนั้นรัฐจึงต้องมีฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพรองรับการใช้งาน การเก็บรวบรวมข้อมูลและการค้นหาเพื่อนำไปใช้งาน อาทิ ระบบทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร ระบบจัดเก็บเอกสารการขึ้นและสัญญาของเกษตรกรเพื่อใช้เป็นเอกสารในการตรวจสอบ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย การจัดทำเว็บไซต์ และการจัดทำ

ฐานข้อมูล เพราะหากไม่มีระบบการบริหารจัดข้อมูลขนาดใหญ่จะเกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ ดังคำสัมภาษณ์

“จะเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการจัดเก็บข้อมูลการทำสัญญาตามระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นทางการ”

“ตอนนี้อยู่ระหว่างการออกแบบระบบ ซึ่งตั้งใจว่าจะให้เป็นระบบ Digital และมีลักษณะเป็น e-service ซึ่งจะให้ทางศูนย์เทคโนโลยี ของกระทรวงเป็นคนออกแบบให้ ซึ่งจะเชื่อมต่อไปสำนักงานเกษตรจังหวัดต่อไป”

(4) การประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติ

การประชาสัมพันธ์ เป้าหมาย สำคัญ และรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ ไปสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปปฏิบัติ ให้เข้าถึงเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจ การเกษตรได้รับทราบวิธีการขั้นตอนการทำสัญญาตามระบบเกษตรพันธสัญญา การเจรจาใกล้เคียง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ทั้งนี้ในระยะแรกก่อนที่อนุบัญญัติจะประกาศใช้ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีการสร้างการรับรู้ทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงกว้างถึงประเด็นภาพรวม เช่น เจตนารมณ์ของกฎหมายคืออะไร กฎหมายฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อสังคม เกษตรกร ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปอย่างไร สิทธิที่พึงมีพึงได้ของเกษตรกรคืออะไร จะเตรียมตัวและปฏิบัติอย่างไรบ้าง และจะสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายได้อย่างไร โดยกระทรวงเกษตรจะสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ก่อน แม้จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ในส่วนตัวความชัดเจนเรื่องระเบียบวิธีขั้นตอน เช่น ถ้ามีข้อพิพาทจะต้องทำอย่างไร ดังนั้นการประชาสัมพันธ์ เป้าหมาย สำคัญ และรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ให้ประสบความสำเร็จจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายของพระราชบัญญัตินี้ เพราะหากเกษตรกรไม่ทราบถึงพระราชบัญญัตินี้แล้วอาจทำให้ไม่เข้าถึงการคุ้มครอง หรือถ้าทำผิดก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายใหม่กำหนดด้วย ดังคำสัมภาษณ์

“ควรเร่งชี้แจงให้เกษตรกรได้เข้าใจเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น และเป็นการชี้แจงโดยทั่วไป”

“การรับรู้ของเกษตรกรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นสำคัญต่อความสำเร็จของกฎหมายนี้ หากเกษตรกรไม่ทราบถึงพระราชบัญญัตินี้แล้วอาจทำให้ไม่เข้าถึงการคุ้มครอง หรือถ้าทำผิดก็ต้องรับโทษด้วย”

“ในระยะแรกก่อนที่อนุบัญญัติจะประกาศใช้ ก็จะมีการสร้างการรับรู้ทำความเข้าใจในวงกว้างในประเด็นภาพรวม เช่น กฎหมายฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อสังคม เกษตรกร ภาคธุรกิจและประชาชนทั่วไปอย่างไร สิทธิที่พึงมีพึงได้ของเกษตรกรคืออะไร จะเตรียมตัวและปฏิบัติอย่างไรบ้าง เจตนารมณ์ของกฎหมายคืออะไร และจะสร้างความเป็นธรรมได้อย่างไร โดยกระทรวงเกษตรจะเป็น

ด้านหน้าที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ก่อน เพราะเรื่องนี้แม้จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ไม่ใช่เรื่องใหม่ของโลก แต่ในส่วนของความชัดเจนเรื่องระเบียบวิธีขั้นตอน เช่น ถ้ามีข้อพิพาทจะต้องทำอย่างไร ก็ต้องรอให้กฎหมายประกาศครบ 120 วัน และมีการประกาศใช้ฉบับบัญญัติก่อน ไม่สามารถพูดให้ความรู้ได้โดยไม่มีข้อกฎหมายรองรับ และอาจต้องแก้ข้อมูลย้อนหลัง หากที่ประชาสัมพันธ์ไปไม่สอดคล้องกับฉบับบัญญัติที่ประกาศออกมา”

4.3 สภาพแวดล้อมของนโยบาย (context of Implementation)

สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะจะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้ศึกษามุ่งให้ความสำคัญไปที่สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปกติแล้วในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะพิจารณาถึงผลกระทบที่กลุ่มตนจะได้รับและจะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ โดยกลุ่มผลประโยชน์หลักที่สำคัญสำหรับนโยบายระบบเกษตรพันธสัญญา นั้น จะมีกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรายย่อยและภาคประชาชน กลุ่มผู้ประกอบการกิจการเกษตร กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่จะได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 2 กลุ่มสำคัญ คือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งหมายถึงผู้ประกอบการอาชีพเป็นเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาและกลุ่มผู้ประกอบการกิจการเกษตรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญในแง่การมีทุนในการประกอบกิจการเกษตรที่เข้มแข็ง มีการจัดองค์กรในการทำงานอย่างเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในทางด้านกิจการเกษตร และมีความชำนาญในการแสวงหากำไรจากประสบการณ์การทำธุรกิจการเกษตรอย่างมีขั้นตอนและแบบแผนอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ในรัฐบาลชุดปัจจุบันมีการดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “ประชารัฐ” ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนขนาดใหญ่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐได้ ด้วยลักษณะเช่นนี้ กลุ่มผู้ประกอบการกิจการเกษตรจึงกลายเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลที่สำคัญในนโยบายส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

ที่ผ่านมามีการเรียกร้องของภาคประชาชนและเกษตรกรในประเด็นปัญหาเกษตรพันธสัญญาอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2555 ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อขอให้หาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกษตรพันธสัญญาให้กับภาคประชาชน เป็นต้น การผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นชัยชนะของภาคประชาชน

นโยบายพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 จะประสบความสำเร็จต้องได้รับการยอมรับทางการเมือง การยอมรับคือ มีผู้สนับสนุนจำนวนมากและมีคุณภาพมากพอต้องรู้จักสร้างการสนับสนุนให้กับนโยบาย นโยบายที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันอาจจะถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ความต่อเนื่องจึงเป็นสิ่งสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และเป็นความท้าทายของนโยบายพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากบทที่ 4 ซึ่งผู้ศึกษาได้อธิบายความท้าทายซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติแล้วนั้น ในบทที่ 5 นี้จะมีความเชื่อมโยงเนื้อหาเกี่ยวกับบทอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว เช่น วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดในการศึกษา วิธีการวิจัย ผลการวิจัย เป็นต้น โดยเนื้อหาในบทนี้ จะนำเสนอประเด็นหลัก ประกอบไปด้วย สรุปผลการวิจัย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาทำให้สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ที่ว่าเพื่อศึกษาความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้ศึกษาแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มอดีตกรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ.2560 จำนวน 2 ท่าน 2) กลุ่มเกษตรกร จำนวน 1 ท่าน และ 3) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจำนวน 3 ท่าน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 6 ท่าน จากนั้นผู้ศึกษาได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและสรุปประเด็นตามกรอบแนวคิดในการศึกษา พบว่าความท้าทายในการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ มีดังนี้ผลการศึกษาพบว่า การนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

(1) ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย การกำหนดบทนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ให้หมายถึงเฉพาะ “การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ซึ่งแคบกว่าเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการจะควบคุมระบบเกษตรพันธสัญญาโดยรวม อาจทำให้เป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรบางรายกระทำการแบ่งสัญญาหรือวิธีการอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ด้านกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบความท้าทายในสี่ประเด็น คือ ประเด็นแรก การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่สอง การกำหนดกลไกการใกล้ชิดข้อพิพาทให้เกิดความ

เป็นธรรม ประเด็นที่สามการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ และประเด็นสุดท้ายการประชาสัมพันธ์ เป้าหมาย สำคัญ และรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

(3) ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ความท้าทายจากความต้องการของนโยบายของภาคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) เกษตรกรควรรวมกลุ่มกันหรือการสร้างเครือข่ายเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีขนาดใหญ่เพื่อเสริมอำนาจการสร้างพลังต่อรองของตนในการต่อรองกับนายทุนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรเป็นอิสระจากกลุ่มนายทุนได้บ้าง และกำกับให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรดำเนินการตามสัญญาโดยเคร่งครัด เช่น การตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต การกำหนดมาตรฐานการผลิต การเก็บเกี่ยวและการขนส่งผลผลิต เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลควรส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตร หรือวิสาหกิจชุมชน ซึ่งทำให้เกษตรกรสามารถมั่นใจว่าได้ประโยชน์ความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 และการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตร หรือวิสาหกิจชุมชนยังทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์ในด้านอื่นๆ เช่น เงินทุนที่ดอกเบี้ยถูกกว่าทั่วไป หรือได้รับการช่วยเหลืออื่นๆผ่านมาตรการของทางรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเกษตรกรมากกว่าการเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาแบบเกษตรกรรายย่อย และที่สำคัญยังจะเป็นการช่วยลดปัญหาอื่นๆที่รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรอีก เช่น ปัญหาหนี้สินเกษตรกร เป็นต้น

(2) รัฐบาลควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญารวมกลุ่มกันเป็นสมาคมผู้ประกอบการเกษตรพันธสัญญา เพื่อเป็นตัวแทนในการให้ความเห็นของผู้ประกอบการต่อรัฐบาลในการกำกับควบคุม และแก้ไขปัญหาธุรกิจเกษตรพันธสัญญา นอกจากนี้การจัดตั้งสมาคมยังให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของธุรกิจเกษตรพันธสัญญา เป็นหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพ พันธุ์พืช/สัตว์ อาหาร ปุ๋ย ยา และมีการควบคุมดูแลกันของสมาชิกสมาคมให้ปฏิบัติตามมาตรฐานของสมาคม จะช่วยสร้างมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ธรรมาภิบาล (Governance) และการค้าที่ยุติธรรม (Fair trade) ให้กับสังคม

(3) สร้างระบบเกษตรพันธสัญญาที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเครือข่ายประชาสังคมในชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและชุมชนจากระบบเกษตรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและสร้างความเสียหายให้กับ

ส่วนรวม เช่น การเลี้ยงปลากระชังเกินขนาดในคูคลอง แม่น้ำ กีดขวางขวางการสัญจรทางน้ำ และสร้างมลพิษให้กับแหล่งน้ำของชุมชน หรือการบุกรุกพื้นที่ป่า การเผาป่าเพื่อปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการใช้ยาหรือสารเคมีในการผลิตอาหารที่มากจนเกิดการตกค้างถึงผู้บริโภค กิจกรรมจากระบบเกษตรพันธสัญญาเหล่านี้ควรจะหมดไป ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการเกษตรที่ยั่งยืน ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเครือข่ายประชาสังคมในชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งในการรณรงค์ป้องกัน และชี้แจงให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอีกทั้งป้องปรามผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่ต้องการแสวงผลประโยชน์จนกระทบกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน

(4) รัฐบาลควรจัดให้มีการทำประกันพืชผลทางการเกษตรร่วมกับการทำเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาทุกราย ด้วยการที่รัฐสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยรับทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในอัตราเบี้ยประกันที่เหมาะสม และรัฐบาลต้องออกระเบียบบังคับให้การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาทุกสัญญาต้องมีการทำประกันพืชผลทางการเกษตรร่วมด้วยเสมอหากไม่มีการทำประกันฯ ให้ถือว่าสัญญาไม่สมบูรณ์ โดยค่าเบี้ยประกันนั้นต้องเป็นการแบ่งความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเสียหายจากภัยธรรมชาติให้กับเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นเกษตรกรจะรับการเยียวยาแก้ไขอย่างทันท่วงที

(5) รัฐบาลควรจัดทำและกำหนดค่ามาตรฐานกลางของปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยา อาหารสัตว์ ในลักษณะเดียวกับมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) หรือมาตรฐานอย. เป็นต้น เพื่อเป็นมาตรฐานในการตัดสินกรณีผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรไม่เป็นไปตามสัญญา โดยมีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ และมีการพัฒนากลไกการตรวจสอบปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและสินค้าทางการเกษตรให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนด

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

(1) ในระหว่างไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ในการนำคู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการ พาณิชยจังหวัด เป็นต้น บุคคลกลุ่มนี้จะต้องมีความรู้ความสามารถในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ด้านการเกษตร ด้านสังคม รวมทั้งจิตวิทยาในการเจรจา เป็นต้น อีกทั้งการไกล่เกลี่ยยังมีส่วนสำคัญในการทำให้นโยบายส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จ ดังนั้นเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมี

ประสิทธิภาพ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ผู้ที่ทำหน้าที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีการวางตัวให้น่าเชื่อถือ ไม่มีลักษณะที่จะเอาใจฝ่ายนายทุนและเอาเปรียบเกษตรกร และมีบทบาทในการให้ข้อแนะนำ หรือแนวทางในการตกลงให้แก่ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรว่าข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันนั้น ควรจะเป็นข้อตกลงที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2) การคุ้มครองคู่สัญญาในระหว่างไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรห้ามมิให้กระทำการจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การหยุดนำส่งปัจจัยการผลิต เป็นต้น หรือแก้ไขสัญญาให้ฝ่ายใดเสียเปรียบ

(2) การประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัตินี้ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญได้รับรู้ โดยผู้ศึกษาได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายออกตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการประชาสัมพันธ์เป็น 3 กลุ่มดังนี้ 1) กลุ่มผู้ใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อัยการ เป็นต้น การประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มเป้าหมายนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยวิธีการประชาสัมพันธ์ให้กับกลุ่มเป้าหมายนี้ ผู้ศึกษาเสนอให้จัดหลักสูตรการฝึกอบรมสัมมนาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน หรือเอกสารเพื่อเผยแพร่สาระสำคัญของกฎหมายนี้ เช่น วิธีการขั้นตอนการส่งสำเนาเอกสารสัญญาให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดเก็บ วิธีการขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น 2) กลุ่มเกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายเพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งวิธีการปฏิบัติตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาและวิธีแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร โดยวิธีการประชาสัมพันธ์ให้กับกลุ่มเป้าหมายนี้ ผู้ศึกษาแนะนำว่าควรประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อกระแสหลัก เช่น สื่อโทรทัศน์และวิทยุ โดยทำเป็นรายงานพิเศษหรือสอดแทรกในเนื้อหาของการนำเสนอข่าว สื่อนั่งสื่อบพิมพ์ควรผลิตเป็นคอลัมน์พิเศษหรือสอดแทรกในเนื้อหาของการนำเสนอข่าว การจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ด้านระบบเกษตรพันธสัญญา ผ่านทางกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดเวทีธรรมรงค์ให้ความรู้ด้านระบบเกษตรพันธสัญญาในระดับท้องถิ่น การจัดกิจกรรมให้ความรู้ผ่านผู้นำเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เช่น เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น 3) กลุ่มสื่อมวลชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สื่อมวลชนได้รับทราบรายละเอียดของกฎหมายและนำไปถ่ายทอดได้อย่างถูกต้อง โดยผู้ศึกษาแนะนำการจัดทำกิจกรรมแถลงข่าว “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560” กิจกรรมพาสื่อมวลชนลงพื้นที่ที่ประสบปัญหาในระบบเกษตรพันธสัญญาและนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายนี้ เป็นต้น

(3) นอกจากการเก็บเอกสารสำหรับการชี้ชวนและร่างสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรที่จะเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเชิงพื้นที่ รายสินค้าและจำนวนเกษตรกรที่เข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาที่ชัดเจน ทั้งเกษตรกรรายย่อย รายกลาง และรายใหญ่ รวมทั้งข้อมูลในเชิงเศรษฐกิจที่เกิดจากการทำระบบเกษตรพันธสัญญา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาในอนาคต

5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ศึกษาวิจัยประเมินผลนโยบายระบบเกษตรพันธสัญญา ให้ทราบปัญหาและผลกระทบจากการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ ในส่วนผลที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม เพื่อให้ทราบว่ารัฐบาลและเกษตรกรได้รับประโยชน์ตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งปัญหาอุปสรรคในการการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร ความเป็นธรรมของการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ประสิทธิภาพการเก็บรวบรวมและเรียกใช้ข้อมูลที่หน่วยงานจัดเก็บ กระบวนการใกล้เคียงลดจำนวนเรื่องข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

(2) ศึกษาเพื่อหาผลกระทบจากการทำเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาว่าแท้จริงแล้วระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นปัจจัยที่มีส่วนสร้างปัญหา เช่น ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสารพิษตกค้างในอาหาร ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศไทยจริงหรือไม่ และควรมีการออกแบบกลไกที่จะแก้ไขบรรเทาผลกระทบนั้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

(3) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญารวมรวมเก็บไว้ เพื่อประมวลผลทางสถิติสนับสนุนการบริหารจัดการระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ป้องกันปัญหาต่างๆที่มีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การพยากรณ์โอกาสที่คู่สัญญาจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาอันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น ปริมาณผลผลิตหรือราคาผลผลิตในอนาคต เป็นต้น

(4) ศึกษาการสร้างความเข้มแข็งในการประกอบธุรกิจของเกษตรกรให้เกิดความยั่งยืน ด้วยการเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาพัฒนาไปเป็นผู้ประกอบการธุรกิจเกษตร ตามนโยบายการพัฒนาธุรกิจ SME ของรัฐบาล

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- จามะรี เชียงทอง. *ชนบทไทยจากอดีตสู่อนาคต*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ : การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- พอพันธ์ อูยานนท์, และ อภิญญา อูยานนท์. *รายงานวิจัย เกษตรพันธสัญญา : กลไกสร้างความเหลื่อมล้ำและเป็นธรรม*. ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ม.ป.ป..
- พีรพงศ์ ลายพัฒน์. *การศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาและข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา*. ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. *ศูนย์วิชาการเพื่อความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา คณะนิติศาสตร์. การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมในการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป..
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *สถาบันทรัพยากรมนุษย์. ศักยภาพของการเกษตรแบบมีสัญญาผูกพันและแนวทางการพัฒนาความรู้ของเกษตรกร*. กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- วุฒิสภา. *คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ตลาดข้อตกลง (Contract Farming)*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2546.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548.
- สมพร เพ็องจันทร์. *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต ครีเอชั่น, 2552.
- สมภพ มานะรังสรรค์. *พัฒนาการของภาคเกษตรและผลกระทบต่อชาวไร่ชาวนาไทย ในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 - พ.ศ. 2536*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- อัจฉรา จิตตลดากร, ทฤษฎี ภัทรติลก, ชยาพร วัฒนศิริ, ดลพร บุญพารอด, นิพนธ์ เอี่ยมสุภาจิต, นาย ชัฐพล สายะพันธ์, และ ทวีศักดิ์ ภู่อล้า. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษารูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการเกษตรแบบมีสัญญาในการผลิตพืชของไทย*. ม.ป.ท.: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551.

วิทยานิพนธ์

กฤษณะ ยมคุปต์. “นโยบายเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

กุศล รักษา. “ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

เขมชาติ ตนบุญ. “คนเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

จ่านงค์ ภูประเสริฐ. “การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติในภาคใต้ : สำนวณสภาพและปัญหา.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537.

จิตทวี ตงวาง. “ความพึงพอใจของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดภายใต้ระบบเกษตรแบบมีพันธสัญญาในจังหวัดห้วยพัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

ชัชกรินทร์ ชัยดี. “ระบบเกษตรพันธสัญญา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และกลยุทธ์การต่อรองของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อในโรงเรือนระบบปิด จังหวัดลพบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2558.

ชีวิน อริยะสุนทร. “เกษตรพันธสัญญากับการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชน ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ ตำบลท้ายตลาด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ฐิติมา กาบบัว. “ความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดหวานต่อระบบเกษตรพันธสัญญา ในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (ธุรกิจเกษตร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556.

ธัญญภรณ์ เลาะห์เพ็ญแสง. “การวิเคราะห์ความจำเป็นและการนำเสนอกระบวนการนำนโยบายวิจัยในชั้นเรียนสู่การปฏิบัติในโรงเรียน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาวิธีวิทยาการ

วิจัยการศึกษา ภาควิชาวิจัยและจิตวิทยาการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ธันวา ยะปะนัน. “ความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ปลูกผักบึงจันทองต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์ภายใต้เกษตรพันธสัญญาของภาคเอกชน ในจังหวัดสุโขทัย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะวิทยาศาสตร์ สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2552.

รมชิต พฤษกรรม. “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการความรู้สู่การปฏิบัติของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์. “การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเกษตรกรในการทำเกษตรแบบพันธสัญญาตามยุทธศาสตร์ ACMECS ในจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ (การเมืองและการปกครอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. “สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง : ศึกษากรณีเลี้ยงไก่เนื้อ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สุภากร ยอดประทุม. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.

หัตถยา พิมพ์สระเกษ. “การนำนโยบายป้องกันและควบคุมไข้หวัดนกไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

อภิรดี มีสัจย์. “การนำนโยบายคุ้มครองผู้ถูกระงับด้วยความรู้ในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระงับด้วยความรู้ในครอบครัว พ.ศ. 2550 ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรู้ในครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าบริษัท ราชบุรี อาหารสัตว์ จำกัด ชักชวนให้ร่วมลงทุนทำให้มีภาระหนี้สินจำนวนมาก.” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/5a98689e-8c53-487d-9e76-3f68435b80a4/.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2560).



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

หน้า ๓

เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๕๖ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐



พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

พ.ศ. ๒๕๖๐

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในกรณีที่มีกฎหมายใดได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาและการใกล้เคียงหรือระงับข้อพิพาทในระบบเกษตรพันธสัญญาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ระบบเกษตรพันธสัญญา” หมายความว่า ระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบการทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับ

สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกับวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกฝ่ายหนึ่งที่มีเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตผลิตผลทางการเกษตรตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ และผู้ประกอบการทางการเกษตรตกลงที่จะซื้อผลิตผลดังกล่าวหรือจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยผู้ประกอบการทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้การทำสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรระหว่างผู้ประกอบการทางการเกษตรกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่ถึงสิบรายแต่น้อยกว่าสองรายขึ้นไปประเภทใด ต้องนำระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

“ผู้ประกอบการทางการเกษตร” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจการผลิต แปรรูป จำหน่าย หรือการส่งออกผลิตผลทางการเกษตร หรือให้บริการด้านระบบการผลิตสินค้า หรือปัจจัยการผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา

“เกษตรกร” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือเกษตรกรรมอื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

“คณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา" ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย อัยการสูงสุด ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นายกษัตริย์เกษตร และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินเก้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเกษตรกร จำนวนสามคน ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร จำนวนสามคน และผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านบริหารธุรกิจ เทคโนโลยีทางการเกษตร หรือเศรษฐศาสตร์ จำนวนไม่เกินสามคน

ให้ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นเลขานุการ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือทำงานด้านเกษตรกรรม ธุรกิจทางการเกษตร บริหารธุรกิจ เทคโนโลยีทางการเกษตร หรือเศรษฐศาสตร์

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) เป็นบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๕) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถาบันอุดมศึกษา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตาม (๒) หรือ (๖)

(๙) ออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ประกาศตาม (๙) นั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๑ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด แทนคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาเพื่อให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำทางวิชาการ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๔ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๒) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมในระบบเกษตรพันธสัญญาเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๓) จัดให้มีการศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม

(๔) พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญา และนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๐ (๗)

(๕) เผยแพร่ ให้ความรู้ ให้คำแนะนำแก่เกษตรกรในการทำสัญญา การเข้าถึงแหล่งเงินทุน เทคโนโลยีทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องในระบบเกษตรพันธสัญญา และการทำเกษตรกรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และผลของคดีถึงที่สุดแล้ว หรือปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีพฤติกรรมเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศโดยระบุรายละเอียดของการฝ่าฝืนหรือพฤติกรรม รวมทั้งระบุชื่อบุคคล ที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยสุจริต คณะกรรมการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ต้องรับผิดชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำ โดยจงใจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หมวด ๒
ระบบเกษตรพันธสัญญา

ส่วนที่ ๑
ผู้ประกอบการกิจการเกษตร

มาตรา ๑๖ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการทำเกษตรกรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา ให้ผู้ประกอบการกิจการเกษตรที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญาแจ้งการประกอบธุรกิจ ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อนเริ่มประกอบกิจการ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำทะเบียนผู้ประกอบการกิจการเกษตรและเปิดเผยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยต้องจัดทำและเผยแพร่ในระบบข้อมูล สารสนเทศรวมทั้งสื่ออื่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และต้องปรับปรุงระบบทะเบียนให้เป็นปัจจุบัน อย่างต่อเนื่อง

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรประสงค์จะเลิกการประกอบธุรกิจ ในระบบเกษตรพันธสัญญาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันที่จะเลิกการประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๙ การเลิกประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญาหรือการเลิกนิติบุคคล ที่ประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา ไม่ว่าจะมีการแจ้งตามมาตรา ๑๘ หรือไม่ ไม่มีผลให้สัญญา ในระบบเกษตรพันธสัญญาสิ้นสุดลง

ส่วนที่ ๒

การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

มาตรา ๒๐ ก่อนการดำเนินการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องจัดทำเอกสารสำหรับการชี้ชวนและร่างสัญญาให้เกษตรกรผู้เข้าทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาทราบเป็นการล่วงหน้าพร้อมทั้งรับรองความถูกต้องของข้อมูลตามเอกสารสำหรับการชี้ชวน และต้องส่งสำเนาเอกสารสำหรับการชี้ชวนดังกล่าวให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เก็บไว้เพื่อใช้เป็นเอกสารในการตรวจสอบจำนวนหนึ่งชุด

การจัดส่งและเก็บรักษาเอกสารตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เอกสารสำหรับการชี้ชวนตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีข้อความหรือคำรับรองเกี่ยวกับข้อมูลในการตัดสินใจลงทุนและเข้าทำสัญญา ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลทางพาณิชย์ หรือข้อมูลอื่นใดอันเป็นประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่ประสงค์จะชี้ชวนต่อเกษตรกร

(๒) ข้อมูลแผนการผลิต เงินลงทุน คุณภาพ ตลอดจนประมาณการของจำนวนหรือปริมาณของผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่จะทำการผลิตหรือบริการตามสัญญา ระยะทางที่เหมาะสมในการขนส่งผลิตผลทางการเกษตร ประมาณการระยะเวลาคืนทุน ความคุ้มค่าในการผลิต และภาวะความเสี่ยงที่อาจต้องแยกความรับผิดชอบหรือรับผิดชอบร่วมกัน

(๓) ข้อมูลอันจำเป็นในกระบวนการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องตามสัญญา และให้รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา ปesticide การผลิต สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญานั้น ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าคุณภาพและมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

(๔) ข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ถือว่าเอกสารสำหรับการชี้ชวนตามวรรคหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรจัดทำกับเกษตรกร หากข้อความใดในสัญญาขัดหรือแย้งกับข้อความในเอกสารสำหรับการชี้ชวนให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่เกษตรกร

มาตรา ๒๑ สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาต้องจัดทำเป็นหนังสือ ใช้ข้อความภาษาไทยที่เข้าใจง่าย หากมีศัพท์ทางเทคนิคจะต้องมีคำอธิบายประกอบ และอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อคู่สัญญา สถานที่ติดต่อระหว่างคู่สัญญา และวันที่ทำสัญญา

(๒) วัตถุประสงค์ของสัญญา โดยระบุลักษณะหรือประเภทของการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร และคุณภาพของผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร

(๓) ระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับระยะเวลาในการผลิตผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเกษตร หรือประมาณการระยะเวลาเงินทุน

(๔) รายละเอียดของสถานที่ผลิตผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเกษตร โดยระบุขนาดพื้นที่ และที่ตั้งของสถานที่ดังกล่าว

(๕) หน้าที่ของคู่สัญญา

(๖) ราคาและวิธีการคำนวณราคาวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หากมีการกำหนดราคา โดยอ้างอิงจากราคาตลาด ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าราคาตลาดนั้นจะกำหนดอย่างไร และใช้ราคาตลาด ณ เวลาใด ในกรณีที่เป็นการสัญญาบริการทางการเกษตรต้องกำหนดค่าตอบแทนและวิธีการคำนวณค่าตอบแทนให้ชัดเจน

(๗) วันและสถานที่ในการส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเกษตรและการชำระเงิน โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าให้ชำระเงินก่อนการส่งมอบ ในวันส่งมอบ หรือภายในกี่วันนับแต่วันส่งมอบ

(๘) เหตุยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์หรือไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และอยู่นอกเหนือการควบคุมของคู่สัญญา

(๙) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการผลิตผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเกษตรว่าเป็นของคู่สัญญาฝ่ายใด

(๑๐) ผู้รับความเสี่ยงภัยในผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและความเสี่ยงทางการค้าในกรณีที่ผลิตผลทางการเกษตรไม่สามารถจำหน่ายได้ตามราคาที่กำหนดไว้

(๑๑) การเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญา

(๑๒) สิทธิในการบอกเลิกสัญญาของคู่สัญญา

(๑๓) รายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมีหน้าที่ส่งมอบสัญญาให้เกษตรกรในวันทำสัญญา

มาตรา ๒๒ ในกรณีสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จัดทำขึ้นไม่มีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ให้เกษตรกรมีสิทธิเลือกที่จะให้เพิ่มความในสัญญาให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ และให้สัญญานั้นมีผลใช้บังคับต่อไป หรือจะบอกเลิกสัญญานั้น ทั้งนี้ เกษตรกรต้องใช้สิทธิเลือกภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ทำสัญญาหรือก่อนส่งมอบผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร แล้วแต่ระยะเวลาใดจะสั้นกว่า เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวให้สัญญาใช้บังคับต่อไป

ในการบอกเลิกสัญญาตามวรรคหนึ่งไม่ตัดสิทธิเกษตรกรในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการหรือการดำเนินการตามสัญญาโดยสุจริต

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยอาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้สัญญานั้นต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การกำหนดแบบของสัญญาตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยคณะกรรมการต้องกำหนดสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญาให้ชัดเจนเพื่อป้องกันและเยียวยาผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม

การกำหนดแบบของสัญญาไม่มีผลกระทบต่อสัญญาที่คู่สัญญาได้จัดทำขึ้นก่อนวันที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่มีผู้ประกอบการกิจการเกษตรจัดการทำสัญญาไม่เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๓ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้ถือว่าสัญญานั้นไม่มีผลใช้บังคับและให้นำความตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดมาใช้บังคับแทน ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิเกษตรกรในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการหรือการดำเนินการตามสัญญาส่วนที่ไม่มีผลใช้บังคับโดยสุจริต

มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการกิจการเกษตรแบ่งสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกิจการเกษตรกับเกษตรกรหรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้การทำสัญญาไม่เข้าลักษณะของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้

กรณีที่มีการทำสัญญาตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

มาตรา ๒๖ ให้ถือว่าข้อตกลงหรือเงื่อนไขใดในสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาดังต่อไปนี้ไม่มีผลใช้บังคับ

(๑) ข้อตกลงที่บังคับให้เกษตรกรต้องรับมอบพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา และปัจจัยการผลิต สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรใด ๆ ที่ไม่มีคุณภาพ ตามที่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรจัดหา หรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา หรือที่ไม่มีฉลาก หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้า ตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด

(๒) ข้อตกลงที่ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการกิจการเกษตรต่อเกษตรกรในความชำรุดบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ ปัจจัยการผลิต หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรใด ๆ แก่เกษตรกรที่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรเป็นผู้จัดหา

(๓) ข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่กำหนดให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิใด ๆ ของเกษตรกรให้แก่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรภายหลังจากการบอกเลิกสัญญาหรือในกรณีที่ผิดสัญญา

(๔) ข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ให้เกษตรกรต้องรับผิดชอบในสัญญาแม้เกิดเหตุสุดวิสัยหรือสาธารณภัย อันไม่อาจจะโทษฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้

(๕) ข้อตกลงที่ให้สิทธิผู้ประกอบการกิจการเกษตรในการบอกเลิกสัญญาโดยเกษตรกรไม่ได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ

(๖) ข้อตกลงที่เรียกหรือกำหนดให้เกษตรกรต้องมีภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่กำหนดไว้ในเวลาที่ทำสัญญา

(๗) ข้อตกลงที่กำหนดให้ต้องนำเงินชดเชยที่เกษตรกรได้รับจากทางราชการหรือค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร

(๘) ข้อตกลงที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงราคาวัตถุดิบในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร หรือค่าตอบแทนในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรได้เพียงฝ่ายเดียว

(๙) ข้อตกลงที่มีลักษณะหรือมีผลให้เกษตรกรต้องปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่จะพึงคาดหมายได้ตามปกติตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๗ การบอกเลิกสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรหรือเกษตรกรฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากสภาพของพื้นที่ที่ทำการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา หรือภาวะตลาดของผลิตผลทางการเกษตรดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีการตกลงกำหนดเงินชดเชยการลงทุนหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดให้แก่อีกฝ่ายอย่างเป็นธรรม

มาตรา ๒๘ ข้อสัญญาใดที่มีให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ข้อสัญญานั้นเป็นโมฆะ

หมวด ๓ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

มาตรา ๒๙ เมื่อมีข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาลได้

ให้คู่สัญญาซึ่งประสงค์จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาท

การยื่นคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๐ ให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครในท้องที่ที่มีข้อพิพาท และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเกษตรหรือการบริหารธุรกิจซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย พาณิชย์จังหวัด ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม นายอำเภอในท้องที่มีข้อพิพาท และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเกษตรหรือ การบริหารธุรกิจซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

ให้เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๓๒ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับแก่วาระ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท โดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่ดินที่ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญา ในระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีข้อพิพาทครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในจังหวัดที่ดินที่ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่มีข้อพิพาทส่วนใหญ่ตั้งอยู่ เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณา ของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีนี้เป็นประการอื่น

ในกรณีมีข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรรายใดรายหนึ่ง กับเกษตรกรหลายรายในประเด็นเดียวกันและคู่สัญญาร้องขอให้มีการรวมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับคำร้อง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหนังสือแจ้งให้คู่สัญญาทราบ ก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้อีก ไม่เกินสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๓๕ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจขอให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือ ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

มาตรา ๓๖ ในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นับแต่วันที่ประธานกรรมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ จนถึงวันที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาท หรือวันที่คู่สัญญาทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี ห้ามมิให้คู่สัญญา

(๑) ขอลอ ระงับ หรือยุติการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจนเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหาย

(๒) ในกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ห้ามมิให้คู่สัญญา กระทำการใด ๆ ที่เป็นการเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๓) ทำข้อตกลงเพิ่มเติมหรือแก้ไขสัญญาเพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับความเสี่ยงภัย รับภาระ หรือมีหน้าที่เพิ่มเติม โดยไม่มีค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม

ในกรณีที่มีการทำข้อตกลงหรือแก้ไขสัญญาตาม (๓) ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นไม่มีผลใช้บังคับ มาตรา ๓๗ ในกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่สัญญา และให้ข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่สัญญาไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

คำสั่งจำหน่ายข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งไม่ตัดสิทธิคู่สัญญาที่จะนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนาคติไปสู่ศาล และในกรณีที่มีเกษตรกรซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาหลายคนและเกษตรกรร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหนังสือแจ้งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดำเนินการประสานงาน เพื่อให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มต่อไป

ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องคดี สะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ประธานกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรับคำร้องจนถึงวันที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่สัญญาทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หมวด ๔ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๘ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๓๘ มาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๑ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท

มาตรา ๓๙ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่มีการผลิตผลผลิตหรือบริการทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการใช้ปัจจัยการผลิต หรือกระบวนการผลิตภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกำหนด ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าผลกระทบนั้น เกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย หรือเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเกษตรกรในการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน หรือเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกำหนด

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔๒ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจ เปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาคได้ตามที่รัฐมนตรี กำหนดตามความเหมาะสม

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด การกระทำความผิดซ้ำ และการป้องกันมิให้ ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๓ เมื่อมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งตามมาตรา ๑๖ แล้ว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรซึ่งประกอบธุรกิจในลักษณะที่เป็นการประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา ตามพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้วและประสงค์จะประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญาต่อไป แจ้งการประกอบธุรกิจตามมาตรา ๑๖ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๔๔ ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำทะเบียน ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรตามมาตรา ๑๗ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งตามมาตรา ๑๖

มาตรา ๔๕ ในวาระเริ่มแรก ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ (๔) ทั้งนี้ ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ ให้สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ มีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง และในกรณีที่มีข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และบทกำหนดโทษตามมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับ

มาตรา ๔๗ บรรดาเรื่องร้องเรียนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และอยู่ระหว่างการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา ๔๘ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการออกประกาศหรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีการนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในกระบวนการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างแพร่หลาย ซึ่งหากมีการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญาให้มีความเป็นธรรมตามหลักสากลจะช่วยสร้างความไว้วางใจ ความร่วมมือ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางด้านการรายได้ และได้รับการถ่ายทอดความรู้อันจำเป็นตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่มีมาตรฐาน มีการควบคุมต้นทุนในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร มีการป้องกันความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรสามารถประกอบธุรกิจโดยได้รับผลิตผลที่มีคุณภาพมาตรฐานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความเข้มแข็งทางธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยที่การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะผสมผสานระหว่างสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างแรงงาน และสัญญาซื้อขายซึ่งมีความซับซ้อนและยุ่งยากในการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและต้นทุนในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร ส่งผลให้ในกรณีที่คู่สัญญาเป็นเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีอำนาจต่อรองในการทำสัญญาน้อยกว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร มีความเสี่ยงในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสมควรที่รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายรวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายอมรชัย บ้านเมือง
วันเดือนปีเกิด	18 พฤษภาคม 2525
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2547 : รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
ประสบการณ์ทำงาน	2552-ปัจจุบัน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง 2550-2552 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์