

บันทึก

เรื่อง ร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรต่อไป และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมระหว่างเกษตรกรและเอกชนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการดังกล่าว ร่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ร่างสัญญาดังกล่าวมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะเกษตรกรอย่างแท้จริง นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมระหว่างเกษตรกรและเอกชนดังกล่าวร่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) กรมอัยการ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ความเป็นมา

๑. ร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต เป็นส่วนหนึ่งของโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรสี่ภาค ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วรวม ๔ โครงการ คือ (๑) โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดีเพื่อการส่งออก (๒) โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสม (๓) โครงการส่งเสริมการปลูกหน่อไม้ฝรั่งเพื่อการส่งออก และ (๔) โครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ ซึ่งโครงการเหล่านี้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชน^๑ โดยคณะอนุกรรมการฯจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่เอกชนริเริ่มเสนอ และร่วมกับเอกชนผู้เสนอโครงการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรที่จะมาร่วมโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับความช่วยเหลือในรูปของสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจากสถาบัน

^๑คณะอนุกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ กรรมการได้แก่หัวหน้าส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนภาคเอกชน โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการ

การเงินที่รัฐบาลหรือเอกชนจัดหา มีโอกาสซื้อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ในราคาที่เหมาะสม และได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนเอกชนจะได้รับประโยชน์จากการที่ได้ผลิตผลที่มีคุณภาพและปริมาณตามที่ต้องการ โดยเอกชนจะต้องรับซื้อผลิตผลทั้งหมดที่เกษตรกรผลิตได้และให้ประกันราคาผลิตผลขั้นต่ำแก่เกษตรกรด้วย และรัฐจะมีส่วนร่วมในด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านอื่น

๒. เอกชนที่เสนอโครงการจะต้องทำสัญญาข้อตกลงซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมกับเกษตรกรเป็นการล่วงหน้า โดยใช้ร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเป็นแนวทางทุกโครงการ สำหรับร่างสัญญามาตรฐานดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณา ยกร่างขึ้น ซึ่งได้แก่ร่างสัญญาที่ส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

การพิจารณา

๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทน ธกส. ได้ร่วมกันพิจารณาร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตแล้วเห็นว่าร่างสัญญานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือเอกชนผู้เสนอโครงการทางอ้อมโดยวิธีจัดหาสถาบันการเงินที่จะให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและอาจให้ความช่วยเหลือด้านการส่งออกด้วยรัฐบาล (โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ธกส.) จึงสมควรเข้าไปควบคุมการดำเนินการตามโครงการโดยใกล้ชิด และเพื่อเป็นหลักประกันว่าเอกชนผู้เสนอโครงการจะดำเนินการตามโครงการได้ผลและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง สมควรกำหนดให้เอกชนต้องมาทำข้อตกลง ๓ ฝ่าย ในลักษณะสัญญาแม่บท โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถาบันการเงิน และเอกชนเป็นคู่กรณี และกำหนดสาระสำคัญของสัญญาแม่บทดังกล่าวในเรื่องต่อไปนี้

๑.๑ หน้าที่ของคู่กรณีแต่ละฝ่าย ได้แก่ (๑) หน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การจัดหาพื้นที่สำหรับดำเนินการตามโครงการ การจัดทำแปลงสาธิต การตรวจสอบคุณภาพปัจจัยการผลิต การตรวจสอบคุณภาพผลผลิต และการกำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนและเกษตรกรให้เป็นไปตามโครงการ (๒) หน้าที่ของสถาบันการเงินในการร่วมพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร และจัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ การจัดหาปัจจัยการผลิต (หรือร่วมกับเอกชนในการจัดหา) มาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร และ (๓) หน้าที่ของเอกชนในการจัดหาปัจจัยการผลิตมาจำหน่ายแก่เกษตรกรในราคาไม่สูงกว่าราคาตลาด ให้คำแนะนำทางวิชาการที่จำเป็นแก่เกษตรกร และรับซื้อผลผลิตที่ผลิตได้ตามโครงการทั้งหมดในราคาประกันขั้นต่ำ เป็นต้น

๑.๒ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่เอกชนจะจัดหาจำหน่าย การประกันคุณภาพผลผลิตที่จะผลิตได้ตามโครงการ และราคาประกันขั้นต่ำของผลผลิตดังกล่าวที่เอกชนจะรับซื้อจากเกษตรกร หรือประมาณการรายได้ขั้นต่ำที่เกษตรกรจะได้รับจากโครงการ ซึ่งเป็นรายละเอียดตามที่เอกชนได้เสนอไว้ตามโครงการ

๑.๓ กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนเจ้าของโครงการต้องใช้ร่างสัญญาซื้อขายปัจจัยการผลิตและสินค้าเกษตรกรรมในการทำสัญญากับเกษตรกร แต่กรณีที่โครงการใดมีความ

จำเป็นต้องมีข้อกำหนดแตกต่างออกไปก็อาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมร่างสัญญามาตรฐานนี้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว

๑.๔ หน้าที่ของเอกชนที่จะต้องจัดหาหลักประกันมามอบให้ไว้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ ธกส. เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามสัญญา และถ้ามีกรณีที่เอกชนผิดสัญญากับเกษตรกรในโครงการ ให้ถือเป็นการผิดข้อตกลง ๓ ฝ่าย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (หรือ ธกส.) มีอำนาจบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามสัญญาได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความจำกัดของระยะเวลาและเพื่อความสะดวกของการร่างข้อตกลง ๓ ฝ่ายนี้ เห็นสมควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ธกส. ร่วมกันกำหนดเงื่อนไขและยกเว้นขึ้น โดยนำข้อตกลงที่ได้เคยจัดทำให้ลักษณะเดียวกันมาแล้วมาพิจารณาประกอบด้วย

๒. สำหรับร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตนั้นได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขจากร่างเดิมให้มีลักษณะเป็นสัญญามาตรฐานที่จะใช้กับทุกโครงการที่จะได้รับความเห็นชอบ โดยได้กำหนดโครงสร้างเป็น ๓ ส่วน คือ

๒.๑ การซื้อขายปัจจัยการผลิต ได้กำหนดหน้าที่ของเอกชนเจ้าของโครงการในการจัดหาปัจจัยการผลิตมาจำหน่ายแก่เกษตรกรในราคาที่คณะอนุกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบวิธีการส่งมอบปัจจัยการผลิต การชำระราคา และจัดหาปัจจัยการผลิตเพิ่มเติมในกรณีจำเป็น รวมทั้งการรับประกันคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่จัดหามา (หมวด ๑ ข้อ ๑ - ๔)

๒.๒ การซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตได้ตามโครงการ ได้กำหนดบังคับให้เอกชนต้องรับซื้อผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ทั้งหมดในราคาประกันขั้นต่ำ หรือราคาตลาด แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า ในกรณีที่ผลผลิตไม่เป็นไปตามโครงการทำให้รายได้ของเกษตรกรน้อยกว่าประมาณการรายได้ขั้นต่ำที่เอกชนเสนอไว้ในโครงการ เอกชนต้องชดเชยเงินให้แก่เกษตรกรด้วย สำหรับสาระสำคัญเรื่องอื่น คือการส่งมอบได้กำหนดให้มีคนกลางในกรณีการส่งมอบ และการชำระเงินให้ชำระผ่านสถาบันการเงิน (หมวด ๒ ข้อ ๕ - ๗)

๒.๓ เรื่องอื่นๆ ได้แก่ การเลิกสัญญาซึ่งกำหนดเป็นสิทธิของคู่สัญญาที่จะเลิกสัญญาได้เมื่อมีกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาบางประการ (หมวด ๓) และการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ (หมวด ๔)

รายละเอียดปรากฏตามร่างสัญญาแนบท้ายนี้

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญผู้แทนฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว ๔ โครงการ คือ ผู้แทนบริษัทเอเชียอุตสาหกรรมโรงสีข้าว จำกัด ผู้แทนบริษัทสยามมติ จำกัด ผู้แทนบริษัทเจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ จำกัด ผู้แทนบริษัททานิยามา (ประเทศไทย) จำกัด และผู้แทนบริษัทมาบุญครองศิริชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัด เข้าร่วมประชุมเพื่อขอทราบความคิดเห็น ปรากฏว่าผู้แทนฝ่ายเอกชนดังกล่าวได้เสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างสัญญาฯ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(๑) ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดหน้าที่ของฝ่ายเอกชนที่จะต้องรับรองคุณภาพของ

ปัจจัยการผลิตที่นำมาจำหน่ายแก่เกษตรกรจะทำให้ผลผลิตขึ้นต่ำตามที่กำหนดในโครงการไว้ในร่างสัญญา

(๒) ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ฝ่ายเอกชนต้องรับประกันผลผลิตขึ้นต่ำ และประกันราคาและรายได้ขึ้นต่ำของเกษตรกรไว้ในร่างสัญญา

(๓) เห็นว่าสัญญามีความยาวมากเกินไปจะทำให้เป็นภาระในการจัดทำและเก็บรักษา

นอกจากนี้ผู้แทนฝ่ายเอกชนได้มีข้อเสนอว่าควรกำหนดบทบาทบังคับในกรณีเกษตรกรนำผลผลิตที่ผลิตได้ตามโครงการไปขายให้แก่บุคคลภายนอก และปรับปรุงวิธีการชำระเงินผ่าน ธกส.ให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น กับเสนอให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานข้าว바สมาติเพื่อการส่งออกเพื่อรักษาคุณภาพข้าวไทย รวมทั้งให้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการส่งออกว่าจะอนุญาตให้ส่งออกได้เฉพาะเอกชนที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น

ที่ประชุมได้พิจารณาข้อสังเกตของผู้แทนฝ่ายเอกชนดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) การกำหนดให้ฝ่ายเอกชนต้องรับรองคุณภาพปัจจัยการผลิตมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ เพราะเอกชนเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตและให้คำแนะนำในการเพาะปลูก กับทั้งในเวลาเสนอโครงการต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เอกชนก็ได้รับรองเรื่องผลผลิตขึ้นต่ำไว้ในโครงการด้วยแล้ว

(๒) การกำหนดให้ฝ่ายเอกชนต้องรับประกันผลผลิตขึ้นต่ำและประกันราคาและรายได้ขึ้นต่ำของเกษตรกร ก็มีเหตุผลเดียวกันกับการกำหนดให้รับรองคุณภาพปัจจัยการผลิต

(๓) เห็นด้วยว่าสัญญามีข้อความค่อนข้างยาว แต่ก็เห็นว่าไม่สามารถตัดทอนลงได้เนื่องจากเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญาซึ่งต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง

สำหรับข้อเสนอที่ว่า ควรกำหนดบทบาทบังคับไม่ให้เกษตรกรจำหน่ายผลผลิตที่ผลิตได้จากโครงการแก่บุคคลภายนอกนั้น เห็นว่าอาจมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นบ้าง แต่คงจะมีน้อยรายเพราะได้กำหนดราคารับซื้อเป็นราคาประกันขึ้นต่ำหรือราคาตลาดอยู่แล้ว และถ้าหากจะมีเอกชนก็ควรมีส่วนรับผิดชอบด้วยเพราะเป็นผู้คัดเลือกเกษตรกรที่จะเข้ามาในโครงการ จึงไม่ควรกำหนดบทบาทบังคับเป็นพิเศษ แต่อาจกำหนดเป็นเงื่อนไขในการที่จะให้เกษตรกรได้รับส่วนลดดอกเบี้ยสินเชื่อจากสถาบันการเงิน หรือเงื่อนไขในการขอกู้เงินครั้งต่อไป น่าจะเหมาะสมกว่า ส่วนวิธีการชำระเงินผ่าน ธกส.นั้น เห็นสมควรกำหนดให้ฝ่ายเอกชนไปตกลงกับ ธกส.เป็นราย ๆ ไป และในข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานข้าว바สมาตินั้น ทางราชการได้เคยพิจารณาปัญหานี้แล้ว และเห็นว่าเพื่อให้ข้าว바สมาติมีความยืดหยุ่นต่อตลาดต่างประเทศ จึงยังไม่สมควรกำหนดมาตรฐานขึ้นใช้ แต่จะใช้วิธีควบคุมมิให้มีการปลอมปนเมื่อมีการส่งออกแทน (ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร (รศก) ๐๙๐๙/๒๕๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๐ เรื่อง โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐเอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและ

อุตสาหกรรมเกษตร)

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๐