

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะน้ำมันดิบล้นตลาดอยู่เสมอ แม้ว่าปริมาณน้ำมันดิบที่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมสามารถผลิตและส่งเข้าโรงงานได้จะมีปริมาณน้อยกว่าความต้องการน้ำมันดิบของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มก็ตาม เนื่องจากราคาน้ำมันดิบภายในประเทศสูงกว่าราคานมผงขาดมันเนยนำเข้าจากต่างประเทศเมื่อนำมาผลิตเป็นน้ำมันคีนรูปแล้วค่อนข้างมาก ส่งผลให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มมีแรงจูงใจในการใช้น้ำมันคีนรูปเป็นวัตถุดิบในการผลิตนมพร้อมดื่มมากกว่าการใช้น้ำมันดิบภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดนี้โดยกำหนดให้นมผงขาดมันเนยเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า และออกมาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศ โดยกำหนดให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มที่ต้องการนำเข้านมผงขาดมันเนยต้องรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศ 20 ส่วนต่อกรนำเข้านมผงขาดมันเนย 1 ส่วน แต่เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติ มาตรการนี้จึงไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งจะต้องถูกยกเลิกไปในปี 2546 จากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลกอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมก็ยังต้องการให้คงมาตรการนี้ไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองเกษตรกรจากการแข่งขันกับนมผงขาดมันเนยนำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีราคาถูกกว่าน้ำมันดิบภายในประเทศ และมีแนวโน้มในการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

สำหรับมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การกำหนดให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มที่ต้องการขออนุญาตนำเข้านมผงขาดมันเนยจากต่างประเทศ จะต้องรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศก่อน แล้วรัฐบาลจึงจะจัดสรรโควตานำเข้าให้ตามปริมาณน้ำมันดิบในส่วนที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ ซึ่งในความเป็นจริง รัฐบาลได้จัดสรรโควตาให้มากกว่าความต้องการนำเข้าของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเสมอ จึงส่งผลให้ไม่มีการนำเข้านมผงขาดมันเนยเกินกว่าโควตาที่ได้รับจัดสรร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการนี้อาจขัดกับกฎระเบียบขององค์การการค้าโลก จึงไม่ได้มีการกำหนดเป็นเงื่อนไขในระเบียบการนำเข้าของกระทรวงพาณิชย์แต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มที่ต้องการจำหน่ายนมในโครงการอาหารเสริมนมโรงเรียน จะต้องใช้น้ำมันดิบภายในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตเท่านั้น และยังได้ขยายระยะเวลาของโครงการจาก 200 วัน ในช่วงเปิดเทอม เป็น 260 วัน เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดในช่วงปิดเทอมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดก็ยังคงเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุมาจาก โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มบางโรงงาน (ส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตนมยู.เอช.ที.) ใช้นมผงเป็นวัตถุดิบหลัก ในการผลิตแทนการรับซื้อน้ำนมดิบ โดยการเติมสารอาหารหรือส่วนผสมอื่นๆ ลงไป เพื่อให้ได้ คุณภาพหรือมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า การรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) ก็ยังไม่ สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ว่านมพร้อมดื่มจากโรงงานใดใช้น้ำนมดิบหรือนมผงใน การผลิต เพียงแค่กำหนดให้โรงงานต้องแจ้งไว้ในฉลากเท่านั้น ซึ่งก็เกิดปัญหาโรงงานที่มีการนำนม ผงมาใช้ไม่ได้แจ้งไว้ในฉลากนมพร้อมดื่มตามมา

สำหรับผลการประมาณค่าอุปสงค์นำเข้าน้ำนมคั้นรูปของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อม ดื่ม พบว่า จำนวนประชากรภายในประเทศส่งผลต่อความต้องการนำเข้าน้ำนมคั้นรูปค่อนข้างมาก โดยมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 12.57 รองลงมาได้แก่ ปริมาณการบริโภคนมพร้อมดื่ม และปริมาณ น้ำนมดิบภายในประเทศที่ส่งเข้าโรงงานเพื่อการผลิตนมพร้อมดื่ม โดยมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 3.15 และ -2.86 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายส่งเสริมการบริโภคนมและวิธีการจัดสรร โควตานำเข้านมผงขาดมันเนยของภาครัฐ ในขณะที่ความต้องการนำเข้าน้ำนมคั้นรูปจาก ต่างประเทศกลับมีการสนองตอบที่ค่อนข้างต่ำกับราคาน้ำนมคั้นรูปนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งมีค่า ความยืดหยุ่นเท่ากับ -0.42 เนื่องจากราคาน้ำนมคั้นรูปนำเข้าที่ต่ำกว่าราคาน้ำนมดิบ ภายในประเทศค่อนข้างมาก ส่งผลให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มยังคงมีความต้องการนำเข้าน้ำนม คั้นรูป แม้ว่าราคาน้ำนมคั้นรูปในตลาดโลกจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีก็ตาม

ในการเปรียบเทียบผลกระทบที่มีต่อรายรับภาษีของรัฐบาลจากการที่รัฐบาลไม่ได้ ใช้มาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศอย่างจริงจังนั้น พบว่า รัฐบาลจะ สูญเสียรายรับภาษีเท่ากับ 496.89 1,468.18 และ 1,000.22 ล้านบาทในปี 2538 – 2540 ตามลำดับ เนื่องจากเป็นปีที่มีความต้องการนำเข้าน้ำนมคั้นรูปเกินกว่าโควตาที่รัฐบาลสามารถ จัดสรรได้ หากมีการใช้มาตรการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลของการใช้มาตรการนี้ในการจัดสรรโควตานำเข้าน้ำนมคั้นรูปในปี 2541 – 2545 จะไม่แตกต่าง จากผลของการจัดสรรโควตาโดยวิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากความต้องการนำเข้าน้ำนมคั้นรูปมี ปริมาณน้อยกว่าโควตาที่รัฐบาลสามารถจัดสรรได้ ภายใต้ข้อกำหนดที่ว่าโรงงานผู้ผลิตนมพร้อม ดื่มไม่มีการนำเข้าน้ำนมคั้นรูปมากเกินกว่าความต้องการของตนเอง

สำหรับผลกระทบต่อเกษตรกรนั้น พบว่า ในกรณีที่รัฐบาลจัดสรรโควตานำเข้าน้ำมันดิบรูปให้น้อยกว่าความต้องการนำเข้าของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม จะทำให้ราคานำเข้าน้ำมันดิบรูปเมื่อบวกภาษีนำเข้านอกโควตาแล้วสูงกว่าราคาน้ำมันดิบภายในประเทศมาก ส่งผลให้โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มมีแรงจูงใจในการรับซื้อน้ำมันดิบภายในประเทศเพิ่มขึ้น ผลักดันให้ราคาน้ำมันดิบภายในประเทศสูงขึ้นด้วย แต่ในกรณีที่รัฐบาลจัดสรรโควตาให้มากกว่าความต้องการนำเข้าของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม นั้นจะส่งผลในทางตรงข้าม กล่าวคือ โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มจะมีแรงจูงใจในการนำเข้าน้ำมันดิบรูปมากกว่าความต้องการที่แท้จริง เนื่องจากในการนำเข้าจริงจะทำการนำเข้าในรูปแบบของนมผงขาดมันเนยซึ่งสามารถเก็บเป็นสต็อกได้ ทำให้ปริมาณการรับซื้อน้ำมันดิบในปีถัดไปต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดตามมา ส่งผลให้ในปี 2543 – 2545 เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมเกิดความสูญเสียถึง 1,292.56 2,108.35 และ 2,679.02 ล้านบาท ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการจัดสรรโควตานำเข้าน้ำมันดิบรูปโดยวิธีนี้ เนื่องจากต้องการคุ้มครองโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มและผู้บริโภค จากต้นทุนการผลิตและราคาขายนมพร้อมดื่มที่จะสูงขึ้นจากการนำเข้าน้ำมันดิบรูปนอกโควตา ส่วนการคุ้มครองเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมนั้น รัฐบาลได้กำหนดราคารับซื้อน้ำมันดิบหน้าโรงงานขึ้น แต่เนื่องจากราคาน้ำมันดิบนี้ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาด จึงทำให้เกษตรกรสูญเสียโอกาสที่จะได้รับราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นหากความต้องการน้ำมันดิบเพิ่มขึ้น แต่ในกรณีที่ความต้องการน้ำมันดิบลดลง หรือปริมาณน้ำมันดิบสูงขึ้นมากกว่าความต้องการซึ่งเป็นกรณีที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตแล้ว ราคาที่รัฐกำหนดนี้ก็ช่วยตรึงไม่ให้ราคาน้ำมันดิบตกต่ำได้

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบล้นตลาดและรองรับการแข่งขันกับการนำเข้านมผงขาดมันเนยที่เพิ่มสูงขึ้น จากการเปิดเสรีทางการค้าที่จะต้องดำเนินการยกเลิกมาตรการภาษีโควตา ซึ่งจะส่งผลให้มีการนำเข้านมผงขาดมันเนยได้ในปริมาณที่ไม่จำกัดในอนาคตนั้น เกษตรกรควรต้องมีการปรับตัวในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำมันดิบของตน เพื่อให้ น้ำมันดิบที่ผลิตได้มีคุณภาพและมาตรฐานที่สูงขึ้น และภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของการบริโภคนมพร้อมดื่มที่ผลิตจากนมสด ควบคู่ไปกับนโยบายส่งเสริมการบริโภคนมที่ดำเนินการอยู่อีกทางหนึ่ง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบอย่างครบวงจร

ข้อเสนอแนะ

ภายใต้สถานการณ์ที่ปริมาณน้ำนมดิบที่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมสามารถผลิตและส่งเข้าโรงงานได้มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จนมีปริมาณใกล้เคียงกับความต้องการใช้ในการผลิตนมพร้อมดื่มเพื่อการบริโภคภายในประเทศแล้วนั้น หากรัฐบาลไม่มีแนวทางหรือมาตรการมารองรับแล้ว ผลผลิตน้ำนมดิบที่เพิ่มขึ้นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาภาวะน้ำนมดิบล้นตลาดได้ในอนาคต ซึ่งผลการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะของอุตสาหกรรมการผลิตน้ำนมดิบได้ ดังนี้

1. รัฐบาลควรมีการกำหนดคุณภาพในด้านคุณค่าทางโภชนาการของนมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำนมดิบและน้ำนมคั้นรูปอย่างละเอียด พร้อมทั้งต้องกำหนดรายละเอียดสำหรับการพิมพ์ฉลากโภชนาการให้ชัดเจน เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วนมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำนมดิบมีคุณค่าทางโภชนาการสูงกว่านมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำนมคั้นรูป และควรรณรงค์ให้ผู้บริโภคตระหนักถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว นอกเหนือไปจากการรณรงค์ให้ประชาชนหันมาบริโภคนมพร้อมดื่มเพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาบริโภคนมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำนมดิบภายในประเทศให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ต้องมีแนวทางในการตรวจสอบโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มอย่างจริงจังด้วย เพื่อไม่ให้มีการผสมนมผงหรือใช้น้ำนมคั้นรูปมาผลิตเป็นนมพร้อมดื่มโดยไม่แจ้งไว้ในฉลาก ซึ่งถือเป็นการหลอกลวงผู้บริโภค จึงควรกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องการบริโภคนมพร้อมดื่มที่ผลิตมาจากน้ำนมโคสดอย่างแท้จริง และยังเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมให้สามารถจำหน่ายผลผลิตน้ำนมดิบได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกด้วย

2. ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแปรรูปผลิตภัณฑ์นมประเภทอื่นๆ ใช้น้ำนมดิบในการผลิตด้วย เพื่อรองรับผลผลิตน้ำนมดิบในส่วนที่มากเกินไปกว่าความต้องการของโรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม เนื่องจากปริมาณน้ำนมดิบที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอัตราที่เร็วกว่าความต้องการที่เพิ่มขึ้นนั้น อาจส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดได้ แม้ว่ารัฐบาลจะไม่จัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยให้แก่โรงงานผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเลยก็ตาม

3. รัฐบาลปรับลดปริมาณการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยให้เป็นไปตามปริมาณน้ำนมดิบภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี สำหรับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนมรายอื่นๆ นอกเหนือจากผู้ผลิตนมพร้อมดื่มด้วย และถ้าปริมาณน้ำนมดิบยังคงมีปริมาณสูงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสามารถขึ้นภาษีนำเข้าในโควตาให้เท่ากับที่ได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลกได้ เพื่อให้ราคาน้ำนมดิบและน้ำนมคั้นรูปไม่แตกต่างกัน

จนเกินไป เป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนมหันมารับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ อีกทางหนึ่ง

4. ในการกำหนดราคาน้ำนมดิบภายในประเทศ รัฐบาลควรมีแบบแผนในการ กำหนดราคาที่ชัดเจน โดยให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามภาวะการผลิตและการตลาดน้ำนมดิบในแต่ละช่วง โดยพิจารณาจากต้นทุนการผลิต ความต้องการ ปริมาณผลผลิต และราคานำเข้า นมผงชนิดต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งกับเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ผู้ประกอบการแปรรูปในอุตสาหกรรม และผู้บริโภค

5. เกษตรกรควรจะตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต น้ำนมดิบของตนเอง เพื่อให้ น้ำนมดิบที่ผลิตได้มีต้นทุนการผลิตต่ำลง และมีคุณภาพ ตลอดจน อัตราการให้นมของแม่โคสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายน้ำนมดิบได้ราคาดี และสามารถแข่งขันกับนมผงขาดมันเนยนำเข้าจากต่างประเทศได้ โดยรัฐบาลควรมีแนวทางในการ ช่วยเหลือ โดยการปรับปรุงพันธุ์โคนม คุณภาพอาหารสัตว์ การจัดการฟาร์มโคนม รวมทั้ง สนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ เพื่อดำเนินธุรกิจอย่างครบวงจร ตั้งแต่การผลิต การรวบรวมน้ำนมดิบ จนถึง การแปรรูปและจำหน่าย เพื่อแก้ปัญหา น้ำนมดิบที่ผลิตได้ไม่มี ตลาดรองรับ และเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองในด้านราคาน้ำนมดิบได้

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากการที่ประเทศไทยต้องเปิดตลาดนำเข้าสินค้านมผงขาดมันเนยเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก และจะต้องเปิดเสรีในที่สุด ดังนั้น การศึกษาในครั้งต่อไปจึง ควรศึกษาถึงแบบจำลองอุปสงค์และอุปทานในกรณีที่มีการเปิดเสรีทางการค้า เพื่อพิจารณาถึง ผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมภายในประเทศในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย