

Abstract

สัญญาเลขที่ RDG5210020
หัวหน้าโครงการ ผศ.ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์
Email k_manorom@yahoo.com
ระยะเวลาดำเนินงาน: 16 กุมภาพันธ์ 2552 – 15 กรกฎาคม 2553

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเมืองคูมิตระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และเพื่อหารูปแบบนโยบาย (Policy model) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ระหว่างเมืองคูมิตดังกล่าว การศึกษาใช้วิธีการวิจัยทั้งแบบคุณภาพและใช้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจาก 102 ครุว์เรือนที่เข้าร่วมโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาภายใต้โครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ ของเกษตรกรขนาดเล็กที่ปลูกกะหล่ำปลี 13 หมู่บ้านในอำเภอปากซ่อง แขวงจำปาสัก แนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ การข้ามชาติ นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมเกษตรแบบมีพันธะสัญญา และ เมืองคูมิต

ในทางวิชาการ งานศึกษานี้พบว่านโยบายเกษตรแบบมีพันธะสัญญาข้ามชาติระหว่างเมืองคูมิตอุบลราชธานีและจำปาสักเกิดยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ซึ่งเป็นผลมาจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง รัฐบาลภูมิภาคของไทยและลาวมีฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการค้า (Trade facilitator) อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกทางการค้า (facilitation) ข้ามชาติเดิมที่ดีอยู่แล้ว เช่น ตลาดค้าส่ง ถนน ด้านศุลกากร และการขนส่งที่สะดวก พร้อมๆกับการผลักดันให้ทางการของลาวและแขวงจำปาสักขยายการพัฒนาเครื่องอำนวยความสะดวกทางการค้าเช่นการพัฒนาตลาดกลางเพื่อเกษตรกรและพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกต่างประเทศ

นอกจากนี้ การดำเนินการเกษตรแบบพันธะสัญญาข้ามชาตินี้สะท้อนความให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมภาคเกษตรจากการผลิตเพื่อยังชีพในท้องถิ่นมาสู่การค้าเชิงพาณิชย์ระดับภูมิภาค เกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการด้วยเหตุผลสำคัญเรื่องผลตอบแทนทางรายได้จากการค้าข้ามชาติและการมีตลาดต่างประเทศที่แน่นอน ตลอดจนการสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ที่ดีระดับระหว่างประเทศของเมืองคูมิตที่สนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนระดับจังหวัด

งานศึกษานี้พบว่าโครงการเกษตรแบบพันธะสัญญานับสนับสนุนนโยบายการเมืองคูมิตระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสักเนื่องจากทำให้ทั้งสองเมืองมีส่วนเพิ่มการกระชับความสัมพันธ์กันทางการค้าข้ามชาติ สามารถชักนำให้เกษตรกรขนาดเล็กชาวลาวและผู้ค้ารายย่อยชาวไทยเข้าร่วมโครงการและได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับหนึ่งรวมทั้งความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างประเทศ ผ่าน

ระบบการช่วยเหลือและพึ่งพาระหว่างกันในลักษณะการแบ่งงานกันทำ ในที่นี้เมืองจำปาสักมีฐานะผู้ผลิตสินค้า เมืองอุบลราชธานีในฐานะแหล่งตลาดสำคัญ

ในแง่นโยบายปัจจุบันของเกษตรแบบมีพันธะสัญญาระหว่างอุบลราชธานีและจำปาสัก พบว่าทางทั้งสองจังหวัดไม่ได้เรียกการค้าข้ามพรมแดนดังกล่าวว่า ‘เกษตรแบบมีพันธะสัญญา’ แต่ทางทั้งสองฝ่ายเห็นชอบใช้ชื่อว่า ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าเกษตร’ แทน เนื่องจากจะเป็นข้อจำกัดต่อสินค้าที่ค้าขายนอกกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง เช่น กะหล่ำปลีที่ใช้เป็นกรณีศึกษาเป็นสินค้าที่อยู่นอกรายการของกรอบดังกล่าว

การปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงทางการเกษตรในโครงการ ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร’ แทบไม่ได้ดำเนินการตามนิยามสากลของ ‘เกษตรแบบมีพันธะสัญญา’ เพียงแต่ทางภาคีช่องทางของยุทธศาสตร์ ACMECS มาเป็นแนวทางและปรับใช้เพื่อการพัฒนาความร่วมมือข้ามชาติด้านการค้าให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นซึ่งเกษตรกรเพาะปลูกพืชหลากหลายชนิดนอกเหนือจากรายการสินค้าเกษตรของ ACMECS ในทางปฏิบัติพบว่า ข้อตกลง ‘ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร’ เป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยจะส่งสินค้ากะหล่ำปลีจากลาวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในช่วงที่กะหล่ำปลีในไทยขาดตลาด มีลักษณะการให้ผู้ซื้อชาวไทยทำสัญญากับผู้ประกอบการลาวหรือนายหน้าโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐลงนามรับทราบและเป็นพยาน เกษตรกรลาวในฐานะผู้ผลิตไม่ได้ลงนามในสัญญาโดยตรงกับผู้ซื้อเพียงแต่ทำการค้าขายสินค้าผ่านผู้ประกอบการลาวในแง่การใช้เอกสารรองรับว่าเข้าร่วมโครงการเท่านั้น และมีเพียงการประกันราคาขั้นต่ำกิโลกรัมละ 2 บาทและให้ราคาเป็นไปตามราคาท้องตลาด ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการซื้อขายล่วงหน้าชัดเจนในแง่ปริมาณ การรับส่งที่ชัดเจน รวมทั้งในเรื่องคุณภาพที่ได้มาตรฐาน เมื่อซื้อขายจริงเกษตรกรลาวนำสินค้ามาขายให้ผู้ซื้อชาวไทยด้วยตนเองซึ่งเกษตรกรลาวมักจะมีสัญญาด้วยวาจากับผู้ซื้อชาวไทยในเรื่องการขายและการผลิต เกษตรกรต้องขนส่งสินค้ามาส่งให้ผู้ซื้อชาวไทยที่ตลาดชายแดนวังเต่า และจ่ายค่าธรรมเนียม 14 กีบต่อกิโลกรัมที่ตลาดกลางเมืองปากซ่อง ทั้งเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทยมักต่อรองกันในด้านต่างๆทั้งในระหว่างการขายและหลังการผลิต แทนการกำหนดเงื่อนไขการซื้อขายล่วงหน้าก่อนการผลิตให้ชัดเจนเหมือนกับหลักการของเกษตรแบบพันธะสัญญาแบบสากลทั่วไป นอกจากนี้ยังพบว่า สองในสามของเกษตรกรสามารถขายกะหล่ำปลีให้กับผู้ซื้อรายอื่นได้โดยง่าย 50 เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรสามารถขายสินค้าได้ราคาสูงกว่าราคาประกันขั้นต่ำ ราคาการซื้อขายเป็นไปตามราคาตลาดเป็นหลัก ดังนั้นราคาขายจึงค่อนข้างผันผวนสามารถต่อรองวันเวลาการส่งมอบสินค้าได้ตลอดเวลา ประมาณ 30-40 เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากผู้ซื้อเรื่องเมล็ดพันธุ์และปุ๋ย มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ไม่พอใจรูปแบบการทำสัญญาและมักมีข้อขัดแย้งกับผู้ซื้อเรื่องราคา

นอกจากการซื้อขายแล้วยังพบว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเกษตรกรและผู้ซื้อในเรื่องการช่วยเหลือระดับครัวเรือนและการพัฒนาหมู่บ้านภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เช่น บริจาคเงินซ่อมถนนและสร้างหลังคาศาลากลางบ้าน ซื้อข้าวสารให้เกษตรกร เสนอเงินให้ช่วงสินค้ามีราคาสูงเพื่อเป็นแรงจูงใจและความไว้วางใจกับเกษตรกร

อย่างไรก็ตามข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” มีทั้งข้อดีและข้อเสีย เกษตรกรมากกว่า 60 เปอร์เซนต์เห็นว่า โครงการนี้ทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีขึ้น มีตลาดแน่นอน ขณะเดียวกันพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ เช่น ราคาตกต่ำ ผัสด่วน ต้นทุนสูงในการผลิตและขนส่ง การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญของเกษตรกร การตลาดและขนส่งสินค้าที่ไม่คล่องตัว เป็นต้น

ข้อเสนอที่เป็นรูปแบบทางนโยบายของเกษตรแบบพันธสัญญาภายใต้โครงการ “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ของทั้งสองจังหวัด ควรดำเนินการดังนี้

1) สนับสนุนให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการลงนามสัญญาแบบเขียน (Written contract) ในข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ควรมีการเซ็นสัญญาสามฝ่ายระหว่าง ผู้ประกอบการเกษตรกร และเจ้าหน้าที่รัฐร่วมเป็นทั้งผู้เซ็นและพยานเพื่อให้เกษตรกรมีบทบาทและสิทธิอย่างถูกต้องตามข้อตกลงอย่างเป็นทางการ

2) สนับสนุนและดำเนินการตามข้อตกลงโดยอาศัยหลักการที่เคยทำมาก่อนแล้วคือการยึดหลักความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ หลักการระลုံးอสุยความไว้นื้อเชื่อใจกันและการยึดหลักเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เมื่อเกิดข้อพิพาทในการซื้อขาย

3) รัฐบาลลาวและผู้ประกอบการผู้ประกอบการชาวไทยควรสนับสนุนทุนแก่เกษตรกรที่ยากจนและกลุ่มชาติพันธุ์โดย ด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาถนนสู่ชุมชนห่างไกลเพื่อเอื้อประโยชน์ในการขนส่งสินค้า อบรมให้ความรู้ด้านการเกษตร

4) ปรับปรุงรายละเอียดในข้อตกลง “ตลาดข้อตกลงสินค้าการเกษตร” ให้สอดคล้องกับนิยามความหมายสากลของเกษตรแบบมีพันธสัญญาให้มากขึ้น ได้แก่ การเน้นสัญญาแบบเขียน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งเกษตรกรและผู้ซื้อชาวไทย

Abstract

Project Code RDG5210020
Project Head Asst.Prof.Dr. Kanokwan Manorom
Email k_manorom@yahoo.com
Duration: 16 February 2009 – 15 July 2010

This research aims to analyze the economic cooperation policy of contract farming between Ubon Ratchathani province of Thailand and Champasak province of Lao PDR since 2008, and to seek an appropriate policy model on contract farming as one mechanism to strengthen the relationship of sister cities between these two provinces. The data in this research was gained using both qualitative techniques and household surveys from 100 contract farming farmers living in 13 villages in the Paksong district of Champasak province who joined the contract farming policy. Concepts used to analyze the data include transnationalism, bottom up public policies, agrarian change, contract farming and sister cities.

This study academically finds that the cross border contract farming policy between the two sister cities was supported by Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS, which is a result of Mekong region economic integration. The provincial administration of Thailand and Lao PDR act as trade facilitators to utilize the existing good quality cross border trade facilities such as wholesale markets, highways, customs, and convenient transportation. Also, the Laos government and Champasak authorities are motivated to expand their trade facilities such as developing a central wholesale market for farmers, and improve the capacity of the farmers in producing export products. Participation of small scale farmers in the cross border trade indicates agrarian transformation from subsistence farming to commercial farming driven by income emerging from the cross border trade and certain regional markets. Hence, cross border contract farming strengthens an international policy of sister cities actively supported by the authorities and the private sectors of the two provinces.

This study finds that contract framing supports the sister city policy of Ubon Ratchathani and Champasak, as it partly strengthens the trading and social relationships between the two provinces. In part, it provides extensive benefits and social relationships to both Laos's small farmers and the Thai buyers. Division of labour exist, Champasak as a cabbage producer whereas Ubon Rathchani is a key market.

The term 'contract farming' as used in ACMECS, is not applied by the authorities and the private sectors in the two provinces as many crops traded between Ubon Rathchathani and Champasak do not follow the crops listed under AMECS (cabbage as a selected case for this study is not listed as one of the ACMECS' crops). Therefore, the new term 'Agreed Market on Agricultural Products Project' (AMAPP) was coined by both authorities.

Hence, this study discovered that the practices of AMAPP challenge the standard definition of contract farming. Authorities only use AMECS as a starting point and a channel for launching AMAPP in order to suit local context as Laos farmers produce various kinds of crops that are not on the ACMECS lists. In practice, the agreement in AMAPP encourages imports of cabbages from Champasak when Thai cabbages are in short supply. Thai traders must sign an agreement with Laos middle men/private sector, witnessed by the authorities from the two provinces. Laos's farmers, as the crop producers, do not sign contracts with the Thai buyers. It was an agreement that when cabbage is in surplus, Ubon Ratchathani expects Laos's cabbage production to be reduced. Assurances of a minimum price at 2 baht a kilogram but higher prices depend on the market price. Clear conditions prior to trading in terms of quantity, logistics procedures, and quality standards are not determined. In the actual purchase, verbal contracts between Thai traders and Laos farmers are common. Thai traders are not allowed to buy the products at the farm, only at the border. They provide wholesale markets at the border and some input if necessary such as capital, seeds etc. Laos's farmers must register with the Laos authorities and receive official documents showing their participation in the AMAPP. They sell products to Thai traders through Laos middlemen and always commonly have verbal agreements with the Thai traders. Moreover, they have to pay a customs fee of 14 kip/kg of cabbage at the Paksong wholesale market to the facilitator. They also must transport their crop to the border to sell to Thai traders at Wang Tao border check point.

This study also finds that AMAPP has led to the establishment of social relationships between Laos's farmers and the Thai buyers. Based on household surveys, both farmers and Thai

buyers often negotiate at several stages of trading and after producing instead of determining the pre-purchase conditions as suggested by international contract farming. Moreover, it is found that two thirds of the farmers can sell the crop easily to other buyers. Half of the farmers can sell their products at higher prices than the minimum provincial price. The prices also depend on the central market; therefore, it is not very stable. Half of the farmers report that delivery dates are flexible and credit on seed and fertilizers is found at around 30% to 40% of cases. More than 50% of the farmers are not satisfied with the way the agreement was set up, and they regularly disagree with the buyers (usually about price – and frequently unresolved) and have little trust in the buyers.

In addition, the study has also found that the patron-client relationship is common in many cases. For example, Thai buyers donate money to the village for the repair of the community hall roof, assist with road repairs and give rice and cash as gifts to growers. When the price is high, the Thai buyers often give additional payments as incentives (for transport, drivers, etc.)

Nevertheless, there are both strong and weak points about AMAPP. More than 60% of the farmers said their financial situation was better or much better and they had a certain market. Yet, the main problems of this policy include price fluctuation, high cost investment (produce and transportation), insufficient knowledge, inconvenient markets and transportation. Therefore, a policy model to improve the existing contract farming, locally termed as AMAPP between the two sister cities should include the following features:

- 1) Encourage Laos's farmers to commit to written contracts, and the farming product agreement should be signed by the three parties, the middlemen, the farmers, and the local authorities who should also act as a witness. This is to ensure that the farmers have some roles and rights as suggested in the official agreement.
- 2) Promote further good relationships between trading partners based on trust and flexibility by continuing to support contract farming locally, termed as AMAPP.
- 3) Make credit more easily available to Laos smallholders especially ethnic minorities located off the main road (road improvements, credit, training, facilitating links) and promote crop diversification to protect small farmers from market price fluctuation and;
- 4) Improve the existing agreement according to the standard definition of contract farming for the benefit of both Laos's farmers and the Thai traders.