



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาความอ่อนไหวของการเปิดตลาดสินค้า
เกษตรตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO)
กรณีศึกษาการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย
(Skim Milk Powder)

จัดทำโดย นายสินชัย เรืองไพบูลย์
รหัส 1058

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาความอ่อนไหวของการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อตกลงของ
องค์การการค้าโลก (WTO) กรณีศึกษาการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย
(Skim Milk Powder)

จัดทำโดย นายตินชัย เรืองไพบูลย์
รหัส 1058

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาความอ่อนไหวของการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) กรณีศึกษาการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย เพื่อมุ่งหวังต้องการทราบข้อมูลที่เป็นข้อกังวล และเป็นผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม และประเทศผู้ส่งออกนมและผลิตภัณฑ์นมรายใหญ่ (ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) ในการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย เพื่อให้ภาครัฐที่เป็นเจ้าภาพในการเจรจาในการเปิดตลาดได้มีข้อมูลและรู้วิธีการนำทุกฝ่ายเข้ามาเจรจากันในฐานะหุ้นส่วนทางธุรกิจ จากเดิมที่มุ่งจะปกป้องประโยชน์ของตนเองโดยการศึกษาจะศึกษาจากข้อมูลรายงานผลงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ รายงานการประชุมคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ และผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกในตัวแทนกลุ่มต่างๆ ผลการศึกษาความอ่อนไหวในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม มีความอ่อนไหวเกี่ยวกับต้องการให้มีความมั่นคง มีข้อตกลงการรับซื้อน้ำมันดิบและการกำหนดราคารับซื้อน้ำมันดิบที่แน่นอนและเป็นธรรมแก่เกษตรกร ก่อนยินยอมให้เปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย เพราะมีความรู้สึกว่านมผงขาดมันเนยที่นำเข้าจะมทดแทนน้ำมันดิบที่เกษตรกรผลิต เพราะมีราคาถูกกว่า

กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม มีความอ่อนไหวในเรื่องปริมาณโควตานำเข้าที่ได้รับ อัตราภาษีในโควตา และการเปิดตลาดนำเข้า ต้องการให้เปิดตรงเวลาและเปิดครั้งเดียวต่อปี เพื่อผู้ประกอบการจะได้ใช้วางแผนการจัดซื้อ และการตลาด

กลุ่มประเทศผู้ส่งออก คือประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ พบว่าประเทศดังกล่าวนี้ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมรายใหญ่ของโลก มีความอ่อนไหวในเรื่องต้องการให้ประเทศผู้นำเข้าเปิดตลาดตามข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ WTO กำหนด และให้เปิดตลาดตามระยะเวลาที่กำหนด เพราะประเทศทั้ง 2 นี้ จะได้ใช้ข้อมูลในการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับตลาด และฤดูกาลเลี้ยงโคนมของประเทศตนเอง

จากการศึกษาความอ่อนไหวดังกล่าว พบว่ามีความผูกโยงกันค่อนข้างซับซ้อนจากปัญหาเรื่องกลไกราคาน้ำมันดิบ การได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม ที่กลุ่มหนึ่งมีธุรกิจรับซื้อน้ำมันดิบจะต้องเป็นฝ่ายรับภาระกรณีเกษตรกรมีปัญหาน้ำมันดิบสั้น จากโครงสร้างตลาดนมโรงเรียนที่ใช้ไขมันดิบถึงร้อยละ 30 ของไขมันดิบที่ผลิตได้ เมื่อโรงเรียนหยุดเทศกาลหรือปิดเทอม ไขมันดิบส่วนนี้จะถูกผลักดันออกมาให้ไปสู่โรงงานแปรรูปนมของบริษัทใหญ่แทน ซึ่งสร้างปัญหาซ้ำซากอยู่เสมอ ทำให้ในแต่ละปีรัฐบาลต้องอนุมัติงบประมาณมาช่วยเหลือ โดยในปี 2552 ได้อนุมัติเงินช่วยเหลือเกือบ 3,000 ล้านบาท ซึ่งที่เกิดขึ้นได้โยงไปถึงการเปิดตลาดนำเข้านม

ผงชาดมันเนย เพราะเป็นเครื่องมือเดิม ที่ภาครัฐหรือเกษตรกรจะใช้ต่อรองกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือ ต้องแก้ไขตั้งแต่ต้นทางคือผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมที่ผลิตนมพาสเจอร์ และผู้ประกอบการรายปลีกที่ผลิตนมโรงเรียน ต้องทำ Contract Farming ร่วมกันในลักษณะหุ้นส่วนเป็นรายกลุ่มๆ ไป โดยให้มีการจัดทำแผนรองรับทั้งปี กรณีวันหยุดเทศกาลต่างๆ และช่วงปิดเทอม ในส่วนการกำหนด ภาครัฐควรดูแลเฉพาะราคาขั้นต่ำ และปล่อยให้เกษตรกรและผู้ประกอบการเจรจาซื้อขายกันเอง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องมีการจัดตั้งโรงงานผลิตนมผงชาดมันเนยขึ้นในประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันให้เกษตรกร และเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการแก้ปัญหาแทนการนำเข้านมดิบไปผูกโยงกับการเปิดตลาดนำเข้านมผงชาดมันเนยที่ผ่านมา เพราะอาจถูกประเทศผู้นำเข้าฟ้องร้องประเทศไทยเพราะผิดเงื่อนไขข้อตกลงกับ WTO นอกจากนี้ในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ จะต้องให้คณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม ภายใต้พระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. 2551 ดำเนินการอย่างเต็มที่แทนหน่วยงานราชการ

ในการปรับตัวขององค์กรเกษตรกร ถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะต้องทำให้เกิดความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรเกษตรกรจะต้องมีการจัดการทั้งระบบเช่นเดียวกับองค์กรเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งการจัดตั้งบริษัทลูกสำหรับดำเนินการทางธุรกิจให้เกิดความคล่องตัว เช่นเดียวกับบริษัท Fonterra ประเทศนิวซีแลนด์ที่จัดตั้งขึ้นจากองค์กรเกษตรกร

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นรายงานที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอถึงเหตุและผลของปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมนมในประเทศไทย โดยมุ่งเป้าการดำเนินการปฏิบัติตามพันธกรณีการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยตามข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม และต่างประเทศที่เป็นผู้ส่งออก และผลกระทบดังกล่าวที่ผ่านมาทำให้บทบาทของภาครัฐต้องเข้าไปเจรจาช่วยเหลือและใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมากทุกปี รวมทั้งการช่วยเหลือบางครั้งก็ทำให้ประเทศผู้ส่งออกรู้สึกว่าการที่ประเทศไทยใช้มาตรการปกป้องเกินไป ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ WTO ดังนั้นในการศึกษาในเรื่องนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งหวังเพื่อเป็นข้อมูลแนวทางในการประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย ที่จะก่อประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย

การจัดทำรายงานจะไม่สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้หากไม่ได้รับการช่วยเหลือ เกื้อกูลจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน รวมทั้งผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้เสียสละในการให้คำแนะนำ การค้นคว้าข้อมูล รวมทั้งการช่วยตรวจทานรายงาน นอกจากนี้ผู้มีส่วนสำคัญในการวางกรอบการศึกษาที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ได้อนุญาตให้ให้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คือ กรรมการวิชาการที่ปรึกษา ดร.จิตริยา ปิ่นทอง และกรรมการวิชาการร่วมอีก 2 ท่าน คือ ศ.ดร.สุรชัย สิริไกร และ รศ.ดร.สมพร แสงชัย ที่ได้ทุ่มเท ชี้นำ และให้กำลังใจผู้เขียนในการทำรายงานการศึกษานี้เป็นอย่างดี

สุดท้ายต้องขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่ได้จัดหลักสูตรการบริหารการทูต รุ่นที่ 1 ขึ้นด้วยความมุ่งหวังให้ผู้เขียนและเพื่อนๆ ในรุ่นทุกท่านได้รับประโยชน์สูงสุดในทุกวิชาและทุกหัวข้อที่บรรจุในหลักสูตร รวมทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากรจากหน่วยงานนอกกระทรวงการต่างประเทศได้มีโอกาสเข้าร่วมอบรมด้วย ทำให้ผู้เขียนได้รับโอกาส ได้รับประสบการณ์ มุมมอง วิธีคิดใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางาน และองค์กรของผู้เขียน

สารบัญ

บทสรุปสำหรับนักบริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	น
สารบัญ	๗
สารบัญแผนภาพ	ฅ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก (WTO)	4
2.2 ความตกลงต่างๆที่สำคัญภายใต้ WTO	6
2.3 พันธกรณีของประเทศไทยในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร	10
2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
2.5 สรุปแนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้อง	16
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	17
3.1 การแบ่งกลุ่มตัวอย่าง	17
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	17
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	18
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	18
บทที่ 4 ผลการศึกษา	20
4.1 วิธีการจัดสรรโควตา และอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย	20
4.2 คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาจัดสรรโควตา	22
4.3 การพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีในโควตา	24
4.4 การกำหนดราคาร้านนมดิบในประเทศ	25
4.5 ความอ่อนไหวในการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย	27
4.6 การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	34

บทที่ 5	สรุป และข้อเสนอแนะ	36
	5.1 สรุปผลการศึกษา	36
	5.2 ข้อเสนอแนะ	37
บรรณานุกรม		40
ภาคผนวก		42
	ก. พระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. 2551	43
ประวัติผู้เขียน		49

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ตารางแสดงปริมาณการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย ตามพันธกรณีกับ WTO ปี พ.ศ. 2538 – 2547	11
ตารางที่ 2	ปริมาณโควตา อัตราภาษีในและนอกโควตาสำหรับสินค้าเกษตร ตามข้อผูกพันภายใต้องค์การการค้าโลกในปี 2547	21
ตารางที่ 3	ปริมาณการเปิดตลาดโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย	25
ตารางที่ 4	แสดงข้อตกลงการรับซื้อน้ำมันดิบระหว่างกลุ่มเกษตรกร ผู้เลี้ยงโคนม กับผู้ประกอบการในแต่ละปี	26
ตารางที่ 5	แสดงช่วงเวลาที่ประกาศเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย	27
ตารางที่ 6	แสดงรายชื่อผู้ประกอบการรายใหญ่ที่รับซื้อน้ำมันดิบ	29

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	ระเบียบวิธีการศึกษา	19
-------------	---------------------	----

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

การศึกษาความอ่อนไหวหรือข้อกังวล ในผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ซึ่งเกรงว่าหากมีการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย จำนวนมากจะทำให้ผู้ประกอบการไม่รับซื้อ น้ามันดิบ โดยหันไปใช้นมผงแทน เนื่องจากมีราคาถูกกว่า และจัดการง่ายกว่า ในทำนองเดียวกัน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม ที่ใช้นมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารต่างๆ เช่น ผลิตนมผงสำหรับทารก นมข้นหวาน ไอศกรีม หรืออาหารประเภทเครื่องดื่มต่างๆ ก็เกรงว่านมผงขาดมันเนยมีไม่เพียงพอ เพราะวัตถุดิบตัวนี้ ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการผลิตต้องนำเข้าอย่างเดียว หากปริมาณที่เปิดตลาดไม่เพียงพอก็จะกระทบต่อการแข่งขันการตลาดได้ เพราะผลิตภัณฑ์อาหารนมหลายชนิด ประเทศไทยมีการผลิตเพื่อบริโภคภายใน และส่งออกไปจำหน่ายยังประเทศเพื่อนบ้านในปริมาณที่สูง โดยปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์นมไปจำหน่ายต่างประเทศ คิดเป็นมูลค่า 7,456 ล้านบาท นอกจากนี้ในส่วนของประเทศผู้ส่งออกสินค้านมและผลิตภัณฑ์จำหน่ายได้แก่ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก จะมีความพยายามที่จะให้ประเทศไทยเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยจำนวนมากขึ้น เพื่อขายสินค้าให้ได้มากๆ และที่ผ่านมาหากการประกาศเปิดตลาดนำเข้าล่าช้าจะมีเจ้าหน้าที่สถานทูตออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์มาติดตามขอทราบเหตุผลอย่างใกล้ชิดทุกครั้ง ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะทำให้ทราบข้อมูลที่เป็นจุดอ่อนไหวของแต่ละกลุ่มซึ่งจะได้นำมาร่วมกันหารือ หรือเจรจาร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างความเชื่อมั่นกับทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อด้านความสัมพันธ์ และด้านเศรษฐกิจร่วมกัน

เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ในปี พ.ศ. 2538 ทำให้ต้องยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า คือ สินค้า ใช้น้มาตรการที่มีใช้อยู่ให้ปรับเป็นมาตรการภาษีศุลกากร และสินค้าเกษตรที่ห้ามนำเข้าให้ปรับเป็นโควตา ขึ้นต่ำ สำหรับสินค้าที่มีมาตรการภาษีศุลกากรอย่างเดียวต้องลดภาษีเช่นกัน สำหรับเรื่องน้ามันดิบ นมพร้อมดื่ม และนมผงขาดมันเนย เป็นสินค้าที่อยู่ในข้อตกลงกับ WTO ในการเปิดตลาดนำเข้า โดยนมผงขาดมันเนยเดิมการนำเข้าผู้นำเข้าต้องซื้อน้ามันดิบในประเทศอัตราส่วน 20:1 โดยน้ำหนักต้องยกเลิก และใช้โควตาและอัตรากำไรในโควตาและนอกโควตาแทน ส่วนผลิตภัณฑ์นมตัวอื่น เช่น นมผงเต็มมันเนย เนยเหลว หรือเนยแข็งไม่สามารถกำหนดโควตาได้ เพราะก่อนเข้าเป็นสมาชิก WTO ประเทศไทยไม่ได้มีมาตรการปกป้อง

การนำเข้าเช่นเดียวกับนมผงขาดมันเนย

ในการเปิดตลาดการนำเข้านมผงขาดมันเนยในแต่ละปี กระทรวงพาณิชย์โดยมีคณะรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายที่ตั้งขึ้นเพื่อดูแลสินค้านม และผลิตภัณฑ์นมเป็นผู้พิจารณาในการจัดสรรโควตา และอัตราภาษีในโควตา และนอกโควตา ตามข้อตกลงของ WTO ซึ่ง กรมปศุสัตว์ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม ให้เป็นเจ้าภาพในการพิจารณา โดยแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ มีอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการโดยองค์ประกอบ จะมีผู้แทนจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนผู้ประกอบการ และผู้แทนส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ทุกฝ่ายได้รับฟังเหตุผลความจำเป็นของแต่ละส่วน เพื่อให้การดำเนินงานสามารถพิจารณาผลักดันให้การเปิดตลาดได้ตามข้อตกลง แต่พบว่ายังมีสภาพปัญหาเนื่องจากแต่ละฝ่ายยังคงมองเฉพาะที่เป็นประโยชน์ของฝ่ายตนเป็นหลัก ดังนั้นถึงแม้จะสามารถพิจารณาเสนอข้อมูลการเปิดตลาดได้ แต่ก็ยังมีปัญหาข้อขัดแย้งเป็นระยะๆ ซึ่งเกิดจากความไว้วางใจกันรวมทั้งความรู้สึกว่าแต่ละฝ่ายเป็นคู่ต่อสู้แทนที่จะมองว่าเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากการสำรวจข้อมูลโคนมปลายปีพ.ศ. 2551 มีการเลี้ยงโคนม รวม 19,863 ครัวเรือน มีปริมาณแม่โคนม รวม 276,929 ตัว จากโคนมทั้งหมด 508,831 ตัวปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตได้รวม 775,870 ดัน / ปี โดยน้ำนมดิบที่ได้ทั้งหมดจะนำไปแปรรูปเป็นนมพร้อมดื่ม จำหน่ายในประเทศทั้งหมด สำหรับนมผงขาดมันเนย จะเป็นสินค้าที่ประเทศไทยสามารถกำหนดโควตาการนำเข้าได้ในปริมาณที่ไม่ต่ำกว่าที่ตกลงไว้กับ WTO และกำหนดอัตราภาษีในโควตา และนอกโควตาไม่สูงกว่าที่กำหนดไว้ โดยในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยนำเข้านมผงขาดมันเนย รวม 60,666 ดัน อัตราภาษีร้อยละ 5 ขณะที่ ข้อผูกมัดกับ WTO ต้องเปิดตลาดไม่น้อยกว่า 55,000 ดัน อัตราภาษีในโควตา ไม่เกิน 20 % ซึ่งจะเห็นว่าประเทศไทยมีความต้องการนำเข้านมผงขาดมันเนย จำนวนมาก โดยนมผงขาดมันเนยจะนำไปใช้ในอุตสาหกรรมนม ใน 3 ประเภท คือ ผลิตภัณฑ์นมขึ้น ผลิตภัณฑ์อาหารนมอื่นๆ เช่น นมผงเลี้ยงทารก ไอศกรีม เครื่องดื่มรสนม เช่น โอวัลติน และไมโล และผลิตภัณฑ์นมเปรี้ยว เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการประชุมในการพิจารณาจัดสรรโควตาที่ผ่านมา ฝ่ายเกษตรกรจะเรียกร้องต่อผู้ประกอบการ ให้ประกันการรับซื้อ ขณะที่ผู้ประกอบการเองก็มองที่ตลาดผู้บริโภค และราคาน้ำนมดิบ เพราะถ้าเกษตรกรเรียกร้องราคาน้ำนมดิบให้สูงขึ้น ก็จะทำให้เกิดผลกระทบกับผู้ประกอบการในแง่ผู้บริโภคอาจลดการบริโภคลง เพราะผลิตภัณฑ์นมต้องจำหน่ายในราคาที่สูงขึ้น จึงทำให้การต่อรองจะต้องใช้เวลานาน เป็นผลให้การเปิดตลาดล่าช้า หรือต้องแบ่งเปิดหลายครั้งในแต่ละปี

การประชุมระหว่างฝ่ายเกษตรกร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และส่วนราชการส่วนใหญ่ ผู้เข้าประชุมจะมองประโยชน์ของฝ่ายตนเป็นหลัก ทำให้มักมีการกล่าวหาว่ากัน โดยไม่นำข้อกังวล หรือ ประเด็นปัญหาร่วมพิจารณา ดังนั้นการศึกษาความอ่อนไหวครั้งนี้ ก็จะเป็นประโยชน์ของ กรมปศุสัตว์ในการให้ทุกฝ่ายเห็นเหตุผลและความจำเป็นของกันและกัน รวมทั้งการใช้ข้อได้เปรียบ กรณีที่ความต้องใช้นามากกว่าปริมาณที่เป็นข้อผูกพันเปิดตลาดสำหรับเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้า เช่นประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษากรณีความอ่อนไหว หรือข้อกังวลของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยในส่วนของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมนม และประเทศผู้ส่งออกนมและผลิตภัณฑ์นม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาความอ่อนไหวใน 3 กลุ่ม คือ

- (ก) ในกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม
- (ข) ในกลุ่มผู้ประกอบการที่ใช้นมผงขาดมันเนยในธุรกิจ 3 ประเภท คือกลุ่มผู้ผลิตนมข้น กลุ่มผู้ผลิตนมเปรี้ยว และกลุ่มผู้ผลิตอาหารนมต่างๆ
- (ค) ในกลุ่มผู้แทนการค้าของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษานี้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ดังนี้

1.4.1 ได้ทราบข้อมูลที่เป็นข้อกังวล และเป็นผลกระทบของกลุ่มเกษตรกร ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมนม และประเทศผู้ส่งออกในการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย สำหรับให้ส่วน ราชการที่เป็นคนเจรจาสามารถประสานให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน

1.4.2 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางและยุทธศาสตร์การสร้างความเข้าใจสำหรับภาครัฐที่เป็น เจ้าภาพในการเจรจาเปิดตลาดกับในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการนำไปสู่ความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนทาง ธุรกิจทั้งในแนวดิ่งและแนวราบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

152 ประเทศ (ณ วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2551) WTO จึงนับเป็นเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศแบบพหุภาคีที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยมีสมาชิกครอบคลุมทั้งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา

การจัดตั้ง WTO มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- (ก) เป็นเวทีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรค และขจัดกีดกันทางการค้า และมีกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้การค้าเสรียิ่งขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม
- (ข) สร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ
- (ค) เป็นกลไกตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิก

สำหรับหลักการสำคัญของ WTO ประกอบด้วย

1) หลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ (Principle of Non-Discrimination) ซึ่งประกอบด้วย หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favored Nation Treatment: MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National Treatment: NT) โดยมีสาระดังนี้

- (ก) MFN หมายถึงการที่ประเทศที่เป็นคู่สัญญาเมื่อได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ประเทศหนึ่งประเทศใด ก็ต้องให้สิทธิประโยชน์เช่นนั้นแก่ประเทศที่เป็นคู่สัญญาอื่นด้วย
- (ข) NT หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ หมายถึงประเทศคู่สัญญาต้องปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เป็นหลักประกันว่าสิทธิประโยชน์ประเทศภาคีสมาชิกจะได้รับจากการลดภาษีศุลกากรจะไม่ถูกทำให้เสื่อมเสียไปจากมาตรการภายในประเทศภาคีสมาชิกที่นำเข้าสินค้าดังกล่าว เช่น ประเทศ ก. ได้ตกลงลดอัตราภาษีศุลกากรลงร้อยละ 10 ให้แก่สินค้านำเข้าจากประเทศ ข. แต่ประเทศ ก. กลับเพิ่มภาษีภายในประเทศที่เก็บเฉพาะสินค้านำเข้าจากประเทศ ข. โดยมีได้เพิ่มอัตราภาษีภายในที่เก็บกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ก. เอง เป็นการทำให้สิทธิประโยชน์ที่สินค้านำเข้าจากประเทศ ข. ได้รับจากการลดอัตราภาษีศุลกากรดังกล่าวเสื่อมเสียไป

2) การกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางการค้าต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ประเทศสมาชิกต้องพิมพ์เผยแพร่กฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าต่อสาธารณชน และแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นๆทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศ

3) คุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (Tariff-Only Protection) โดยหลักการแล้ว

WTO ห้ามใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าทุกชนิด ยกเว้นบางกรณีที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ WTO

4) มีสิทธิใช้ข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Necessary Exceptions and Emergency Action) ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการคุ้มกันชั่วคราวในกรณีที่น่าเข้ามากผิดปกติ และสามารถจำกัดการนำเข้าเพื่อจุดประสงค์ในการแก้ไขการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ห้กรณีที่เป็นข้อยกเว้นทั่วไป เช่น เพื่อรักษาสุขภาพของประชาชน สัตว์ และพืช เพื่อศีลธรรมอันดี และเพื่อความมั่นคงภายใน เป็นต้น

5) ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (Fair Competition) ประเทศสมาชิกเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนสินค้านำเข้าได้ หากมีการได้ส่วนตามกฎเกณฑ์ของ WTO แล้วพบว่า ประเทศผู้ส่งออกมีการทุ่มตลาด หรือให้การอุดหนุนจริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน นอกจากนั้น ยังห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกอุดหนุนการผลิตและการส่งออกจนบิดเบือนกลไกตลาด

6) ให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกันได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (No Trade Blocs) ประเทศสมาชิกสามารถตกลงรวมกลุ่ม เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะขยายการค้าระหว่างกัน แต่มีเงื่อนไขว่าการรวมกลุ่มต้องไม่มีจุดประสงค์เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม และเมื่อรวมกลุ่มกันแล้วต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์เดิมของประเทศนอกกลุ่ม

7) มีกระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้า (Trade Dispute Settlement Mechanism) เมื่อมีข้อขัดแย้งทางการค้าให้หรือเพื่อหาทางยุติข้อพิพาท หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทของ WTO โดยการยื่นเรื่องต่อองค์กรระงับข้อพิพาทของ WTO เพื่อจัดตั้งคณะลูกขุนขึ้นพิจารณา และรายงานผลให้ประเทศสมาชิกอื่นร่วมกันพิจารณาบังคับให้เป็นไปตามผลของคณะลูกขุน หากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ประเทศผู้เสียหายสามารถทำการโต้ตอบทางการค้าได้

8) ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Special and Differential Treatment: S&D) ผ่อนผันให้ประเทศกำลังพัฒนาจำกัดการนำเข้าได้ หากมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพดุลการชำระเงินและให้โอกาสประเทศพัฒนาแล้ว ให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร (GSP) แก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ แม้จะขัดกับหลัก MFN ก็ตาม

2.2 ความตกลงต่างๆที่สำคัญ ภายใต้ WTO ประกอบด้วย

2.2.1 ความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreement on Trade in Goods) ที่รวมถึงความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT พ.ศ. 2537)

2.2.2 พิธีสารรอบอุรุกวัยภายใต้เกดต์ พ.ศ. 2537 เรื่องการเปิดตลาด ผลการเจรจาเปิดตลาด มีผลให้สมาชิกแต่ละประเทศต้องลดภาษีลงตามที่ระบุไว้ในตารางข้อลดหย่อน (Schedule of Concession)

ของตนโดยลดลงเท่าๆกันทุกปี นับตั้งแต่จัดตั้ง WTO เป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2538-2542)

2.2.3 ความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร กำหนดให้เปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภายใต้การเช่น การกำหนดปริมาณหรือการห้ามนำเข้าเป็นมาตรการภาษีศุลกากรทั้งหมด (Ratification) โดยประเทศ พัฒนาแล้วจะต้องลดภาษีลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี และแต่ละรายการสินค้า จะต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 10 นอกจากนี้สมาชิกที่เป็น ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องลดมาตรการการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการค้าลงร้อยละ 20 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดลงร้อยละ 13 ภายใน 10 ปี ส่วนการอุดหนุนการส่งออกให้ประเทศ พัฒนาแล้วลดปริมาณที่ได้รับการอุดหนุน ส่งออกร้อยละ 14 และลดการให้เงินอุดหนุนส่งออกร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี เป็นต้น

2.2.4 ความตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้า เดิมการค้าสิ่งทออยู่ภายใต้ความตกลงที่เรียกว่า Multifibre Arrangement (MFA) ที่อนุญาตให้ผู้นำเข้าจำกัดการนำเข้าสิ่งทอเป็นรายประเทศ ทำให้ประเทศที่มี ศักยภาพในการผลิตไม่อาจส่งออกได้ตามกำลังการผลิตแต่หลังจากการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศผู้นำ เข้าจะต้องปรับตัว โดยยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าทั้งหมดไปภายใน 10 ปี นับจากปี 2538 และ ในช่วง 10 ปี รายการใดที่จำกัดโควตา ต้องขยายโควตามากขึ้นและลดจำนวนรายการที่จำกัดโควตาลง

2.2.5 ความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัย กำหนดให้มีการใช้มาตรการด้าน สุขอนามัยพืชและสัตว์เพื่อความจำเป็นในการป้องกันสุขภาพและชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืช โดยอยู่บน พื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่าง ประเทศ

2.2.6 ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางด้านเทคนิคต่อการค้า กำหนดให้มีการใช้กฎข้อบังคับ ด้านเทคนิคและมาตรฐานให้มีความรัดกุม เป็นธรรม โปร่งใสยิ่งขึ้น รวมทั้งการทดสอบและการให้การ รับรอง โดยให้ครอบคลุมถึงขบวนการผลิตและวิธีการผลิตด้วย ทั้งนี้ต้องอิงกับระบบมาตรฐานระหว่าง ประเทศ ยกเว้น บางกรณี เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงประเทศ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การป้องกัน การหลอกลวง เป็นต้น

2.2.7 ความตกลงว่าด้วยระเบียบวิธีการออกใบอนุญาตนำเข้า กำหนดวิธีการดำเนินการในการ ออกใบอนุญาตนำเข้าให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตาม โดยกำหนดระยะเวลาแน่นอนที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เกิดกรณีถ่วงเวลาการนำเข้า โดยกำหนดให้การออกใบอนุญาตแบบ อัตโนมัติต้องพิจารณาเห็นชอบต่อการยื่นขอที่ถูกต้อง โดยทันที ไม่เกิน 10 วันทำการ สำหรับการออก ใบอนุญาตแบบไม่อัตโนมัติ ต้องดำเนินการโดยไม่บิดเบือนการค้าและการออกใบอนุญาตภายใน 30 วันทำการ เมื่อได้รับคำร้อง

2.2.8 ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาเพื่อศุลกากร อาศัยหลักการของราคาที่ชำระจริงหรือราคาที่จะต้องชำระ (Price actually paid or payable) เพื่อให้มีระบบการประเมินราคาศุลกากรที่ยุติธรรม เป็นรูปธรรมเดียวกัน ทำให้ระบบการประเมินราคาของแต่ละประเทศมีความโปร่งใส ผู้นำเข้าสามารถคาดการณ์ต้นทุนด้านภาษีได้และจะส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวมากขึ้น

2.2.9 ความตกลงว่าด้วยการตรวจสอบก่อนส่งออก ให้ตัวแทนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลทำหน้าที่ตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก โดยเฉพาะเรื่องราคา ปริมาณ และคุณภาพสินค้า และให้ใช้มาตรการนี้โดยไม่เลือกปฏิบัติและโปร่งใส

2.2.10 ความตกลงว่าด้วยกฎเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า ให้มีการประสานกฎระเบียบเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าโดยไม่จำเป็นและเพื่อมิให้ใช้กฎแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า

2.2.11 ความตกลงว่าด้วยการต่อต้านการทุ่มตลาด กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนการทุ่มตลาดในรายละเอียด เพื่อให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติสอดคล้องกัน เป็นการลดโอกาสที่อาจมีประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการตอบโต้เพื่อก่อการกีดกันการค้าอย่างเป็นธรรม

2.2.12 ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการไต่สวนการอุดหนุน กำหนดประเภทของการอุดหนุนชัดเจนว่าการอุดหนุนประเภทใดต้องห้าม ประเภทใดอุดหนุนได้ และประเภทใดเป็นการอุดหนุนที่เมื่อทำแล้วอาจถูกใช้มาตรการตอบโต้ นอกจากนี้ยังกำหนดแนวปฏิบัติในการไต่สวนสินค้าที่เข้าข่ายในการได้รับการอุดหนุนเพื่อให้แต่ละประเทศถือปฏิบัติ

2.2.13 ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการปกป้องได้ อาจโดยการเพิ่มภาษ้นำเข้า การกำหนดโควตาหรือกำหนดปริมาณนำเข้าสินค้า เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการนำเข้าสินค้าประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ในปริมาณเพิ่มขึ้นมากอย่างผิดปกติ จนทำให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

2.2.14 ความตกลงเรื่องมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า ทุกประเทศต้องยกเลิกมาตรการลงทุนที่มีผลเท่ากับการกีดกันการนำเข้า โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องยกเลิกใน 2 ปี ประเทศกำลังพัฒนาใน 5 ปี มาตรการเหล่านั้น ได้แก่ มาตรการกำหนดให้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิตสินค้า (Local Content Requirement) ไม่ว่าข้อกำหนดจะเป็นข้อบังคับหรือเป็นเงื่อนไขต่อการที่ผู้ผลิตภายในจะได้รับสิทธิพิเศษใดๆ ก็ตาม เช่น สิทธิในการยกเว้นไม่เสียภาษี ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

2.2.15 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (General Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPS)

1) ความตกลงเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับสินค้า

กำหนดขอบเขตและมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาประเภทที่สำคัญๆ ได้แก่ ลิขสิทธิ์เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ การออกแบบวงจรรวม ซึ่งทางภูมิศาสตร์ และความลับทางการค้า

2) ความตกลงเรื่องการค้าบริการ

กำหนดกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการขึ้น โดยมีหลักการสำคัญเช่นเดียวกับ ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (แอกต์) แต่เนื่องจากเป็นความตกลงใหม่ที่เพิ่งกำหนดขึ้นจากการเจรจา รอบอูรุกวัย จึงมีหลักการสำคัญๆ ไม่กี่ประการ เช่น MFN ความโปร่งใส และการเปิดเสรีการค้าบริการ เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรา 19 ของความตกลงการค้าบริการ กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการด้านต่างๆ ให้แก่กันและกันในการเจรจาการค้าบริการรอบใหม่ ซึ่งจะต้องจัดขึ้นภายใน 5 ปี นับตั้งแต่ความตกลงจัดตั้ง WTO มีผลบังคับหรือภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2543

สำหรับเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (พ.ศ.2549) ได้กล่าวถึงปัญหา การปฏิบัติตามพันธกรณีรอบอูรุกวัย ซึ่งประกอบด้วยความเป็นมา และสถานะล่าสุด สรุปดังนี้ ปัญหา การปฏิบัติตามพันธกรณีเป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งในหมู่สมาชิกมากที่สุด โดยริเริ่มจากประเทศ กำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุดตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2541 ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เนื่องจากต่างเห็นว่าประเทศของตนไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตาม พันธกรณีอันยุ่งยากซับซ้อนได้อย่างเต็มที่ เพราะว่าขาด กลไกด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล และ หน่วยงานรองรับ นอกจากนี้ บางประเทศยังเห็นว่าความ ลงรอบอูรุกวัยดังกล่าวไม่ได้ให้ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่คาดหวังไว้ รวมทั้งไม่สะท้อนผลประโยชน์และข้อวิตกกังวลของประเทศ กำลังพัฒนา จึงจำเป็นต้องปรับปรุงความตกลงต่างๆ ให้เกิดความสมดุล แต่ในช่วงแรกๆ ประเทศ พัฒนาแล้วคัดค้านข้อเสนอนี้ เนื่องจากเห็นว่าการเจรจารอบอูรุกวัยสมดุลแล้ว หากแก้ไขจะเสียดุลย ภาพและต้องเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันใหม่

ในที่สุด ความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาได้ประสบความสำเร็จ โดยปฏิญญารัฐมนตรีที่ นครเจนีวาได้กำหนดให้สมาชิกพิจารณาแนวทางแก้ปัญหาตามพันธกรณีรอบอูรุกวัยไว้ด้วยเพื่อใช้ในการ ประชุมหารือครั้งต่อไป ซึ่งการประชุมรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 ที่นครซีแอตเติล ประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ประสบความสำเร็จ แต่ความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นในการประชุมครั้งที่ 4 ปี พ.ศ.2544 ที่ กรุงโดฮา ประเทศการ์ตา โดยรัฐมนตรีประเทศสมาชิก WTO ได้ประกาศเปิดการเจรจารอบใหม่ และ

ได้ระบุให้เรื่องปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีเป็น 1 ใน 8 เรื่องที่จะต้องมีการเจรจาต่อไป โดยระบุกรอบเจรจาเป็น 2 แนวทาง คือ

1. เรื่องที่ปัญญาฯ กำหนดให้เจรจาอยู่แล้ว ให้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องไปร่วมพิจารณาในกลุ่มเจรจาเรื่องอื่นๆ ด้วย
2. เรื่องอื่นที่ไม่มีกลุ่มเจรจา ให้นำไปพิจารณาในคณะกรรมการภายใต้ WTO ที่เกี่ยวข้อง เช่น Committee on Subsidies and Countervailing Measures, Committee on Customs Valuation เป็นต้น โดยต้องให้ความสำคัญต่อการพิจารณาเรื่องนี้เป็นลำดับแรก และให้รายงานต่อคณะกรรมการเจรจาการค้าภายในสิ้นปี พ.ศ. 2545

ทั้งนี้การเจรจาไม่มีความคืบหน้ามากนัก ประเด็นทั้งหมด 95 ประเด็น สามารถหาข้อสรุปได้เพียง 5 ประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยพืชและสัตว์ และความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ สาเหตุเกิดจากประเทศพัฒนาแล้วไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามความตกลงควรเป็นเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ที่พึงมีพึงปฏิบัติของประเทศสมาชิก หากจะมีการแก้ไขความตกลงควรพิจารณาเรื่องการค้าเสรีผลประโยชน์ที่เสียไปด้วย ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าไม่ควรจะต้องมีการเจรจาใหม่ เพราะประเทศกำลังพัฒนาได้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรอบอุรุกวัยไปแล้ว และความตกลงรอบอุรุกวัยไม่ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่คาดหวังไว้

ต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ประเทศสมาชิก WTO ได้ตกลงกรอบแผนงานการเจรจาต่อไป โดยในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเทศสมาชิกยังยึดมั่นต่อปฏิญญารัฐมนตรีโคซา และยืนยันที่จะหาทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องสำคัญๆ โดยมอบหมายให้ผู้อำนวยการใหญ่ WTO ดำเนินการในส่วนของปัญหาสำคัญที่ไม่มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องรับผิดชอบและให้รายงานต่อคณะกรรมการเจรจาการค้าและคณะมนตรีใหญ่ภายในพฤษภาคม พ.ศ. 2548 และให้คณะมนตรีใหญ่ทบทวนความคืบหน้าและพิจารณาดำเนินการภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 แต่การพิจารณาก็ไม่มีความคืบหน้า (11 มิถุนายน พ.ศ. 2552)

2.3 พันธกรณีของประเทศไทยในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร

ประเทศไทย ต้องลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 740 รายการ (พิกัด ฮาร์โมนไนซ์ 6-7 หลัก) โดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี ทั้งนี้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของไทยก่อนลดอยู่ในระดับร้อยละ 49 แต่จะลดเหลืออยู่ที่ระดับร้อยละ 27-40 เป็นต้น และต้องปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีเป็นมาตรการโควตาภาษีกับสินค้า 23 รายการ ได้แก่ น้ำมันและนมปรุงแต่ง นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ มะพร้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง น้ำมันมะพร้าว เมล็ดกาแฟ กาแฟสำเร็จรูป ชา พริกไทย

กระเทียม ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม และน้ำมันเมล็ดในปาล์ม น้ำตาล ใบยาสูบ เส้นไหมดิบ และลำใยแห้ง สำหรับการอุดหนุนการผลิตภายใน ต้องลดการอุดหนุนที่บิดเบือนกลไกตลาด เช่น การประกันราคา และการแทรกแซงราคาจาก 21,816.41 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2538 ให้เหลือ 19,028.48 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2547 สำหรับการอุดหนุนการส่งออก ประเทศไทยไม่ได้ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรไทยจึงไม่สามารถให้อุดหนุนการส่งออกนี้ได้

ตารางที่ 1 แสดงปริมาณการเปิดตลาดนำเข้ามผงขาคมน้อยตามพันธกรณีกับWTO ปี พ.ศ. 2538 - 2547

ปี	ปริมาณการเปิดตลาด ตามข้อผูกพัน (ตัน)	อัตราภาษี(%)	
		ในโควตา	นอกโควตา
2538	45,000.00	0-20	237.6
2539	46,111.11	0-20	235.2
2540	47,222.22	0-20	232.8
2541	48,333.33	0-20	230.4
2542	49,444.44	0-20	228.0
2543	50,555.55	0-20	225.6
2544	51,666.66	0-20	223.2
2545	52,777.77	0-20	220.8
2546	53,888.88	0-20	218.4
2547	55,000.00	0-20	216.0

ที่มา: กรมปศุสัตว์ พ.ศ. 2551

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (พ.ศ.2537) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบข้อตกลงการค้าเสรีต่อเศรษฐกิจการเกษตรของไทย การศึกษานี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป และดุลยบางส่วน โดยใช้กรอบของข้อตกลงที่ประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีสำหรับการศึกษานี้คาดว่าประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์สุทธิจากการค้าสินค้าเกษตร หากทุกประเทศปฏิบัติตามถึงขั้นสูงสุด โดยจะได้รับประโยชน์คิดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นประมาณ 4,941 ล้านบาทต่อปี ประกอบด้วยมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้น 5,850 ล้านบาท และมูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้น 909 ล้านบาท

สำหรับสินค้าที่ไทยต้องเปิดตลาดเพื่อนำเข้าจะให้ผลประโยชน์สุทธิโดยทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.22 เมื่อเทียบกับกรณีไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นผลการศึกษายังพบว่าสินค้าไทยที่คาดว่าจะมีแนวโน้มดีภายหลังการปรับตัวคือ ข้าว น้ำตาล ข้าวโพด มันสำปะหลัง ไก่เนื้อ ส่วนสินค้าที่จะได้รับผลเสียคือ ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน กาแฟ และผลิตภัณฑ์นม

ทั้งนี้ถ้าประเทศไทยลดการอุดหนุนผู้ผลิตภายในลงในอัตราร้อยละ 13.3 จะมีผลให้ราคาสินค้าเกษตรที่ได้รับผลเสียทั้ง 4 ชนิดมีราคาลดลง โดยราคาถั่วเหลืองจะลดลงประมาณร้อยละ 9 ราคาปาล์มน้ำมันลดลงร้อยละ 10 ราคามลลดลงประมาณร้อยละ 8 และราคาน้ำตาลลดลงประมาณร้อยละ 5

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์(พ.ศ.2534) ได้ศึกษาเรื่องสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค การศึกษาใช้หลักการปรับตัวด้านดุลยภาพบางส่วนบนพื้นฐานตามแบบจำลอง UNCTAD (The United Nations Conference on Trade and Development) โดยนำเสนอผลกระทบจากการยกเลิกการอุดหนุนผู้ผลิตทั้ง 3 รูปแบบ ดังกล่าวคือ มาตรฐานการสนับสนุนภายใน (Internal Support Measures) มาตรการคุ้มครอง ณ จุดนำเข้า/ส่งออก (Border Protection Measures) และมาตรฐานการสนับสนุนการส่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) กลุ่มสินค้าเกษตรที่ไทยเป็นผู้ส่งออกสุทธิ ซึ่งในการศึกษานี้

ครอบคลุมถึง ข้าว ข้าวโพด กาแฟ ใบยาสูบ จากการศึกษาพบว่ามูลค่าการอุดหนุนของรัฐในสินค้ากลุ่มนี้อยู่ในระดับต่ำมาก ดังนั้น กรณีที่รัฐจะยกเลิกหรือไม่ยกเลิกมาตรการอุดหนุนก็ให้ผลที่ไม่แตกต่างกัน

2) กลุ่มสินค้าเกษตรที่ไทยมีมาตรการควบคุมการนำเข้า ครอบคลุมสินค้า ถั่วเหลือง น้ำมัน ปาล์ม น้ำมันดิบ ชา กระเทียม หอมหัวใหญ่ จากการศึกษาพบว่ามูลค่าการอุดหนุนของรัฐในระดับสูงมาก ยกเว้น กระเทียม และหอมหัวใหญ่ มีการอุดหนุนในระดับต่ำ ดังนั้น การยกเลิกมาตรการอุดหนุนทั้งหมดจะก่อให้เกิดผลเสียโดยตรงและรุนแรงต่อเกษตรกร แต่จะไม่มีผลต่อกระเทียมและหอมหัวใหญ่มากนัก

3) กลุ่มสินค้าที่มีมาตรการลักษณะพิเศษกว่าสินค้าเกษตรอื่น ได้แก่ น้ำตาล ซึ่งมีมาตรการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศ จากการศึกษาพบว่ามูลค่าการอุดหนุนของรัฐในระดับสูงพอควร แต่มีแนวโน้มลดลงในปีพ.ศ. 2532 เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้นจนทำให้ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายในประเทศสูงกว่าราคาในตลาดโลกไม่มากนัก ดังนั้นการยกเลิกมาตรการกำหนดราคาในประเทศนั้นจะทำให้ราคาของผู้ผลิตได้รับลดลง และทำให้รายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยลดลงอีกด้วย

นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับอัตราการผลิตของราคาภายในประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 4 กรณีที่สำคัญ คือ

1) กรณีที่ลดการคุ้มครองลงจนเท่ากับอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 60 ทำให้ราคาภายในประเทศของถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม น้ำมันดิบ หอมหัวใหญ่ และน้ำตาลทรายลดลงร้อยละ 24-28 และมีการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 334,754 ตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8 นอกจากนั้น จะมีการนำเข้าน้ำมันปาล์มประมาณ 9,636 ตันต่อปี นมผง 67,028 ตันต่อปี หอมหัวใหญ่ 3,193 ตันต่อปี ส่วนน้ำตาลทรายส่งออกได้ประมาณ 1.5 ล้านตันต่อปี

2) กรณีลดอัตราการคุ้มครองจนเท่ากับอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 25 จะมีการนำเข้าถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม นมผง และหอมหัวใหญ่มากกว่ากรณีแรก ส่วนน้ำตาลทรายจะส่งออกน้อยกว่ากรณีแรกคือประมาณ 1.4 ล้านตัน

3) กรณีลดอัตราคุ้มครองลงเหลือเท่ากับภาษีนำเข้าร้อยละ 10 จะทำให้มีการนำเข้าสินค้ามากขึ้น โดยต้องนำเข้าถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม นมผง และหอมหัวใหญ่ มากขึ้นกว่า 2 กรณีแรก และยังต้องนำเข้าชาประมาณ 1.79 ตันต่อปี ส่วนน้ำตาลทรายส่งออกได้ประมาณ 1.3 ล้านตันต่อปี

4) กรณียกเลิกมาตรการควบคุมนำเข้าทั้งหมด สินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของประเทศไทยยังสามารถส่งออกได้ในระดับใกล้เคียงกับภาวะปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพด และปอแก้ว ในขณะที่ส่งออกน้ำตาลทรายได้ 1.3 ล้านตัน ลดลงประมาณ 3 แสนล้านตัน หรือร้อยละ 18.75 ส่วนสินค้าที่มีการนำเข้าอยู่แล้วจะมีการนำเข้ามากขึ้นกว่า 3 กรณีแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง ซึ่งจะมีการนำเข้าสูงถึงระดับ 375,232 ตันต่อปี

ศูนย์บริการวิชาการเกษตรศาสตร์คณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม (พ.ศ.2540) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก สรุปดังนี้

1) ภายใต้กรอบของข้อตกลงขององค์การการค้าโลก หรือ WTO ตามข้อตกลงจากการเจรจา GATT ในรอบอุรุกวัย โดยประเทศสมาชิกมีพันธะที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรของโลกประกอบด้วย

1.1) การเปิดตลาด (Market Access) ประเทศสมาชิกจะต้องปรับเปลี่ยนมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้อยู่ภายใต้การเป็นมาตรการด้านภาษีศุลกากร (Tariffication) และทยอยปรับลดอัตราภาษีศุลกากรในช่วง 6 - 10 ปี รวมทั้งประเทศสมาชิกต้องนำเอาระบบภาษี - โควตา (Tariff-Quota) มาใช้เพื่อให้การเปิดตลาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2) การลดการอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Support) ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการลดการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ครอบคลุมทั้งการให้การอุดหนุนโดยตรง

(Direct Support) ในรายสินค้าและการให้โดยอ้อม (Indirect Support) โดยไม่ระบุสินค้าที่ให้การอุดหนุน

1.3) การลดการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนและการส่งออกสำหรับสินค้าส่งออกเดิมที่เคยได้รับการอุดหนุน ในขณะที่สินค้าใดที่ไม่เคยมีการอุดหนุนในช่วง พ.ศ. 2529 – 2533 จะไม่สามารถมีการอุดหนุนการส่งออกได้อีก

2) สำหรับประเทศไทยนั้นมีข้อผูกพันที่ต้องปรับลดอัตราภาษีศุลกากรลงโดยมีรายการสินค้าทั้งสิ้น 997 รายการ และจะเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการซึ่งประกอบด้วยกากถั่วเหลือง ข้าว ข้าวโพด ข้าวสาลี น้ำมันถั่วเหลือง กระเทียม ผลัดกันกะเพรา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ลำไยแห้ง พริกไทย น้ำมันมะพร้าว ใบยาสูบ น้ำมันปาล์ม น้ำมันดิบ มันฝรั่ง ไหมดิบ ถั่วเหลือง เนื้อมะพร้าว หอมหัวใหญ่ เมล็ดกาแฟ นมผงขาดมันเนย น้ำตาล เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่

โดยสินค้าเกษตรทั้ง 23 รายการดังกล่าวข้างต้นจะมีการคุ้มครองในรูปแบบของภาษีโควตา (Tariff-Quota) ที่กำหนดปริมาณการนำเข้าขั้นต่ำในแต่ละปี โดยที่ปริมาณการนำเข้าในแต่ละรายการนี้จะเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติ

3) อัตราการคุ้มครองสินค้าเกษตรของไทยก่อนการเจรจา แยกตัวในรอบอุรุกวัยนั้นอยู่ในระดับสูง ถึงแม้ว่าสินค้าเกษตรหลายชนิดของไทยมีความสามารถในการแข่งขัน โดยประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก เช่น ข้าว ลำไยแห้ง เป็นต้น

4) จากการศึกษาในส่วนของผลกระทบจากการดำเนินการตามข้อตกลงหลังจากการเปิดตลาดตามข้อตกลงมาเป็นระยะเวลา 2 ปี (พ.ศ.2538-2539) พบว่าผลกระทบที่มีต่อผู้ผลิตซึ่งหากความสามารถในการแข่งขันต่ำจะทำให้ประสบปัญหาในการแข่งขันกับสินค้านำเข้า ต้องขายสินค้าในราคาที่ต่ำลงและผลกระทบต่อผู้บริโภคที่จะได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดโดยสามารถบริโภคสินค้าในราคาที่ต่ำลง สำหรับสินค้าที่เคยได้รับการคุ้มครองในระดับสูงทั้งนี้สินค้าที่ได้รับผลกระทบในระดับต่ำมากเนื่องจากสาเหตุ 5 ประการ คือ

4.1) สินค้าหลายชนิดเช่น ข้าว ลำไยแห้ง พริกไทย เป็นต้น ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกสูงอยู่แล้ว เมื่อเปิดตลาดมีการนำเข้าเพียงเล็กน้อย หรือไม่มีการนำเข้า

4.2) ปริมาณสินค้าที่เปิดตลาดอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับปริมาณการบริโภค

4.3) สินค้าหลายชนิดที่ประเทศไทยนำเข้ามากกว่าที่ผูกพันไว้กับ WTO มาก เช่น เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง และเป็นสินค้าที่ผู้ผลิตในประเทศไม่สามารถผลิต หรือผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภค รวมทั้งอัตราภาษีนำเข้าต่ำกว่าที่ผูกพันไว้กับ WTO

4.4) โครงสร้างของตลาดสินค้าหลายประเภทเช่น นมและผลิตภัณฑ์นม ไม่มีราคาลดลงสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศ ถึงแม้ว่าจะนำเข้าสินค้าในโควตาด้วยอัตราภาษีที่ต่ำลง

4.5) การจัดสรรโควตานำเข้าให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ผู้นำเข้า บางรายยังไม่นำเข้าเนื่องจากราคาสินค้าในประเทศตกต่ำ เช่นหอมหัวใหญ่

อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการเปิดตลาดนั้นคงต้องมีการติดตามอีกระยะหนึ่ง เพราะในช่วงระยะนี้เป็นระยะเริ่มแรกของการเปิดตลาด ซึ่งเปิดตลาดมาได้เพียง 2 ปีเท่านั้น และโดยธรรมชาติของสินค้าเกษตรซึ่งมีความผันผวนสูงทั้งปริมาณการผลิตและราคาสินค้าในตลาดโลก และที่มีผลต่อตลาดภายในประเทศ

5) ผลกระทบการเปิดตลาดตามกรอบข้อตกลง WTO จะมีผลกระทบในปัจจุบันไม่มากนัก แต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการค้าของโลกที่จะมีการเปิดเสรีมากขึ้น ดังนั้นแนวทางการปรับตัวของผู้ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสินค้าเกษตรนั้นเกี่ยวข้องกับเกษตรกร จึงควรจะมีความชัดเจนเพื่อให้การปรับตัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้ผลิตเป็นไปอย่างราบรื่นและผู้บริโภคจะได้รับผลประโยชน์จากการได้บริโภคสินค้าในราคาที่ต่ำลง

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี สำนักวิจัยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (พ.ศ.2543) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ WTO ต่อสินค้าเกษตรไทย การเปิดเสรีเกษตรภายใต้ WTO จากการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าต่อสินค้าเกษตรไทยประกอบด้วย การเปิดตลาดและการอุดหนุนการผลิตภายในรายละเอียด ดังนี้

1) การเปิดตลาด ประกอบด้วยมาตรการลดภาษีศุลกากรที่กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี แต่ละรายการสินค้าต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 15 ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี แต่ละรายการต้องลดลงร้อยละ 10 และการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรเป็นมาตรการภาษีศุลกากร โดยกำหนดปริมาณโควตาและเก็บภาษีศุลกากรสินค้าในโควตาในระดับต่ำ และหากมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดจะเก็บอัตราภาษีนอกโควตาในอัตราที่สูงมาก

2) การอุดหนุนการผลิตภายในแบ่งเป็น การอุดหนุนที่บิดเบือนกลไกการผลิตและการตลาด การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนกลไกการตลาด และการอุดหนุนที่ยกเว้นให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาสรุปดังนี้

2.1) การอุดหนุนที่บิดเบือน เช่น การแทรกแซงราคา การกำหนดราคาขั้นต่ำเป็นต้น กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดการอุดหนุนภายในลงในอัตราร้อยละ 20 ภายใน 6 ปี หากการอุดหนุนแต่ละสินค้าต่ำกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิต ไม่ต้องนำมูลค่าการอุดหนุนมาคำนวณในยอดการอุดหนุนรวม ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนลงในอัตราร้อยละ 13 ภายใน 10 ซึ่งใช้เวลากว่า 10 ปี หากการอุดหนุนในแต่ละสินค้าต่ำกว่าร้อยละ 10 ไม่ต้องนำมารวมในยอดการอุดหนุนรวม

2.2) การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนฯ เช่นการอุดหนุนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยและการพัฒนา การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน กา ปรับโครงสร้างการผลิตและการพัฒนาชนบท เป็นต้น ประเทศสมาชิกสามารถใช้การอุดหนุนการผลิตเหล่านี้ได้โดยไม่มีขีดจำกัด

2.3) การอุดหนุนที่ยกเว้นให้กับประเทศที่กำลังพัฒนา คือการอุดหนุนด้านปัจจัย การผลิต และด้านการลงทุน ได้แก่ การอุดหนุนเพื่อซื้อเมล็ดพันธุ์พืช และปุ๋ยในราคาถูก การให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร เป็นต้น

3) การอุดหนุนการส่งออก สมาชิกต้องลดการอุดหนุนส่งออกลง โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องลดปริมาณสินค้าเกษตรที่ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 21 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณที่ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 14 และลดจำนวนเงินอุดหนุนร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี ประเด็นสำคัญคือ สมาชิกต้องไม่อุดหนุนเกินกว่าที่ผูกพันไว้ โดยใช้ยอดการอุดหนุนในปีฐาน (พ.ศ.2529 - 2531) เป็นจุดเริ่มต้น และผูกพันการอุดหนุนส่งออกเป็นรายสินค้า กล่าวคือสมาชิกไม่สามารถให้การอุดหนุนส่งออกกับสินค้าเกษตรที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนส่งออกในปีฐานได้แต่ยกเว้นให้ประเทศกำลังพัฒนา กรณีที่อุดหนุนเพื่อลดต้นทุน การตลาด ต้นทุนการปรับปรุงคุณภาพสินค้า และการขนส่งระหว่างประเทศ และต้นทุนด้านการขนส่งภายใน

2.5 สรุปแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายการค้าเสรีตามหลักการขององค์การการค้าโลก ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยได้รับประโยชน์ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก อย่างไรก็ตามการเปิดตลาดสินค้าเกษตร พบว่าสินค้าเกษตรบางตัวได้รับผลเสียจากการเปิดตลาด คือ ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน กาแฟ นมผง นมปรุงแต่ง เนื่องจากเป็นสินค้าเกษตรที่ประเทศไทยมีประสิทธิภาพการผลิตสู้กับต่างประเทศไม่ได้ และส่วนใหญ่จะผลิตโดยเกษตรกรรายย่อย

ดังนั้น ในการเจรจาผู้เปิดตลาดนำเข้าสินค้าเกษตรดังกล่าวจึงค่อนข้างมีปัญหาโดยเฉพาะการเปิดตลาดนำเข้าสินค้านมและผลิตภัณฑ์นมเนื่องจากไปกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศ ดังนั้นการเจรจาระหว่าง ผู้ผลิตคือเกษตรกร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และประเวส่งออกจึงค่อนข้างมีปัญหาและถ้าต้องการที่จะทำให้การเจรจาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยนั้น จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงความอ่อนไหว หรือข้อกังวลของผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย แล้วนำข้อมูลดังกล่าว มาร่วมกันพิจารณาให้ทุกฝ่ายเห็นข้อมูลความจำเป็นต่างๆเพื่อจะได้เข้ามามีส่วนร่วม และพัฒนาต่อยอดเป็นหุ้นส่วนทำธุรกิจร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายรวมทั้งประเทศไทยในฐานะที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตกลงไว้กับองค์การการค้าโลก

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารรายงานข้อมูลเศรษฐกิจประจำปีของกรมปศุสัตว์ และข้อมูลจากการสื่อสารสนเทศเป็น Website ต่างๆ

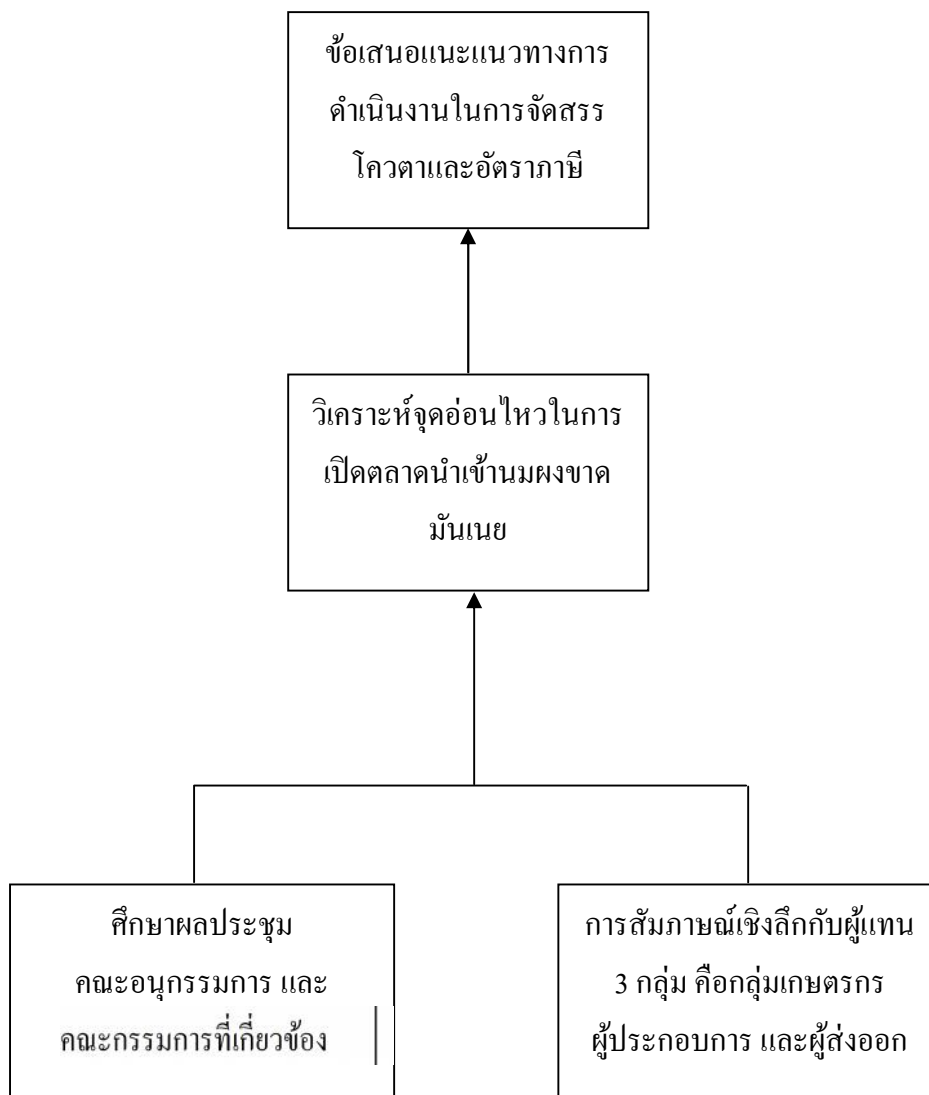
3.3.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับบุคคลที่เป็นผู้แทนกลุ่มต่างๆที่กำหนดไว้ ได้แก่

- 1) ประธานสหกรณ์ และประธานศูนย์รวมนมเอกชน ที่เป็นผู้แทนที่ร่วมในการประชุมพิจารณาจัดสรรโควตาอัตราภาณินำเข้านมผงขาดมันเนย
- 2) ผู้แทนบริษัทผู้นมเข้านมผงขาดมันเนย
- 3) องค์กรการค้าของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศไทย

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Method) ในการหาปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนไหว หรือข้อกังวลของผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มที่ศึกษา จากนั้นนำไปวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน

แผนภาพที่ 1 ระเบียบวิธีการศึกษา



ตารางที่ 2 ปริมาณโควตา อัตราภาษีในและนอกโควตาสำหรับสินค้าเกษตรตามข้อมูลพื้นที่
ภายใต้ต้องการการค้าโลกในปี 2547

ลำดับ ที่	รายการสินค้า	ปริมาณและอัตราภาษีในโควตา		อัตราภาษีนอก โควตา (%)
		ปริมาณ (ตัน)	อัตราภาษี (%)	
1	น้ำมัน / นมปรุงแต่ง	2,400	20	41/84
2	นมผงขาดมันเนย	55,000	20	216
3	มันฝรั่ง	302	27	125
4	หอมหัวใหญ่	365	27	142
5	กระเทียม	65	27	57
6	มะพร้าว	2,427	20	54
7	มะพร้าวเนื้อแห้ง	1,157	20	36
8	เมล็ดกาแฟ	5.25	30	90
9	ชา	625	30	90
10	พริกไทย	45	27	51
11	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	54,700	20	73
12	ข้าว	249,757	30	52
13	ถั่วเหลือง	10,922	20	80
14	เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่	3.15	30	218
15	น้ำมันถั่วเหลือง	2,281	20	146
16	น้ำมันปาล์มและน้ำมัน เนือในเมล็ดปาล์ม	4,860	20	143
17	น้ำมันมะพร้าว	401	20	52
18	น้ำตาล	13,760	65	94
19	กาแฟสำเร็จรูป	134	40	49
20	กากถั่วเหลือง	230,559	20	133
21	ใบยาสูบ	6,435	60	72
22	เส้นไหมดิบ	483	30	226
23	ลำไยแห้ง	8	30	53

ที่มา : สำนักการค้าพหุภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

4.2 คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาจัดสรรโควตา

คณะกรรมการนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงพาณิชย์ให้พิจารณาจัดสรรโควตา อัตรากาชีในโควตา และนอกโควตา คือคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาปศุสัตว์แห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ เมื่อปี พ.ศ. 2536 ต่อมาได้มีการพัฒนาคณะกรรมการให้มีความต่อเนื่องและมีกฎหมายรองรับ โดยในปี พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรีได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาโคนมและผลิตภัณฑ์ ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2550 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศเป็นพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2551 มีคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบสองคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการจำนวนสองคน โดยมาจากผู้แทนองค์กรเกษตรกรโคนมหนึ่งคน และผู้แทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมหรือผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมหนึ่งคน

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในด้านโคนมและผลิตภัณฑ์นมจากสถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนสองคน ผู้แทนองค์กรเกษตรกรโคนมจำนวนห้าคน ซึ่งเสนอโดยชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด และผู้แทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมและผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมจำนวนห้าคน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม โดย พ.ร.บ. ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงโคนม

- 2) กำหนดนโยบายและแผน การผลิตและการจำหน่ายน้ำมันโค และผลิตภัณฑ์น้ำมันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- 3) กำหนดปริมาณและเงื่อนไขการนำเข้า การส่งออกน้ำมันโค นมผงและผลิตภัณฑ์นม
- 4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตน้ำมันโค และกำหนดราคาซื้อน้ำมันโคและผลิตภัณฑ์นม รวมทั้งกำหนดวันรับซื้อและวันหยุดรับซื้อน้ำมันโคของผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม
- 5) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- 6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ และอาจเชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนหรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็นหรือคำแนะนำ รวมทั้งขอเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 7) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์การเกษตรกร โคนม ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมในการกำหนดมาตรฐานปัจจัยการผลิตและผลิตภัณฑ์ สถานที่เลี้ยงโคนม ศูนย์รวบรวมไขมันและโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ รวมทั้งระบบการขนส่ง เพื่อให้การผลิตและการตลาดโคนมและผลิตภัณฑ์นมเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน และแก้ปัญหาเกี่ยวกับโคนมและผลิตภัณฑ์นม
- 8) กำหนดข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปพระราชบัญญัตินี้
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นมและอุตสาหกรรมนมตามที่กฎหมายกำหนด

ในการบริหารจัดการของคณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์นมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

- | | |
|--------------------------------------|------------------|
| 1. อธิบดีกรมปศุสัตว์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ | อนุกรรมการ |
| 3. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | อนุกรรมการ |
| 4. ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ | อนุกรรมการ |
| 5. ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ | อนุกรรมการ |
| 6. ผู้แทนกรมการค้าภายใน | อนุกรรมการ |
| 7. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | อนุกรรมการ |
| 8. ผู้แทนกรมศุลกากร | อนุกรรมการ |

9. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	อนุกรรมการ
10. ผู้แทนองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
11. ผู้แทนชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
12. ผู้แทนชมรมสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
13. ผู้แทนสมาคมกลุ่มเกษตรกรผู้รวบรวมน้ำนมดิบ	อนุกรรมการ
14. ผู้แทนสมาคมผู้เลี้ยงโคนมไทย - โฮลสไตน์ฟรีเชียน	อนุกรรมการ
15. ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทย	อนุกรรมการ
16. ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการแปรรูปอาหารนม	อนุกรรมการ
17. ผู้แทนสมาคมผู้ผลิตนมพาสเจอร์ไรส์	อนุกรรมการ
18. ผู้แทนผู้ประกอบการแปรรูปเนยแข็ง	อนุกรรมการ
19. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี	อนุกรรมการ
กรมปศุสัตว์	และเลขานุการ
20. ผู้แทนกลุ่มวิจัยและพัฒนา ระบบฟาร์มปศุสัตว์ (โคนม)	อนุกรรมการ
กรมปศุสัตว์	และผู้ช่วยเลขานุการ
21. ผู้แทนกลุ่มวิจัยเศรษฐกิจการปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์	อนุกรรมการ
	และผู้ช่วยเลขานุการ

ให้อนุกรรมการฯ ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยทั้งปริมาณและอัตราภาษี ให้ผู้ประกอบการตามข้อผูกพัน WTO และ FTA ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
2. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานได้ตามที่เห็นสมควร

4.3 การพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีในโควตา

การจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยที่ผ่านมาจะเปิดตลาดนำเข้ามากกว่าปริมาณขั้นต่ำที่ผูกพันไว้กับ WTO และการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าในโควตาซึ่งสามารถกำหนดได้ถึงร้อยละ 20 แต่การเปิดตลาดจะเก็บภาษีในโควตาเพียงร้อยละ 5 เท่ากับอัตราภาษีที่ใช้เก็บตั้งแต่ก่อนเข้าที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก WTO ทั้งนี้เพราะนมผงขาดมันเนยที่นำเข้ามาส่วนใหญ่จะใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์นม เพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออก (รายละเอียดตามตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ปริมาณการเปิดตลาดโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย

ปี	ข้อผูกพัน (ตัน)		อัตราภาษี (%)			เปิดตลาด
	WTO	TAFTA	ในโควตา	(เก็บจริง)	นอกโควตา	
2538	45,000.00	-	20	(5)	237.6	55,000
2539	46,111.11	-	20	(5)	235.2	88,000
2540	47,222.22	-	20	(5)	232.8	88,000
2541	48,333.33	-	20	(5)	230.4	88,000
2542	49,444.44	-	20	(5)	228.0	68,500
2543	50,555.56	-	20	(5)	225.6	55,600
2544	51,666.67	-	20	(5)	223.2	65,000
2545	52,577.78	-	20	(5)	220.8	73,000
2546	53,888.89	-	20	(5)	218.4	68,348.3
2547	55,000.00	-	20	(5)	216.0	67,252
2548	55,000.00	2,200	20	(5)	216.0	67,200
2549	55,000.00	2,200	20	(5)	216.0	64,700
2550	55,000.00	2,200	20	(5)	216.0	59,465
2551	55,000.00	2,200	20	(5)	216.0	65,431

ที่มา : กรมปศุสัตว์ 2552

นมผงขาดมันเนยที่นำเข้าในระยะแรกยังมีการนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเป็นนมกินรูปเพื่อเป็นนมพร้อมดื่มจำหน่ายในตลาดได้ เนื่องจากนํ้านมดิบที่ผลิตได้ในประเทศยังไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป การจัดสรรจะไม่จัดสรรให้ผู้ประกอบการที่จะนำเข้านมผงขาดมันเนยมาผลิตเป็นนมพร้อมดื่ม โดยให้ใช้นํ้านมดิบในประเทศแทน

การบริหารจัดการโควตาและอัตราภาษีในโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยดังกล่าว พบว่าไม่มีผลกระทบต่อราคารับซื้อนํ้านมดิบของเกษตรกรในประเทศแต่อย่างใด

4.4 การกำหนดราคารับซื้อนํ้านมดิบในประเทศ

นํ้านมดิบเป็นสินค้าเกษตรชนิดเดียวที่สามารถกำหนดราคารับซื้อที่แน่นอน เนื่องจากมีการผลิตและจำหน่ายทุกวัน ประกอบด้วยในช่วงแรกองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

(อ.ส.ค.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดราคาเพื่อให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆนำไปใช้ ต่อมาเมื่อมีคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม การกำหนดราคาจึงพิจารณาในคณะกรรมการชุดนี้แทน

การปรับราคาน้ำมันดิบจะไม่ค่อยขยับขึ้นลงเร็ว โดยในปีที่มีการปรับราคาส่วนใหญ่จะเป็นปีที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจ เช่นในปี พ.ศ. 2541 ปรับราคาจาก 10.50 บาท/กก. ขึ้นมาเป็น 12.50 บาท/กก. ณ หน้าโรงงาน เนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ต้องลอยตัวค่าเงินบาท และอีกครั้งในปี 2550 - 2551 มีการปรับอีกหลายครั้งจาก 12.50 บาท/กก. เป็น 18.00 บาท/กก. ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และเมื่อเดือนเมษายน 2552 ได้มีการปรับลดราคารับซื้อน้ำมันดิบลงจาก 18.00 บาท/กก. เป็น 16.50 บาท/กก. ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบทำให้เศรษฐกิจถดถอยไปทั่วโลก (รายละเอียดตามตารางที่ 4)

การกำหนดราคาน้ำมันดิบที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นการปรับขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ทำให้การซื้อขายไม่เป็นไปตามกลไกตลาด เกษตรกรจะเน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิตโดยไม่เน้นเรื่องคุณภาพหรือการตลาดและจะพยายามผลักดันให้ภาครัฐกดดันผู้ประกอบการให้รับซื้อน้ำมันดิบเพิ่มตลอดเวลา แม้ในช่วงวิกฤตเกษตรกรก็มีการผลิตน้ำมันดิบเพิ่มขึ้น จากข้อมูลการทำข้อตกลงรับซื้อน้ำมันดิบในประเทศระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับกลุ่มผู้ประกอบการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2552 พบว่าปี พ.ศ. 2549 มีน้ำมันดิบเสนอขาย 2,119.15 ตัน/วัน ขณะที่ปี พ.ศ. 2552 มีน้ำมันดิบเสนอขายเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 2,665.40 ตัน (รายละเอียดตามตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 **แสดงข้อตกลงการรับซื้อน้ำมันดิบระหว่างกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมกับ**
ผู้ประกอบการในแต่ละปี

ปี	ปริมาณที่รับซื้อ ตามข้อตกลง (ตัน/วัน)	ปริมาณน้ำมันดิบเฉลี่ย ที่ผลิตได้ (ตัน/วัน)	ราคารับซื้อ ณ หน้า โรงงาน (บาท/กก.)
2549	2,119.15	2,082	12.50
2550	2,185.88	2,057	14.50
2551	2,366.42	2,349	18.00
2552	2,665.40	-	16.50

ที่มา : กรมปศุสัตว์ พ.ศ. 2552

การผลิตน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นดังกล่าวเกษตรกรกดดันให้ผู้ประกอบการรับซื้อน้ำมันดิบที่ผลิตได้ทั้งหมดในราคาที่กำหนดได้ก่อนการจัดสรรโควตานำเข้ามผงขาดมันเนย ทำให้การพิจารณาจัดสรรโควตาในแต่ละปี ถึงแม้จะเปิดตลาดมากกว่าที่ผูกพันไว้กับ WTO แต่ช่วงระยะเวลาเปิดตลาดในแต่ละปีจะล่าช้าออกไปจากเดิมที่กำหนดให้เปิดตลาดในแต่ละปีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม ของปีนั้น (รายละเอียดตามตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงช่วงเวลาที่ประกาศเปิดตลาดนำเข้ามผงขาดมันเนย

ปี	วันเริ่มต้น ประกาศเปิดตลาดแต่ละปี	จำนวนงวด/ปี
2548	26 เมษายน 2548	5
2549	7 มีนาคม 2549	3
2550	5 มกราคม 2550	3
2551	27 ธันวาคม 2550	2
2552	29 มกราคม 2552	2

ที่มา : กรมปศุสัตว์ พ.ศ. 2552

4.5 ความอ่อนไหวในการจัดสรรโควตานำเข้ามผงขาดมันเนย

จากการศึกษารายงานการประชุมคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีการนำเข้ามผงขาดมันเนยในการเปิดตลาด ปี พ.ศ. 2548 – 2552 โดยหลักการจัดสรรโควตาได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะขอโควตาจัดส่งข้อมูลประกอบการขอโควตา ดังนี้

- 1) ข้อมูลการใช้มผงขาดมันเนยย้อนหลัง 3 ปี
- 2) ข้อมูลความต้องการใช้มผงขาดมันเนย
- 3) ชนิดของผลิตภัณฑ์นมที่ผลิต โดยไม่จัดสรรให้ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม
- 4) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 การจัดสรรโควตานำเข้ามผงขาดมันเนยจะจัดให้ผู้ประกอบการ

ที่มีธุรกิจเกี่ยวข้องกับการรับซื้อน้ำมันดิบร้อยละ 80 และผู้ประกอบการทั่วไปร้อยละ 20 ทั้งนี้เป็นไปตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบวิธีการบริหารจัดการ เมื่อคราวประชุมวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับ

มอบหมายให้แก้ไขเรื่องการที่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานมล้น ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องนำโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยไปผูกติดกับการรับซื้อน้ำนมดิบ เพื่อให้แรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่ช่วยเหลือรับซื้อน้ำนมดิบไม่ให้เกิดปัญหานมล้น ขณะที่กระทรวงพาณิชย์ก็ได้เสนอข้อกังวลจากกรณีนี้ว่าต้องระมัดระวังในการช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อไม่ให้เข้าข่ายการใช้มาตรการ Local content ในการตั้งเงื่อนไขการนำเข้า และไม่ควรระบุเกณฑ์การรับซื้อน้ำนมดิบในการจัดสรรโควตา เนื่องจากผิดตามข้อตกลงกับ WTO

สำหรับความอ่อนไหวนี้พบจากการศึกษาในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

ก) กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม โดยพบว่าข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ คือต้องการให้มีการผูกพันระหว่างโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยกับน้ำนมดิบในประเทศ โดยไม่สนใจเกี่ยวกับระเบียบหรือข้อตกลงของ WTO ทั้งนี้ข้อเรียกร้องสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ให้โรงงานรับซื้อน้ำนมดิบตามปริมาณน้ำนมดิบที่เกษตรกรเสนอ โดยทำข้อตกลงการรับซื้อน้ำนมดิบล่วงหน้า (ระยะเวลาประมาณ 1 ปี)
- 2) ให้การแก้ไขปัญหการรับซื้อน้ำนมดิบของเกษตรกรเสร็จก่อนถึงจะเปิดตลาด
- 3) ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย ในฐานะตัวแทนเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรโควตา เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำนมดิบ
- 4) เร่งรัดให้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองอาชีพผู้เลี้ยงโคนม
- 5) ให้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย ตามกรอบที่ WTO กำหนดคือไม่เกินร้อยละ 20 รวมทั้งการขยายโควตานำเข้าจากปริมาณที่เปิดตลาดตามข้อผูกพันแล้ว ไม่เพียงพอ ส่วนที่เปิดตลาดเพิ่มเติมควรมีอัตราภาษีสูงขึ้นกว่าโควตาปกติ เพราะที่ผ่านการเก็บภาษีในโควตา หรือโควตาที่เปิดเพิ่มเติมก็เก็บในอัตราเดียวกันคือร้อยละ 5

6) การปรับราคารับซื้อน้ำนมดิบ โดยเกษตรกรจะเน้นที่รายจ่ายที่ใช้ไปในการเลี้ยงโคนมทั้งฟาร์ม โดยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพฟาร์ม หรือสภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น รวมทั้งเรื่องคุณภาพน้ำนมดิบ เช่นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2551 มีการเรียกร้องให้ปรับราคาน้ำนมดิบจาก 12.50 บาท/กก. ณ หน้าโรงงานปรับขึ้นเป็น 18.00 บาท/กก. โดยในช่วงนั้นเป็นปัญหาวิกฤตพลังงาน ทำให้เป็นภาระต่อผู้บริโภค นอกจากนี้การปรับราคาน้ำนมดิบทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์ด้วย และราคาผลิตภัณฑ์นมนั้นทางกระทรวงพาณิชย์ถือว่าเป็นสินค้าที่สำคัญจะต้องควบคุมราคา เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้บริโภคทำให้การเรียกร้องปรับราคาน้ำนมดิบกว่าจะพิจารณาเสร็จทั้งระบบต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน และไปกระทบต่อการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย

ข) ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม เนื่องจากผู้ประกอบการมีความแตกต่างกันหลักๆ คือ ผู้ประกอบการกลุ่มหนึ่งที่ธุรกิจการผลิตนมพร้อมดื่ม เช่น นมพาสเจอร์ไรส์ และหรือนมยูเอชที กับ

ธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์อาหารนมอื่นๆ เช่นผู้ประกอบการจากบริษัทใหญ่ซึ่งมีรวม 17 ราย (รายละเอียดตามตารางที่ 6) กับผู้ประกอบการอื่นๆที่ไม่เกี่ยวข้องกันน้ำนมดิบอีกประมาณ 60 ราย

ตารางที่ 6 แสดงรายชื่อผู้ประกอบการรายใหญ่ที่รับซื้อน้ำนมดิบ

ลำดับ ที่	รายชื่อผู้ประกอบการ	ปริมาณเฉลี่ย (ตัน/วัน)		
		นมโรงเรียน	นมพาณิชย์	รวม
1	บมจ.ฟริสแวนด์ ฟู้ดส์ โพรโมสต์ (ประเทศไทย)	-	308.00	308.00
2	บริษัท โฟร์โมสอาหารนม (กรุงเทพฯ) จำกัด	-	75.00	75.00
3	บริษัท ซีพี – เมจิ จำกัด	-	167.00	167.00
4	บริษัท อุตสาหกรรมนมไทย จำกัด	-	38.86	38.86
5	บริษัท เนสท์เล่ (ไทย) จำกัด	-	49.60	49.60
6	บริษัท เอฟ แอนด์ เอ็น แครี่ (ประเทศไทย) จำกัด	-	143.81	143.81
7	บริษัท ดัชมิลค์ จำกัด/บริษัท แครี่พลัส จำกัด	-	150.61	150.61
8	บริษัท กันทรวิฟู๊ด จำกัด	100.00	-	100.00
9	บริษัท ทีดีไอ แมนูแฟกเจอร์ จำกัด	-	9.40	9.40
10	บริษัท ไมเนอร์ แครี่ จำกัด	-	2.50	2.50
11	บริษัท พรีเมียร์ แครี่ ฟู้ดส์ จำกัด	-	10.70	10.70
12	โครงการส่วนพระองค์สวนจิตรลดา	16.90	17.25	34.15
13	บริษัท เชียงใหม่เฟรชมิลค์ จำกัด	85.51	-	85.51
14	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	273.21	315.38	588.59
15	บริษัท มาลีสามพราน จำกัด (มหาชน)	-	31.00	31.00
16	สหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี จำกัด	125.00	68.33	193.33
17	สหกรณ์โคนมวังน้ำเย็น จำกัด	136.00	-	136.00
	รวมผู้ประกอบการรายใหญ่	736.62	1,387.44	2,124.06 (79.7%)
18	ผู้ประกอบการรายเล็ก (นมพาสเจอร์ไรส์)	528.22	13.13	541.35 (20.3%)
	รวมทั้งหมด	1,264.83	1,400.57	2,665.40

ที่มา: กรมปศุสัตว์ 2552

ผู้ประกอบการรายใหญ่จะมีข้อตกลงรับซื้อน้ำมันดิบจากเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ 79.7 ของน้ำมันที่ผลิตได้ในรอบปี โดยผู้ประกอบการในส่วนนี้จะรับซื้อน้ำมันดิบโดยสม่ำเสมอทั้งปีโดยตลาดหลักเป็นตลาดพาณิชย์ ที่เหลือร้อยละ 20.3 เป็นผู้ประกอบการรายเล็กที่รับซื้อน้ำมันดิบไปผลิตเป็นนมพาสเจอร์ไรส์จำหน่ายในโครงการของรัฐ คือโครงการอาหารเสริม(นม) เท่านั้น ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการรายเล็กนี้เองทำให้เกิดปัญหาน้ำมันดิบล้น เนื่องจากในช่วงปิดเทอมไม่สามารถนำนมพาสเจอร์ไรส์ไปจำหน่ายได้ เพราะเด็กไม่มาโรงเรียน และในช่วงปิดเทอมก็ต้องใช้นมยูเอชทีให้เด็กนักเรียนนำไปดื่มที่บ้านก่อนปิดเทอม ดังนั้น น้ำมันดิบที่เคยรับประจำวันจึงมีการพ่อง่ายไปให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งมีการผลิตนมยูเอชทีรับแทน ขบวนการนี้ต้องมีการเจรจาหรือประสานกันระหว่างผู้ประกอบการรายเล็กและรายใหญ่อย่างใกล้ชิดในลักษณะหุ้นส่วน หรือในลักษณะผู้ประกอบการรายเล็กจ้างผู้ประกอบการรายใหญ่ผลิตนมยูเอชทีโดยแลกเปลี่ยนกัน คือผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องสำรองนมยูเอชทีให้ผู้ประกอบการรายเล็กนำไปจัดส่งให้โรงเรียนในโครงการอาหารเสริม(นม)ก่อน และมีการนำน้ำมันดิบในช่วงปิดเทอมมาทดแทน หากผลประโยชน์ทางธุรกิจไม่ลงตัวก็จะส่งผลให้เกิดน้ำมันดิบล้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะพบอยู่ประจำมาบ้างน้อยบ้าง รวมทั้งในวันหยุดช่วงเทศกาลที่ต้องหยุดราชการนาน เช่นเทศกาลปีใหม่ หรือเทศกาลสงกรานต์ และเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะถูกมอบหมายให้แก้ปัญหาทุกครั้ง และส่วนใหญ่ก็จะมองไปที่การเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย ทั้งๆที่นมผงประเภทอื่นๆ เช่นนมผงเต็มมันเนยเองก็ไม่ได้ถูกจำกัดโควตา สามารถนำเข้ามาทำไรก็ได้ ขณะที่นมผงขาดมันเนยเป็นเพียงผลิตภัณฑ์นมตัวเดียวที่ WTO ตกลงให้ใช้มาตรการโควตา และอัตราภาษีในโควตา แต่ก็ให้ระยะเวลาปรับตัวระดับหนึ่ง คือในรอบอูรุกวัย จำกัดได้ 10 ปี ก็ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 – 2547 และในรอบเจรจาต่อไปที่ยังไม่ได้ข้อยุติก็กำหนดให้ยังคงใช้มาตรการโควตาและอัตราภาษีตามปีสุดท้ายคือ พ.ศ. 2547 ไปก่อนได้

จากกรณีความแตกต่างของกลุ่มผู้ประกอบการ ปัญหาอุปสงค์และอุปทานของโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในกลุ่มผู้ประกอบการเอง เพราะผู้ประกอบการที่มีโรงงานรับซื้อน้ำมันดิบ มักจะรับภาระการรับซื้อน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นเมื่อเกษตรกรมีปัญหา น้ำมันดิบล้น ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งไม่ต้องรับภาระใดๆ จึงมีการพยายามเสนอให้ผู้ประกอบการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าน้ำมันดิบเข้ามามีส่วนช่วยเหลือเกษตรกรด้วย เพราะเมื่อเปิดตลาดจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยก็ได้รับประโยชน์ด้วย โดยมีการเสนอให้กลุ่มนี้บริจาคเงินตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ในกรณีมีปัญหา น้ำมันดิบล้น เพราะบางครั้งกว่าการเจรจาจะยุติ น้ำมันดิบบางส่วนก็จะเสียและต้องเททิ้ง เป็นต้น จากข้อเสนอดังกล่าวทำให้รัฐบาลของประเทศ

ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ขู่ประท้วงรัฐบาลไทย เพราะถือเป็นการขัดต่อข้อตกลง WTO จึงทำให้แนวความคิดนี้ถูกเลิกเล่นไป

การผลักดันให้ผู้ประกอบการที่ไม่เคยใช้น้ำมันดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์นม เช่นกลุ่มผู้ผลิตนมเปรี้ยว ที่เป็นนมที่มีเชื้อจุลินทรีย์ เช่นยาคูลท์ หรือบิทาเก้น หรือผลิตภัณฑ์กาแฟกระป๋อง หรือไอศกรีมให้หันมาใช้น้ำมันดิบ พบว่าในกลุ่มผู้ผลิตนมที่มีเชื้อจุลินทรีย์จะปฏิเสธการใช้น้ำมันดิบเนื่องจากมีความแปรปรวนทำให้กระทบต่อการเจริญเติบโตของเชื้อจุลินทรีย์ ส่วนผู้ผลิตสินค้าอื่นๆ ก็จะมองที่การแข่งขันเป็นหลัก เพราะราคาน้ำมันดิบในประเทศจะสูงกว่าการนำเข้าผ่านผงชาดมันเนยมาใช้ หากราคามันเนยนำเข้ามาราคาแพงโอกาสที่จะมีการปรับสูตรผลิตภัณฑ์มาใช้ น้ำมันดิบจะมีมากขึ้น อย่างเช่นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2551 ที่เกิดวิกฤตด้านพลังงานรวมทั้งประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ คือ ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ประสบปัญหาความแห้งแล้งส่งผลให้ราคามันเนยปรับตัวขึ้นกว่าร้อยละ 150 ทำให้น้ำมันดิบในประเทศมีการแย่งซื้อกันอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยจะมีการให้ราคามากกว่าราคาที่กำหนดรวมทั้งจ่ายเป็นเงินสดทันที เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลให้เกษตรกรเร่งผลิตน้ำมันโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพ หมายถึงไม่ได้มีการคัดแม่โคที่ให้ผลผลิตต่ำออก เพราะมีเท่าไรก็ขายได้ ประกอบกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่เมื่อสภาพภายในไม่มีปัญหาการผลิตกลับคืนสู่สภาวะปกติ ราคามันเนยก็ปรับขึ้น ขณะที่เกษตรกรเองไม่ปรับตาม และไม่ยึดหยุ่นด้านราคาให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้เกิดปัญหามลพิษขึ้นในช่วงต้นปี 2552 ส่งผลให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณในการแก้ปัญหา ดังนี้

1) อนุมัติเงิน 60 ล้านบาทในการซื้อนมพาสเจอร์ไรส์ในช่วงเทศกาลปีใหม่ทีปิดหลายวันและนำไปแจกจ่ายแก่ประชาชนทั่วไปที่เดินทางกลับภูมิลำเนา

2) อนุมัติเงิน 346 ล้านบาท สำหรับชดเชยราคาน้ำมันดิบในอัตรา 1.50 บาท/กก. ให้เกษตรกรเป็นเวลา 3 เดือน (29 มกราคม – 28 เมษายน) เพื่อให้ผู้ประกอบการซื้อน้ำมันดิบในราคาถูกลง คือ 16.50 บาท/กก. จากเดิมที่กำหนดไว้ 18.00 บาท/กก. โดยให้ผู้ประกอบการนำไปกระตุ้นการบริโภค

3) อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดซื้อนมโรงเรียนสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 - 6 ในปีงบประมาณ 2552 วงเงิน 2,573.45 ล้านบาท

4) ขยายเวลาโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน จาก 230 วัน เป็น 260 วัน โดยให้เด็กนักเรียนได้ดื่มนมทุกสัปดาห์ (สัปดาห์ละ 5 วัน) ตลอดปี และขยายชั้นเรียนจากเดิมจากอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553

การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้เวลาการพิจารณาตลาดนำเข้ามันเนยจึงมักถูกโยนเข้าด้วยกัน ทำให้การจัดโควตาแต่ละครั้งมักแบ่งเป็นงวดๆ เนื่องจากไม่ไว้วางใจกัน เกรงว่าหากจัดให้

ไปทีเดียว เวลาเกิดปัญหาขึ้นจะไม่มีต้นทุนในการเจรจา เพราะสิ่งที่ผู้ประกอบการค่อนข้างกังวลมากในการเปิดตลาดคือ ต้องการทราบข้อมูลโดยเร็วและขอให้จัดโควตาหรือเปิดตลาดครั้งเดียวพอ เพียงพอ เพราะผู้ประกอบการจะได้นำไปต่อรองในการจัดซื้อได้ เพราะหากเปิดไม่ตรงเวลา หรือมีเวลาน้อยเวลาไปซื้อก็จะต่อรองไม่ได้ นอกจากนี้ผู้ประกอบการจะกังวลมากในเรื่องของภาษี เพราะสินค้าที่ผลิตต้องแข่งขันกับสินค้าจากประเทศอื่นด้วย เช่นประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย หรือเวียดนาม ซึ่งประเทศเหล่านี้ไม่เก็บภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย เพราะถือเป็นวัตถุดิบในการผลิต

ค) ความอ่อนไหวของประเทศผู้ส่งออก พบว่าทั้งภาคเอกชนและภาครัฐของประเทศผู้ส่งออกนมผงขาดมันเนยรายใหญ่ คือประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์จะให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยของประเทศไทย โดยสรุปได้จากข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชน ดังนี้

ออสเตรเลีย – นิวซีแลนด์ ขู่ฟ้องไทยละเมิดเงื่อนไข WTO – FTA หลังกระทรวงเกษตรฯ แก้ปัญหาน้ำนมดิบด้วยวิธีบังคับให้ซื้อน้ำนมดิบในประเทศ หรือจ่ายเงินเข้ากองทุนช่วยเหลือเกษตรกร แลกกับการให้สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยจัดสรรโควตานำเข้านมผง หลังกายนวิน จิตชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาศักยภาพปศุสัตว์แห่งชาติ แก้ปัญหาน้ำนมดิบภายในประเทศล้มเหลวด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้จัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย โดยต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ 6 ส่วน แลกกับโควตานำเข้านมผง 1 ส่วน หรือการชำระเงินในอัตราร้อยละ 25 ของมูลค่าการนำเข้านมผง เพื่อเข้ากองทุนช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม แต่หากต้องการนำเข้าโดยไม่รับซื้อน้ำนมดิบก็สามารถทำได้ แต่จะต้องนอกโควตาเสียภาษีนำเข้าร้อยละ 194.4 – 216 พร้อมกันนั้นคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาศักยภาพปศุสัตว์แห่งชาติ ใช้แนวทางการแก้ปัญหาโดยยกเลิกสิทธิในการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยตามพันธกรณีภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) จำนวน 50,000 ตัน และภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย จำนวน 2,200 ตัน รวมทั้งรวม 52,200 ตัน ให้สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยเป็นผู้จัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยเพื่อต้องการให้ผู้ประกอบการภายในประเทศรับซื้อน้ำนมดิบในตลาดจากเกษตรกรทั้งหมดในราคาระดับโลกร้อยละ 12.50 บาท

ความคืบหน้าล่าสุดในประเด็นนี้ แหล่งข่าวจากกระทรวงพาณิชย์เปิดเผยกับ “ประชาชาติธุรกิจ” ว่า จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นผู้ส่งออกนมผงขาดมันเนยรายใหญ่มาประเทศไทยและติดตามประเด็นเรื่องนี้มาตลอดได้สอบถามความคืบหน้าเรื่องนี้มายังกระทรวงพาณิชย์ โดยทั้ง 2 ประเทศระบุว่า การกำหนดเงื่อนไขของไทยที่ต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ หรือหากต้องนำเข้านอกโควตาต้องเสียภาษีอัตราร้อยละ 5 นั้นผิดหลักขององค์การการค้าโลก และผิดเงื่อนไขความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย (Thailand – Australia Free

Trade Agreement หรือ TAFTA) รวมทั้งความตกลงเขตการค้าเสรีที่ไทยกำลังจะลงนามกับ นิวซีแลนด์ด้วย

นอกจากนี้ นายวิลเลียม ปีเตอร์สัน เอกอัครราชทูตออสเตรเลีย ประจำประเทศไทยได้เข้าพบ นายเนวิน เพื่อสอบถามความคืบหน้าในเรื่องนี้เช่นกัน ทำให้จนถึงขณะนี้การจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนย และการกำหนดเงื่อนไขให้รับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศ หรือการชำระเงินในอัตราร้อยละ 25 ของการนำเข้านมผงต้องชะลอออกไปก่อน เนื่องจากรัฐบาลไทยเกรงว่าจะผิดกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ “เงื่อนไขดังกล่าวชัดเจนว่า ขัดกับหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกและความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย และไทย – นิวซีแลนด์ ซึ่งอาจทำให้ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์เข้าใจผิดว่า ไทยไม่ได้ตั้งใจปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งระดับพหุภาคี และทวิภาคี และอาจจะหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นฟ้องร้องไทยใน WTO รวมทั้งออสเตรเลียอาจจะแสดงความไม่พอใจที่ความตกลง FTA ไทย – ออสเตรเลีย ซึ่งเพิ่งมีผลใช้บังคับไม่นานกลับถูกละเมิดด้วยเงื่อนไขรับซื้อภายในประเทศเช่นนี้ ดังนั้นกระทรวงพาณิชย์จึงได้ทำเอกสารเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ เสนอแนะให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งดำเนินการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยโดยไม่ขัดกับกฎขององค์การการค้าโลกในจำนวนที่ไทยต้องเปิดตลาดให้สมาชิก WTO และออสเตรเลีย จำนวน 57,200 ตันตามที่ตกลงไว้แหล่งข่าวกล่าว”

ข่าวจาก ประชาชาติธุรกิจ หน้า 11 วันที่ 10 มีนาคม 2548

ปีที่ 28 ฉบับ 3669 (2869)

นอกจากนี้การศึกษาข้อมูลพบว่า ในการประชุมเกือบทุกเวทีที่เป็นการประชุมร่วมในการเปิดตลาดสินค้าทางประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ จะต้องมีการสอบถามความคืบหน้าในการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยอยู่เสมอๆ รวมทั้งจะมีการให้เอกอัครราชทูต และรัฐมนตรีเกษตรของรัฐที่ผลิตนมผงเข้าเยี่ยมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์บ่อยครั้ง

การให้ความสำคัญของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เกี่ยวกับการส่งออกนมผงมายังประเทศไทย จะเห็นว่าทางประเทศออสเตรเลีย โดยรัฐวิศตอเรีย ได้ส่งเจ้าหน้าที่ประสานงานมาตั้งสำนักงานดูแลเรื่องการค้าในประเทศไทยโดยตรง ส่วนประเทศนิวซีแลนด์ทางภาคเอกชนที่เป็นผู้ผลิตนมรายใหญ่ของประเทศ คือบริษัท Fonterra ได้มาตั้งบริษัทสาขาในประเทศไทยถึง 2 บริษัท คือ บริษัท Fonterra ประเทศไทย จำกัด และบริษัท New Zealand Milk จำกัด เพื่อดูแลการค้าดังกล่าว

ทั้งนี้ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนไหวของประเทศผู้ส่งออก คือการใช้มาตรการอื่นๆที่ไม่ใช่นโยบายเป็นเงื่อนไขในการนำเข้านมผงขาดมันเนย และการเปิดตลาดให้ตรงตามข้อผูกพัน เพื่อประเทศส่งออกจะได้นำข้อมูลไปวางแผนการผลิตและการตลาดของตนเอง เนื่องจากการผลิตนมของทั้ง

2 ประเทศจะไม่ผลิตทั้งปีแต่จะมีฤดูกาลผลิต เช่นเดียวกับการเลี้ยงโคนมของเกษตรกรของคนที่จะหยุดผลิตในช่วงหน้าหนาวที่ปลูกหญ้าหรือพืชอาหารสัตว์ไม่ได้ โดยช่วงนั้นจะวางแผนให้แม่โคอยู่ในช่วงพักท้อง (Dry Period) ก่อนคลอดลูกประมาณ 2 – 3 เดือน ซึ่งการผลิตนมก็จะหยุดผลิตเช่นเดียวกัน

4.6 การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม และองค์กร และหรือบริษัทของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในประเทศไทย ดังนี้

ก) กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม จากการสัมภาษณ์รวม 28 ราย พบว่ามีความอ่อนไหวหรือข้อกังวล ดังนี้

1) เกษตรกรไม่เห็นว่าราคาที่ราคาน้ำมันดิบในประเทศสูงจะทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้นมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบแทน เพราะเมื่อเกษตรกรมีต้นทุนการผลิตสูงก็ต้องจำหน่ายในราคาแพงด้วย

2) เกษตรกรเห็นว่าการกำหนดราคารับซื้อน้ำมันดิบ ควรที่ภาครัฐจะต้องกำหนดไว้ไม่ควรปล่อยให้ผู้ซื้อกับผู้ขายตกลงกันเอง เนื่องจากเกษตรกรจะเสียเปรียบ

ข) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม จากการสัมภาษณ์รวม 19 ราย พบว่ามีความอ่อนไหวหรือข้อกังวล ดังนี้

1) ปริมาณการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย ไม่ควรขึ้นกับปริมาณน้ำมันดิบในประเทศ เพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกัน

2) การเปิดตลาดควรเปิดจากช่วงเวลา WTO กำหนด คือตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม ของทุกปี ไม่ควรเปิดตลาดตามงวดตามภาคเรียน หรือแบ่งเป็นหลายงวด หรือจนกว่าจะทำความตกลงการรับซื้อน้ำมันดิบเรียบร้อยแล้ว

ค) กลุ่มประเทศผู้ส่งออก จากการสัมภาษณ์ 2 รายพบว่ามี ความอ่อนไหวหรือข้อกังวล ดังนี้

1) ปริมาณการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยไม่ควรขึ้นกับปริมาณน้ำมันดิบในประเทศ

2) ไม่เห็นด้วยที่องค์กรเกษตรกร หรือเกษตรกรจะทำการเพิ่มสมาชิกรายใหม่ในการเลี้ยงโคนม หากยังไม่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาต้นทุนตลาดที่ชัดเจน

3) ไม่เห็นด้วยกับความคิดของเกษตรกรที่อ้างว่าเมื่อราคาน้ำมันดิบสูง หรือแพงขึ้นผู้ประกอบการจะมีไขมันผงขาดมันเนยเพิ่มขึ้น

4) ไม่เห็นด้วยในการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยเป็นงวดตามภาคเรียนการศึกษา ควรแบ่งการเปิดตลาดเป็นหลายงวด ไม่ควรไปเกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงการรับซื้อน้ำมัน และควรเปิดตลาดตามกำหนดเวลาปกติ

5) ราคานมผงขาดมันเนยในตลาดโลกขึ้นลงตามอุปสงค์ และอุปทานของตลาด ไม่ได้เกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจ หรือการลดราคาของประเทศผู้ส่งออก เพื่อผลักดันให้มีการนำเข้ามากๆ

6) การที่มีหลายประเทศผลิตนมผงขาดมันเนยส่งออก ไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการผลักดันให้ประเทศอื่นๆเปิดตลาดนำเข้ามากขึ้น

สำคัญในการผลิตสินค้า นอกจากนี้สินค้านมและผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์ควบคุมราคา ดังนั้นการปรับราคาจึงค่อนข้างยากและมีขั้นตอนยาว หากวัตถุดิบมีราคาสูงขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของแต่ละผู้ประกอบการไปด้วย

5.1.3 กลุ่มประเทศผู้ส่งออก คือประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งทั้ง 2 ประเทศนี้เป็นผู้ส่งนมและผลิตภัณฑ์นมอยู่ในอันดับ 3 และอันดับ 1 ของโลก พบว่าทั้ง 2 ประเทศจะค่อนข้างให้ความสำคัญกับการค้าเสรีตามข้อตกลงกับ WTO เนื่องจากมีความได้เปรียบเพราะเป็นประเทศที่มีต้นทุนการเลี้ยงโคนมต่ำที่สุด เนื่องจากเลี้ยงโคนมด้วยหญ้าและพืชอาหารสัตว์ โดยจะมีหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนเข้ามาตั้งสำนักงานอยู่ในประเทศไทย เพื่อบริการลูกค้าและป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือปกป้องเกษตรกรในประเทศเกินกว่าข้อตกลงของ WTO รวมทั้งจะเรียกร้องให้เปิดตลาดตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อทั้ง 2 ประเทศจะได้วางแผนการผลิตนมผงตามันเนยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก และสภาพการเลี้ยงโคนมในประเทศของตนเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการการเปิดตลาดนำเข้านมผงตามันเนยในปัจจุบันที่ยังสามารถกำหนดโควตาการเปิดตลาดขั้นต่ำ การกำหนดอัตราภาษีในโควตาและนอกโควตามักผูกพันกับ WTO ได้ทำให้ภาครัฐและกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเป็นหลักประกันในการจำหน่ายผลผลิตคือน้ำนมดิบ และการประกันราคาจำหน่ายได้ แต่ก็จะได้ผลในระยะหนึ่ง เพราะหากในการเจรจารอบใหม่จำเป็นต้องเปิดเสรี มาตรการที่ปฏิบัติมาย่อมทำไม่ได้ และจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในที่สุดหากไม่ปรับตัว

5.2.1 ข้อเสนอแนะในกรณียังคงสามารถกำหนดโควตาขั้นต่ำได้ คือ การต้องทำ Contract Farming ร่วมกันระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ หรือที่ผลิตผลิตภัณฑ์จำหน่ายในตลาดพาณิชย์ และผู้ประกอบการผลิตนมโรงเรียน โดยแบ่งเป็นกลุ่มๆไปตามผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ร่วมกันทั้งในเชิงการค้า และทางสังคมอย่างใกล้ชิด รวมทั้งปรับมุมมองจากผู้ร้ายมาเป็นหุ้นส่วน ซึ่งจะทำให้การเจรจาร่วมกันเป็นไปด้วยความสะดวก นอกจากนี้ภาครัฐไม่ควรกำหนดราคาให้ผู้ประกอบการรับซื้อน้ำนมดิบในราคาเดียว เพราะจะทำให้ไม่เกิดการพัฒนาในเชิงประสิทธิภาพ จึงควรใช้การกำกับดูแลต้นทุนการผลิตเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบเกษตรกร ส่วนราคาซื้อขาย หรือราคาที่เกษตรกรได้รับก็ให้เป็นไปตามคุณภาพและความต้องการของตลาด โดยให้ผู้ซื้อผู้ขายได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดราคา

การทำข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าร่วมกัน ซึ่งต้องมี 3 กลุ่ม คือเกษตรกร ผู้ประกอบการนมพาณิชย์ และผู้ประกอบการนมโรงเรียนต้องมีแผนกำกับดูแลทั้งปีว่าผลผลิตคือน้ำนมดิบในแต่ละเดือน

จะผลิตเท่าไร ใครรับซื้อเท่าไร และในช่วงเทศกาล หรือปิดเทอม จะบริหารจัดการอย่างไร รวมทั้งเกษตรกรโดยองค์กรเกษตรกร เช่นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรจะต้องบริหารปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตให้สม่ำเสมอ ต้องแก้ไขผลผลิตที่เกินข้อตกลง หรือน้อยกว่าข้อตกลง ไมโยนภาระไปให้ผู้ประกอบการแก้ไขเอง ซึ่งวิธีนี้จะลดปัญหาการแจ้งตัวเลขน้ำนมดิบสูงๆแล้วก่อให้เกิดการแย่งสมาชิกเกษตรกรกันเองได้

อย่างไรก็ตามเนื่องจากน้ำนมดิบเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย ดังนั้นการแก้ไขต้องรวดเร็ว และเพื่อเป็นหลักประกันภาครัฐในการต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาทุกๆ อย่างยั่งยืน จึงควรมีการจัดตั้งโรงงานผลิตนมผงขึ้นในประเทศเพื่อรองรับปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาด เช่นนมโรงเรียนไม่สามารถผลิตนมให้เด็กนักเรียนดื่มได้สม่ำเสมอ แม้จะมีการจัดงบประมาณให้เพิ่มเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่มนมทั้งปี เพราะในช่วงปิดเทอมจะไม่สามารถจัดส่งนมพาสเจอร์ไรส์ให้เด็กดื่มที่โรงเรียนได้ วิธีการง่ายก็คือจัดนมยูเอชที ให้เด็กนักเรียนไปดื่มที่บ้านแทนโดยจัดให้ก่อนปิดเทอม นั่นคือเมื่อปิดเทอม หรือปิดช่วงเทศกาลหลายวันน้ำนมดิบก็จะเป็นปัญหา ถึงแม้จะมีการจัดกลุ่มผู้ประกอบการแปรรูปนมรายใหญ่และรายเล็กก็ตาม เนื่องจากโรงงานแปรรูปขนาดใหญ่มีจำนวนจำกัด และความสามารถในการรองรับน้ำนมดิบ เช่นถังเก็บนม (Cooling Tank) อาจไม่เพียงพอหรือต้องใช้เวลาในการส่งน้ำนม การมีโรงงานผลิตนมผงจะเป็นแหล่งรับซื้อน้ำนมดิบได้อีกแห่งหนึ่ง ถึงแม้ว่าการผลิตนมผงในประเทศจะมีต้นทุนแพงกว่านมผงที่นำเข้า แต่ น่าจะประหยัดกว่าการที่รัฐบาลจะอนุมัติเงินงบประมาณแก้ไขปัญหาน้ำนมดิบล้นเป็นครั้งๆไป และโรงงานผลิตนมผงนี้สามารถเป็นฐานต่อ ยอดในการผลิตผลิตภัณฑ์นมอื่นๆที่เพิ่มมูลค่าได้ในอนาคต เพราะคาดว่าความต้องการสินค้านมในประเทศเพื่อนบ้านหรือตลาดตามชายแดนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีความเหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี และองค์กรที่ควรเป็นผู้มาดำเนินการควรเป็นองค์กรส่งเสริมกิจการ โคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีความพร้อม มีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการผลิตผลิตภัณฑ์นม รวมทั้ง อ.ส.ค. ก็เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นมภายใต้ พ.ร.บ. โคนมและผลิตภัณฑ์นม โดยในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อคราวประชุมวันที่ 20 มิถุนายน 2549 เห็นชอบในหลักการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย อ.ส.ค. จัดตั้งโรงงานผลิตนมผงได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์น้ำนมดิบเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2551 จากปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดกลายเป็นน้ำนมดิบขาดตลาด จึงทำให้เรื่องการจัดตั้งโรงงานผลิตนมผงไม่ได้ดำเนินการต่อ

การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้สามารถเจรจาการเปิดตลาดได้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม และประเทศผู้ส่งออก โดยไม่เสี่ยงในการดำเนินการขัดข้อตกลงกับ WTO

5.2.2 ข้อเสนอแนะการปรับตัวของเกษตรกร เพื่อรองรับผลกระทบในอนาคตหากต้องเปิดเสรี โดยกลุ่มเกษตรกรต้องผนึกกำลังให้เข้มแข็ง เช่นเดียวกับกลุ่มเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นที่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และกลายเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งการรวมกันในลักษณะนี้จะทำให้ภาครัฐ หรือแหล่งทุนต่างๆสามารถให้การสนับสนุนได้โดยไม่ผิดเงื่อนไข โดยเกษตรกรจะต้องมีโรงงานแปรรูปน้ำนม โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์นม และโรงงานผลิตอาหารสัตว์ต่างๆ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้กับต่างประเทศกรณีเปิดเสรี

5.2.3 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เนื่องจากปัจจุบันมีพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. 2551 ดังนั้นจะต้องให้คณะกรรมการที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. นี้ได้เป็นตัวดำเนินการผลักดันนโยบาย และการพัฒนาแทนที่หน่วยราชการต่างๆ โดยต้องมีแผนทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อให้สามารถผลักดันให้สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นการต้องมีบริษัทลูกที่เกิดจากการลงทุนของเกษตรกรเพื่อมาดำเนินงานบริหารในเชิงเอกชน คล้ายกับประเทศนิวซีแลนด์ ที่กลุ่มเกษตรกรรวมตัวกัน โดยการผลักดันของรัฐบาลจัดตั้งบริษัท Fonterra ขึ้นทำหน้าที่บริหารการตลาดภายในและการส่งออก

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการการค้าเสรี ขององค์การการค้าโลก (WTO)

การค้าเสรีเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่อิงแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายการค้าเสรี (Free Trade Policy) ซึ่งมีรากฐานมาจากทฤษฎีการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Theory of Comparative Advantage) ที่กล่าวไว้ว่าประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่างๆ ผลิตสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายแลกเปลี่ยนกัน จะก่อให้เกิดการแบ่งงาน (Division of Labour) ตลอดจนการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) ในการผลิตสินค้านั้น คือให้แต่ละประเทศผลิตสินค้าที่ตนเองมีต้นทุนต่ำเพื่อมาแลกเปลี่ยนหรือค้าขายกัน ทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นสินค้าที่มีต้นทุนต่ำสุด เพื่อผลิตสู่ตลาดในราคาถูกเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

การค้าเสรีโดยอิสระมักถูกแทรกแซงจากรัฐบาลจากประเทศต่างๆ ที่ต้องปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศ เช่นมีการเก็บค่าธรรมเนียมขาเข้านอกจากการเก็บภาษีศุลกากร รวมทั้งมีมาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนราคาของสินค้า

ดังนั้นเพื่อให้เกิดการค้าเสรี จึงได้มีการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือเกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ขึ้นในปี พ.ศ. 2491 โดยที่เกตต์เป็นเพียงความตกลงเฉพาะเรื่องการค้าสินค้า ไม่ได้ครอบคลุมถึงการค้าบริการ และด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยแม้เกตต์จะกำหนดให้ประเทศภาคียกเลิกการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า และมีการเจรจาลดภาษีศุลกากร และข้อกีดกันต่างๆ รวมถึงเป็นเวทีระงับข้อพิพาท แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังพบข้อบกพร่องมากและขาดเอกภาพ เนื่องจากประเทศภาคีไม่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลง ทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าใดๆ ต้องใช้มติเอกฉันท์ (Consensus) ที่จะบังคับให้ประเทศที่ผิดเงื่อนไขต้องเปลี่ยนมาตรการกีดกันทางการค้า นั่นคือ หากมีประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ยอมรับข้อตัดสินก็จะทำให้ปัญหาข้อพิพาททางการค้าไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้นจึงมีความพยายามเจรจาให้มีการปรับเปลี่ยนเกตต์เป็นสถาบันในลักษณะองค์การระหว่างประเทศ และประสบผลในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ได้เห็นพ้องกันให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้นแทนเกตต์ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 สมาชิกเริ่มแรก 81 ประเทศ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกก่อตั้งลำดับที่ 59 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ปัจจุบันมีสมาชิกรวม

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร รายงานการประชุมต่างๆของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เป็นตัวแทนของผู้เกี่ยวข้อง โดยมีระเบียบวิธีการ ดังนี้

3.1 การแบ่งกลุ่มตัวอย่าง

โดยการศึกษาครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษากรณีความอ่อนไหว หรือข้อกังวลของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยใน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมที่ผลิตน้ำนมดิบจำหน่าย กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมที่ใช้นมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์นม และกลุ่มประเทศผู้ส่งออกนมและผลิตภัณฑ์นมมาจำหน่ายในประเทศไทย โดยทั้ง 3 กลุ่มมีความสำคัญ ดังนี้

1) กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ซึ่งมีครัวเรือนเลี้ยงโคนมรวม 19,866 ครัวเรือน แบ่งการบริหารจัดการน้ำนมดิบโดยเป็นศูนย์รวมนมรวม 158 ศูนย์ เป็นศูนย์รวมนมในสังกัดของสหกรณ์โคนม 100 ศูนย์ และเป็นศูนย์เอกชน 58 ศูนย์

2) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม

ก) กลุ่มผู้ผลิตนมข้น จำนวน 4 บริษัท

ข) กลุ่มผู้ผลิตอาหารนมอื่นๆ จำนวน 67 บริษัท

ค) กลุ่มผู้ผลิตนมเปรี้ยว จำนวน 9 บริษัท

3) กลุ่มประเทศผู้ส่งออกนมและผลิตภัณฑ์นม รายใหญ่ 2 ประเทศ คือประเทศออสเตรเลีย ซึ่งส่งออกนมผงขาดมันเนยจำหน่ายในประเทศไทยในปีพ.ศ. 2550 ประมาณร้อยละ 20 และประเทศนิวซีแลนด์ ประมาณร้อยละ 40 ทั้งนี้ ทั้ง 2 ประเทศจะมีสำนักงานในลักษณะการค้ามาตั้งอยู่ในประเทศไทย

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา จะรวบรวมจากเอกสารรายงานการนำเข้านมผงขาดมันเนยประจำปี จากกรมปศุสัตว์ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย และคณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์นมในช่วงปีพ.ศ. 2548 - 2552

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 วิธีการจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อคราวประชุมวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 เห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยสินค้าเกษตรที่กำหนดไว้รวม 23 รายการ เป็นสินค้าที่ประเทศไทยได้ตกลงกับ WTO ในการกำหนดการเปิดโควตาขั้นต่ำ และอัตราภาษีในโควตา และนอกโควตา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2547 และการบริหารได้กำหนด ดังนี้

- 1) การบริหารโควตาสินค้าเกษตร ให้กำหนดปริมาณในโควตา อัตราภาษีในโควตา อัตราภาษีนอกโควตา ตามอัตราฐานที่กำหนดไว้ตามข้อผูกพันในแต่ละปี
- 2) ในกรณีสินค้าเกษตรรายการใดจำเป็นต้องเปิดตลาด โดยมีปริมาณในโควตา อัตราภาษีในโควตาและอัตราภาษีนอกโควตาแตกต่างจากที่กำหนดไว้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบทุกรายการสินค้าเป็นแต่ละครั้งไป
- 3) ให้กระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ หรือระเบียบบริหารการนำเข้าได้ตามความเหมาะสม โดยประสานกับหน่วยราชการหรือคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องของแต่ละสินค้า
- 4) ให้อัตราอากรขาเข้าทั้งในและนอกโควตาสำหรับการเปิดตลาดสินค้าเกษตร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2539 และมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการต่อไป

เมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามข้อผูกพันในสิ้นปี พ.ศ. 2547 ขณะที่การเจรจาเปิดตลาดในรอบใหม่(รอบโดฮา) ยังไม่ได้ข้อยุติ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เห็นชอบและให้ดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ การเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันภายใต้องค์การการค้าโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยให้กำหนดปริมาณโควตา อัตราภาษีในและนอกโควตาตามข้อผูกพันการเปิดตลาดในปี พ.ศ. 2547 ภายใต้อัตราความตกลงองค์การการค้าโลกรอบอุรุกวัยไปก่อน และเมื่อมีข้อผูกพันการเปิดตลาดภายใต้ข้อตกลงรอบโดฮา แล้วให้ เป็นฐานในการเปิดตลาดต่อไป (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาความอ่อนไหว หรือข้อกังวลของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการโควตา และอัตราภาษีในโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย ตามข้อผูกพันกับ WTO ในแต่ละปีใน 3 กลุ่ม ที่เกี่ยวข้อง คือ กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม และกลุ่มประเทศผู้ส่งออกนมผงขาดมันเนย คือประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้ข้อสรุป ดังนี้

5.1.1 กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม จะมีความอ่อนไหวเกี่ยวกับความมั่นคงของราคารับซื้อ นำนมดิบ และปริมาณการรับซื้อ นำนมดิบ โดยต้องการให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมในประเทศต้องรับซื้อ นำนมดิบทั้งหมดที่ผลิตได้ในราคาที่กำหนดไว้ ก่อนจะยินยอมให้เปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนย เพราะยังมีความรู้สึกว่าการนำเข้านมผงขาดมันเนยดังกล่าวจะมาทดแทน นำนมดิบที่เกษตรกรผลิต และเป็นสาเหตุให้นำนมที่ตนเองผลิตขายไม่ได้ ทั้งนี้เพราะนมผงขาดมันเนยมีราคาถูกกว่า นำนมดิบเมื่อนำมาผสมน้ำและเติมไขมันเป็นนมคั้นรูป และเมื่อมีข้อตกลงแล้วเกษตรกรส่วนใหญ่จะไม่ให้ความสำคัญในการผลิต นำนมดิบให้ได้ตามที่เสนอขาย โดยหากผลิตได้มากกว่าที่ตกลงไว้ผู้ประกอบการก็ต้องรับซื้อเพิ่มด้วยในราคาที่ตกลงไว้ และหากผลิตไม่ได้ตามจำนวนที่ตกลงก็คือเป็นเรื่องปกติของสินค้าเกษตรที่ควบคุมไม่ได้

5.1.2 กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม เนื่องจากกลุ่มนี้มีผู้ประกอบการ 2 ประเภท คือผู้ประกอบการที่มีธุรกิจรับซื้อ นำนมดิบด้วย กับผู้ประกอบการที่ไม่เกี่ยวข้องกับ นำนมดิบ ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน คือเวลาเกษตรกรมีปัญหานมล้น ผู้ประกอบการที่รับซื้อ นำนมดิบต้องถูกขอร้องให้เข้ามาแบกรับภาระกลุ่มเดียว จนทำให้ต้องเกิดการแบ่งโควตาการจัดการสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการที่มีธุรกิจรับซื้อ นำนมดิบจะได้รับในสัดส่วนร้อยละ 80 ของโควตา และที่เหลืออีก ร้อยละ 20 จัดให้กับกลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องกับ นำนมดิบ ซึ่งการจัดการดังกล่าวนี้ต้องระวังไม่ให้มีการจัดเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อไม่ให้เป็นการขัดต่อข้อตกลงการค้าเสรีของ WTO

อย่างไรก็ตามในส่วนผู้ประกอบการนั้นจุดอ่อนไหว คือปริมาณที่จัดสรร อัตราภาษี และการจัดสรรที่ไม่ควรแบ่งเป็นหลายงวด หรือหลายครั้งต่อปี ควรเปิดตลาดครั้งเดียว เพื่อผู้ประกอบการที่ได้รับโควตาจะได้มีเวลาในการเจรจาต่อรองซื้อนมผงขาดมันเนย ขณะเดียวกันต้องการให้เก็บภาษีต่ำๆ เพราะต้องแข่งขันกับผู้นำเข้าอื่นรวมทั้งบางผลิตภัณฑ์นมต้องแข่งขันการส่งออกด้วย เพราะประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยส่วนใหญ่จะไม่เก็บภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนยเลย เพราะถือเป็นวัตถุดิบที่

บรรณานุกรม

- กรมปศุสัตว์. 2551. การศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของนมและผลิตภัณฑ์ของไทย
ภายหลังการเปิดตลาดตามข้อตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) รอบอุรุกวัย. กรุงเทพมหานคร:
กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจการปศุสัตว์ สำนักพัฒนาการการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณนำเข้านมผงขาดมันเนย
ครั้งที่ 3/2548 วันที่ 2 ธันวาคม 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอด
เทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณนำเข้านมผงขาดมันเนย
ครั้งที่ 4/2548 วันที่ 29 ธันวาคม 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอด
เทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณนำเข้านมผงขาดมันเนย
ครั้งที่ 1/2549 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอด
เทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณนำเข้านมผงขาดมันเนย
ครั้งที่ 2/2549 วันที่ 26 เมษายน 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอด
เทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณนำเข้านมผงขาดมันเนย
ครั้งที่ 3/2549 วันที่ 28 สิงหาคม 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอด
เทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาด
มันเนย ครั้งที่ 1/2550 วันที่ 15 มีนาคม 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และ
ถ่ายทอดเทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาด
มันเนย ครั้งที่ 1/2551 วันที่ 7 มีนาคม 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และ
ถ่ายทอดเทคโนโลยี.
- กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาด
มันเนย ครั้งที่ 2/2551 วันที่ 16 กันยายน 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และ
ถ่ายทอดเทคโนโลยี.

กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย ครั้งที่ 3/2551 วันที่ 16 ตุลาคม 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี.

กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย ครั้งที่ 4/2551 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี.

กรมปศุสัตว์. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรรโควตาและอัตราภาษีนำเข้านมผงขาดมันเนย ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 3 มีนาคม 2552. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี.

วิภาวรรณ ปาณะพล. 2546. พันธกรณีสินค้าผลิตภัณฑ์นมภายใต้องค์การการค้าโลกรอบอุรุกวัย และท่าทีเจรจาสินค้าเกษตรรอบใหม่ที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์นม. กรุงเทพมหานคร: เอกสารวิชาการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2537. รายงานการศึกษาวិจัยเรื่องผลกระทบข้อตกลงการค้าแกตต์ต่อเศรษฐกิจการเกษตรไทย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี. 2543. รายงานผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ WTO ต่อสินค้าเกษตรไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

ศูนย์บริการวิชาการ. 2540. รายงานการศึกษผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. 2534. สินค้าเกษตรภายใต้กรอบเจรจาอุรุกวัย. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาคผนวก

ราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. 2551



พระราชบัญญัติ
โคนมและผลิตภัณฑ์นม
พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๖๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยโคนมและผลิตภัณฑ์นม

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“โคนม” หมายความว่า โคซึ่งตามปกติเลี้ยงไว้เพื่อการผลิตนม

“ผลิตภัณฑ์นม” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนําน้ำนมโค นมผงและนมกึ่งรูปมาผ่านขบวนการผลิต โดยการแยกออกหรือเติมเข้าไปซึ่งวัตถุอื่นใด หรือแยกมันเนยบางส่วนหรือเกือบทั้งหมดออกจากนม

“อุตสาหกรรมนม” หมายความว่า การผลิต ชื่อ ขา ย แยกเปลี่ยนและให้ซึ่งน้ำนมโค เนื้อโคนม และผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อโคนม ตลอดจนอาหารสัตว์ น้ำเชื้อ ตัวอ่อน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิตและการตลาด การบริการเกี่ยวกับการเลี้ยงโคนม การผลิตผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อโคนม และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมนม

“น้ำนมโค” หมายความว่า น้ำนมที่รีดจากแม่โคหลังจากกลอสูกแล้วสามวัน เพื่อให้ปราศจากน้ำนมเหลือง โคมิได้แยกหรือเติมวัตถุอื่นใด และยังไม่ผ่านการรมวิธีการผลิตในชั้นคอนใด ๆ

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

“เกษตรกรโคนม” หมายความว่า ผู้ซึ่งประกอบอาชีพการเลี้ยงโคนมเพื่อส่งน้ำนมโคให้กับศูนย์รับน้ำนมโคขององค์กรของรัฐ องค์กรของเอกชนหรือสหกรณ์

“องค์กรเกษตรกรโคนม” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรโคนมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้วไม่รวมถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดและห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีเกษตรกรโคนมเป็นผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

“ผู้แทนองค์กรเกษตรกรโคนม” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรเกษตรกรโคนม

“ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่ทำธุรกิจการผลิตหรือจำหน่ายโคนมหรือผลิตภัณฑ์นม หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้แทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม

“ผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนม” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่ทำธุรกิจการผลิตหรือจำหน่ายโคนมหรือผลิตภัณฑ์นม หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์นม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบสองคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการจำนวนสองคน โดยมาจากผู้แทนองค์การเกษตรกร โคนมหนึ่งคน และผู้แทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมหรือผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมหนึ่งคน

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในด้าน โคนมและผลิตภัณฑ์นมจากสถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนสองคน ผู้แทนองค์กรเกษตรกรโคนมจำนวนห้าคน ซึ่งเสนอโดยชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด และผู้แทนผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมและผู้แทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมจำนวนห้าคน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้องค์การส่งเสริมกิจการ โคนมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์นม

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๔) ไม่เคยเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๑
- (๕) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรรมการที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) คาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕
- (๖) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๗) รัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องค่อนันท์ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๘ ถ้ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลงและให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในมาตรา ๖ หากยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อาจมาประชุมได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการซึ่งมาประชุมคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงโคนม
 - (๒) กำหนดนโยบายและแผน การผลิตและการจำหน่ายนํ้านมโคและผลิตภัณฑ์นม ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
 - (๑) กำหนดปริมาณและเงื่อนไขการนำเข้า การส่งออกนํ้านมโค นมผงและผลิตภัณฑ์นม
 - (๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตนํ้านมโคและ กำหนดราคาซื้อนํ้านมโคและผลิตภัณฑ์นม รวมทั้งกำหนดวันรับซื้อและวันหุ้รับซื้อนํ้านมโคของ ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม
 - (๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศ ที่คณะกรรมการกำหนด
 - (๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ และอาจเชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนหรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็นหรือคำแนะนำ รวมทั้ง ขอเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - (๗) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์การเกษตรกร โคนม ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนมในการกำหนดมาตรฐานปัจจัยการผลิตและผลิตภัณฑ์ สถานที่เลี้ยงโคนม ศูนย์รวบรวมนํ้านมโคและโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ รวมทั้งระบบการขนส่ง เพื่อให้การผลิตและการตลาดโคนมและผลิตภัณฑ์นมเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโคนมและผลิตภัณฑ์นม
 - (๘) กำหนดข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้มั่น ไปตามพระราชบัญญัตินี้
 - (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นมและอุตสาหกรรมนมตามที่กฎหมายกำหนด
- มาตรา ๑๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- ผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ และสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติ เพื่อรักษาผลประโยชน์และให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมนมทั้งระบบ ได้แก่ เกษตรกรโคนม ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมและผู้บริโภค รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมนมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำนมโคในประเทศให้มีเสถียรภาพ มีน้ำนมที่มีคุณภาพ และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ดังนั้น ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องมีคณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์นม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรเกษตรกรโคนม ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม และภาคราชการที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียน นายสินชัย เรืองไพบูลย์

เกิดเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนทิวาภิเศก กรุงเทพฯ ได้รับปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาสัตวบาล จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปีพ.ศ. 2524 และมีประสบการณ์การทำงานในบริษัท เบทาโกรไอบริด ในตำแหน่งสัตวบาลประจำฟาร์มสุกรพันธุ์ จังหวัดนครราชสีมา ในปีพ.ศ. 2524 – 2525 จากนั้นไปศึกษาต่อและได้รับปริญญาโทวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาการผลิตสัตว์ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในปีพ.ศ. 2528

เข้ารับราชการในกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ในตำแหน่งนักวิชาการสัตวบาล 3 สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสมุทรสาคร ต่อมาในปีพ.ศ. 2533 ได้ย้ายไปอยู่ที่กองส่งเสริมการปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ กรุงเทพฯ ในตำแหน่งนักวิชาการสัตวบาล 5 ฝ่ายส่งเสริมโคนเนื้อและกระบือ จากนั้นได้ย้ายไปอยู่ที่ฝ่ายส่งเสริมสัตว์เล็กและสัตว์ปีก ในตำแหน่งนักวิชาการสัตวบาล 6 ในปีพ.ศ. 2535 และเป็นนักวิชาการสัตวบาล 7ว. กลุ่มงานส่งเสริมสัตว์เล็กและสัตว์ปีก ในปีพ.ศ. 2539 ต่อมาในปีพ.ศ. 2544 ได้ย้ายไปเป็นนักวิชาการสัตวบาล 8ว. กลุ่มงานส่งเสริมโคนนม จากนั้นในปีพ.ศ. 2548 ได้ไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมปศุสัตว์ (นักวิชาการสัตวบาล 9ชช.) สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ และในปีพ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมโคน (นักวิชาการสัตวบาลเชี่ยวชาญ) กรมปศุสัตว์ ปัจจุบันสมรสกับนางฉัตรณี เรืองไพบูลย์ มีบุตร 1 คน