

## ความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... เครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัย (GAP Net)

ตามที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต่อร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... โดยมีการสรุปรายงานการรับฟังฯ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เผยแพร่ผ่านทางระบบสารสนเทศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2561 นั้น

เนื่องด้วย ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... ฉบับนี้ มีผลกระทบอย่างมากเป็นวงกว้างต่อเกษตรกร เกษตรอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมเกษตร ตลอดจนห่วงโซ่มูลค่าทั้งหมด เครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัย (GAP Net) ซึ่งประกอบด้วย เกษตรกร นักวิชาการ และสมาคมด้านการเกษตรที่มีความห่วงใยต่อเกษตรกรและภาคการเกษตร ตามรายชื่อแนบท้ายหนังสือฉบับนี้ จึงขอให้มีการทบทวนความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... ฉบับนี้ เนื่องจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมาย และความไม่โปร่งใส เร่งรัดในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... ดังนี้

### 1) ข้อคิดเห็นต่อสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. ....

ชื่อ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน” ฟังแล้วดีต่อเกษตรกรและภาคการเกษตร แต่เนื้อหาภายใน พ.ร.บ. ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตร พ.ร.บ. ฉบับนี้ ไม่เพียงแต่เลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งเน้นส่งเสริมเกษตรเฉพาะกลุ่มวิถีทางธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังสร้างความเข้าใจผิดว่า การใช้สารเคมีในการเกษตรเป็นอันตรายร้ายแรง ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนได้ ผิดหลักมาตรฐานด้านความปลอดภัยของสารเคมีเกษตร ขัดต่อค่านิยมเกษตรยั่งยืนสากล อีกทั้งเป็นการทำลายภาพลักษณ์ สร้างผลกระทบด้านการค้าต่อสินค้าเกษตรไทยที่ใช้สารเคมีเกษตรอย่างปลอดภัยตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของตลาดโลก สร้างรายได้ ส่งเสริมความยั่งยืนทางการเกษตรมาโดยตลอด อีกทั้งร่าง พ.ร.บ. มีการเสนอตั้งหน่วยงานรูปแบบนิติบุคคลซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐที่มีอยู่แล้วให้อำนาจคณะกรรมการ ภายใต้ พ.ร.บ. นี้ ในการกำหนดนโยบาย กำหนดรูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืน อนุมัติ และจัดสรรเงินงบประมาณตามดุลยพินิจ ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้เสี่ยงต่อการคัดเลือกเฉพาะพวกพ้อง และขาดความสมดุลของภาคส่วนต่าง ๆ โดยปรากฏรายละเอียดในร่าง พ.ร.บ. ดังนี้

1.1 คำนิยาม ความยั่งยืน (Sustainability) ในร่าง พ.ร.บ. ยังไม่เป็นที่เข้าใจและยอมรับของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกับการเกษตร ความยั่งยืนในร่าง พ.ร.บ. มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรเฉพาะด้านที่เป็นแนวทางเกษตรวิถีธรรมชาติ สร้างความเข้าใจผิดต่อระบบเกษตรอื่น ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการฯ เป็นการเกษตรที่ไม่ปลอดภัยและไม่ยั่งยืน ซึ่งขัดแย้งต่อหลักการความยั่งยืนขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งประกอบด้วยสมดุลของ 3 ส่วน คือ 1) สุขภาพและสิ่งแวดล้อม 2) ความเท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจ และ 3) การสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยสามารถใช้วิธีการและเทคโนโลยีที่หลากหลายเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน

1.2 มาตรา 7-14 ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดว่าระบบเกษตรกรรมรูปแบบใด จึงเข้าข่ายระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่จะมีสิทธิได้รับการส่งเสริมให้สามารถใช้เงินอุดหนุนเกษตรกร สนับสนุนงานวิจัยให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และการจัดสรรเงินทุนการดำเนินงานของสมาชิกเกษตรกรกรรมยั่งยืน และวิธีการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยที่องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ (ลือคสเปก) สุ่มเสี่ยงในการคัดเลือกเฉพาะพวกพ้องเพื่อเอื้อต่อบุคคลหรือองค์กรบางกลุ่มเท่านั้น สร้างความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มของเกษตรกรวิถีธรรมชาติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดไว้ว่า การกำหนดกฎหมายต้องไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพอันสมควร บุคคลย่อมเสมอกัน ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 มาตรา 29 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีได้แสดงหลักการ เหตุผล และแนวทางชัดเจนว่า กฎหมายที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันหรือการปฏิบัติงานตามแนวทางที่หน่วยงานราชการที่ปฏิบัติอยู่แล้ว มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่ตามร่าง พ.ร.บ. นี้ อีกทั้งการกำหนดให้สำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจเปิดช่องให้เกิดการปฏิบัติงานที่สามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐหรือประชาชน อันจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาภาคเกษตร และตลอดจนความเชื่อมั่นต่อความโปร่งใสของหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.4 มาตรา 24 การจัดสรรสมาชิกเกษตรกรกรรมยั่งยืน หรือการสนับสนุนให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ชุมชน รวมตัวกันเพื่อจัดสมาชิกเกษตรกรกรรมยั่งยืนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด สุ่มเสี่ยงจะเป็นการสร้างอำนาจทางการเมือง เพื่อเป็นอำนาจต่อรองให้ได้มาซึ่งนโยบายและงบประมาณรัฐ เพื่อสนับสนุนพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ไม่เข้าข่ายเกษตรกรรมยั่งยืนตามที่คณะกรรมการกำหนด

1.5 การตรา พ.ร.บ. ฉบับใหม่นี้ ขาดความชัดเจนในความจำเป็น และไม่มีแนวทางชัดเจนในการจัดสรร บริหารจัดการงบประมาณ ให้อำนาจสั่งฟ้าแก่คณะกรรมการที่มีแนวโน้มจะบริหารจัดการงบประมาณโดยขัดกับนโยบายรัฐภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังมาตรา 26 ของกฎหมายการเงินการคลังฯ ห้ามมิให้มีการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่ง การใดเป็นการเฉพาะ ฯลฯ ซึ่งกลุ่มคนที่ผลักดันร่างพรบ ในปัจจุบันเคยมีการผลักดันมาแล้วในร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน เมื่อปี พ.ศ. 2550

## 2) กระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเร่งรีบ จนขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องภาคเกษตรส่วนใหญ่ และมีการเลือกปฏิบัติ

ตามที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานว่า กระทรวงฯ จัดการรับฟังความเห็นแบบการประชุม 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2561 ณ โรงแรมปรี๊นท์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ณ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เชียงใหม่ และผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระหว่างวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 และต่อมาได้มีการปรับเนื้อหาร่างก่อนนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่อ 18 กันยายน พ.ศ. 2561 นั้น เห็นได้ชัดเห็นว่า การจัดรับฟังความเห็นของร่างกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อภาคเกษตรและเกษตรกรทั้งประเทศ มีการจัดรับฟังความเห็นแบบการประชุมเพียง 2 วัน ที่มีการบอกกล่าวในวงจำกัด และทางระบบสารสนเทศที่เกษตรกรส่วนมากและผู้เกี่ยวข้องในภาคเกษตรไม่ได้รับทราบและไม่สามารถเข้าร่วม

นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากการตราพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำ มีเฉพาะผลการวิเคราะห์เชิงบวก สะท้อนถึงการวิเคราะห์ทางแคบ โดยมีได้นำภาพรวมและข้อเท็จจริงของภาคการเกษตรเข้าร่วมในการพิจารณา ซึ่งต่อยอดการขาดการมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกร และผู้เกี่ยวข้องภาคเกษตรส่วนใหญ่

อีกทั้ง ภายหลังจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ เข้าสู่คณะรัฐมนตรี มีการเร่งสร้างเวทีสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฯ โดยหน่วยงานราชการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดการประชุมเพื่อจัดทำกรอบนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืน ในกรุงเทพมหานคร และนครปฐม โดยมีการบอกกล่าวภายในวงจำกัด โดยไม่มีเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องภาคเกษตรส่วนใหญ่เข้าร่วมเช่นเคย

### 3) ผลกระทบของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

#### 3.1 ผลกระทบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของเกษตรกรส่วนใหญ่

เกษตรกรเป็นกำลังสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด ผลผลิตจากความมานะพยายามของเกษตรกรทั่วประเทศในพื้นที่กว่า 140 ล้านไร่หล่อเลี้ยงความอยู่ดีกินดีของประเทศไทย และป้อนวัตถุดิบคุณภาพดีเข้าสู่อุตสาหกรรมอาหารและการเกษตรเพื่อการส่งออก สร้างรายได้และชื่อเสียงให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก

การตรากฎหมาย พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... ตามร่างที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ ซึ่งสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์มีเป้าหมายเพียง 5 ล้านไร่ จะเป็นการให้สิทธิทั้งการสนับสนุนทางการเงินและอื่น ๆ กับเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ที่ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ในขณะที่เกษตรกรส่วนมากจะไม่ได้รับสิทธิและเกิดความเข้าใจสับสนว่า ไม่ได้เป็นเกษตรกรที่ผลิตสินค้าแบบยั่งยืน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิและสร้างความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจกับเกษตรกรส่วนใหญ่

ที่สำคัญเกษตรกรส่วนใหญ่ ทำหน้าที่สร้างผลผลิตหล่อเลี้ยงความอยู่ดีกินดี สร้างรายได้และชื่อเสียงให้กับประเทศไทยมาโดยตลอด มีความผิตประการใด จึงต้องถูกลิดรอนสิทธิด้วยการตรากฎหมายที่ให้อำนาจการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่มีองค์ประกอบจากกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจหรือผลประโยชน์จากเกษตรกรรมเฉพาะด้าน ในการใช้งบประมาณและเงินกองทุนส่วนรวมของประเทศคัดเลือกให้สิทธิกับเกษตรกรบางส่วนตามที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบ

3.2 ผลกระทบต่อภาคการเกษตร การตรากฎหมายในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ต่อประสิทธิภาพการผลิตและต้นทุน ยังเป็นความเสี่ยงสูงต่อความยั่งยืนของภาคการเกษตรในระยะยาว แทนที่จะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของเกษตรทุกระบบ แต่การเลือกให้ความสำคัญกับการเกษตรเพียงบางด้าน จะมีผลกระทบต่อกรวางนโยบาย งบประมาณ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรสำหรับการเกษตรในอนาคตอย่างผิดทิศทาง อันจะทำให้ภาคเกษตรไทยในอนาคตไม่สามารถแข่งขันเพื่อครองตลาดสินค้าเกษตรที่หลากหลาย และลดขีดความสามารถในการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจโลก

ด้วยผลกระทบและความไม่เหมาะสมของเนื้อหาและกระบวนการเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวข้างต้น เครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัย (GAP Net) จึงขอให้พิจารณาว่า ควรจะมีการ

ออก พ.ร.บ. ฉบับนี้ หรือไม่ และขอเรียกร้องคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โปรดทบทวนความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ที่จะก่อผลกระทบอย่างมากต่อภาคเกษตรโดยรวม และโปรดพิจารณาให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สร้างการรับรู้ให้กับเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องภาคเกษตรส่วนใหญ่ ถึงข้อดีและข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติฯ อย่างครบถ้วน ชัดเจน โปร่งใส ไม่เร่งรีบ ไม่เลือกข้าง ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ก่อนที่จะมีการเสนอดรากกฎหมาย

โดย

### เครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัย (GAP Net)

1. สมาคมพืชสวนแห่งประเทศไทย
2. สมาคมปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย
3. สมาคมเมล็ดพันธุ์แห่งประเทศไทย
4. สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย
5. สมาคมเทคโนโลยีชีวภาพสัมพันธ์
6. สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย
7. สมาคมการค้าปุ๋ยและธุรกิจการเกษตรไทย
8. สมาคมอารักขาพืชไทย
9. สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย
10. สมาคมคนไทยธุรกิจเกษตร
11. สมาคมการค้านวัตกรรมเพื่อการเกษตรไทย
12. สมาพันธ์เกษตรปลอดภัย
13. เครือข่ายอาสาสมัครแม่กอลอง
14. สมาคมสื่อเกษตรดิจิทัลและเอสเอ็มอีไทย
15. สมาคมกัญไทย
16. สมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทย
17. สมาคมผู้เพาะเลี้ยงปลาไทย
18. สมาคมผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ