

การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะแยกการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ส่วนที่ 2 จะศึกษาวิเคราะห์ถึงจุดยืนและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใบบ้างที่มีส่วนสนับสนุนหรือต่อต้านกับนโยบายดังกล่าว และในส่วนที่ 3 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของบทจะศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

1. กระบวนการในการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

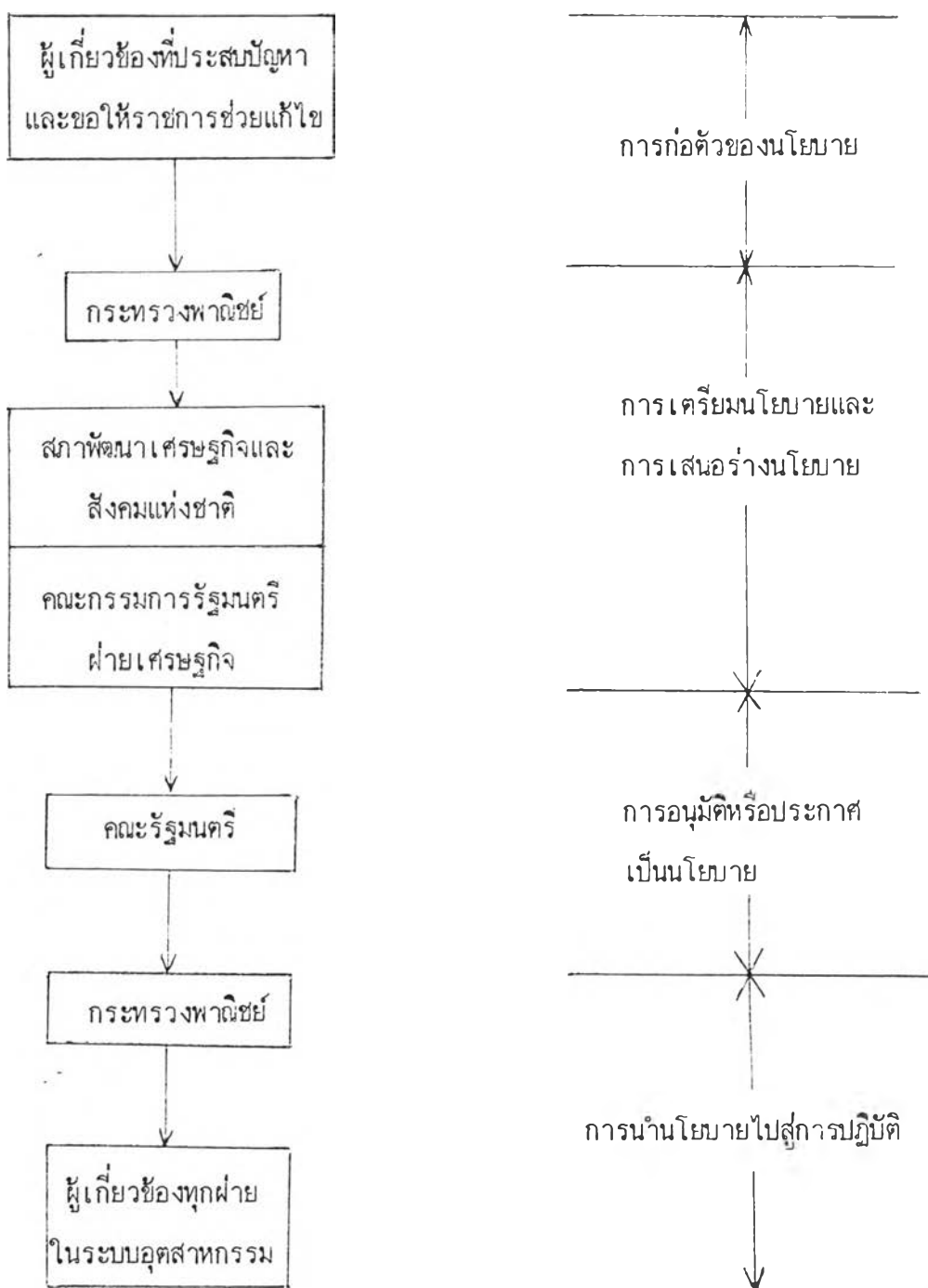
โดยทั่วไปขอบเขตและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในปัจจุบันจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง (หรือหลาย ๆ ขั้นตอนเรียงกันก็ได้) ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง (สุจิตรา บุญรัตพันธุ์ 2528: 31) โดยที่ขั้นตอนต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้ดังนี้คือ

- 1.1 การก่อตัวของนโยบาย
- 1.2 การเตรียมนโยบายและการเสนอร่างนโยบาย
- 1.3 การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย
- 1.4 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 1.5 การประเมินผลนโยบาย
- 1.6 การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกนโยบาย

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายถั่วเหลืองถึงขั้นตอนการนำนโยบายถั่วเหลืองไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปเปรียบเทียบกับขั้นตอนในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยได้แสดงไว้ให้เห็นในรูปภาพที่ 6 สำหรับรายละเอียดของการกำหนดนโยบายถั่วเหลือง ซึ่งแยกออกเป็นมาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง มาตรการควบคุมการนำเข้า

น้ำมันถั่วเหลือง และมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง ได้แสดงไว้ในตารางที่ 20 ถึง ตารางที่ 22 ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจยิ่งขึ้น

รูปภาพที่ 6
แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง



ตารางที่ 20

แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียดของการกำหนดมาตรการ
ควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง ในปี 2525

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
ปี 2524	- เกษตรกร - ชาวประมง	มีการร้องเรียนว่าผลผลิตราคาตกต่ำ ขอให้ทางราชการหาทางช่วยเหลือ
27 พ.ค.2525	กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์	ทำหนังสือถึงคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ เสนอให้มีการควบคุม การนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมัน ถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง เพื่อ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูก พืชน้ำมันให้สามารถจำหน่ายผลผลิต ได้ในราคาที่เหมาะสมและคุ้มครอง อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องภายในประเทศ
1 มิ.ย.2525	คณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ	มีมติให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนิน มาตรการควบคุมการนำเข้าพืชน้ำมัน และน้ำมันพืช สำหรับมาตรการควบคุม การนำเข้ากากถั่วเหลืองให้ชะลอ ไว้ก่อน เพราะจะมีผลกระทบต่อวงจร การเลี้ยงสัตว์ การส่งออกเนื้อสัตว์ และผู้บริโภคภายในประเทศ

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
8 มี.ย.2525	คณะรัฐมนตรี	อนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
2 ก.ค.2525	กระทรวงพาณิชย์	ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2525) กำหนดให้เมล็ดถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร

ตารางที่ 21

แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียดของการกำหนด
มาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง ในปี 2526

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
ปี 2526	<ul style="list-style-type: none"> - โรงงานสกัดน้ำมันพืช - โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไขมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ - ผู้บริโภค - ผู้บริโภค 	ผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศลดลง และผลผลิตของโลกลดลงด้วย ทำให้ราคาน้ำมันถั่วเหลืองมีแนวโน้มสูงขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ
9 ก.ย.2526	กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์	ทำหนังสือถึงคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ เสนอให้ยกเลิกการกำหนดปริมาณนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง จนกว่าสถานการณ์น้ำมันพืชกลับคืนสู่ปกติ
19 ก.ย.2526	คณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ	มีมติว่ามาตรการคุ้มครองชาวไร่ ด้วยการควบคุมการนำเข้าน้ำมันพืชทั้งหมดควรคงไว้ก่อน สำหรับน้ำมันถั่วเหลืองให้ยกเลิกการกำหนดปริมาณการนำเข้าแต่ยังคงควบคุมการนำเข้าเพื่อติดตามภาวะตลาดและปริมาณนำเข้าตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
20 ก.ย.2526	คณะรัฐมนตรี	อนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
7 ต.ค.2526	กระทรวงพาณิชย์	ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2526 ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2525 และนำมากำหนดใหม่ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับนี้

ตารางที่ 22

แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียดของการกำหนดมาตรการ
ควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง ในปี 2527

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
พ.ศ. 2527	<ul style="list-style-type: none"> - เกษตรกร - ชาวประมง - โรงงานสกัดน้ำมันพืช 	<p>ระดับราคาเมล็ดถั่วเหลืองในประเทศมีแนวโน้มลดต่ำลง เนื่องจากมีการนำกากถั่วเหลืองจากต่างประเทศเข้ามาจำนวนมากเพราะราคากากถั่วเหลืองในตลาดโลกลดต่ำลง โรงงานสกัดน้ำมันพืชในประเทศไม่สามารถขายกากถั่วเหลืองแข่งขันกับกากถั่วเหลืองที่นำเข้าซึ่งมีราคาต่ำกว่าได้ ทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการซื้อเมล็ดถั่วเหลืองจากเกษตรกร ในขณะที่เดียวกันผู้เลี้ยงสัตว์หันไปใช้กากถั่วเหลืองแทนปลาบ่นมากขึ้นเพราะมีราคาถูกกว่า ทำให้ราคาปลาบ่นลดต่ำลง มีผลต่อระดับราคาปลาเบ็ดที่ชาวประมงจับได้ตกลงด้วย</p>
11 ต.ค.2527	กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์	<p>ทำหนังสือถึงคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเสนอให้มีการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง โดยมีหลักเกณฑ์ให้นำเข้าในปริมาณที่เหมาะสม</p>

ระยะเวลา	ผู้เกี่ยวข้อง	รายละเอียด
15 ต.ค.2527	คณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ	มีมติอนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์ ควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง
16 ต.ค.2527	คณะรัฐมนตรี	อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ
17 ต.ค.2527	กระทรวงพาณิชย์	ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาใน ราชอาณาจักร (ฉบับที่ 40) พ.ศ. 2527 กำหนดให้ กากถั่วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องขอ อนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร

3. วิเคราะห์จุดยืน และบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายนำเข้า ถั่วเหลือง

ในส่วนที่ 2 ของบทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองไว้ในรูปภาพที่ 4 โดยผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะประกอบด้วย เกษตรผู้ปลูกถั่วเหลือง ผู้ใช้เมล็ดถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ ผู้ใช้น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ ผู้ใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ ผู้ค้าถั่วเหลือง และผู้บริโภค

นอกจากผู้เกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองแล้ว ยังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้ผลิตสินค้าซึ่งสามารถใช้ถั่วเหลืองทดแทนได้ เช่น ปลาบ่นสามารถใช้ทดแทนกากถั่วเหลือง น้ำมันพืชชนิดอื่นสามารถใช้ทดแทนน้ำมันถั่วเหลือง เป็นต้น

กลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายนำเข้าถั่วเหลืองจะมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย การแสดงบทบาทอาจแสดงออกในนามของตนเอง หรือแสดงผ่านสมาคมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ โดยให้สมาคมเป็นตัวแทนในการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตนก็ได้ ผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มอาจไม่มีอิทธิพลหรือบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มได้รับผลกระทบทางอ้อมจากนโยบาย ดังนั้น จึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่า จากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กลุ่มใดบ้างเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล โดยกลุ่มใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์และสนับสนุนนโยบาย และกลุ่มใดเป็นผู้เสียประโยชน์และคัดค้านนโยบาย จุดยืนของแต่ละกลุ่มอยู่ใกล้ชิด หรือห่างไกลจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะได้แสดงให้เห็นในรูปภาพที่ 7 และจะได้วิเคราะห์ต่อไปในรายละเอียดของบทบาทที่แสดงออกในการสนับสนุนหรือคัดค้านว่ามีประการใดบ้าง

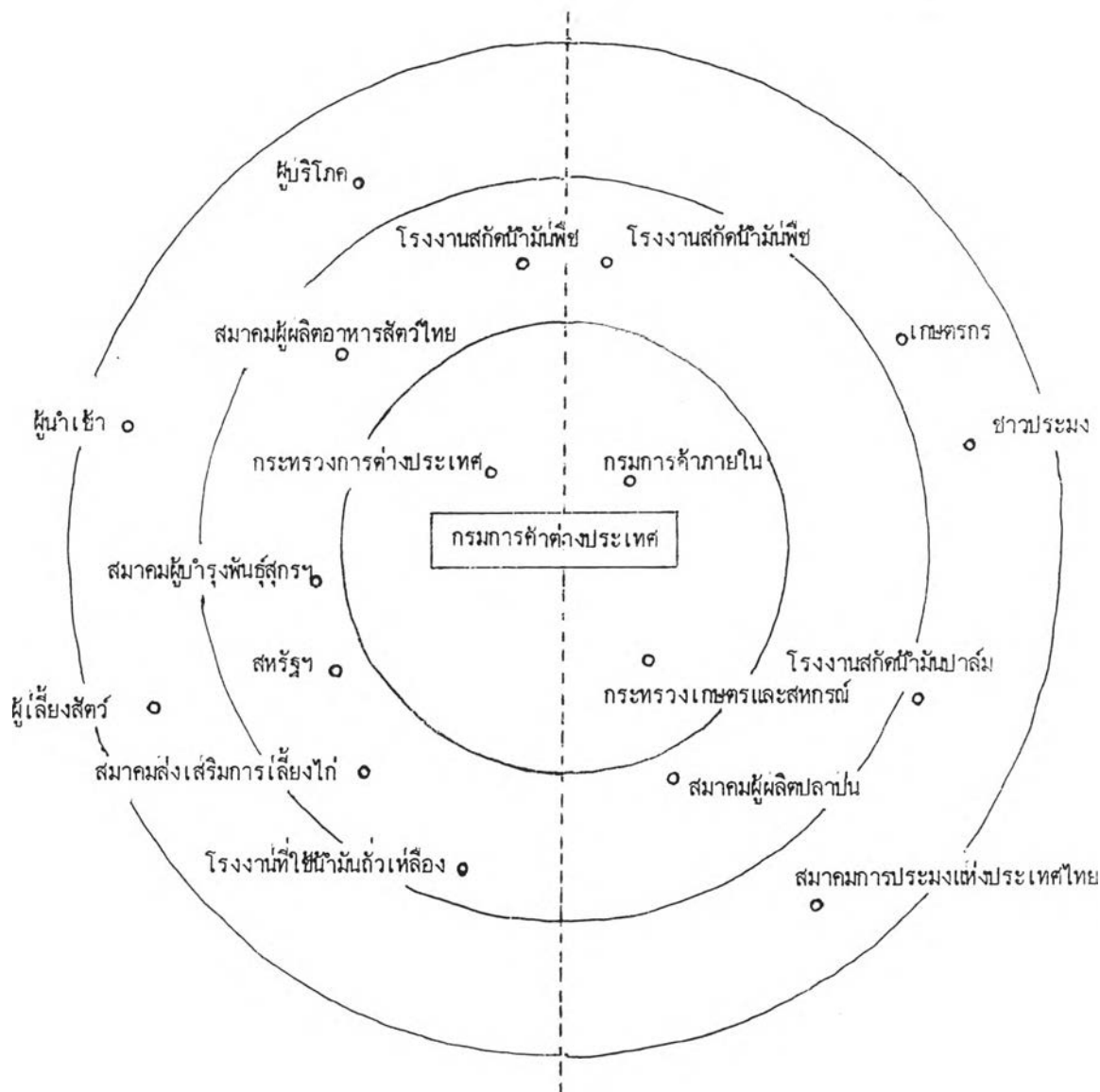
ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้อาศัยรูปแบบกลุ่มเป็นแนวความคิดหลัก และได้ใช้รูปแบบในการวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบแนวความคิด "การเมืองภายนอกองค์กร" ของ Wamsley และ Zaid เพื่อนำมาอธิบายรายละเอียดว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่อง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

รูปภาพที่ 7

แบบจำลองการเมืองภายนอกองค์การ
ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

ฝ่ายคัดค้าน

ฝ่ายสนับสนุน



หมายเหตุ ประยุกต์จากแนวความคิดของ Gary L. Wamsley และ Mayer N. Zald

จากรูปภาพที่ 7 ผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีจุดยืนอยู่ในวงกลมสีฟ้าจะเป็นฝ่ายที่เสียประโยชน์ และคัดค้านนโยบายนำเข้าถั่วเหลือง ส่วนผู้เกี่ยวข้องที่มีจุดยืนในวงกลมสีขวาวจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และสนับสนุนนโยบายนำเข้าถั่วเหลือง จุดยืนของผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย หากอยู่ใกล้หน่วยงานเจ้าของเรื่องมากเพียงใด จะมีโอกาสและอิทธิพลในการแสดงบทบาทต่อการกำหนดนโยบายนำเข้าถั่วเหลืองมากเท่านั้น

ก่อนจะทำการวิเคราะห์ต่อไป จะขอทำความเข้าใจในข้อจำกัดบางประการสำหรับการวิเคราะห์ครั้งนี้

(1) การวิเคราะห์นี้ได้กำหนดให้ทุกกลุ่มมีจุดยืนที่อยู่กับที่ (Static) ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาถึงบทบาทที่เกิดขึ้นแล้วซึ่งมีต่อมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว แต่ละกลุ่มจะมีจุดยืนและบทบาทที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา (Dynamic) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ตลอดจนมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในแต่ละช่วงระยะเวลา ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตอาหารสัตว์และผู้เลี้ยงสัตว์มีบทบาทในการคัดค้านมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ แต่ถ้าหากรัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยหันไปใช้ระบบภาษีที่สูงขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองแทนแล้ว โรงงานผลิตอาหารสัตว์และผู้เลี้ยงสัตว์อาจหันมาสนับสนุนมาตรการควบคุมการนำเข้าและคัดค้านมาตรการทางด้านภาษีก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ว่ามาตรการทางภาษีจะทำให้ต้นทุนอาหารสัตว์สูงขึ้นกว่ามาตรการควบคุมการนำเข้าหรือไม่ หรือในกรณีกลุ่มโรงงานผู้ผลิตปลาสนับสนุนมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง ซึ่งสามารถใช้ทดแทนปลาได้ เนื่องจากเห็นว่าราคากากถั่วเหลืองในต่างประเทศมีราคาต่ำกว่าราคากากถั่วเหลืองภายในประเทศ แต่หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปทำให้ต้นทุนการผลิตกากถั่วเหลืองภายในประเทศต่ำกว่าราคาในตลาดต่างประเทศแล้ว โรงงานผู้ผลิตปลาอาจวางตัวเป็นกลางต่อมาตรการควบคุมการนำเข้าก็ได้

(2) จะไม่ศึกษาถึงรายละเอียดของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ซึ่งในความเป็นจริง หากได้ศึกษาให้เข้าใจถึงรายละเอียดของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ทั้งระบบแล้ว จะทำให้เข้าใจบทบาทของแต่ละกลุ่มที่แสดงออกชัดเจนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ จะมีการใช้วัตถุดิบหลายชนิด เช่น ข้าว

ข้าวโพด รำข้าว เป็นส่วนผสมอาหารสัตว์และส่วนผสมอาหารสัตว์แต่ละสูตรยังขึ้นอยู่กับประเภท สัตว์ที่เลี้ยง กากถั่วเหลืองเป็นเพียงวัตถุดิบตัวหนึ่งของส่วนผสมอาหารสัตว์เท่านั้น ดังนั้น ใน ขณะที่วัตถุดิบชนิดอื่นในท้องตลาดมีราคาต่ำ บทบาทที่แสดงออกของกลุ่มโรงงานผลิตอาหารสัตว์ ที่มีก่อนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองอาจจะไม่รุนแรง แต่เมื่อใดก็ตามที่อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ประสบราคาวัตถุดิบทุกชนิดสูงขึ้น อาจจะมีปฏิกริยาที่รุนแรงก่อนนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองก็ได้ หรือ กรณีการส่งไก่แช่เย็นไปจำหน่าย ยังประเทศญี่ปุ่นและโดยที่ประเทศญี่ปุ่นมีการเพิ่มค่าเงินเยน ให้สูงขึ้น จึงทำให้ผู้เลี้ยงไก่เพื่อส่งออกได้ราคาดีขึ้นกว่าเดิม และไม่เดือดร้อนกับปัญหาการราคา กากถั่วเหลืองภายในประเทศมีราคาสูง

(3) การวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม จะมองจุดยืนและบทบาทที่แสดงออก เพียงฐานะเดียวเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรายหนึ่งอาจมีหลายฐานะ โดยประกอบการหลายประเภทพร้อมกัน ดังนั้น มาตรการใดมาตรการหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดผล กระทบทั้งทางด้านเป็นประโยชน์และเสียประโยชน์พร้อมกันไปในขณะที่เดียวกันได้ ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตอาหารสัตว์ขนาดใหญ่จะมีการผลิตครบวงจร โดยมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อส่งออกใน เครื่องของคนด้วย และจะเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย และสมาคมส่งเสริมการ เลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยไปพร้อมกัน ในกรณีที่มาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองจะอนุญาต ให้ผู้เลี้ยงไก่สามารถนำเข้ากากถั่วเหลืองเป็นกรณีพิเศษได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของ ทางราชการ จะทำให้ผู้เลี้ยงไก่ได้รับประโยชน์ในขณะที่ผู้เสียประโยชน์คือโรงงานผลิตอาหารสัตว์

สำหรับรายละเอียดของบทบาททั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านที่แสดงออกมีดังนี้

2.1 ฝ่ายสนับสนุน

2.1.1 กรมการค้าภายใน เป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงในการแก้ไขปัญหาการราคาและการตลาด ดังนั้น จึงมีจุดยืนที่อยู่ใกล้กับกรมการค้าต่างประเทศ และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน ได้เริ่มเข้าแทรกแซงตลาดถั่วเหลืองตั้งแต่ปีการผลิต 2521/22 เป็นต้นมา และทุกปีจะมีการเรียกประชุมหน่วยราชการและฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดระดับราคารับซื้อขั้นต่ำเมล็ดถั่วเหลืองและขอความร่วมมือฝ่ายเอกชนรับซื้อเมล็ดถั่วเหลืองจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด การกำหนด

มาตรการควบคุมการนำเข้าถั่วเหลืองในรูปของเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง จะทำให้สามารถควบคุมปริมาณการนำเข้าสินค้าดังกล่าวจากต่างประเทศให้สอดคล้องกับปริมาณผลผลิตถั่วเหลืองและความต้องการใช้ถั่วเหลืองทั้งในรูปของกากถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศ ดังนั้น จึงเป็นฝ่ายที่สนับสนุนนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง บทบาทที่แสดงออก ได้แก่ การเป็นแกนในการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการและฝ่ายเอกชน เพื่อกำหนดอัตราส่วนในการอนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองในแต่ละปี และเป็นผู้ประสานงานกับกรมการค้าต่างประเทศในการตรวจสอบปริมาณสต็อกน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองภายในประเทศว่ามีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้หรือไม่

2.1.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมเกษตรกรให้ปลูกถั่วเหลืองเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีเป้าหมายขยายปริมาณการผลิตถั่วเหลืองให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า ดังนั้น จึงมีจุดยืนที่อยู่ใกล้ชิดกับการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง และย่อมสนับสนุนต่อนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายถั่วเหลืองได้ในราคาที่ดีมีทุนและจูงใจ เกษตรกรให้เพิ่มปริมาณการผลิตมากขึ้น หน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เข้าร่วมประชุมคณะทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร สำหรับบทบาทที่แสดงออกในการสนับสนุนนโยบายควบคุมการนำเข้าถั่วเหลืองมีดังนี้ เช่น

- การที่สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติและสมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ขอผ่อนผันนำเข้ากากถั่วเหลืองเป็นกรณีพิเศษโดยไม่ต้องรับซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชในประเทศ ในอัตราส่วนที่กำหนด กระทรวงพาณิชย์ได้ส่งเรื่องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาว่าจะควรผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษตามที่ขอได้หรือไม่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาและแจ้งกระทรวงพาณิชย์ทราบเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2528 ว่าไม่สมควรผ่อนผันให้นำเข้า เนื่องจาก การอนุญาตให้นำเข้าในรูปโคเวต้าพิเศษนอกจากไม่ยุติธรรมแก่ผู้นำเข้าอื่นที่ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบของกระทรวงพาณิชย์โดยซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้แล้ว

ยังเป็นอุปสรรคกับโครงการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายถั่วเหลืองที่กำลังดำเนินการเร่งรัดอยู่ ไม่บรรลุเป้า และจะทำให้ตลาดและตลาดเปิดราคาตกต่ำลงหากผู้เลี้ยงสัตว์หันไปใช้กากถั่วเหลือง เพิ่มและใช้ตลาดลดลง

- เมื่อต้นปี 2529 สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ค้าเวชภัณฑ์และเคมีภัณฑ์สำหรับสัตว์ ได้ร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์ให้เลิกควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองเนื่องจากเกิดการขาดแคลนกากถั่วเหลือง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2529 เห็นว่าการแก้ไขปัญหขาดแคลนกากถั่วเหลืองโดยใช้มาตรการทางภาษีไม่สามารถใช้ได้ในระยะสั้น เห็นควรคงมาตรการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในระยะหนึ่งโดยปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติบางประการ

อย่างไรก็ตาม หากมองอีกบทบาทหนึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกรมปศุสัตว์อยู่ในสังกัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและควบคุมการผลิตอาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนการส่งออกสัตว์ไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่ในเรื่องการนำเข้าถั่วเหลือง กรมปศุสัตว์ไม่ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจนในการสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

2.1.3 กลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืชที่ใช้เมล็ดถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ

โรงงานสกัดน้ำมันพืชสนับสนุนมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง แต่คัดค้านมาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง ทั้งนี้ เนื่องจากตนเป็นผู้ใช้เมล็ดถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการสกัดน้ำมันพืช ผลผลิตที่ได้ประกอบด้วยน้ำมันและกากถั่วเหลือง ในการผลิตสินค้า โรงงานสกัดน้ำมันพืชย่อมมีความประสงค์ที่จะใช้วัตถุดิบที่มีราคาต่ำ และโดยที่เมล็ดถั่วเหลืองในตลาดโลกมีราคาต่ำกว่าเมล็ดถั่วเหลืองภายในประเทศ ในช่วงที่ผลผลิตภายในประเทศไม่เพียงพอ โรงงานสกัดน้ำมันพืชจึงประสงค์จะนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ในขณะที่โรงงานสกัดน้ำมันพืชก็ไม่ต้องการขายผลผลิตที่ตนผลิตได้ ซึ่งได้แก่ น้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองแข่งขันกับน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีราคาต่ำกว่า จุดยืนของกลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืชมีสิทธิพลานกลางต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง สำหรับบทบาทที่แสดงออกมีดังนี้ เช่น

- เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2525 กลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืช ได้เข้าร่วมประชุมที่กรมการค้าภายในเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคั่วเหลืองปีการผลิต 2525/26 ซึ่งได้เสนอความเห็นว่าการขายเมล็ดคั่วเหลืองในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่กำหนดแล้ว ก็จะต้องควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง เพื่อให้โรงงานสามารถระบายกากถั่วเหลืองออกจากสต็อกได้ซึ่งจะทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนไปรับซื้อเมล็ดถั่วเหลืองจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด

- เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2529 ได้เข้าร่วมประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาคั่วเหลืองที่กรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งทางโรงงานสกัดน้ำมันพืชมีความเห็นว่าการควบคุมการนำเข้าที่ใช้อยู่โดยให้ผู้นำเข้ารับซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานภายในประเทศก่อน เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาราคาคั่วเหลืองตกต่ำได้ดีที่สุด

- เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2529 โรงงานสกัดน้ำมันพืช 4 ราย ได้แก่ บริษัทอนาการผลิตถั่วมันพืช จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมวิวัฒน์ จำกัด บริษัทน้ำมันบริโภคไทย จำกัด และบริษัทโรงกลั่นน้ำมันนครไชยศรี จำกัด ได้ร่วมกับโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มอีก 3 ราย ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์ขอให้ทบทุนนโยบายที่จะอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองตามประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การอนุญาตให้นำน้ำมันถั่วเหลืองเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2528 เสียใหม่ โดยให้เหตุผลว่าในขณะนั้นน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศไม่ขาดแคลน หากมีการอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศแล้วจะส่งผลกระทบต่อราคาคั่วเหลืองภายในประเทศอันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเพิ่มผลผลิตถั่วเหลือง นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อราคามะพร้าวซึ่งมีราคาต่ำด้วย

- จากเอกสารเรื่องแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร (ถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์ถั่วเหลือง) ที่กลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืชจัดทำขึ้นเพื่อเสนอสภาหอการค้าไทย ได้แสดงให้เห็นผลดีของมาตรการควบคุมการนำเข้าว่าเป็นการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศอย่างได้ผล และเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศและลดดุลการค้าที่เสียเปรียบ

2.1.4 เกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลือง เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมล็ดถั่วเหลือง ทั้งนี้ เนื่องจากราคามะล็ดถั่วเหลืองในตลาดโลกมีราคาต่ำกว่าเมล็ดถั่วเหลืองภายในประเทศ หากมีการนำเข้าแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อ

ต่อระดับราคาเมล็ดข้าวเหลืองที่เกษตรกรจะจำหน่ายได้ แต่โดยที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเหลืองยังไม่มี การรวมกลุ่มเป็นองค์กรระดับชาติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนจะมีก็แต่เพียงการรวมกลุ่มเป็น สหกรณ์ในบางท้องที่ ดังนั้น จึงมีจุดยืนที่ค่อนข้างห่างไกลและการแสดงบทบาทต่อนโยบายการนำเข้า ข้าวเหลืองไม่ปรากฏเด่นชัด

2.1.5 ชาวประมงและสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เป็นผู้

สนับสนุนและได้รับประโยชน์จากมาตรการควบคุมการนำเข้ากากข้าวเหลือง เนื่องจากปลาที่ชาว ประมงจับได้ส่วนใหญ่ได้แก่ ปลาเบ็ดซึ่งนำไปผลิตเป็นปลาปนเพื่อใช้ในการเลี้ยงสัตว์ และสามารถ ใช้ทดแทนกากข้าวเหลืองได้ในอัตราส่วนหนึ่ง หากมีการนำเข้ากากข้าวเหลืองจากต่างประเทศซึ่งมี ราคาถูกเข้ามาในประเทศไทยมากผู้เลี้ยงสัตว์ก็จะหันไปใช้กากข้าวเหลืองในการผสมอาหารสัตว์ใน อัตราส่วนที่สูงขึ้น ทำให้ปริมาณการใช้ปลาปนลดน้อยลง ส่งผลถึงราคาปลาเบ็ดที่ชาวประมงจับได้ ราคาตกต่ำลงด้วย อย่างไรก็ตามโดยที่ชาวประมงไม่ได้อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลืองจึงมีจุด ยืนไกลจากการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง สำหรับบทบาทที่แสดงออกในการสนับสนุน มีดังนี้ เช่น

- เมื่อต้นเดือนตุลาคม 2526 ตัวแทนชาวประมงได้ร้องเรียน ผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครว่าราคาปลาเบ็ดตกต่ำเนื่องจากโรงงานปลาปนได้รวมกลุ่ม กันกำหนดราคารับซื้อปลาเบ็ดจากชาวประมง ซึ่งทางจังหวัดสมุทรสาครได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวแล้ว พบว่าสาเหตุหนึ่งเกิดจากการนำเข้ากากข้าวเหลืองจากต่างประเทศมากเกินไป จึงได้ทำเรื่องผ่าน มายังกระทรวงพาณิชย์ขอให้ระงับการอนุญาตให้นำเข้ากากข้าวเหลือง และเสนอว่าในการอนุญาต ให้นำเข้าควรกำหนดให้ผู้นำเข้ารับซื้อปลาปนในประเทศตามอัตราส่วนที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลื อชาวประมง-

- เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2529 สมาคมการประมงแห่ง ประเทศไทยได้ขอให้กระทรวงพาณิชย์ห้ามนำเข้ากากข้าวเหลืองไว้ชั่วคราว เนื่องจากราคาปลา เบ็ดตกต่ำเพราะมีการนำเข้ากากข้าวเหลืองมากเกินไปเกินความต้องการ

2.1.6 สมาคมผู้ผลิตปลาปนไทย ในฐานะเป็นตัวแทนของโรงงาน ผู้ผลิตปลาปนซึ่งสามารถใช้ทดแทนกากข้าวเหลืองได้ในอัตราส่วนหนึ่งจึงยอมสนับสนุนมาตรการ ควบคุมการนำเข้ากากข้าวเหลือง และโดยที่สมาคมผู้ผลิตปลาปนมีอิทธิพลค่อนข้างสูง จึงมีจุดยืน

ปานกลางต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง บทบาทที่แสดงออกในการสนับสนุนมีดังนี้
เช่น

- เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2528 ได้มีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์
ขอให้ระงับหรือชะลอการนำเข้ากากถั่วเหลืองไว้ชั่วคราว และขอให้เปลี่ยนแปลงอัตราส่วนการ
นำเข้าต่อการรับซื้อในประเทศจาก 2 ต่อ 1 เป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 1 ซึ่งจะทำให้ปริมาณ
กากถั่วเหลืองที่นำเข้ามีปริมาณลดลงเป็นผลดีต่อระดับราคาปาล์มในท้องตลาด

- เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2529 ได้มีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์
ร้องเรียนว่าราคาปาล์มตกต่ำเนื่องจากประสบปัญหาการจำหน่าย ทั้งนี้สืบเนื่องจากนโยบายการ
นำเข้ากากถั่วเหลืองของรัฐบาลสับสนและไม่แน่นอน ควรที่รัฐบาลจะอนุญาตให้นำเข้าสัมพันธ์กับ
กากถั่วเหลืองที่ผลิตได้ภายในประเทศ

- ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหากากถั่วเหลือง
ที่กรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2529 ยืนยันว่ามาตรการควบคุมการนำเข้า
กากถั่วเหลืองมีประโยชน์ต่อชาวไร่และชาวประมงมากกว่าการใช้ระบบภาษี

2.1.7 โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการ
ควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองเนื่องจากน้ำมันพืชชนิดต่าง ๆ เช่น น้ำมันถั่วเหลือง น้ำมัน
ปาล์ม สามารถใช้ทดแทนกันได้ในตลาดผู้บริโภค ดังนั้น หากมีการอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง
จากต่างประเทศที่มีราคาถูกเข้ามามากจะทำให้ปริมาณน้ำมันพืชทุกชนิดในท้องตลาดมากเกินไปเกินความ
ต้องการ และเป็นผลทำให้น้ำมันพืชทุกชนิดรวมทั้งน้ำมันปาล์มมีราคาตกต่ำด้วย อย่างไรก็ตาม
โรงงานสกัดน้ำมันปาล์มอยู่นอกเขตอุตสาหกรรมถั่วเหลือง และการใช้น้ำมันปาล์มทดแทนน้ำมัน
ถั่วเหลืองก็ได้เพียงเล็กน้อยจึงมีจุดยืนอยู่ไกลต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง สำหรับ
บทบาทของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มสนับสนุนการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง เช่น เมื่อ
กรมการค้าต่างประเทศได้ออกประกาศอนุญาตให้นำน้ำมันถั่วเหลืองเข้ามาได้ เมื่อวันที่ 11
ธันวาคม 2528 เพื่อแก้ไขกรณีบริษัทน้ำมันพืชหุม จำกัด ผู้ผลิตน้ำมันถั่วเหลืองยี่ห้อ เกสร
ไม่อาจหาซื้อวัตถุดิบน้ำมันถั่วเหลืองในประเทศ โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม 3 ราย คือ
บริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด บริษัทหุมพรอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด และบริษัท
ทักษิณปาล์ม จำกัด ได้ร่วมกับโรงงานสกัดน้ำมันพืชที่ใช้เมล็ดถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ 4 ราย

ทำหนังสือร้องเรียนต่อกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2528 ขอให้ทบทวนการอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองเสียใหม่ เนื่องจากน้ำมันพืชในท้องตลาดขณะนั้นไม่เกิดการขาดแคลนแต่อย่างใด

2.2 ฝ่ายคัดค้าน

2.2.1 กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ และโดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และมีการขอโอนตัวข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงพาณิชย์ คือนายคณิศ วุฒินันท์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเศรษฐกิจเมื่อปลายปี 2528 ทำให้กระทรวงการต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในด้านการส่งออกและการนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ได้แสดงบทบาทคัดค้านนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองอย่างเห็นได้ชัด ดังที่จะเห็นได้จากกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือเสนอนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2529 ขออนุมัติในหลักการว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและมาตรการในเรื่องการนำเข้าถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยใช้ภาษีขาเข้าเป็นเครื่องมือปกป้องชาวไร่ถั่วเหลืองภายในประเทศแทนที่จะใช้ระบบควบคุมการนำเข้าโดยออกใบอนุญาตดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ โดยมีเหตุผลว่าไทยได้รับประโยชน์จากระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่สหรัฐฯ ให้แก่ประเทศพัฒนาโดยไม่เรียกเก็บภาษีขาเข้าสินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตในประเทศไทยและส่งไปสหรัฐฯ และเป็นการให้สิทธิพิเศษแต่ฝ่ายเดียวและในอดีตไม่เคยเรียกเรื่องข้อแลกเปลี่ยนจากไทยหรือประเทศพัฒนาอื่น ๆ สหรัฐฯ จึงขอให้ไทยทบทวนมาตรการทางการค้าและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศคู่ค้า นอกจากยอมตามข้อเสนอของสหรัฐฯ ที่ขอให้ปรับปรุงนโยบายและมาตรการในเรื่องการนำเข้าถั่วเหลืองโดยใช้ภาษีขาเข้าเป็นเครื่องมือในการปกป้องชาวไร่ถั่วเหลืองในประเทศแทนการใช้ระบบควบคุมการนำเข้าโดยออกใบอนุญาตแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังได้ดำเนินการตามข้อเสนอของสหรัฐฯ อีก 2 ประการ คือ ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สิทธิของสหรัฐฯ และเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเครื่องหมายการค้าอีกด้วย

2.2.2 สหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลิตถั่วเหลืองรายใหญ่ของโลก และในแต่ละปีมีปริมาณการส่งออกเมล็ดถั่วเหลืองมากที่สุดของโลก สำหรับการส่งออกน้ำมัน

ตัวเหลืองและกากถั่วเหลืองมีปริมาณใกล้เคียงกับประเทศบราซิล (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 1 ของบทที่ 2) ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคาดการณ์การขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ที่มีต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก วิธีการหนึ่งคือพยายามขยายตลาดส่งออกถั่วเหลืองมายังประเทศไทย เนื่องจากผลผลิตถั่วเหลืองของไทยในรูปกากถั่วเหลืองยังไม่เพียงพอับความต้องการใช้ แต่เนื่องจากการนำเข้าถั่วเหลืองจากสหรัฐฯ ต้องใช้เวลาและระยะทางห่างไกล อีกทั้งการนำเข้าในแต่ละครั้งต้องเหมาเรือลำใหญ่ 10,000 - 20,000 ตัน จึงจะคุ้มค่าขนส่ง ประกอบกับมาตรการการนำเข้ากากถั่วเหลืองของไทยจะออกใบอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่ซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศก่อน ดังนั้น จึงมีผู้นำเข้ารายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่สามารถนำเข้าจากสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากต้องรวบรวมใบเสร็จรับเงินการรับซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศจำนวนมาก เพื่อทำการขอนำเข้า และโดยที่ราคากากถั่วเหลืองที่นำเข้าจากสหรัฐฯ มีราคาสูงกว่ากากถั่วเหลืองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้นำเข้าส่วนใหญ่จึงนิยมที่จะนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมากกว่า สหรัฐฯ จึงได้แสดงบทบาทในการคุ้มครองผลประโยชน์ของตนโดยเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศของไทย เพื่อขอให้รัฐบาลไทยยกเลิกการควบคุมการนำเข้าโดยออกใบอนุญาต และหันไปใช้ระบบภาษีแทน เพราะจะเป็นการลดอุปสรรคของผู้ต้องการใช้ถั่วเหลืองที่ประสงค์จะนำเข้าจากสหรัฐฯ สำหรับข้อต่อรองที่สหรัฐฯ นำมาเจรจา คือ การที่สหรัฐฯ ได้ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปแก่ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยไม่เรียกเก็บภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตในประเทศไทยและส่งไปสหรัฐฯ โดยเป็นการให้สิทธิแต่ฝ่ายเดียว ในปี 2528 สินค้าส่งออกของไทยไปสหรัฐฯ ที่ได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องเสียภาษีขาเข้ามีมูลค่ารวมถึง 235.27 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 17.02 ของมูลค่าส่งออกทั้งสิ้นของไทยไปสหรัฐฯ การที่สหรัฐฯ ได้คงอายุสิทธิพิเศษฯ ในปี 2528 ออกไปอีก 8 ปีครั้ง รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติการค้าและภาษีศุลกากรปี 2527 ให้ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ ทบทวนมาตรการการค้าและการให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศคู่ค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษนี้รวมทั้งประเทศไทยด้วย เนื่องจากสหรัฐฯ ต้องประสบปัญหาการค้าดุลการค้าเป็นอย่างมาก ยังผลให้บรรดาอุตสาหกรรมและองค์การเกษตรกรรมต่าง ๆ ของสหรัฐฯ หวัความกดดันรัฐสภาและรัฐบาลสหรัฐฯ ให้ดำเนินนโยบายกีดกันสินค้าเข้า และในขณะเดียวกันบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ เปิดตลาดให้แก่สินค้าของสหรัฐฯ พร้อมทั้งให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ ซึ่งสหรัฐฯ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สินค้าของสหรัฐฯ เสียเปรียบประเทศอื่น ๆ และแรงกดดัน



ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทย เช่น ในเรื่อง รัฐบาลมีความมั่นคงทางอาหาร (FARM ACT) การระบายน้ำตาลของ Commodity Credit Corporation (CCC) ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลก และ ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ เป็นต้น

ฝ่ายบริหารสหรัฐฯ ได้ส่งคณะผู้แทนเดินทางมาติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับ มาตรการการค้าและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของรัฐบาลไทยตามรัฐบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2529 และในการปรึกษาหารือกับฝ่ายไทย ฝ่ายสหรัฐฯ ได้หยิบยกปัญหาต่าง ๆ ขอให้ ฝ่ายไทยแก้ไขเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการให้หรือเพิ่มสิทธิพิเศษแก่ประเทศไทยต่อไป สำหรับ มาตรการการค้าและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาสรุปได้ดังนี้

- การเปิดตลาดให้กับสินค้าสหรัฐฯ โดยขอให้ลดภาษีข้าวสาลีโลกรัม ละ 2.75 บาท ลงเท่ากับอัตราเดิมก่อนขึ้นภาษีศุลกากรโดยทั่วไปเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2528 คือ กิโลกรัมละ 1 บาท ขอให้ไทยออกใบอนุญาตตัวเหลืองโดยอัตโนมัติ ขอให้ไทยลดภาษีนำเข้า น้ำมันตัวเหลืองจากกิโลกรัมละ 2.50 บาท เป็นกิโลกรัมละ 2 บาท

- การลงทุน ขอให้ไทยเปิดโอกาสให้บริษัทหรือของสหรัฐฯ ได้ร่วมลงทุน เพื่อผลิตหรือสหรัฐฯ ในประเทศไทย

- ขอให้ไทยร่วมเป็นสมาชิกข้อบังคับว่าด้วยการประเมินภาษีศุลกากร ของแกตต์

- ขอให้มีการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา โดยขอให้ไทยแก้ไขพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ และพระราชบัญญัติสิทธิบัตร และขอให้ไทยดำเนินการอย่างจริงจังในการปราบปรามการ ผ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินฯ และเพิ่มบทลงโทษให้สูงขึ้น

- ขอให้ลดขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนอาหารและยาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งในปัจจุบันต้องใช้เวลา

ฝ่ายไทยได้ดำเนินการตอบข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ที่เห็นว่าพลกระทำ ได้ เช่น การลดภาษีนำเข้าข้าวสาลี ดำเนินการยกเว้นแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อปกป้องลิขสิทธิ์ ของสหรัฐฯ เสนอร่างกฎหมายเครื่องหมายการค้าฉบับใหม่ซึ่งเพิ่มโทษการปลอมแปลงเครื่องหมาย การค้า

ต่อมา ทางฝ่ายสหรัฐฯ ได้แจ้งว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ฝ่ายไทย ได้ดำเนินการไปแล้วอาจยังไม่เพียงพอที่สหรัฐฯ จะคงสิทธิพิเศษฯ ที่ไทยได้รับอยู่ในปัจจุบัน ไว้ได้ ขอให้ไทยดำเนินการเพิ่มเติมและแจ้งให้ฝ่ายสหรัฐฯ ทราบ

2.2.3 สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย ในฐานะเป็นตัวแทนของโรงงาน ผลิตอาหารสัตว์ซึ่งเป็นผู้ใช้กากถั่วเหลืองรายใหญ่เป็นวัตถุดิบในการผสมอาหารสัตว์ จึงพยายาม หารมาตรการที่ทำให้ต้นทุนอาหารสัตว์มีราคาต่ำ และโดยที่กากถั่วเหลืองในตลาดต่างประเทศมี ราคาต่ำกว่ากากถั่วเหลืองที่ผลิตภายในประเทศ ดังนั้น สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยจึงพยายาม ที่จะคัดค้านมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองมาโดยตลอด จุดยืนของสมาคมอยู่ระยะปานกลาง ต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ซึ่งบทบาทที่แสดงออกในการคัดค้านมาตรการควบคุม การนำเข้ามีทั้งในรูปของการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมกับหน่วยราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องและ การทำหนังสือร้องเรียนกระทรวงพาณิชย์ เช่น

- เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2525 ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ที่กรมการค้าภายในตามคำร้องขอของทางราชการเพื่อประกันราคาถั่วเหลืองสำหรับปีการผลิต 2525/26 ผู้แทนของสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยได้ประกาศในที่ประชุมว่าจะรับซื้อเมล็ดถั่วเหลือง ทั้งหมดถ้าเกษตรกรขายได้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำและโรงงานสกัดน้ำมันพืชไม่ออกรับซื้อ แต่มีเงื่อนไข ว่ารัฐบาลจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้ากากถั่วเหลืองเด็ดขาด

- เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2527 ได้ร่วมแถลงข่าวร่วมกับ สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และเลี้ยงสุกรแห่งชาติ และสมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยที่ โรงแรมมณเฑียร คัดค้านนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่จะอนุญาตให้นำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและ ให้โรงงานผลิตอาหารสัตว์ซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืช เพราะวิธีดังกล่าวจะมีผล กระทบต่อผู้เลี้ยงสัตว์ที่ประเทศรวมทั้งอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ การส่งออกไก่ไข่เย็นและการ เลี้ยงสุกร

- สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยได้ออกบทความเรื่องผลกระทบ ที่จะมีการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง (2527: 20 - 21) สรุปได้ว่ามาตรการ ดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างมหาศาลต่ออุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ทั่วประเทศ ในขณะที่เดียวกันจะ สร้างประโยชน์ให้พ่อค้าคนกลางและโรงงานสกัดน้ำมันพืชโดยตรงเพราะจะมีการกักตุนและสร้าง

อำนาจทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ทำให้พ่อค้าคนกลางและโรงงานสกัดน้ำมันพืชมีอำนาจบีบบังคับ โรงงานอาหารสัตว์และเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ทั้งทางด้านราคาและปริมาณ

- เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2529 สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย

ได้มีหนังสือถึงกรมการค้าต่างประเทศแสดงความเห็นว่า การกำหนดให้นำเข้าสามารถนำกาก ถั่วเหลืองเข้าได้ 2 ส่วน โดยซื้อขายในประเทศ 1 ส่วน ไม่เพียงพอและจะทำให้เกิดขาดแคลน ควร จะกำหนดให้นำเข้าได้ 3 ส่วน โดยซื้อขายในประเทศ 1 ส่วน จึงจะใกล้เคียงกับข้อเท็จจริง

- ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมที่กรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง

แก้ไขปัญขาดแคลนกากถั่วเหลืองเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2529 เสนอข้อที่ประชุมว่า การใช้ ระบบโควตาทำให้ยากในการนำเข้าจากสหรัฐฯ หรือบราซิล เพราะต้องนำมาเข้ามาในปริมาณที่มาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวจึงควรเปลี่ยนจากระบบโควตาเป็นระบบภาษีแทน

2.2.4 สมาคมผู้รณรงค์และผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ เป็นตัวแทนของ

ผู้เลี้ยงสุกรซึ่งใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบสำคัญเป็นส่วนผสมอาหารสัตว์ประมาณร้อยละ 15 ของวัตถุดิบทั้งหมด โดยที่การควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองเป็นผลทำให้กากถั่วเหลืองภายใน ประเทศมีราคาสูงขึ้น สมาคมนี้จึงคัดค้านมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง โดยมีบทบาท ที่แสดงออกดังนี้ เช่น

- ร่วมกับสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยและสมาคมส่งเสริม

การเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยคัดค้านนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่จะอนุญาตให้นำเข้าเมล็ด ถั่วเหลืองและให้โรงงานอาหารสัตว์ซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืช

- เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2528 ได้มีหนังสือถึงกระทรวง

พาณิชย์ขออนุญาตให้บริษัทฐานสุกรไทย จำกัด ซึ่งอ้างว่าเป็นตัวแทนผู้เลี้ยงสุกร สามารถนำกาก ถั่วเหลืองเข้ามาได้เป็นกรณีพิเศษปริมาณ 5,000 ตัน โดยไม่ต้องซื้อกากถั่วเหลืองในประเทศ ตามอัตราส่วนที่กำหนดในระเบียบ โดยชี้แจงว่า สมาคมฯและบริษัทฐานสุกรไทย จำกัด จะจัดสรร กากถั่วเหลืองที่นำเข้าให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ที่ยากจนก่อน แต่ไม่ได้รับการอนุญาตจากกระทรวง พาณิชย์

- เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2528 ได้มีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ ขอให้ยกเลิกมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองโดยใช้ระบบภาษีแทน โดยอ้างว่าระบบโควต้าทำให้เกิดการขาดแคลนกากถั่วเหลือง

2.2.5 สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทย เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เลี้ยงไก่ซึ่งใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผสมอาหารสัตว์ประมาณร้อยละ 20 สมาคมฯ คัดค้าน มาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองโดยมีบทบาทที่แสดงออกดังนี้ เช่น

- ร่วมกับสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทยและสมาคมผู้บำรุงพันธ์และผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ คัดค้านนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่จะอนุญาตให้มีการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและให้โรงงานอาหารสัตว์ซื้อกากถั่วเหลืองจากโรงงานสกัดน้ำมันพืช

- เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2528 ได้มีหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ขออนุญาตนำเข้ากากถั่วเหลืองเข้ามาได้เป็นกรณีพิเศษโดยไม่ต้องซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศ ปริมาณ 7,000 ตัน โดยชี้แจงว่าจะนำเข้ามาแจกจ่ายให้กับสมาชิกของสมาคมฯ ซึ่งเป็นผู้เลี้ยงไก่และมีฐานะยากจน แต่ไม่ได้รับการอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์

- เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2529 ได้ทำหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ขอให้ยกเลิกระบบโควต้าและใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษแทน โดยให้เหตุผลว่าระบบโควต้าเปิดโอกาสให้มีการกักตุนเมล็ดถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง เพราะพ่อค้าเห็นว่าต้องนำไปประกอบขออนุญาตนำเข้าตามโควต้าและยังก่อให้เกิดการทุจริตในการออกเอกสารของเอกชนเพื่อนำไปขอโควต้าได้ง่าย

2.2.6 โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง เนื่องจากโรงงานประเภทนี้ประสงค์จะนำน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตน มาตรการ ควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองปิดโอกาสมิให้โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้สามารถนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศได้ในสถานการณ์ที่น้ำมันพืชภายในประเทศมีเพียงพอกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือบริษัทน้ำมันพืชพุม จักัด ผู้ผลิตน้ำมันพืชหือ เกสร โดยใช้วัตถุดิบน้ำมันถั่วเหลือง แต่เนื่องจากบริษัทไม่มีเครื่องจักรในการสกัดน้ำมันพืชมีเฉพาะเครื่องกลั่นน้ำมันดิบ

ให้เป็นน้ำมันบริสุทธิ์ บริษัทจึงต้องหาซื้อน้ำมันถั่วเหลืองดิบจากต่างประเทศ แต่จากมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองกระทรวงพาณิชย์เห็นว่ามาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันพืชภายในประเทศตกต่ำคือการลดการนำเข้าน้ำมันพืชจากต่างประเทศในช่วงเวลาที่ราคาน้ำมันพืชในประเทศตกต่ำ เพราะจะเป็นการช่วยลดยอดอุปทานน้ำมันพืชในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาน้ำมันพืชภายในประเทศขยับสูงขึ้น จากนั้นโวยวายดังกล่าวทำให้บริษัทต้องหาซื้อน้ำมันถั่วเหลืองดิบจากโรงงานผลิตน้ำมันพืชขนาดเล็กซึ่งมีกำลังการผลิตไม่มาก เนื่องจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชขนาดใหญ่เป็นคู่แข่งทางการค้าน้ำมันพืชบรรจุขวดด้วยจึงไม่ยอมขายให้หรือขายให้ในราคาที่สูง

2.2.7 ผู้บริโภคร ผู้บริโภคที่มีส่วนได้รับผลกระทบจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ และผู้บริโภคที่ใช้ น้ำมันพืชในการปรุงอาหาร ผู้บริโภคไม่มีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากอยู่ไกลจากแหล่งข้อมูล แต่เมื่อได้พิจารณาจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของกระทรวงพาณิชย์แล้วผู้บริโภคจะเป็นผู้เสียประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวในระยะสั้น คือ ในช่วงที่ผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ โดยผู้บริโภคจะต้องบริโภคเนื้อสัตว์ในราคาที่สูงขึ้นซึ่งเกิดจากการผลักราคาของผู้เลี้ยงสัตว์ ในขณะที่ถั่วเหลืองในท้องตลาดก็จะมีราคาสูงกว่าน้ำมันพืชชนิดอื่น เพราะไม่สามารถนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าได้

2.2.8 ผู้เลี้ยงสัตว์ ในอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์จะประกอบด้วย ไก่ เป็ด สุกร และไข่ แต่อาหารสัตว์ที่ใช้กากถั่วเหลืองเป็นส่วนผสมจะมีเพียงไก่และสุกรเท่านั้นที่มีสัดส่วนสำคัญ ในปี 2525 มีการเลี้ยงไก่ทั่วประเทศ จำนวน 220 ล้านตัว มูลค่ารวม 23,000 ล้านบาท การเลี้ยงไก่ส่วนใหญ่เป็นสัญญาความร่วมมือระหว่างเกษตรกรกับโรงงานผลิตอาหารสัตว์ขนาดใหญ่ ประเทศไทยมีการเลี้ยงไก่โดยทั่วไปแต่การเลี้ยงไก่ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณรอบกรุงเทพฯ โดยเกษตรกรส่วนมากจะทำสัญญาซื้ออาหารไก่จากโรงงานผลิตอาหารสัตว์ ซึ่งการทำสัญญาดังกล่าวจะเป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร เนื่องจากมีผู้จัดหาอาหารสัตว์ให้แก่เกษตรกรเพียงไม่กี่ราย จึงไม่มีการแข่งขันในการขายอาหารสัตว์มากนัก สำหรับการเลี้ยงสุกรในปี 2525 มีมูลค่าใกล้เคียงกับการเลี้ยงไก่ แต่ผู้เลี้ยงสุกรประมาณ 70 - 80% เป็นผู้เลี้ยงสุกรอิสระมีเพียง 20 - 30% เท่านั้นที่ทำสัญญาร่วมกับโรงงานผลิตอาหารสัตว์ (Thai-Japan Development Research Institute 1985: 32-35) ทั้งนี้ พฤติกรรมของผู้เลี้ยงไก่และสุกรจึงแตกต่างกัน

กันไป การรวมกลุ่มในรูปแบบสมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของผู้เลี้ยงไก่ส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่การรวมกลุ่มในรูปแบบผู้บำรุงพันธุ์และเลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย อาจมีผู้เลี้ยงสัตว์เพียงบางรายเท่านั้นที่เป็นสมาชิก และโดยที่ผู้เลี้ยงสัตว์ไม่มีการแสดงบทบาท ดังนั้นจึงอยู่ไกลต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

2.2.9 ผู้นำเข้า โดยที่ลักษณะการทำกิจการของผู้นำเข้าเป็นการค้าเพื่อหากำไร มาตรการการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการนำเข้า ผู้นำเข้าจึงอยู่ฝ่ายคัดค้าน เนื่องจากไม่สามารถนำเข้ากากถั่วเหลืองอย่างคล่องตัว แต่เนื่องจากไม่มีการแสดงบทบาทเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลไม่เล็งเห็นความสำคัญ เพราะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงมีจุดยืนที่อยู่ห่างไกล อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างรอบคอบ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองที่ใช้แล้วก็เป็นการจำกัดผู้ทำการค้านำเข้าไว้จำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพการค้ากากถั่วเหลืองโดยตรง นอกจากนี้ ผู้ค้ากากถั่วเหลืองยังเป็นตัวกลางในการขายกากถั่วเหลืองจากต่างประเทศที่มีราคาถูกให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์อีกด้วย

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้เห็นจุดยืนและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองซึ่งกรมการค้าต่างประเทศเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง จะได้สรุปให้เห็นในตารางที่ 23

ตารางที่ 23

จุดยืนและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้่าถั่วเหลือง

ลำดับที่	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	จุดยืนที่มี อิทธิพล ต่อนโยบาย	บทบาท	มาตรการควบคุม การนำเข้่าใน เรื่อง
1.	กรมการค้าภายใน	ไกล	สนับสนุน	เมล็ด กาก น้ำมัน
2.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ไกล	สนับสนุน	เมล็ด กาก น้ำมัน
3.	กระทรวงการต่างประเทศ	ไกล	คัดค้าน	เมล็ด กาก น้ำมัน
4.	กลุ่มโรงงานสกัดน้ำมันพืช	ปานกลาง	สนับสนุน	น้ำมันและกาก
	"	"	คัดค้าน	เมล็ด
5.	สมาคมผู้ผลิตปลาบ่น	ปานกลาง	สนับสนุน	กาก
6.	สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์	ปานกลาง	คัดค้าน	กาก
7.	สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และ ผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ	ปานกลาง	คัดค้าน	กาก
8.	สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่	ปานกลาง	คัดค้าน	กาก
9.	โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำมันถั่วเหลือง	ปานกลาง	คัดค้าน	น้ำมัน
10.	โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม	ไกล	สนับสนุน	น้ำมัน
11.	เกษตรกร	ไกล	สนับสนุน	เมล็ด กาก น้ำมัน
12.	ชาวประมง	ไกล	สนับสนุน	กาก
13.	ผู้บริโภคร	ไกล	คัดค้าน	เมล็ด กาก น้ำมัน
14.	ผู้เลี้ยงสัตว์	ไกล	คัดค้าน	กาก
15.	ผู้นำเข้่ากากถั่วเหลือง	ไกล	คัดค้าน	กาก

3. ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาลถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของเกษตรกรและชาวประมงที่ประสบกับราคาผลผลิตตกต่ำ ตลอดจนเพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการปลูกถั่วเหลืองเพื่อเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้เป็นการทดแทนการนำเข้าอยู่ในเป้าหมายที่ถูกกำหนดขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองได้เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาจากนโยบายดังกล่าวในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองซึ่งพอประมวลได้ดังนี้

3.1 ผลกระทบต่อการผลิต

3.1.1 ปริมาณการผลิต ผลผลิตถั่วเหลืองของประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังที่แสดงไว้ให้เห็นในตารางที่ 13 และคาดว่าในปีการผลิต 2529/30 ประเทศไทยจะมีผลผลิตถึง 350,000 ตัน ซึ่งหากประเทศไทยยังสามารถเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองได้อย่างรวดเร็ว ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว อีกไม่กี่ปีข้างหน้าประเทศไทยก็จะผลิตถั่วเหลืองได้เพียงพอกับการใช้

3.1.2 ประสิทธิภาพในการผลิต แม้จะมีผู้กล่าวว่าผลผลิตถั่วเหลืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจะเกิดจากความพยายามของเกษตรกรในการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตโดยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นเพราะเมื่อเปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่ของไทยกับผู้ผลิตสำคัญของโลกยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 15 แต่ถ้าพิจารณาแนวโน้มผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยในตารางที่ 14 แล้ว ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของไทยเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองไทยได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น นอกจากนี้สิ่งที่ควรคำนึงถึง ได้แก่ ต้นทุนรวมที่ใช้จ่ายไปในการเพาะปลูกและบำรุงรักษาซึ่งเกษตรกรไทยมีฐานะค่อนข้างยากจน ดังนั้น จึงใช้เงินทุนไม่มากเหมือนกับประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก ต้นทุนส่วนใหญ่ประมาณ 60 - 70% เป็นต้นทุนจากค่าแรงงาน ดังนั้น รายได้ที่เกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองได้รับจึงเป็นผลตอบแทนจากค่าแรงงานที่ใช้ไปในการผลิต ถั่วเหลืองอันจะเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น จากการคำนวณต้นทุนการเพาะปลูกถั่วเหลืองของเกษตรกรทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้คำนวณไว้มีการรวมค่า

เสียโอกาสของเงินลงทุน (อัตราดอกเบี้ย) และมีการบวกกำไรมาตรฐานอีก 20% จึงเป็นผลทำให้ต้นทุนการผลิตตัวเหลืองของไทยสูงกว่าต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่าต้นทุนการผลิตตัวเหลืองไทยสูงกว่าต่างประเทศมากน้อยเพียงใด โดยไม่พิจารณาเฉพาะผลผลิตต่อไร่เพียงด้านเดียว หากประเทศไทยสามารถพัฒนาการผลิตตัวเหลืองโดยลดต้นทุนการผลิตลงแล้วเกษตรกรไทยจะได้รับผลกำไรเพิ่มขึ้นมากจากนโยบายการนำเข้าตัวเหลืองเพื่อคุ้มครองเกษตรกรและจะเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มการเพาะปลูกมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อมีการผลิตให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศแล้ว ยังมีตลาดสำหรับการส่งออกตัวเหลืองที่รองรับอยู่ไม่ไกลจากประเทศไทยนัก เช่น จากตารางที่ 6 ประเทศญี่ปุ่นมีการนำเข้าเมล็ดตัวเหลืองปีละเกือบ 5 ล้านตัน ในขณะที่ไต้หวันและเกาหลีใต้มีการนำเข้าเมล็ดตัวเหลืองรวมกันกว่าปีละ 2 ล้านตัน สำหรับประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์ประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ ได้แก่ อินโดนีเซีย ซึ่งมีการนำเข้าเมล็ดตัวเหลืองปีละเกือบ 5 แสนตัน สำหรับน้ำมันตัวเหลืองหากประเทศไทยสามารถผลิตได้เกินความต้องการใช้แล้ว ก็สามารถส่งออกได้โดยประเทศผู้นำเข้าน้ำมันตัวเหลืองรายใหญ่ ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน และตะวันออกกลาง ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 9

3.2 ผลกระทบต่อโครงสร้างราคาเมล็ดตัวเหลืองและกากตัวเหลือง

นโยบายการนำเข้าตัวเหลืองทำให้เกิดการบิดเบือนของราคาเมล็ดตัวเหลืองและกากตัวเหลืองภายในประเทศ กล่าวคือ ทำให้ราคาขายส่งเมล็ดตัวเหลืองชนิดรองและราคาขายส่งกากตัวเหลืองในกรุงเทพฯ สูงกว่าราคาเมล็ดตัวเหลืองและกากตัวเหลืองในตลาดโลกซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเป็นผลมาจากประสิทธิภาพการผลิตตัวเหลืองของไทยต่ำกว่าประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก แต่มีข้อสังเกตสำคัญที่ว่า ในตลาดโลกราคากากตัวเหลืองต่ำกว่าราคาเมล็ดตัวเหลืองอย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่าตลาดในประเทศราคากากตัวเหลืองในตลาดกรุงเทพฯ กลับมีราคาสูงกว่าเมล็ดตัวเหลืองชนิดรองอย่างเห็นได้ชัด ยกเว้นในปี 2528 ที่ราคาเมล็ดตัวเหลืองชนิดรองสูงกว่าราคากากตัวเหลืองเล็กน้อย ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมหมายความว่าน้ำมันตัวเหลืองเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและมีราคาติดลบซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริง การบิดเบือนของราคาสาเหตุหนึ่งจึงน่าจะเป็นผลมาจากนโยบายการนำเข้าตัวเหลือง สำหรับการเปรียบเทียบราคาเมล็ดตัวเหลืองกับกากตัวเหลืองทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศได้แสดงไว้ในตารางที่ 24 และตารางที่ 25 ตามลำดับ

ตารางที่ 24

ราคาตลาดในประเทศ

เมล็ดข้าวเหลืองชนิดรอง (บาท/กก.)

ปี	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	เฉลี่ย
2525	7.05	7.13	7.08	7.11	7.06	6.96	6.83	6.83	6.48	6.31	6.31	6.50	6.79
2526	6.63	6.67	6.53	6.50	6.85	6.95	7.00	7.59	7.25	7.40	7.24	7.40	7.00
2527	7.40	7.45	7.35	7.24	7.55	7.65	7.30	6.80	6.55	6.38	6.86	6.90	7.12
2528	6.87	6.90	6.85	6.85	6.85	7.00	7.15	6.83	6.45	6.50	7.07	7.11	6.87
2529	7.37	7.50	7.43	7.00	7.00	7.20	7.05	6.60	6.43	6.85	7.15	7.30	7.07

กากข้าวเหลือง (บาท/กก.)

ปี

2525	7.70	7.90	8.00	7.95	7.90	7.80	7.75	7.55	7.45	7.10	6.75	6.95	7.56
2526	7.25	7.28	7.15	7.15	7.15	7.15	7.15	7.60	8.25	8.30	8.15	8.20	7.57
2527	8.18	8.13	7.95	7.75	7.75	7.80	7.53	7.25	6.90	6.50	6.63	6.80	7.43
2528	6.68	6.68	6.63	6.63	6.63	6.73	6.75	6.68	6.48	6.55	7.05	7.32	6.73
2529	7.90	8.21	8.21	7.55	7.57	7.75	7.75	7.75	7.29	7.34	7.82	7.87	7.75

ที่มา : กองเศรษฐกิจการตลาด กรมการค้าภายใน

ตารางที่ 25
ราคาตลาดต่างประเทศ

เมล็ดข้าวเหลือง (ซี.ไอ.เอฟ.รอตเตอร์ดัม, เทรียนูสรัฐฯ/ตัน)

ปี	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	เฉลี่ย
2525	258	258	254	265	268	252	248	234	225	212	231	232	244.75
2526	235	239	242	253	252	243	263	339	350	329	324	311	281.67
2527	305	293	314	315	338	308	270	261	245	245	250	241	282.08
2528	243	239	241	243	231	227	223	211	207	205	210	213	224.42

กากข้าวเหลือง (ซี.ไอ.เอฟ.รอตเตอร์ดัม, เทรียนูสรัฐฯ/ตัน)

ปี	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	เฉลี่ย
2525	242	235	230	233	234	219	211	204	195	192	213	217	218.75
2526	216	211	211	219	217	210	226	279	277	267	265	256	237.83
2527	237	221	229	220	219	202	186	180	168	170	169	165	197.17
2528	166	151	154	151	144	141	144	150	160	170	177	178	157.17

ที่มา : กรมการค้าภายใน

3.3 ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเข้าแทรกแซงตลาดถั่วเหลืองโดยการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้า ซึ่งเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว และเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพอย่างชัดเจนถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 26

ตารางที่ 26

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรการ	ผู้เกี่ยวข้อง		ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
	ฝ่ายสนับสนุน	ฝ่ายคัดค้าน	
ควบคุมการนำเข้า น้ำมันถั่วเหลือง	โรงงานสกัดน้ำมันพืช	โรงงานอุตสาหกรรม ที่ใช้น้ำมันถั่วเหลือง เป็นวัตถุดิบ	โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมัน ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบไม่สามารถ นำน้ำมันถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาได้ จำเป็น ต้องรับซื้อน้ำมันถั่วเหลืองจาก โรงงานสกัดน้ำมันพืชในประเทศ ที่มีอยู่ไม่กี่รายซึ่งมีราคาสูงเป็น การเพิ่มต้นทุนการผลิต
ควบคุมการนำเข้า กากถั่วเหลือง	-โรงงานสกัดน้ำมันพืช -ผู้ผลิตปลาป่น	-โรงงานผลิตอาหารสัตว์ -ผู้เลี้ยงสัตว์	โรงงานผลิตอาหารสัตว์และผู้เลี้ยง และผู้เลี้ยงสัตว์ต้องรับซื้อกาก - ถั่วเหลืองภายในประเทศที่มีราคา สูงจึงจะสามารถนำเข้า กากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ตามอัตราส่วนที่กำหนดได้

3.4 เกิดความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐบาลเอง

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปลูกถั่วเหลืองให้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการประหยัดเงินตราจากต่างประเทศแต่การทำให้กากถั่วเหลืองมีราคาสูงขึ้นมีผลกระทบโดยตรงต่อการเพิ่มต้นทุนในการผลิตเนื้อสัตว์และการส่งออกซึ่งทำให้รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลง นอกจากนี้ราคาน้ำมันถั่วเหลืองในประเทศที่สูงขึ้นจะทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกอาหารกระป๋อง เช่น ปลาทูน่ากระป๋อง มีต้นทุนที่สูงขึ้นและจะเป็นอุปสรรคในการส่งออกไปขายแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

3.5 เกิดปัญหาทางปฏิบัติในการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง

3.5.1 มีปัญหาในการกำหนดปริมาณนำเข้าในแต่ละปี เนื่องจากการกำหนดปริมาณนำเข้าจะต้องพิจารณาถึงผลผลิตภายใน แต่การจะคาดการณ์ผลผลิตถั่วเหลืองในประเทศล่วงหน้าให้ถูกต้องใกล้เคียงความเป็นจริงทำได้ยาก กว่าที่จะรู้ว่าผลผลิตภายในมีเท่าใดก็ต่อเมื่อเก็บเกี่ยวและรับซื้อจนหมดแล้วซึ่งไม่ทันการ สำหรับด้านความต้องการนั้น ปริมาณความต้องการก็ยากที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้องเพราะขึ้นกับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปริมาณสัตว์เลี้ยงและความต้องการอาหารสัตว์ ราคาวัตถุดิบต่าง ๆ ซึ่งในการทำสุรอาหารต้องนำคุณค่าของวัตถุดิบต่าง ๆ มาเทียบกับราคาเพื่อให้สูตรที่ต้นทุนต่ำ ดังนั้น เมื่อปริมาณผลผลิตภายในและความต้องการไม่อาจกำหนดได้แน่นอน การกำหนดอัตราส่วนล่วงหน้าว่าจะอนุญาตให้นำเข้าเท่าใดก็ยากที่จะกำหนดได้ถูกต้อง หากกำหนดในปริมาณที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การจะขอเพิ่มจำนวนย่อมไม่คล่องตัวและล่าช้าไม่ทันการ ซึ่งเมื่อเกิดขาดแคลนขึ้นก็จะทำให้เกิดเคือครอนได้

3.5.2 ก่อให้เกิดปัญหาในการนำเข้า ปัจจุบันนี้แหล่งที่จะซื้อกากถั่วเหลืองคุณภาพดีและราคาไม่แพงมีเฉพาะทางอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้โดยเฉพาะประเทศบราซิลและสหรัฐฯ เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ไกลการนำเข้าต้องใช้วิธีการเข้าเรือแบบเหมาทั้งลำมาเพื่อให้ค่าระวางถูกลง และเรือขนาดเล็กที่สุดที่มีค่าระวางถูกที่จะเข้าได้เป็นเรือขนาดบรรทุกเที่ยวละ 10,000 - 13,000 ตัน เป็นขั้นค่า ฉะนั้น การกำหนดให้ซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศให้ไว้ก่อนเพื่อใช้สิทธิในการนำเข้า ผู้นำเข้ากว่าจะสั่งซื้อได้แต่ละครั้งในจำนวน 10,000 ตัน ก็ต้องรองจนกระทั่งสามารถซื้อถั่วภายในได้ครบตามจำนวนที่ได้กำหนดอัตราส่วนไว้โดยทางราชการ แต่เนื่องจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในปริมาณจำกัด

การจะซื้อให้ได้ในปริมาณที่ต้องการแต่ละครั้งต้องใช้เวลามากหรืออาจซื้อไม่ครบก็ไม่สามารถสั่งซื้อกากถั่วเหลืองจากนอกมาใช้ได้ทันเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งซื้อจากบราซิลหรือสหรัฐฯ ต้องใช้เวลาติดต่อกับและให้เวลาผู้ขายลงเรืออย่างน้อย 45 วัน รวมเวลาเดินทางจากสหรัฐฯ มาไทยอีก 45 - 50 วัน รวมแล้วต้องใช้เวลา 3 เดือนเศษเป็นอย่างน้อย ฉะนั้น หากเกิดปัญหาขึ้นจะแก้ไขไม่ทันท่วงที จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าจากประเทศบราซิลหรือสหรัฐฯ ทำให้ปริมาณการนำเข้าจากประเทศดังกล่าวภายหลังจากที่ทางราชการได้ควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองมีน้อยมาก โดยผู้นำเข้าส่วนใหญ่หันไปนำเข้ากากถั่วเหลืองจากสาธารณรัฐประชาชนจีนแทน เนื่องจากมีระยะทางใกล้และราคากากถั่วเหลืองถูกกว่า ซึ่งจากมาตรการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองที่กำหนดขึ้นนี้เอง ทำให้สหรัฐฯ ขอให้ประเทศไทยหันไปใช้ระบบภาษีเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองแทนการควบคุมการนำเข้าโดยการออกใบอนุญาตให้นำเข้าตามอัตราส่วนที่รับซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศ