

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนับเป็นผู้ส่งออกอาหารและเลี้ยงดูชาวโลกมาเนิ่นนาน จนได้รับสมญานามว่าเป็น “อู่ข้าวอู่น้ำของโลก” และแม้กระทั่งในปัจจุบันก็ยังได้รับคำกล่าวขานว่าเป็น “ครัวของโลก” นอกจากนี้เกษตรกรยังได้รับการกล่าวขานว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เกษตรกรกลับเป็นกลุ่มอาชีพที่มีปัญหาความไม่มั่นคงทางรายได้มากที่สุด มีเกษตรกรเป็นจำนวนมากต้องประสบกับปัญหารายได้ต่ำ ไม่เพียงพอแก่การยังชีพและตกอยู่ในภาวะความยากจน ปัญหาความมั่นคงในอาชีพและรายได้ของเกษตรกร จึงมีผลต่อปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ ทั้งในด้านความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างอาชีพและระหว่างพื้นที่ทำกิน รวมทั้งปัญหาดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเพื่อหาโอกาสสร้างรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ในชนบทไทยจึงเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ปัญหาใหญ่ของการผลิตในภาคเกษตรอีกประการหนึ่ง คือ ความผันผวนของราคาผลผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานในการผลิตรวมทั้งการขาดอำนาจต่อรอง ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร รัฐบาลที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตร โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนามูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตร การกระจายผลผลิตทางการเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

ระบบเกษตรพันธะสัญญา (contract farming) เป็นแนวคิดที่มุ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งนับเป็นระบบเกษตรกรรมที่มุ่งเน้นให้การพัฒนาธุรกิจมีระบบครบวงจรการผลิต โดยอยู่ภายใต้การดำเนินการระหว่างบริษัททางการเกษตรรายใหญ่ (เช่น บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ บริษัทบีทาโกร ฯลฯ) ร่วมกับเกษตรกรผู้ผลิต วัตถุประสงค์หลักของธุรกิจแบบเกษตรพันธะสัญญามีหลายประการที่สำคัญ คือ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรทั้งมีการปรับปรุงคุณภาพสินค้า และเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลงโดยการนำการบริหารจัดการและใช้

เทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด มีการวางแผนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลกในภาวะที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง ฯลฯ โดยแนวคิดดังกล่าวเชื่อว่าทั้งผู้ซื้อ (บริษัทฯ) กับผู้ขาย (เกษตรกร) จะได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้ซื้อหรือบริษัทสามารถควบคุมคุณภาพและต้นทุนการผลิตที่ลดลง โดยผ่านการบริหารจัดการตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารกับเกษตรกรในด้านการผลิตและการตลาด ส่วนเกษตรกรย่อมได้ประโยชน์จากราคาสินค้ารับซื้อที่แน่นอน ลดความผันผวนทางด้านรายได้และราคา เสถียรภาพของรายได้จึงมีมากขึ้นเพราะมีตลาดรับซื้อที่แน่นอน

ระบบเกษตรพันธะสัญญายังเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เพราะว่าผู้ซื้อ (บริษัทคู่สัญญา) ต้องควบคุม ผู้ผลิต (เกษตรกร) เพราะอาหารที่ผลิตที่จะถึงมือผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ ต้องมีคุณภาพปลอดภัย และพร้อมที่จะผ่านกระบวนการตรวจสอบทุกขั้นตอนของการผลิต ระบบดังกล่าวทำให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ผลิตต้องเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด เพราะบริษัทฯ ต้องคัดเลือกเกษตรกรเข้าร่วมการผลิตและศึกษาถึงความเป็นไปได้ในเรื่องความเสี่ยงของบริษัทฯ หากเกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา คือ ไม่สามารถส่งมอบวัตถุดิบที่มีคุณภาพแก่บริษัทได้ ดังนั้นห่วงโซ่อุปทานน่าจะเป็นระบบที่ทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) ให้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นแนวทางที่จะช่วยเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรให้สูงขึ้น และสร้างความมั่นคงแก่รายได้ ในที่สุด ซึ่งจะเป็นไปได้หากมีความร่วมมือระหว่างบริษัทฯ และเกษตรกรที่มีระบบธรรมาภิบาล (good governance) และลดช่องว่างและอุปสรรคในการทำธุรกรรม (transactions) ทางเศรษฐกิจทางด้านธุรกิจระหว่างบริษัทฯ กับเกษตรกรในด้านต่างๆ เช่น ต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction costs) ต้นทุนการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา (enforcement cost) เป็นต้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 คือ “การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร มุ่งพัฒนาระบบการสร้างหลักประกันรายได้ของเกษตรกรให้มีความมั่นคง ส่งเสริมระบบการทำการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย”

ในกรณีประเทศไทยรัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมการดำเนินธุรกิจแบบเกษตรพันธะสัญญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเกษตรแบบครบวงจรมาตั้งแต่ปี 2530 หลังจากนั้นเป็นต้นมาการผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญาได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ไม่มีสถิติบันทึกถึงจำนวนฟาร์มที่อยู่ในระบบเกษตรพันธะสัญญา แต่หากพิจารณาถึงมูลค่าการส่งออกของสินค้าบางชนิด คือ เนื้อไก่และเนื้อหมูแช่แข็ง ประมาณกว่า

ร้อยละ 90 ของการส่งออกมาจากการผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญา ธุรกิจเกษตรพันธะสัญญาได้มีการเติบโตหลายชนิด เช่น ธุรกิจการเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ หมูและไก่เนื้อ ปลากระชัง การปลูกพืช เช่น ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดหวาน เป็นต้น ในหลายๆ บริษัทฯ ได้ดำเนินธุรกิจครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตลูกหมูออกจำหน่าย ผลิตอาหารสัตว์ในเชิงอุตสาหกรรม มีโรงฆ่าหมูที่ทันสมัยดำเนินการธุรกิจการผลิต การตลาด ผลิตภัณฑ์สัตว์ เช่น กุนเชียง ไส้กรอก มีการจำหน่ายยา และเวชภัณฑ์สำหรับประเภทต่างๆ เป็นต้น

ดังได้กล่าวมาแล้ว แม้โดยหลักการเกษตรพันธะสัญญาจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งธุรกิจ เกษตรกร รวมทั้งรัฐบาลด้วย เกษตรพันธะสัญญาเพื่อลดความเสี่ยงจากความผันผวนทางด้านราคา ผลผลิต และรายได้ของเกษตรกร ในแง่ธุรกิจเอกชน บริษัทผู้รับซื้อสามารถควบคุมปริมาณ มาตรฐานของผลผลิต ตลอดจนสามารถคาดการณ์ วางแผนด้านการผลิต การตลาด และการส่งออก และส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนของภาคเอกชนในภาคเกษตรกรรม การขยายตัวของเกษตรพันธะสัญญาจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรในแง่ที่ว่าเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น เพิ่มทักษะในการบริหารจัดการ และใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ มีตลาดแน่นอน และ ความมั่นคงทางด้านราคาและรายได้ ในแง่ของรัฐ รัฐบาลสามารถลดภาระของงบประมาณในการประกันราคาสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั่นเอง

แม้ว่าเกษตรกรจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับกิจการทางการผลิตเกษตรอื่นๆ แต่ทว่าเกษตรกรกลับต้องรับภาระในการลงทุนในระดับสูง โดยเฉพาะมูลค่าการลงทุนปัจจัยคงที่ (fixed capital investment) ซึ่งอยู่ในระดับสูงนับล้านบาท มูลค่าการลงทุนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับระดับรายได้ที่ค่อนข้างต่ำของครัวเรือนเกษตรกร มีผลให้เกษตรกรต้องรับภาระทางการเงิน (โดยเฉพาะต้องจ่ายดอกเบี้ยระยะยาวแก่สถาบันการเงิน) นอกจากนี้กิจกรรมเกษตรพันธะสัญญาบางประเภทที่สำคัญ คือ การเลี้ยงไก่และหมูเป็นกิจกรรมที่ต้องมีการบริหารจัดการดูแลอย่างเข้มข้น ซึ่งต้องอาศัยทักษะและความชำนาญ (skills) ในการเลี้ยงและดูแลรวมทั้งบริหารจัดการอื่นๆ ด้วย เกษตรกรหลายรายขาดทักษะและความชำนาญในการเลี้ยงดู ได้สร้างความเสียหายแก่ผลผลิตและประสบกับปัญหาหนี้สินเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ปัจจัยที่มีผลต่อความเสี่ยงต่อการขยายตัวของรายได้ของเกษตรกรที่สำคัญคือ เกษตรกรขาดความรู้เรื่องการบริหารต้นทุนของบัญชีฟาร์ม เกษตรกรอาจจะต้องรับภาระเรื่องต้นทุนที่สูงขึ้นจากปัจจัยการผลิต เกษตรกรขาดความรู้เรื่องสัญญา เกษตรกร

ขาดการรวมกลุ่มทำให้ไม่มีอำนาจต่อรองกับบริษัทผู้รับซื้อ ฯลฯ นอกจากนี้เกษตรกรหลายรายแม้จะอยู่ในระบบเกษตรพันธะสัญญามานานหลายสิบปี แต่ทว่าฐานะความเป็นอยู่ไม่ได้ดีขึ้นอย่างชัดเจน (ในบางกรณีมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก อยากรจะหันไปประกอบอาชีพอื่นแต่ก็ทำไม่ได้ เนื่องจากเงินทุนที่ได้ก็ยืมมาอยู่ในระดับสูง)

ด้วยลักษณะของโครงสร้างทางการผลิตและการตลาด บริษัทผู้ซื้อสินค้ามีน้อยรายและมีอำนาจผูกขาดเหนือตลาด ทุกขั้นตอน ซึ่งสามารถควบคุมราคาได้ตั้งแต่ปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์ เมล็ด พันธุ์ ยา ปุ๋ย อาหาร จนถึงการมีอำนาจเหนือตลาดในการกำหนดราคาของผลผลิต โครงสร้างการผูกขาดเช่นนี้ เกษตรกรแทบจะไม่สามารถต่อรองเรื่องราคา รวมทั้งแก้ไขข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของสัญญาได้แต่อย่างใด ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้ต้องการที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรค ข้อจำกัดและช่องว่างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและอำนาจในการต่อรองที่แตกต่างกัน ที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรพันธะสัญญาที่มีผลให้เกษตรกรยังไม่สามารถเพิ่มรายได้และผลตอบแทนได้เท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะเกษตรกรบางรายที่ประสบกับปัญหาการขาดทุนหรือมีปัญหาและข้อจำกัดที่จะนำไปสู่การเพิ่มรายได้อย่างมีเสถียรภาพ จุดเน้นของการวิจัยต้องการศึกษาถึง “ช่องว่าง” ที่เกิดขึ้นระหว่างบริษัทฯ กับเกษตรกรผู้ผลิต โดยการนำแนวคิดทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์มาอธิบายในระบบเกษตรพันธะสัญญา ช่องว่างที่สำคัญ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสัญญา เทคโนโลยี การบริหารจัดการ การควบคุม ต้นทุนและรายจ่าย ทักษะในการประกอบการ การปฏิบัติตามสัญญา ฯลฯ การศึกษานี้จะช่วยให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการและช่องว่างระหว่างบริษัทฯ และเกษตรกร น่าจะช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ และข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และนำมาสู่การเพิ่มรายได้ของเกษตรกรในที่สุด โดยในการศึกษานี้เลือกศึกษาเกษตรพันธะสัญญาไก่และหมู ซึ่งเป็นการเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ที่แพร่หลายที่สุด ทั้งนี้ได้เลือกพื้นที่ในการศึกษา 3 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี ชัยนาท และระยอง เพื่อเป็นตัวแทนในการศึกษาเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นจังหวัดที่เป็นแหล่งผลิตไก่และหมูขนาดใหญ่ภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา จากการที่มีโรงงานของบริษัทเอกชนตั้งอยู่หลายบริษัท เพราะทำเลที่ไม่ห่างจากตลาดและการคมนาคมขนส่งสะดวกนั่นเอง

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยมีดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของเกษตรพันธะสัญญาไก่และหมูในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงทางรายได้ของเกษตรกร ด้านข้อมูล ข่าวสาร การตลาด การรับความเสี่ยง และ ควบคุมต้นทุนการผลิต รวมทั้งการปฏิบัติตามสัญญาของ คู่สัญญา



### 1.3 นิยามศัพท์

**1.3.1 เกษตรพันธะสัญญา** เป็นการตกลงร่วมกันระหว่างเกษตรกรผู้เลี้ยงหมูและไก่กับบริษัทในการทำธุรกิจในการเกษตร โดยแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างเกษตรกรและบริษัทเอกชนผู้ร่วมทุน โดยทั่วไปเกษตรกรจะมีหน้าที่ในการเลี้ยงและจัดหาสถานที่ในการเลี้ยง ในขณะที่บริษัทจะเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบต่างๆ เช่น พันธุ์สัตว์ อาหาร และวัคซีน เป็นต้น รวมทั้งเป็นผู้รับซื้อตามราคาที่ได้ตกลงกันไว้

**1.3.2 สภาพทั่วไปของเกษตรพันธะสัญญา** โดยในการศึกษานี้จะครอบคลุมถึงพัฒนาการของระบบเกษตรพันธะสัญญา รวมทั้งลักษณะ รูปแบบ โครงสร้างตลาด และผู้ที่มีส่วนร่วมในระบบ ได้แก่ เกษตรกร บริษัทเอกชน และภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงห่วงโซ่อุปทานในระบบเกษตรพันธะสัญญาหมูและไก่อีกด้วย

**1.3.3 เกษตรกร** คือ ผู้ที่ทำการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งเลี้ยงสัตว์ และประมง เพื่อการเลี้ยงชีพ โดยเกษตรกรในการศึกษานี้ หมายถึง เกษตรกรผู้เลี้ยงหมูและไก่ในระบบเกษตรพันธะสัญญา

**1.3.4 ความมั่นคงทางรายได้ของเกษตรกร** คือ การที่เกษตรกรได้รับรายได้อย่างสม่ำเสมอ ไม่ผันผวนแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

**1.3.5 ความเสี่ยง** คือ ความไม่แน่นอนของรายได้ที่เกษตรกรได้รับจากการทำเกษตรกรรม ความไม่แน่นอนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย เช่น เกิดจากสภาพดินฟ้าอากาศเปลี่ยนแปลง อาทิ น้ำท่วม แห้งแล้ง รวมทั้งการเกิดโรคระบาด และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เป็นต้น ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผลผลิตทางการเกษตร และรายได้ของเกษตรกรในที่สุด

**1.3.6 ความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล** เกิดจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลได้ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญา ในที่นี้ คือ เกษตรกรและบริษัทเอกชนผู้ร่วมทุน โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับรู้ข้อมูลมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาในการเลือกผิดพลาด (adverse selection) และปัญหาพฤติกรรมแฝง (moral hazard) ตามมา

**1.3.7 ช่องว่าง** ในที่นี้หมายถึงความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ อาทิ การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร อำนาจในการต่อรอง การรับความเสี่ยงที่ต่างกัน ลักษณะสัญญาที่คู่สัญญาจัดทำร่วมกัน การปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น และยังรวมถึงความแตกต่างในทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในระบบ เกษตรพันธะสัญญาด้วย

#### 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษานี้ คือ

1.4.1 สามารถระบุถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของการดำเนินงานระหว่างบริษัทเอกชนผู้ว่าจ้าง และเกษตรกรผู้ผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญา ที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ของเกษตรกรอย่างมีเสถียรภาพ นำไปสู่ความมั่นคงทางรายได้ของเกษตรกร

1.4.2 ผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นว่าในเชิงเปรียบเทียบว่า บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ บริษัทเอกชนขนาดเล็ก เกษตรกรรายใหญ่ และเกษตรกรรายย่อย ว่ากลุ่มใดบ้างที่ประสบปัญหาและอุปสรรคนาน้อยแตกต่างกันอย่างไร กลุ่มใดได้รับประโยชน์เสียประโยชน์ และได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อสามารถให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่เดือดร้อนและแก้ปัญหาได้ถูกจุด โดยผลการศึกษาสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายในลักษณะลดความเหลื่อมล้ำต่อไปในอนาคต

1.4.3 เสนอแนะนโยบายและมาตรการในการลดปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานด้านต่างๆ ระหว่างบริษัทเอกชนและเกษตรกร เพื่อนำไปสู่การเพิ่มรายได้ของเกษตรกรอย่างยั่งยืน รวมทั้งบรรเทาความเดือดร้อนและสร้างความเป็นธรรมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง